
CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXVII. Tercera época
N.º 143, primavera 2005

*Política Regional Comunitaria
Europea y dotación de
infraestructuras*

*Desarrollo urbano en regiones
periféricas europeas: Vigo*

*Utilidad pública y democracia de
proximidad en Francia*

*Mejoramiento barrial en
Iberoamérica*

*Distribución equitativa en el
urbanismo colombiano*

*Nuevas redes y jerarquías urbanas
en el territorio valenciano*

*Mitos y realidades del agente
urbanizador*

*Infraestructuras logísticas en
ámbitos urbanos: Valladolid*



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, Ministerio de Vivienda

Vocales

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

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ
Secretario General Técnico, Ministerio de Vivienda

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

Rafael PACHECO RUBIO
Director General de Arquitectura y Política de Vivienda,
Ministerio de Vivienda

Director de la Revista y Secretario del Consejo de Dirección

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO
Jefe de Área de la Subdirección General de Urbanismo,
Ministerio de Vivienda

Redacción

Corresponsales en el extranjero

Matthias NOELL
Sara LUZÓN
Gudrum BACHHOFER
Alemania y Suiza

Nora CLICHEVSKY
Rubén PESCI
Argentina

Roberto SEGRE
Brasil

Vincent RENARD
Francia

Federico OLIVA
Italia

Thomas F. GLICK
Ray BROMLEY
USA

Asesores editoriales

Josefina GÓMEZ MENDOZA
UAM Madrid

Laureano LÁZARO ARAUJO
UAH Madrid

Jesús LEAL MALDONADO
UCM Madrid

Ángel MENENDEZ REXACH
UAM Madrid

Luis MOYA GONZALEZ
UPM Madrid

Luciano PAREJO ALFONSO
UCIII Madrid

Fernando PARRA SUPERVÍA
Ecología y Territorio

Fernando ROCH PEÑA
Urbanística ETSAM-UP Madrid

Josep ROCA CLADERA
ETSAB-UP Barcelona

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO
UAM Madrid

Secretaria de la Revista

Paloma POZUELO GUILLÓ
Subdirección General de Urbanismo,
Ministerio de Vivienda

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXVII. Tercera época
N.º 143, primavera 2005

*Política Regional Comunitaria
Europea y dotación de
infraestructuras*

*Desarrollo urbano en regiones
periféricas europeas: Vigo*

*Utilidad pública y democracia de
proximidad en Francia*

*Mejoramiento barrial en
Iberoamérica*

*Distribución equitativa en el
urbanismo colombiano*

*Nuevas redes y jerarquías urbanas
en el territorio valenciano*

*Mitos y realidades del agente
urbanizador*

*Infraestructuras logísticas en
ámbitos urbanos: Valladolid*



MINISTERIO
DE VIVIENDA

Índice

EDITORIAL

«Por una liberalización del paradigma urbanístico español (II): la jurisprudencia de obras públicas en el límite del paroxismo» Javier GARCÍA-BELLIDO	5
--	---

ESTUDIOS

Efectos de la política regional comunitaria sobre la dotación de infraestructuras. La contribución de los fondos estructurales para su mejora (2000-2002) Raúl MÍNGUEZ FUENTES & Carolina AGUADO MARISCAL	21
El desarrollo urbano de las regiones periféricas de la nueva Europa. El caso de la ciudad de Vigo en Galicia Antonio VÁZQUEZ BARQUERO.....	43
Utilidad pública y democracia de proximidad René HOSTIOU	61
Pertinencia y urgancia del mejoramiento barrial en Latinoamérica Julián SALAS SERRANO	73
La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia: y algunas referencias sobre la experiencia de Japón Augusto César PINTO CARRILLO.....	89
De la taylorización a la vertebración del territorio valenciano. Nuevas redes y jerarquías urbanas Gabino PONCE HERRERO.....	105
Mitos y realidades del agente urbanizador Gerardo Roger FERNÁNDEZ	125
Oportunidad y problemática de las infraestructuras logísticas en ámbitos urbanos: el caso de Valladolid Basilio CALDERÓN CALDERÓN & Henar PASCUAL RUIZ-VALDEPEÑAS & Luis Jesús PASTOR ANTOLÍN	145
Abstracts John POWNALL	171

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

Vivienda. En puertas de un cambio cíclico Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	177
--	-----

INTERNACIONAL

Alemania: Gudrun BACHHHOFER	201
Argentina: Nora CLICHEVSKY	203
Argentina: Rubén PESCI	207
Brasil: Roberto SEGRE	209
Italia: Federico OLIVA	222

DOCUMENTACIÓN

- *Memoria histórica*
Javier GARCÍA-BELLIDO 229
- *Legislación*
Ángela de la CRUZ MERA 235

LIBROS Y REVISTAS

- Recensiones y reseñas de libros recibidos 255
- Acuse de recibo 258

Editorial

«Por una liberalización del paradigma urbanístico español (II): la jurisprudencia de obras públicas en el límite del paroxismo»

*Verdaderas anomalías están sacudiendo el panorama urbanístico español que denotan el avanzado proceso enfermizo en que se halla postrado, en plena crisis de severo carácter endémico. Los efectos de esta endemia se están manifestando con síntomas aún mucho más graves que los del simple alza cíclico de los precios de la vivienda o los casos de corrupción que azotan de vez en cuando la prensa y luego se apaciguan. En un editorial anterior [«Por una liberalización del paradigma urbanístico español», **CYTET**, 140] se hablaba del endemismo histórico del modelo urbanístico español (que no una simple enfermedad pasajera o epidémica) el cual explicaba algunos de sus males económico-jurídicos mas notorios, exigiendo sin demora su revisión integral. En dicho editorial se detectaba que la causa estructural de la creciente pandemia —ya interiorizada en una endemia histórica nacional— radicaba en la utilización universal del regalo legal a la propiedad fundiaria de los valores creados por los planes como bienes patrimoniales y ‘derechos adquiridos’ de naturaleza preter-natural. Ahora se va a examinar brevemente cómo, lo que es un cáncer endémico que va corroyendo toda la estructura económica de nuestro urbanismo, en los últimos tiempos ha estado evolucionando hacia la previsible degeneración de su enfermedad, manifestando síntomas de extrema gravedad: se aprecia una esquizofrenia motivada por el insostenible intervencionismo de la ley estatal sobre el mercado del suelo al crear una artificiosa bipolaridad entre los valores económicos reales del mercado y los virtuales inventados por la ley. Esta severa bipolaridad está acabando por desequilibrar el entero organismo, descolocando a jueces y magistrados que se ven impelidos a llevar el modelo urbanístico legal hasta sus lógicos y explicables extremismos de enloquecimiento, tal vez en el paroxismo¹ de su crisis final...*

Examínese este agudo endemismo desde el ángulo por el que se muestra la voracidad cancerígena de su propagación, la velocidad con la que sus construcciones virtuales se están extendiendo por todo el sistema, haciéndolo cada vez más injustificable e inflacionario, por donde puede arrastrarse sumida una buena porción de la economía productiva del país.

*[Lo que viene a continuación ya no lo entenderán nuestros lectores de otros países, porque el sofisticado sistema español no tiene parecido con ninguno otro en el mundo; que nos perdonen un momento de localismo de campanario o de lavado interno de nuestros trapos, no tanto por estar sucios y no querer mostrarlos, cuanto por ser infecto-contagiosos. Tan sólo les recomendaríamos a algunos amigos iberoamericanos que han iniciado esta senda que, como se decía en *El Quijote*: «cuando las barbas de tu vecino veas pelar pon las tuyas a remojar»].*

¹ Paroxismo viene del griego παροξυσμός [*paroxusmós*], “acción de excitar, estimular, irritar”, “exacerbación del estado enfermo o acceso violento de una enfermedad”, como el punto

álgido o climax en el que la enfermedad sacude el cuerpo con temblores, sobreexcitaciones y convulsiones febriles, anunciando o bien su superación y cura o, por contra, la muerte del enfermo.

2. *Se está pasando, en una temible extrapolación previsible, de una reparcelación local de pequeños polígonos en comunidad de propietarios, cuyo fin era equidistribuirse los gastos de sus mejoras internas de urbanización de calles y farolas, a una reparcelación universal desmesurada donde la finalidad instrumental de la misma se ha desbocado en forma de paranoia agresiva para ser sólo un instrumento ciego para desparramar a boleo cuantiosos sobrebeneficios expectantes del aprovechamiento medio de los suelos urbanos y urbanizables por todo el extenso territorio, sumergiéndolo bajo la devastadora economía del ladrillo. La metástasis que corroe el sistema se está agravando con la propagación acelerada de una esquizofrenia que ya albergaba el modelo desde sus propios inicios, pero que descoyunta el entero organismo en una aguda crisis de bipolaridad de la personalidad entre el valor económico real de mercado de la tierra frente al hinchado valor virtual atribuido por los planes y la ley de valoraciones del suelo; crisis que recientemente ha estallado, expresándose en toda su crudeza con una virulencia convulsa, estertórea.*

El análisis de esta crisis en su paroxismo ha de hacerse en dos líneas parejas e infortunadamente complementarias, ya casi convergentes por cerrar el círculo infeccioso:

- a) *la abrumadora jurisprudencia desde hace un decenio de valoraciones de sistemas generales de grandes infraestructuras en suelos rústicos como si fuesen suelos urbanizables, basada en la finalidad y categoría de la misma;*
- b) *la grave cuestión de la compensación de los parques regionales y zonas verdes supramunicipales y alguna reciente legislación autonómica sobre suelo rústico y ordenación del territorio que impone las cesiones de suelo rústico protegido a valor de sistema general, como confusa medida de conservación ambientalista, significando la gota que colma el vaso de la desmesura y pone ya en crisis mortal el modelo entero.*

3. *Los hechos jurisprudenciales, para empezar, son demoledores. Desde la tristemente famosa serie de sentencias del Tribunal Supremo de 1994, ¡hace ya 11 años!², más de tres docenas de STS y otras tantas de los Tribunales Superiores de Justicia (de las Comunidades Autónomas) e inúmeros acuerdos de los anacrónicos Jurados Provinciales de Expropiación por todo el país (de los que no llegan rastros a los Tribunales de Justicia, las más de las veces, pero que son los que más rápida y contagiosamente han difundido la endemia) están valorando los suelos rústicos o no urbanizables a expropiar para diversas finalidades de grandes obras públicas del Estado (ampliaciones de aeropuertos, autopistas, vías del ferrocarril, del AVE, dotaciones universitarias, deportivas, etc., etc.) como si fuesen sistemas generales locales con un aprovechamiento medio imaginario, estuviesen o no estuviesen previstos en los planes municipales y aunque su finalidad fuese supramunicipal, autonómica, supraregional o estatal.*

La frase hecha que reaparece sin variar en casi todas las sentencias de estos últimos años es lapidaria y muy elocuente, acumulando en esta línea una jurisprudencia concluyente:

«... a pesar de estar clasificado de no urbanizable el suelo de uso dotacional o para sistemas generales, su valoración, a efectos de ejecutar éstos por el sistema [sic] de expropiación, debe hacerse como si de suelo urbanizable se tratase, dado su destino, ya que de lo contrario se incumpliría la obligación de equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, impuesta por los arts. 3.2.b y 87.1, LS76» [o el 3.1.b, LS92; o el 5, LS98... todos son iguales desde el mismo art. 3.2.b, LS56]; razón por la que “el justiprecio del suelo ha de atender a la finalidad urbanística del mismo, por lo que no cabe valorar como no urbanizable aquel cuyo destino es ser urba-

² Véanse STS de 29 enero, 9 mayo y 31 diciembre de 1994 (Arz. 263, 4.120 y 10.473 respectivamente) y otras varias más del Magistrado Ponente Excmº Sr. D. Jesús Ernesto PECES MORATE, hasta las más recientes de 18 y 19 de enero o 2005, por ejemplo, y

la profusión de trabajos sobre la materia; *cfr. per alia*: JIMÉNEZ DE CISNEROS & alii (2003): *Expropiación y grandes infraestructuras*, Montecorvo; GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO (2003), *RDU*, n.º 205; y PLAZA GONZÁLEZ (2004): *RDU*, n.º 213.

nizado” (STS 29-05-99; 16-01-01, etc.); remachando otras: «el suelo de sistemas generales, si cuenta con los servicios que marca la Ley, es suelo urbano. Y si no cuenta con ellos, cabe decir, como única posible alternativa contraria, que, cualquiera que sea el tipo de suelo en el que está incluido, tendrá, a efectos de su valoración, naturaleza de suelo urbanizable, con apoyo legal en el art. 26.2 del Reglamento de Planeamiento y su tasación ha de hacerse con arreglo al valor urbanístico. Ello es plenamente coherente con la equidistribución y los sistemas de obtención [sic] de sistemas generales» (STS 29-05-00, 16-02-05, etc).

¿Podría dar la sensación de que eso del raciocinio y la lógica formal en el uso alternativo del Derecho es cosa ingeniosa y juguetona, que depende de cómo se coloquen las palabras moviéndolas a lo largo de una frase sin contexto para que una ley diga una cosa y, perfectamente inmutable, la contraria...? Pero, ¿puede pensarse que tan lejos esté el Derecho del razonamiento científico como para poder producir semejante juego de palabras retorciendo sus posiciones relativas en frases fuera de su contexto material? ¿Dónde está quedando el artículo 3.1 del Código civil cuando hablaba de la interpretación de las leyes en su literalidad, su contexto, su época, etc.? ¿O es que el uso extrapolable de los llamados principios del Derecho es válido en todo subcontexto o macrocontexto o, incluso, fuera de contexto: es todo válido con tal de que encaje lo que se quiere que diga la ley para que no parezca prevaricación?... Deben rechazarse de inmediato semejantes dudas: nada más lejos de nuestra realidad en la que sería inaceptable dudar del muy maduro ordenamiento jurisdiccional, que ha probado sabiduría, finura y talento en múltiples ocasiones, y en todo caso debe respetarse con pleno acatamiento, debiendo entenderse cuál pueda ser la razón profunda de este cúmulo de sentencias del más Alto Tribunal que lleva reiterando desde hace ya más de un decenio, con escasa repercusión más allá de los ámbitos directamente interesados.

Puede llegarse a la conclusión de que la Magistratura está aplicando inteligentemente los principios de justicia y equidad, de universalidad y ponderación que deben regir a los jueces y gobernantes que hacen las leyes, pero que señalada y directamente están criticando —hasta su desguace por su reductio ab absurdum— unas concretas Leyes sucesivas del Suelo y de Valoraciones urbanísticas de los últimos tres decenios. Mas, no por que estas leyes hayan devenido radicalmente inconstitucionales, cosa ya resuelta que en este aspecto ni la primera ni la última, al menos, no lo son. ¿No será que ha sido porque los Magistrados —al comprobarlas en su veraz ejercicio práctico y puntual de la Justicia equitativa que de ellas emana— han advertido que sus aplicaciones en la gestión real son altamente insatisfactorias, asimétricas, injustas, por ser leyes insostenibles al conducir a semejantes resoluciones y devenir vetustas e irracionalmente construidas? Llevando los principios inspiradores de todas las leyes del suelo desde el 56 (como el de la equidistribución de cargas y beneficios o la seguridad jurídica o el agravio comparativo) hasta sus últimas consecuencias, ¿no estarán los Magistrados haciendo como una huelga de celo a la japonesa, por la que —ya que no pueden plantear una cuestión de inconstitucionalidad contra una ley por manifiestas deficiencias técnicas y por sus efectos económicos y políticos perturbadores— parece más bien como si las estuviesen criticando y poniendo en ridículo al llevar sus consecuencias lógicas hasta el paroxismo de sus propios devastadores efectos económicos?

4. Se ha observado que, si la enfermedad nos fue inyectada al cuerpo social español van a hacer ahora 50 años con la Ley del Suelo de 1956 (LS56), los efectos colaterales de su esquizofrenia valorativa empezaron a manifestarse calladamente desde sus mismos inicios conflictivos, al confrontarse con la Ley de Expropiación Forzosa (LEF54) y su pareja de críticos y contradictorios artículos 36 y 43; pero pasaron como hechos aislados de anómalas sentencias ocasionales sin mayor trascendencia.

Lo más grave ha llegado con las más recientes y convulsivas sentencias de la segunda mitad de los 90, que han trastocado el relativo orden establecido en el cuerpo doctrinal en su endemismo apaciguado, empezando a sacudirlo despiadadamente y arroján-

dolo a un inconcebible sinsentido económico, donde el severo legalismo descontextualizado prevalece sobre la misma Ley y sobre la razón económica y técnica. Su poderosa penetración ha venido engrasada por la simplicísima formulación argumental de sus fallos —como se ha transcrito— que ha contaminado una tras otra, en progresión imparable, una verdadera oleada de jurisprudencia, la cual asienta y amplifica inexorablemente sus efectos en plena expansión contagiosa. ¿Son éstos los síntomas de una seria esquizofrenia terminal, muestra de la extremada alienación que padece nuestro entero organismo urbanístico?

Las sentencias del Supremo han planteado muy crudamente, en términos de confrontación ideológico-crematística, el debate frontal entre las tasaciones económicas reales y las imaginario-virtuales de los terrenos que han de ser expropiados. Y al plantear el debate han colocado al Estado legislador contra las cuerdas de sus propias contradicciones. Véase si no.

5. La argumentación fundamental que subyace en la interpretación jurisprudencial es que el sacrificio expropiatorio que se irroga al propietario de un terreno rural para construir una gran infraestructura pública, sea cualquiera su finalidad local o estatal, al tramitarse por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (art. 36, LEF; ver editorial precedente de **CyTET**, 140) por ser suelo rústico (no urbanizable y sin cargas), no obstante, es injusto que no se le haga también partícipe de los beneficios urbanísticos (reparto o equidistribución universal) que a los propietarios del suelo urbanizable, a los que se les arroga graciosamente con el plan municipal el regalo de un aprovechamiento urbanístico medio «caído del cielo» (aunque originalmente fuera para poder financiar las cargas y obligaciones económico-administrativas que les impone la urbanización de sus terrenos).

Por lo que —razonan analógicamente y en virtud del «agravio comparativo» que otro proceder causaría— debe aplicarse la ley urbanística con su específico «sistema de expropiación» (o «expropiación sistemática» y no la «expropiación forzosa» o asistemática), y tratarse esos terrenos como si fuesen «sistemas generales» municipales. Si su destino es una obra pública de uso general, con indiferencia de su clasificación concreta en el propio plan (tal, perversa o desviada, o incluso con trazados imprevistos que pueden haber sobrevenido posteriormente), deben aplicárseles los criterios de una generosa mayor justicia universal, basándose en el principio (éste no universal, sino únicamente español) de la «distribución equitativa de beneficios y cargas» de todas las leyes urbanísticas hispanas desde 1956 a 1998. Este y no otro es el fundamento esencial de la sana ética judicial a este respecto³.

Y como en los Planes en cuestión obviamente no se ha calculado el aprovechamiento medio de un tal sistema general inexistente y sobrevenido en un suelo no urbanizable, al Magistrado no le tiembla el pulso en el uso alternativo, rápido y eficaz de una pretendida Justicia imaginaria (que no del Derecho) y modifica por sí mismo el plan —ahorrando generosamente el tráfago de su modificación de oficio y el re-cálculo complejísimo que eso implicaría al retocar todos los aprovechamientos medios y planes parciales—, atribuyéndole al caso, por ejemplo, y sin más disquisiciones urbanísticas, un aprovechamiento urbanístico ex novo correspondiente a una densidad media de 50 viviendas por ha (0,5 m²/m²), eso sí, de viviendas sociales de VPO para no subirse demasiado en su revalorización⁴. Por supuesto, el Tribunal Supremo no puede ignorar el contenido del art. 71.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa que ordena que «los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen...», porque modi-

³ Dejando al margen el apoyo rebuscado en ciertos artículos concretos de las LS76, del 92, del 98 o de 2003 que hubiesen podido dar pie, sacándolos de su contexto legal, a tales interpretaciones (como por ejemplo, el uso retorcido de los arts. 10 LS76; 26.2 RPU78; 9.2 y 58 LS92; 25 a 27 LS98; Ley 53/2002 de 30 de diciembre de acompañamiento de los Presupuestos, etc.).

⁴ Per alia cfr., entre las últimas, las STS de 18-01-05 (Rec. Cas. 822/2003 y 4260/2002, ponente Excm.ª Sr.ª Dña. MARGARITA ROBLES FERNÁNDEZ) sobre la ampliación de Barajas y su arbitrista decisión salomónica de otorgarle un aprovechamiento «exacto» de 0,583 m²/m², a resultados de una media aritmética sin ponderar (sic!), entre varias opciones posibles (1,00 + 0,39 + 0,36) / 3 = 0,5833333).

fican de iure y de facto el planeamiento sin siquiera anularlo en este punto y mandar re-tramitarlo.

Gruesa modificación del Plan municipal que se le impone al pueblo por vía judicial en ejecución de sentencia de un incremento de centenares de viviendas y miles de habitantes no previstos —y sin debate, ni trámite de modificación del Plan, ni información pública, ni refrendo de autoridad urbanística competente alguna— generado por un espectral nuevo sistema general sobrevenido... O, es que al aumentar el denominador sin hacerlo el numerador, ¿prefieren una reducción violenta del aprovechamiento medio de todo el suelo urbanizable, al aumentar el denominador sin hacerlo el numerador, con el clamor de aullidos de los derecho-adquirentes del mismo y con el debido trámite de modificación drástica del Plan general?

Y una gruesa imposición que se le carga al Estado benefactor con una sobrevaloración de los terrenos a expropiar, haciéndole soportar íntegro su coste oneroso, sin ningún beneficio urbanístico en justa contrapartida que le permita recuperar lo pagado, cuando —y esto es lo más crudo de asumir—, según ese mismo justiprecio inflado por la sentencia, ¡el Estado debería haberlo obtenido gratuitamente por cesión obligatoria, como todo sistema general adscrito! ¡Así aprenderá, dura lex sed lex!, parece que piensan los Magistrados, en un guiño desde su magisterio para que el Estado cambie cuanto antes semejante Ley y no tener que seguir castigándole más.

A los entonces llamados «sistemas generales» con la LS76 (no con la LS56), se les incluyó en el denominador del aprovechamiento medio de todo el suelo urbanizable de los dos cuatrienios del programa del Plan general, con el objeto estricto y declarado de poder obtenerlos por cesión gratuita y obligatoria, como si fuesen zonas verdes al servicio de un sector de plan parcial, evitando así su siempre discutida y litigiosa valoración expropiatoria (incluso su, a veces ciertamente, fraudulenta clasificación arbitraria de suelo rústico rodeado de urbano para bajar su justiprecio), e iniciando con ello el desbocado tsunami que ahora nos inunda todo el territorio con «ladrillos virtuales». Esta equidistribución reparcelatoria global del suelo urbanizable programado del Plan general, que ahorra la expropiación onerosa de los sistemas de equipamientos, incluidos o adscritos, y que permite la obtención gratuita de todo el suelo de los mismos, es la causa y el efecto cruciales de toda la singularidad excepcional del modelo hispano y que ahora no saben donde ni cómo encajar en su modelo algunos jueces en su buena fe equidistribuidora universal.

6. *La razón subconsciente en la lógica de las sentencias parece ser que late en que si ambos precios extremos lo son de la misma cosa o bien, uno alto y otro bajo, apreciados como válidos por sendos cualificados peritos tasadores, es porque —piensa el juez— será el mercado, siempre errático, el que haga oscilar tanto los precios (de 1 a 50 o 100!) debiendo entenderse como si fuese el alza u oscilación normal de los precios de cualquier otro bien en un mercado muy opaco. A un precio se le opone otro mayor, sin más problemas filosóficos, como ocurre todos los días en el mercado... De hecho, durante los cuarenta años anteriores la jurisprudencia ha estado aplicando a las expropiaciones forzosas no urbanísticas (como las que ahora nos martirizan) el criterio de un mayor precio mal y engañosamente llamado «real» de mercado, del vapuleado art. 43 LEF, siempre acercándolo a la valoración del mercado inmobiliario de la «expropiación sistemática» urbanística, entablando sesudas discusiones sobre si la causa expropiandi y el destino del suelo eran o no urbanísticos, típica disquisición escolástica parecida a la inefable y arbitrista meditación metafísica de si un sistema es general, local o supramunicipal, así, en términos absolutos, siendo igual para Madrid que para Bollullos del Condado.*

Porque —antes de seguir— no es posible creer que, a estas alturas de la disciplina de la economía urbana, nadie pretenda sostener, en un ejercicio de pura dialéctica inútil, que el valor «real» del mercado es el concepto abstracto de lo «verdadero en realidad» que, sin más, se ofrece y pacta en las transmisiones reales. En éstas obviamente el precio de intercambio real siempre tenderá a incluir los contenidos materiales y jurídicos que se incorporen como inseparables del bien en venta, tendiendo a alcanzar el mayor precio po-

tencial posible que los derechos virtuales le permitan incorporar en la cosa vendida; y si éstos derechos son además legales, razón de más. Porque nadie puede ignorar que si en el contenido material de la oferta del suelo se incluye ¡por mandato legal! el futuro valor del aprovechamiento urbano creado por el plan, es evidente que el vendedor no es tan tonto como para no clamar por ser ese el valor «real» que sabe le viene impuesto por el valor virtual expectante que le regala la ley; precio fácil de acordar, ya que el comprador también sabe que con ese precio adquiere todos los derechos legales urbanísticos que la ley le otorga-regala al dueño del suelo. Por eso el precio legal del suelo en España interfiere y viola las normas del libre mercado, precisamente al inyectar un precio ficticio, virtual, inmaterial e inexistente en el mismo bien, quintuplicando su valor inflacionariamente, según esté a un lado u otro de una raya discrecional.

La confusa amalgama en el mismo bien de sendos valores tan distintos y polarizados, según el contenido legal escondido en la cosa a expropiar, es la causa del cúmulo de desvaríos en estas apreciaciones que parecen subjetivas, ya desde el inicio de la esquizofrenia con la violenta y anómala irrupción de la Ley del Suelo de 1956. Y, por esta confusa opacidad de las valoraciones, muy probablemente, además, los peritos no han sabido hacerle ver al juez el contenido jurídico-económico y material radicalmente distinto de ambas valoraciones, una «forzosa» (o asistemática) y otra «sistemática» urbanística; ni los letrados le han sabido recalcar al juez que, si adoptaba esta última, las enormes consecuencias «sistémicas» que caerían sobre el Plan municipal harían inaplicable la propia sentencia en su pleno sentido urbanístico; salvo que se provocara que el Estado benefactor cargase con todas sus costes y consecuencias por hacer leyes así de confusas e injustas..., siendo ésta, parece ser, la línea jurisprudencial dominante y desde entonces severamente proseguida.

7. En efecto, parece como si en estos casos perentorios a los peritos tasadores y letrados se les hubiera pasado colocar al toro en suerte, para que los jueces pudieran rematar bien la faena con una igualada y más justa distribución final, ya que al dueño de la parte no prevista en el reparto del urbanizable (el del suelo rústico que deviene sistema general), al ser expropiado para una gran infraestructura, sale ganando con creces. Los así expropiados y favorecidos por estas Sentencias quedan injustamente mucho más beneficiados que los que se quedan con su simple suelo urbanizable y tienen que cargar con todos los deberes y costes de urbanización para su desarrollo, dado que, según tales sentencias, aquél ahora gozará íntegramente él sólo de los beneficios del alto precio que le pagan por la urbanizabilidad judicialmente sobrevenida de sus terrenos, sin ningún coste o carga que los merme, al no tener que compensar sus enormes beneficios limpios con ninguna carga, ni cesión gratuita, ni coste de urbanización (propios del suelo urbanizable del plan)... porque tales costes el juez se los pasa íntegros, fungibles e irrecuperables al Estado benefactor expropiante. ¡Para que aprenda!

Debían haberles recordado a los jueces que, si optaban por el valor urbanístico del «sistema» expropiatorio desechando el justiprecio de la expropiación «forzosa», tenían que especificar en su sentencia expresamente, alto y claro qué hacer con el bien, objeto o cosa virtual que cristaliza o concreta todo el valor urbanístico así apreciado por el juez: es decir, qué hacer con el llamado aprovechamiento urbanístico medio del plan que presta su edificabilidad y uso, precisamente para poder determinar el elevado precio urbanístico expropiatorio que motiva todo el litigio y que con tanta facilidad calculan las sentencias. Olvidar qué hacer con el cuerpo del litigio y dónde ponerlo es tan grave como si en un divorcio al juez se le olvidase decir con quién van los hijos del matrimonio y qué hacer con ellos. Constituye una dura lapidación del patrimonio público no hacer o no poder hacer efectivamente materializable dicho bien y todos sus derechos que con él han sido pagados y comprados. Pues eso es lo que las sentencias comentadas omiten lisamente: ¿cómo se modifica el Plan general que alteran desde la propia sentencia con la aparición de un sistema general imprevisible? ¿Dónde va a parar el corpus delicti del bien patrimonial adquirido en, con y por la expropiación «sistemática» (no así con la asistemática «forzosa») que, como bien infungible, inextinguible e imperecedero que es, no desaparece nunca?

Las sumas económicas acumuladas desde hace un decenio por tales sentencias ejemplares, junto con los acuerdos no recurridos de los Jurados Provinciales, deberían ser estadísticamente contabilizadas, porque están costando al Erario Público cuantías fabulosas, en una cruel rapiña de lento, impúdico desangrado de la Hacienda Pública española a una escala global sin precedentes en este país. Las grandes empresas constructoras y concesionarias de autopistas y otras obras públicas están muy seriamente considerando no volver a participar en los concursos donde haya expropiaciones, ya que al no ser legalmente beneficiarias de la expropiación, pero asumir su pago en los concursos, los costes imprevisibles sobrevenidos por tales sentencias hacen simplemente ruinosas, inviables, tales operaciones «a riesgo y ventura» de un justiprecio desbocado (del orden del 600 al 1.000% más, en indubitables suelos rústicos). Y los escasos intentos de demandas de lesividad del Estado contra algunas resoluciones de los Jurados Provinciales han sido rechazadas, sin entenderse muy bien por qué reclaman los abogados del Estado, cuando está aplicándose por extensión generalista, y más allá de los detalles tecnicistas, una ley de valoraciones urbanísticas que a casi nadie ha disgustado y a muchos complacido desde hace cincuenta años. ¡Incluso en las últimas sentencias se le impone al Estado las costas del juicio de hasta 3.000 euros por osar recurrir en casación. Pagano... y encima apaleado!

8. *Ni tampoco se plantean los letrados en las demandas por parte del Estado expropiante que, si el juez no valora el suelo bajo la ley de expropiación ‘forzosa’ o ‘asistemática’ de la LEF (1954), sino con la ‘sistemática’ o urbanística de las LLSS (1956-98), que, por ende, estas últimas leyes de valoraciones, en rigor, prevén únicamente dos vías posibles:*

- a) *O sigue intacto todo el aprovechamiento «creado» ex novo por la sentencia en manos del propietario y, por tanto, todos los suelos de sistemas generales deben ser objeto de «cesión gratuita y obligatoria» al órgano expropiante (preceptos de los deberes de los propietarios desde la LS56), sin que éste deba pagar ni un céntimo, porque al propietario en cuestión:
 - i) *o bien se le convierten sus terrenos en «sistema general adscrito» y se transfiere su aprovechamiento para hacerlo efectivo en uno o varios sectores excedentarios del suelo urbanizable, recuperando el propietario con creces su valor en esos sectores y cediendo gratis el suelo al Estado (como prevén todas las leyes desde LS76);*
 - ii) *o bien y análogamente pacta o conviene una muy favorable «ocupación directa» de sus terrenos que cede en el mismo acto, reconociéndosele registralmente la cuantía del aprovechamiento y el lugar en otro sector donde se le transfiere en un momento posterior de la gestión urbanística, como contenía la LS92;**
- b) *O el aprovechamiento «creado» ex novo por la sentencia pasa a manos del Estado expropiante, si es una operación muy urgente (como siempre), por la que al expropiar el suelo y su aprovechamiento a valores urbanísticos el Estado adquiere también todos los derechos urbanísticos de la propiedad del suelo que ha pagado en el justiprecio y ese mismo aprovechamiento pasa a ser un bien patrimonial estatal del que dispone libremente para su realización urbanística o venta de sus derechos, pudiendo recuperar su valor íntegro con la materialización de los cuantiosos derechos urbanísticos adquiridos en los sectores excedentarios a los que le adscribiese el juez, en los que poder hacer viviendas sociales o industrias, siempre de conformidad en lo demás con los planes urbanísticos; que es tal cual lo que debería suceder cabalmente si se quisiera hacer efectivo el mentado principio (pero no entendido, en absoluto) de la tan manida equidistribución de beneficios y cargas en el suelo urbanizable.*

Es muy cierto que la primera solución (a) implica la necesaria modificación puntual o parcial del Plan urbanístico local mediante convenios garantistas a tres bandas (Es-

tado, Municipio y propietarios) que pueda tramitarse urgentemente, mientras que empiezan las máquinas a ocupar y desbrozar los terrenos y, ciertamente teniendo ya hecho un protocolo normalizado para estos casos y no tener que improvisar tanto. Y la segunda (b) exige un órgano gestor en la Administración general o en sus órganos periféricos capaz de gestionar económica y urbanísticamente semejante cuantioso patrimonio estatal sobrevenido y repartido por diversos territorios con los cuantiosos aprovechamientos adquiridos en tantos planes y municipios en los que los Jurados provinciales o los tribunales le hubieran impuesto tales cargas onerosas. Es decir, haciendo legalmente efectiva, sea como sea, la equidistribución sistemática de los valores creados con la actuación sobrevenida por el «sistema de expropiación» urbanística, a la que el juez, al decidir «pasar-se» de la expropiación forzosa a la sistemática, ha conducido al Estado-pagador. Todo, menos quemar o destruir inútilmente el cuantioso capital público invertido en la adquisición de los aprovechamientos expropiados, pagados y luego convertidos en humos fatuos... ¡No es socialmente entendible ni políticamente excusable semejante dilapidación de tal fortuna con la quema de miles de millones del Erario público invertidos en pagar aprovechamientos que no han servido para nada!

¿Por qué, si no, ha de cargar el Estado con todos los costes y sobrevaloraciones que comportan estas sentencias y, sin embargo, no poder (o no saber exigir) participar en las plusvalías de los beneficios del aprovechamiento urbano que ha pagado al valorarle ese suelo de manera tan desmesurada y sin contrapartida de cargas urbanísticas de ningún tipo? ¿Por ser un Estado tan «benefactor» (o dispendioso) que reparte beneficios de una caja sin fondo que nutre el urbanismo ilimitado de nuestro territorio? Tal vez, esta hispana concepción del Estado magnánimo y dadivoso que es impúnemente saqueado por la avidez privada deba rebuscarse en los arcanos de la ideología socio-política española de la «sopa boba»... En todo caso, los Magistrados parece que están presionando al Estado para que recapacite sobre la interpretación impuesta de semejante ley urbanística anómala, caprichosa, demasiado discrecional que conduce, por Derecho y en presunta Justicia, a aberrantes resoluciones. Porque lo más grave es que, visto desde la opinión de cualquier observador extranjero de buena fe, los jueces tienen muy buenas dosis de razón al sancionar críticamente esta ley por conducir a situaciones injustas, desiguales, arbitrarias, artificiosas y anticonstitucionalmente —esto sí es claro— incentivadoras de la especulación urbanística.

9. Pero, al fin y al cabo, ¿cuál es la diferencia entre una y otra valoración legal, forzosa o sistemática, si ambas son meras maneras técnicas de tasar un mismo bien? Permitámonos por un instante refrescar las bases de la disciplina, que es cosa muy pertinente.

Los Magistrados de tales Sentencias conocen perfectamente que la esencia de la diferencia entre la expropiación «forzosa» (LEF 1954) y la expropiación «sistemática» (LS 1956) es que en la «forzosa» sólo se valora el dominio real desnudo del suelo, siendo bienes fungibles, extinguidos todos los aprovechamientos agrarios o rústicos que hubiera podido producir en los años venideros. Y por ello se paga un justiprecio real de la renta de posición del precio en sí mismo, junto con las indemnizaciones por los cultivos actuales y potenciales perdidos, pero «sin tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan, ni tampoco las plusvalías previsibles para el futuro», art. 36.1, LEF. Y también por ello mismo, si no llega a afectarse al dominio público o se cambia el uso que justificó la causa expropiandi se generan derechos de reversión a favor del último propietario, al entenderse que hay un «enriquecimiento injusto» del órgano expropiante que hubiera alterado el fundamento del justum-pretium pagado en su día por dicho fundo.

Mientras que en la expropiación «sistemática» de todas las leyes del suelo (1956 y ss.) por el llamado «sistema de expropiación», ni se molestan en valorar el suelo rústico como tal, sino que únicamente se calcula el valor virtual futuro del suelo o aprovechamiento urbanístico medio que el plan ha depositado sobre los suelos urbanizables, que es cincuenta veces superior al rústico. Se efectúa así una segregación real, una escisión que separa objetivamente el bien accesorio o «suelo» edificable o aprovechamiento volante, de la nuda

propiedad del suelo. Esta segregación objetiva permite poner a salvo el valor de la cosa vuela, conferido por el aprovechamiento urbanístico virtual —por ende, sólo puede ser en las clases de suelos urbanos o urbanizables, precisamente donde el plan sólo engendra aprovechamientos urbanísticos ciertos y seguros—, ya que dicho aprovechamiento (y su valor) es por su naturaleza un bien no fungible, inextinguible, semoviente, reconvertible y de precio creciente en el mercado al paso del tiempo, hasta que sea materialmente construido en que se convierte en inmueble. Todo ello a cambio de que el dueño del suelo «ceda onerosa y obligatoriamente» al expropiante el dominio de la nuda propiedad del suelo, cobrando por ello como indemnización y para que no proteste nunca más, un justiprecio virtual «injusto» (o «injustiprecio») tan elevado como sea la repercusión previsible por el aprovechamiento virtual (bien no fungible) que le hubiese atribuido el plan a cada metro cuadrado de su suelo. Y por ello, la aplicación del sistema de expropiación, en tanto que sistema de ejecución urbanística, no genera nunca derechos de reversión, por muchos cambios que sobrevengan en el plan que lo legitime y en sus reformas posteriores (ius variandi), porque en su tasación ya se incorporó como patrimonio del dueño, sin serlo, el futuro valor virtual añadido por el plan, para que no se quejara.

Y toda esta original expropiación «sistemática», finalmente es un caso especial de la sui generis reparcelación española —columna vertebral del sistema del modelo urbanístico español (no simple técnica instrumental, como fuera en sus inicios)— que es la causa de que se haya generado el exclusivamente español principio de la equidistribución de beneficios y cargas en el urbanismo. En una y otra, la clave es la corporeización material-inmaterial del bien semoviente llamado aprovechamiento urbanístico que es —todo a la vez y según su grado de metamorfosis— un derecho virtual, un bien de valor económico creciente y una cuantía fija y estable, materializable —al fin de su vida errante— en ladrillos y casas. En la reparcelación española (en ninguna más del mundo, salvo en Colombia) el aprovechamiento se traslada y transfiere incólume de un sitio a otro como propiedad móvil del dueño del suelo de donde emerge, artificio precisamente creado en beneficio privado para poder obligar a la sedicente «carga» de ceder gratis al municipio el suelo liberado con su transferencia volandera; mientras que con la expropiación sistemática se compran ambas cosas, suelo y su aprovechamiento, dedicando el suelo a los usos lucrativos y/o públicos que mande el plan, pero el valor de la cuantía del aprovechamiento pagado se ha de reconvertir en edificación material en donde diga el plan, recuperándose íntegra la inversión pública de la indemnización abonada. Cosa que los peritos se han olvidado de decirles a los jueces para prevenir los desastrosos efectos jurídico-económicos de las sentencias mencionadas.

Este misterioso y mundialmente único aprovechamiento urbanístico «medio» o «tipo» se comporta como un bien no fungible que es, sustituye al justiprecio expropiatorio y se hace fijo, pero dúctil, plástico, se aplasta, se comprime, se estira, pudiendo adquirir diversas formas y alturas con iguales volumen y masa totales y se transfiere «flotando» a otro lugar, como activo líquido monetarizable que es, aun manteniendo sus señas de identidad «hipotecaria-real» de la propiedad de la que «surgiera» —como Venus de la espuma— faltándole muy poco para su titularización en emisiones de valores cotizables en el mercado organizado (ya lo son en Colombia). Pero no desaparece nunca, es inextinguible, es un derecho real hipotecable desde antes de existir y, cuando el edificio que lo haya materializado en ladrillos se incendie, arruine o derrumbe, vuelve a renacer de sus cenizas, como un mítico Ave Fénix; es como un material plástico separable del suelo, su superficie de apoyo o soporte, pero que adquiere vida propia con independencia del fundo sobre el que se deposita, desde que se aprueba el plan que lo genera. Lo cual hace que la reparcelación española y la expropiación «sistemática» —que fue inventada precisamente para la sustitución edulcorada de la «forzosa», gracias a la movilidad del vuela y su valor que le otorgaba el aprovechamiento— son una y la misma institución jurídico-económica de gestión u operación transformadora del mismo bien o cosa, central al modelo español, y que se expresa en ambas mediante el aprovechamiento urbanístico.

Pero ni la reparcelación hispana, ni la expropiación «sistemática» tienen nada que ver con la expropiación «forzosa» de la LEF, precisamente porque en aquellas la base del va-

lor reside en un bien semoviente, no fungible y transferible, en el inextinguible aprovechamiento, el cual puede florecer tanto en un suelo inexistente y virtual, como en uno de cemento y asfalto; mientras que en la LEF el uso agrario fenece irreplicable al privarle de su suelo natural no pudiendo florecer nada en el cemento que lo sustituye.

10. Los principios jurídicos en que los Magistrados amparan su justificación económica son, como se ha traslucido, los tres comodines del Derecho español en estas tesituras: el principio de la certidumbre económica o de la «seguridad jurídica», el principio de la envidia o, más refinadamente, el del «agravio comparativo» y, en congruencia con ello, el principio de equiparación de situaciones desiguales.

Lo paradójico de la insólita construcción de la vigente legislación urbanística, fundada en el intervencionismo estatalista del régimen franquista sobre el mercado normal de bienes inmobiliarios —y que es lo que descoloca definitivamente a los jueces y observadores extranjeros— es que la ley urbanística exige marcar una raya (expresión de la clasificación del suelo) sobre una misma finca rústica, por ejemplo, segregando el futuro suelo que será urbanizado del que seguirá siendo rústico o no urbanizable. Con ese mero acto ya crea valores «legales» (no de mercado) muy, pero que muy, diferentes entre uno y otro lado de la raya del mismo predio. Cuando el juez contempla que la misma finca puede ser dividida por dicha raya y los peritos tasadores le dicen que con la porción de un lado de la raya el dueño se enriquece injustamente por llamarle «urbanizable», y que con la otra parte, más allá de la raya de la misma finca, no sólo no se enriquece nada, sino que luego es expropiada forzosamente a valor rústico 50 o 100 veces «inferior» al de la otra parte, y para poner vías, aviones y trenes que son equipamientos generales, el juez se queda atónito y su espíritu crítico en pro de la Justicia universal no puede comprender que dos cosas, en principio, iguales (dos trozos de la misma finca) puedan valorarse tan desigualmente... Y se arroja, cual quijote justiciero, sobre la insoportable injusticia y sospecha fundada y generalizada de que el Plan municipal albergara un «propósito fraudulento en tal forma de proceder con la finalidad única de evitar el valor urbanístico en la expropiación realizada» (STS 29-05-99), deshaciendo todo género de agravios, enderezando torceduras, enmendando sinrazones, sanando maleficios, sancionando abusos y castigando a los gigantes y malandrines que hacen tales entuertos con las haciendas privadas.

Situado ante el ejercicio de la Justicia en vivo y en directo, y no pudiendo decirle al legislador que cambie la ley injusta e iguale las cosas y derechos que son iguales, independizando el justiprecio del bien per se del uso o finalidad accesoria a que se destine (claramente dejándolo al margen de la legitimación de la causa expropiandi) y haciendo los estatutos económico-jurídicos de ambos trozos idénticos ab initio —como en el resto del mundo—, ni pudiendo optar —como le hubiera exigido el sano sentido del interés público— por igualar ambas partes por abajo, por el precio de la rústica más barata (dado que la litis viene motivada por esa parte demandante), se ve obligado, pues, a aplicar el principio de equiparación situacional de que «bienes iguales deben tratarse como iguales» —además del principio general de evitar el «agravio comparativo» que implicaría semejante trato asimétrico— y, haciendo un uso magnánimo de la Justicia (superando el Derecho y la Ley), decide que ambos fragmentos de suelo idénticos ab initio deben igualarse por arriba, por el valor medio de la otra porción urbanizable graciosamente beneficiada.

El juez actúa pues con la justa y benéfica finalidad de que, gracias al sano principio de la equidistribución, todos puedan disfrutar de los beneficios de la urbanización que reparte dones sin cuento por el ancho campo... Situado el juez ante dos justiprecios tan desiguales sobre la misma finca, y atónito por cómo pueden pasar por válidas dos valoraciones con semejante dislocación esquizofrénica de la misma realidad (sabiendo, como todo juez bien informado, que esa esquizofrenia legal es un caso único en el Derecho comparado universal), opta clarivamente por la tasación más generosa y pacífica. Sin duda lo que haríamos todos. Y ya que los justiprecios de los valores de mercado, arrojados sobre la mesa sin inmutarse por los técnicos y expertos neutrales, observa que osci-

lan tanto como de 1 a 100, adopta uno de ellos, el más favorable al expropiado o un salomónico valor medio equidistante, sin dudarlo.

11. Últimamente, no obstante, algunas sentencias ya han empezado a replantearse esta dura línea jurisprudencial de castigo inmisericorde al Estado, arguyendo que si el sistema general estatal no figuraba ya en el plan municipal vigente no cabía incluirle en el reparto del urbanizable; o que aunque figurase señalado debería entenderse como una dotación supramunicipal no equidistribuble sólo entre los propietarios del urbanismo municipal (línea que toma base en la reciente y muy errónea ley 53/2003 de acompañamiento de los presupuestos, sacada de prisa y corriendo para intentar detener precisamente esta sangría, al diferenciar los sistemas generales municipales de los supramunicipales ¡como si éstos no pudiesen cederse incluidos en el suelo urbanizable cuando así lo prevea y calcule el propio Plan o su congruente modificación!). Seguimos anclados en la preconstitucional concepción de que «el fin justifica los medios»: el fin para el que se expropia determina que el precio que se paga al expropiado varíe según lo que vaya a hacer el Estado que se lo adquiere, en una filigrana escolástica insólita que no se puede sostener por más tiempo: parecido a pagar muy poco al herrero por un kilo de hierro si es para forjar herraduras de caballo, pero 50 veces más si es para forjar un Chillida o un Oteiza.

Ante esta onerosa avalancha de puyazos en toda la cerviz del Estado, se han empezado a elevar a los Tribunales Superiores de Justicia recursos de lesividad patrimonial del Estado, alcanzando ya, por fin, una de las últimas sentencias más sonadas del TSJ de Castilla-León⁵, que parece marcaría la línea argumental para empezar a reconducir la labor justiciera y meritoria de la jurisprudencia del Supremo, pero matizando las circunstancias de cada caso y la categoría o rango del equipamiento causante, intentando aliviar la sangría que esos puyazos infringen. Esta nueva línea no osa plantear crudamente al Estado la necesidad perentoria de modificar una vetusta y preconstitucional ley como la LS del 56 que sigue manteniendo una afilada espada de Damocles sobre la totalidad del sistema urbanístico español forjado por ella...

Esperamos, conteniendo el aliento, hasta ver la casación ante el Tribunal Supremo y si ello empieza a enderezar esa aplicación reiterada de una jurisprudencia lesiva para el Estado, pero ejemplar en manos de un buen magisterio educativo de «la letra con sangre entra».

Y por ahora dejaremos para el próximo editorial el ver la línea expansiva que ha llegado a adoptar este concepto redistributivo, perecuativo y globalista del valor del aprovechamiento urbanístico virtual en manos de las buenas intenciones ecológico-públicas de alguna Comunidad Autónoma.

Los trabajos que han sido seleccionados de entre todos los remitidos a la Revista durante 2003 y 2004 y que se publican en este número misceláneo cubren, como siempre, un amplio espectro que va, de más amplio y global a más particular y concreto, desde el análisis regional de las infraestructuras de los fondos estructurales de la política comunitaria europea hasta la articulación de una plataforma logística multimodal en áreas urbanas centrales:

1. En el artículo que abre el número, «Efectos de la política regional comunitaria sobre la dotación de infraestructuras: la contribución de los fondos estructurales (2000-2002)», sus autores, Raúl MÍNGUEZ FUENTES, Técnico del Servicio de Estudios del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, y Carolina AGUADO MARISCAL, consultora, abordan la positiva incidencia, a través del Marco Comunitario de Apoyo, que ha comportado la im-

⁵ Demanda de lesividad n.º 602/2003, Sentencia del TSJ C-L, de 1/07/04, ponente Excm.ª Sr.ª Dña. M. BEGOÑA GONZÁLEZ GARCÍA.

portante inyección financiera sobre las dotaciones de infraestructuras sociales y de transporte en el cumplimiento de los objetivos estratégicos fundamentales de algunas regiones españolas.

2. *El Dr. Economista Antonio VÁZQUEZ BARQUERO, Catedrático del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la UAM, en su trabajo sobre «El desarrollo urbano de las regiones periféricas de la Nueva Europa: el caso de la ciudad de Vigo en Galicia», sostiene que la dinámica de las ciudades y regiones periféricas no está basada sólo en su potencial de desarrollo y su accesibilidad territorial, sino que reside en el buen funcionamiento de las fuerzas que impulsan los procesos de desarrollo creadores de economías externas como las que generan la organización de su producción, la difusión de innovaciones, la ordenación territorial y sus adaptaciones institucionales, para lo que se ha basado en el análisis de la región urbana de Vigo.*

3. *El Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Nantes (Francia), René HOSTIOU, en un artículo que nos enviara hace ya tiempo sobre «Utilidad pública y Democracia de proximidad», desarrolla el concepto y uso de la utilidad pública legitimante de la expropiación, explicando cómo la reciente Ley Démocratique de proximité, de 27 de febrero de 2002, modifica las modalidades de legitimación de esta causa expropiandi, exigiendo una mayor intervención del principio de participación y del debate público y democrático en las decisiones de ordenación urbanística, con una ampliación de las funciones atribuidas a la Comisión Nacional del Debate Público. Dado su enorme interés, la Revista ha considerado necesario complementar el trabajo con la traducción de los principales artículos al respecto de la Ley mencionada.*

4. *En el artículo sobre «Pertinencia y urgencia del mejoramiento barrial en Latinoamérica», del Dr. Ingeniero Industrial Julián SALAS SERRANO, se describen los esfuerzos para paliar el acuciante problema de la tugurización de la vivienda en gran parte de la población americana con programas multisectoriales de mejora de barrios aplicando políticas no convencionales contra la pobreza, la salud, las economías familiares, seguridad, dinamización social, etc.*

5. *Siguiendo con otro trabajo sobre las nuevas técnicas urbanísticas en Iberoamérica, el arquitecto Augusto César PINTO CARRILLO, desarrolla en «La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia: algunas referencias sobre la experiencia de Japón» un análisis comparado de la reciente implantación del 'reajuste de tierras' colombiano contrastado con la reparcelación japonesa, experiencia que paradójicamente, siendo muy distinta, está supliendo desde hace cinco años la triste incuria cultural oficial española que no se ha movido por transmitir la larga experiencia de medio siglo de nuestra reparcelación y ayudar a evitar sus errores; técnica que es, en cambio, la directa inspiradora de su 'reajuste de tierras' inserto en la trascendental Ley colombiana 388/1997, verdadera innovación metodológica que ya está repercutiendo en toda Iberoamérica.*

6. *En el trabajo «De la taylorización a la vertebración del territorio valenciano: nuevas redes y jerarquías urbanas», del Dr. Gabino PONCE HERRERO, Catedrático de Geografía Humana del Departamento de Geografía Humana Universidad de Alicante, se mantiene que tras la crisis manufacturera postfordiana y con las nuevas estrategias públicas de nivel local y privadas de carácter empresarial se está reestructurando el territorio valenciano como un espacio económico productor de recursos y activos concretos, según políticas de vertebración regional.*

7. *También sobre la región valenciana, en el trabajo «Mitos y realidades del Agente Urbanizador», el arquitecto urbanista Gerardo ROGER FERNÁNDEZ, Profesor de Urbanísti-*

ca, Universidad Politécnica de Valencia, como repasando el decenio de aplicación de la LRAU, argumenta contra la difusión de algunas críticas injustificadas al «modelo valenciano», aportando datos estadísticos relevantes sobre su verdadera realidad (no existe tal concentración de urbanizaciones en pocas manos, por ejemplo), esclareciendo dudas y también proponiendo mejoras.

8. Finalmente, en el trabajo sobre «Oportunidades y problemas de las infraestructuras logísticas en ámbitos urbanos: el caso de Valladolid», Basilio CALDERÓN CALDERÓN, Hénar PASCUAL RUIZ-VALDEPEÑAS y Luis Jesús PASTOR ANTOLÍN, Profesores Titulares del Departamento de Geografía de la Universidad de Valladolid, presentan un trabajo sobre las ventajas locacionales futuras de Valladolid para asentar una plataforma logística multimodal, que resuelva además los problemas actuales de ordenación industrial y del transporte en la ciudad.

En la sección del **Observatorio Inmobiliario** que lleva Julio RODRÍGUEZ, seguimos observando muy parecidos síntomas de expansión inmobiliaria a los que han marcado con sorprendente contumacia el primer quinquenio del nuevo milenio, aunque queramos ver los indicios del descenso de la aceleración.

En la sección **Internacional** tenemos interesantes trabajos sintéticos de G. BACHHOFER (Alemania) «Zwischenstadt, entre la ciudad y el campo: sobre la recuperación de la capacidad operativa del planeamiento regional», que con ello nos envía su primera colaboración; otros de N. CLICHEVSKY con «Normas urbanísticas y modificaciones territoriales en los 90 en el AMBA», de R. PESCI con «Sustentabilidad y lentitud» (ambos de Argentina), de Federico OLIVA desde Italia nos envía su crónica «¿Hacia dónde va Milán?» y de R. SEGRE (Brasil) que con «Medio siglo de Urbanismo habanero: entrevista a Mario Coyula» nos brinda una extensa entrevista al personaje clave del urbanismo de la Habana de los últimos tiempos.

Es en esta sección Internacional donde la Revista quiere mejorar y ampliar nuestro grupo de expertos colaboradores para que nos informen a todos de lo que está pasando en otros países. Por ello ya en el número anterior **CyTET 141-142** incluimos una primera crónica densa y extensa de nuestra nueva «corresponsal» en Suiza, Sara LUZÓN: «La planificación territorial en Suiza» (pp. 704-10). Mas, no pudimos darle la bienvenida en el mismo editorial por ser un monográfico y no querer hacer esperar la publicación de su interesante crónica. Hemos alcanzado una provechosa fusión de tres expertos trabajando en equipo, dos desde Alemania y una desde Suiza, con quienes vamos a compartir sus informaciones en una suerte de fuego cruzado: el Profesor Matthias NOELL y Gudrun BACHHOFFER desde Alemania, mientras Sara LUZÓN nos informará desde la Suiza alemana (Zürich). Herr Dr. Matthias NOELL, es investigador del arte, arquitectura y patrimonio por la Universidad Bamberg y la Universidad Técnica de Berlín desde 1994, siendo ahora Profesor Asistente en la Cátedra de Historia del Urbanismo, ha publicado numerosos trabajos y monografías sobre Historia de la arquitectura y del patrimonio histórico, dando conferencias en Suiza, Alemania, Francia y últimamente también Vitoria-Gasteiz (cfr. <http://www.gta.arch.ethz.ch/d/kolleg/mitarbeit.php>). Frau Gudrun BACHHOFFER es diplomada en Ingeniería por la Universidad de Stuttgart desde 1999, ha estudiado urbanismo en Aachen (con nuestro estimado Juan RODRÍGUEZ LORES, corresponsal de CyTET durante tantos años), Stuttgart y Madrid, y realizado diversos proyectos en Londres, Oregón, Madrid, Stuttgart, siendo actualmente arquitecta independiente. Y Frau Sara LUZÓN CANTO es arquitecta urbanista por la UP Madrid desde 2000, actualmente es Investigadora del Graduiertenkolleg de la ETH Zürich, con diversas publicaciones en historia de la tratadística en la arquitectura y el urbanismo, investigando ahora sobre la morfología urbana, las colonizaciones internas y políticas territoriales en países europeos en la primera mitad del siglo XX. Esperamos poder contar con sus inestimables colaboraciones desde ambos países fundamentales de Centroeuropa, debiendo reconocer y agradecer que la labor árdua y premiosa de traducir los originales en alemán recaerá sobre Sara LUZÓN, la parte hispana del equipo.

*Finalmente, en la sección de **Documentación**, además de las más interesantes leyes recientes salidas del Estado y de las Comunidades Autónomas, en la **Memoria Histórica** se recoge el último de los tres proyectos de ley no-natos del primer tercio del s. XX que empiezan a preparar una reestructuración del urbanismo operacional, orientado a la gestión, del problema del extrarradio madrileño, en concreto el Proyecto de Ley de Bases de su urbanización, de García Prieto de 1918. Con el otro proyecto fallido de Chapaprieta de 1923, dejan todo madurado para el último gran impulso municipalista del Estatuto Municipal de la dictadura primoriverista, previo al largo período de cuarenta años de la subsiguiente dictadura (porque a la II República casi no le dio tiempo a legislar en esta materia).*



Estudios



Efectos de la Política Regional Comunitaria sobre la Dotación de Infraestructuras: La contribución de los fondos estructurales para su mejora (2000-2002)

Raúl MÍNGUEZ FUENTES & Carolina AGUADO MARISCAL

Técnico del Servicio de Estudios del Consejo Superior de Cámaras de Comercio & Consultora Independiente.

RESUMEN: La actual política regional de la Unión Europea en los territorios más retrasados se lleva a cabo básicamente a través del Marco Comunitario de Apoyo (MCA) 2000-2006. Durante su primer trienio ha significado una importante inyección financiera para el cumplimiento de los objetivos estratégicos fundamentales de las regiones españolas incluidas en el Objetivo 1 de la política regional europea. En concreto, la atención explícita al ámbito de las infraestructuras en el citado MCA ha propiciado que buena parte de las medidas articuladas en dicha estrategia hayan ejercido una destacada influencia sobre las dotaciones de infraestructuras sociales y de transporte de las regiones españolas implicadas. A partir de la observación de la evolución de las dotaciones de infraestructuras en el contexto de las ayudas europeas, y de su impulso relativo en el período, es posible extraer conclusiones relevantes acerca de la incidencia de la política regional comunitaria sobre las infraestructuras de los territorios Objetivo 1.

Descriptores: Fondos estructurales. Política regional comunitaria. Infraestructuras. Convergencia.

I. INTRODUCCIÓN

La política regional comunitaria encuentra su aplicación práctica a través del Marco Comunitario de Apoyo (MCA), instrumento financiero entre cuyas directrices figura la ampliación y mejora de las infraestructuras de las regiones Objetivo 1, como vía necesaria para alcanzar la senda de crecimiento económico sostenido. Estas regiones, caracterizadas por la existencia de una renta per cápita por debajo del 75% del promedio de la Unión Europea, han experimentado desde finales de los años ochenta un indudable impulso y fortalecimiento de sus infraestructuras económicas y sociales (cfr. SOSVILLA-RIVERO Y HERCE, 2003).

En este sentido, transcurridos tres años completos de aplicación del MCA programado para el período 2000-2006, resulta de sumo interés realizar una serie de ejercicios analíticos para conocer el desarrollo y resultados de la aplicación de las medidas previstas en materia de infraestructuras, como vía para la realización de posteriores evaluaciones y juicios (cfr. SOSVILLA-RIVERO, 2003).

2. INFRAESTRUCTURAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO REGIONAL

La importancia de la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos para el desarrollo económico de un país es un

Recibido: 16.12.2003. Revisado: 12.07.2004.
e-mail: rminguez@cscamaras.es

Parte del trabajo se corresponde con un fragmento de la Evaluación Intermedia del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para las regiones Objetivo 1, proyecto financiado por el Ministerio de Hacienda (cfr. QUASAR, 2003).

hecho ampliamente reconocido y que ha suscitado un creciente interés entre economistas y políticos, especialmente a partir de la década de los ochenta, a raíz de la búsqueda de una explicación de la caída de la productividad en los países desarrollados (cfr. BIEHL, 1986). Dicho interés se ha renovado recientemente con la consideración de algunos nuevos tipos de infraestructuras, particularmente las relacionadas con los sectores de la telecomunicación y la información, llamadas a desempeñar un papel cada vez más relevante a la hora de promover el crecimiento económico de cualquier país o región en las próximas décadas (cfr. CUADRADO, 1996).

Como consecuencia de tal preocupación, durante los últimos años ha aparecido una importante cantidad de trabajos en la literatura económica dedicados a evaluar los efectos del gasto del sector público sobre la producción del sector privado y sobre el crecimiento de la productividad (cfr. DRAPER, 1994).

En el plano teórico, la relación existente entre crecimiento económico e infraestructuras públicas fue examinada inicialmente por Arrow y Kurz a comienzos de la década de los setenta, si bien no recibió un tratamiento cuantitativo hasta el trabajo de RATNER (1983) en el que se evaluó para el caso norteamericano. Posteriormente, se han realizado múltiples ejercicios, destacando los estudios de Barro, Jones, Cassou, Lansing y, especialmente, la contribución de Aschauer, en el marco de los denominados modelos de crecimiento endógeno. Este último autor desarrolla un modelo de crecimiento endógeno que contempla el capital público como un factor de producción adicional, utilizando dicho modelo para explicar las diferencias en las tasas de crecimiento regionales.

La premisa subyacente de este tipo de trabajos es que la inversión pública en infraestructuras puede afectar positivamente a la productividad de los factores privados y, por consiguiente, estimular la inversión y la producción privadas. En efecto, mediante la generación de economías externas y la consiguiente reducción en los costes de producción en las diferentes actividades, la provisión de capital público desempeña un papel fundamental a la hora de establecer las bases para un crecimiento sostenido y equilibrado (cfr. COMISIÓN EUROPEA, 1999).

Esta relación entre el capital público y la productividad de los factores privados de producción se conoce en la literatura como la “hipótesis de Aschauer”, dado que apareció originariamente en el artículo pionero de Aschauer (cfr. ASCHAUER, 1989). En dicha literatura sobre la contribución del capital público en infraestructuras al crecimiento de la productividad, existen dos enfoques alternativos utilizados para contrastar la hipótesis de Aschauer, basados, respectivamente, en funciones de producción y de costes (cfr. ARGIMÓN, 1994).

La conclusión que se extrae es que las aproximaciones analíticas realizadas hasta la fecha presentan como nexo común el hecho de que el progreso de las naciones se basa en buena medida en la cantidad y calidad de las redes de comunicaciones y suministros, las cuales permiten un fácil acceso a los recursos naturales y técnicos (cfr. RIETVELD, 1993). Es por ello que las infraestructuras son determinantes esenciales de la productividad, el crecimiento y la competitividad, porque ayudan a reducir los costes de transporte, expanden el mercado, facilitan la transmisión de la información y el conocimiento, y aúnan prosperidad económica, calidad de vida y eficacia comercial. Todo ello sin olvidar el consenso en la literatura económica, corroborado por la evidencia empírica, confirmando que una alta dotación de capital público es condición necesaria, aunque no suficiente, para que se produzca un elevado nivel de desarrollo económico (cfr. SPIEKERMANN, 1999; cfr. CAMPOS, 2002).

3. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS Y EL MARCO COMUNITARIO DE APOYO (MCA) 2000-2006

3.1. Las infraestructuras en el MCA

Las políticas regionales aplicadas en el seno de la Unión Europea aparecen determinadas por las directrices plasmadas en el correspondiente Marco Comunitario de Apoyo (MCA). Para el caso español, el MCA para las regiones españolas del Objetivo 1, objeto del presente análisis, constituye el instrumento financiero de ayudas estructurales más amplio para el período 2000-2006 (cfr. MINISTERIO DE HACIENDA, 2000).

FIG. 1. Medidas MCA 2000-2006. Programación de la ejecución y eficacia

Eje	Medida	Nombre Medida	Compromisos programados 2000-06 (€)	% MCA programado	A. Compromisos programados 2000-02 (€)	B. Pagos realizados 2000-02 (€)	Eficacia (B/A)
1	1	Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios	3.054.138.896	5,07%	1.299.657.089	792.915.530	61,01%
	10	Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas	1.186.539.615	0,41%	104.347.758	78.471.885	75,20%
	2	Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas	416.626.967	2,01%	514.935.550	328.096.566	63,72%
	3	Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas	90.523.858	0,76%	195.428.236	137.614.195	70,42%
	4	Apoyo a empresas relacionadas con la economía social	40.513.032	0,14%	34.851.054	20.570.359	59,02%
	5	Mejora de las condiciones de financiación de las empresas	420.783.174	0,04%	10.765.648	6.067.610	56,36%
	51	Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios	35.515.409	0,74%	189.059.707	130.587.322	69,07%
	53	Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas	241.413.548	0,05%	12.860.447	2.690.647	20,92%
	55	Mejora de las condiciones de financiación de las empresas	60.262.279	0,40%	103.735.222	63.305.953	61,03%
	56	Apoyo a la internacionalización y promoción exterior	19.154.284	0,10%	25.421.383	9.127.099	35,90%
	57	Promoción del capital organizativo de las empresas	185.326.104	0,03%	8.910.136	4.727.497	53,06%
	6	Apoyo a la internacionalización y promoción exterior	81.122.832	0,34%	85.988.247	58.109.409	67,58%
	7	Promoción del capital organizativo de las empresas	639.150.556	0,13%	33.424.549	16.934.733	50,67%
	8	Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo	680.373.706	1,07%	273.568.931	166.622.482	60,91%
	9	Apoyo a la transformación, promoción y comercialización de los productos pesqueros (incluida acuicultura)	271.725.054	1,20%	306.827.640	213.102.394	69,45%
2	1	Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo	594.957.813	1,00%	256.482.848	130.171.401	50,75%
	2	Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	1.371.213.019	2,27%	581.276.825	366.240.975	63,01%
	3	Equipamiento científico-tecnológico	724.208.396	1,19%	306.547.433	124.926.548	40,75%
	4	Transferencia tecnológica	123.608.004	0,20%	50.989.719	7.441.958	14,60%
	5	Centros públicos de investigación y centros tecnológicos	341.690.060	0,58%	147.834.705	69.355.621	46,91%
	52	Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	33.578.570	0,07%	17.368.919	17.340.566	99,84%
	53	Equipamiento científico-tecnológico	15.972.853	0,03%	7.683.797	15.972.853	207,88%
	54	Transferencia tecnológica	2.721.429	0,00%	1.170.000	15.636	1,34%
	55	Centros públicos de investigación y centros tecnológicos	5.212.858	0,01%	2.241.429	5.172.305	230,76%
	6	Grandes instalaciones	66.771.430	0,11%	28.534.504	33.101.646	116,01%
7	Sociedad de la información	516.716.988	0,82%	209.141.964	164.356.555	78,59%	

Eje Medida	Nombre Medida	Compromisos programados 2000-06 (€)	% MCA programado	A. Compromisos programados 2000-02 (€)	B. Pagos realizados 2000-02 (€)	Eficacia (B/A)
	71 Potenciación del acceso a los nuevos servicios digitales: Acceso a Internet	483.197.452	0,64%	164.801.000	0	0,00%
	72 Acceso a infraestructuras y servicios digitales	269.598.319	0,20%	51.904.171	0	0,00%
	73 Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT)	100.606.102	0,11%	28.961.191	25.377.514	87,63%
	74 Apoyo a la introducción de la Sociedad de la Información y del comercio electrónico	63.064.064	0,07%	18.154.072	12.019.111	66,21%
	75 Aplicaciones y sistemas dinamizadores de la Sociedad de la Información	30.852.030	0,03%	8.881.286	0	0,00%
	76 Aplicaciones para la Educación	17.776.019	0,02%	5.117.132	4.148.710	81,07%
3	1 Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas	2.736.978.904	4,39%	1.126.277.184	467.903.432	41,54%
	10 Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria	751.102.571	0,78%	200.838.367	124.612.847	62,05%
	2 Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua	767.069.059	1,31%	335.563.668	190.729.615	56,84%
	3 Saneamiento y depuración de aguas residuales	203.745.744	1,15%	296.098.093	221.376.460	74,76%
	4 Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados	350.408.592	0,26%	67.519.436	21.265.098	31,49%
	5 Actuaciones medioambientales en costas	2.530.292.650	0,54%	139.410.991	67.476.368	48,40%
	6 Protección y regeneración del entorno natural	71.034.591	4,30%	1.104.251.448	206.105.349	18,66%
	7 Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental	71.519.237	0,10%	24.868.281	14.102.007	56,71%
	8 Regeneración de suelos y de espacios	1.080.797.348	0,09%	24.204.543	15.179.383	62,71%
	9 Selvicultura	475.485.136	1,80%	462.954.525	343.736.025	74,25%
4	1 Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación	1.203.678.844	2,20%	565.201.996	517.004.843	91,47%
	10 Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	202.260.824	0,77%	197.604.132	106.102.851	53,69%
	11 Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	1.525.449.261	0,30%	78.135.699	39.732.265	50,85%
	12 Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica	57.517.771	2,61%	668.914.530	720.132.387	107,66%
	13 Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/reglada	103.356.957	0,10%	25.970.525	13.789.046	53,09%
	14 Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de Formación Profesional	209.396.221	0,19%	49.098.252	19.322.914	39,36%
	15 Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria	212.284.917	0,34%	86.996.523	87.773.463	100,89%
	16 Mejorar la empleabilidad de las mujeres	43.904.513	0,33%	85.771.702	39.758.948	46,35%

Eje Medida	Nombre Medida	Compromisos programados 2000-06 (€)	% MCA programado	A. Compromisos programados 2000-02 (€)	B. Pagos realizados 2000-02 (€)	Eficacia (B/A)
17	Fomentar la actividad empresarial de las mujeres	43.037.445	0,07%	17.510.055	9.908.836	56,59%
18	Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral	2.191.143.112	0,06%	16.669.343	9.766.841	58,59%
2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	355.814.237	3,68%	944.054.381	479.162.353	50,76%
3	Sostener la consolidación del empleo existente	92.746.307	0,59%	151.960.751	102.162.793	67,23%
4	Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y la estabilidad del empleo	3.538.739.866	0,15%	37.345.747	15.144.207	40,55%
6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	27.117.665	5,94%	1.523.488.259	920.664.858	60,43%
60	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	12.889.745	0,05%	13.027.348	11.241.541	86,29%
61	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión	227.252.278	0,02%	5.349.938	3.085.590	57,68%
7	Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración	399.961.228	0,47%	120.092.223	75.408.364	62,79%
8	Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes	12.211.661	0,67%	171.531.147	132.633.606	77,32%
9	Apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo	460.326.515	0,02%	5.433.343	372.595	6,86%
5	1 Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas	342.158.224	0,54%	138.669.983	111.770.103	80,60%
10	Instalaciones deportivas y de ocio	118.196.316	0,15%	38.479.961	37.146.775	96,54%
2	Mejora de los sistemas de transportes urbanos	1.334.949.474	0,20%	51.436.564	28.549.005	55,50%
3	Infraestructura y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes	49.109.940	2,37%	608.850.830	404.834.976	66,49%
4	Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano	38.278.366	0,08%	21.417.178	7.638.164	35,66%
5	Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local	1.854.079.058	0,05%	12.547.716	12.331.624	98,28%
6	Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo	273.695.109	3,12%	799.619.521	188.842.719	23,62%
7	Infraestructuras turísticas y culturales	607.218.500	0,46%	117.106.239	100.645.949	85,94%
8	Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural	1.044.184.052	1,05%	269.580.403	181.312.792	67,26%
9	Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios	73.174.800	1,87%	480.221.356	412.866.807	85,97%
6	1 Carreteras y autovías	7.151.746.081	12,56%	3.221.786.779	3.254.438.271	101,01%
10	Ayudas de la eficacia y ahorro energético de las empresas	106.309.087	0,14%	36.582.510	10.519.062	28,75%
2	Autopistas	5.174.921.134	0,30%	76.941.042	93.992.119	122,16%
3	Ferrocarriles	755.186.506	8,31%	2.132.334.648	896.645.909	42,05%

Eje Medida	Nombre Medida	Compromisos programados 2000-06 (€)	% MCA programado	A. Compromisos programados 2000-02 (€)	B. Pagos realizados 2000-02 (€)	Eficacia (B/A)	
4	Puertos	559.937.060	1,38%	353.215.980	233.596.301	66,13%	
5	Aeropuertos	4.872.000	0,93%	239.820.908	112.816.584	47,04%	
56	Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte	152.363.359	0,01%	2.094.000	1.462.199	69,83%	
6	Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte	90.151.818	0,26%	66.916.764	59.459.544	88,86%	
7	Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte	374.252.757	0,12%	30.050.606	30.141.434	100,30%	
8	Redes de distribución de energía	133.281.314	0,60%	154.978.998	48.827.127	31,51%	
9	Energías renovables, eficacia y ahorro energético excepto las actuaciones contempladas en la medida 6.10.	76.065.145	0,24%	61.348.875	28.910.440	47,12%	
7	1	Gestión de recursos hídricos agrarios	850.037.332	1,01%	260.161.164	178.269.733	68,52%
	11	Gestión de recursos hídricos agrarios. Actuaciones de SEIASAS	1.125.215.001	1,34%	344.380.417	2.147.425	0,62%
	2	Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo	675.906.332	1,23%	316.127.647	261.831.009	82,82%
	3	Inversiones en explotaciones agrarias	848.079.881	1,04%	266.918.754	324.818.466	121,69%
	4	Instalación de jóvenes agricultores	498.848.219	0,60%	154.408.829	153.187.676	99,21%
	5	Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias	439.670.638	0,60%	154.592.882	10.308.789	6,67%
	55	Desarrollo endógeno de zonas rurales, en el ámbito agrario: diversificación agraria	190.363.520	0,31%	80.187.198	10.411.944	12,98%
	59	Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias	22.053.809	0,03%	7.423.053	0	0,00%
	6	Recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención adecuados	42.386.784	0,09%	22.494.256	8.788.835	39,07%
	7	Formación agraria en territorios, colectivos y contenidos que no quede cubierto en los programas del FSE	16.740.283	0,02%	6.287.170	3.362.309	53,48%
	8	Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera	789.696.635	1,37%	351.245.049	201.005.067	57,23%
	9	Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias	80.874.477	0,07%	17.273.890	507.707	2,94%
8	9	Estructuras pesqueras y acuicultura.	2.368.926.425	4,01%	1.027.680.153	555.333.505	54,04%
9	1	Asistencia técnica FEDER	78.905.071	0,12%	29.880.819	20.140.269	67,40%
	2	Asistencia técnica FSE	95.252.740	0,15%	37.530.923	21.548.247	57,41%
	3	Asistencia técnica FEOGA-O	45.105.631	0,07%	18.941.091	426.004	2,25%
	4	Asistencia técnica IFOP	32.779.928	0,06%	14.153.421	7.480.439	52,85%
	51	Asistencia técnica FEDER	3.974.053	0,01%	1.672.880	2.394.044	143,11%
Total general		60.661.384.778	100,00%	25.658.375.479	15.998.949.338	62,35%	

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (Fondos 2000: Sistema de información para la gestión de las ayudas comunitarias concedidas con cargo a Fondos Estructurales para el período 2000-2006)

En la configuración y definición del citado MCA subyace una idea esencial: la dotación en infraestructuras desempeña un papel clave en el crecimiento económico regional por su efecto directo sobre los niveles de inversión y su capacidad para generar economías externas, induciendo a la reducción de los costes de producción y al aumento de la productividad de los factores de producción. La singularidad geográfica de España, determinada por la situación periférica en el continente europeo, así como un marcado relieve montañoso, limitan su capacidad de crecimiento, por las dificultades de articulación interna y de acceso a los ejes y a los polos de desarrollo nacional y continental.

Las infraestructuras sociales y de transporte gozan de un lugar privilegiado en la estrategia de desarrollo económico marcada por el MCA, circunstancia patente en el análisis DAFO de las regiones Objetivo 1. En concreto, dicho ejercicio analítico presenta una serie de estrangulamientos y amenazas estrechamente vinculados con las infraestructuras existentes, fundamentalmente:

- Insuficiente articulación con redes de transportes transeuropeas.
- Desequilibrios en el sistema de asentamientos.
- Debilidad de infraestructuras y sistemas productivos locales.
- Insuficiencia de redes de gran capacidad en el sistema de telecomunicaciones.
- Déficit hídricos generadores de estrangulamientos sectoriales.
- Insuficiente articulación productiva inter e intrasectorial.
- Insuficiente valorización de bienes ambientales y culturales.

Por otra parte, el surgimiento y eficaz aprovechamiento de determinadas fortalezas y oportunidades de las regiones Objetivo 1 españolas pasa por la disposición de adecuadas infraestructuras, fortalezas sintetizadas en:

- Potencial exportador de sectores no tradicionales.
- Creciente vocación exterior de las pymes.
- Capacidad de atracción de inversión externa.

- Importantes avances en la articulación territorial interna.
- Ventajas de economías de aglomeración en numerosas zonas urbanas.
- Esfuerzo público mantenido en dotación de infraestructuras y equipamientos.
- Posición estratégica de un número importante de zonas.
- Fuerte dinamismo urbano.
- Elevado potencial de atracción turística.

Esta trascendencia en materia de infraestructuras aparece igualmente plasmada en diversos objetivos intermedios:

- O5. Mejorar la accesibilidad territorial de las regiones Objetivo 1.
- O11. Gestión integral de residuos urbanos, industriales y agropecuarios.
- O12. Protección, prevención y regeneración de enclaves naturales y rurales y uso sostenible de la biodiversidad.
- O13. Mejora de la eficacia de las infraestructuras hidráulicas.
- O14. Desarrollo y modernización de la red sanitaria y servicios sociales.

Por ello, la estrategia marcada en el MCA otorga a las infraestructuras sociales y de transporte un papel primordial en el desarrollo y el avance en la cohesión económica y social de las regiones. Al margen de la utilización de los Fondos Estructurales en el MCA, existe un fondo específico, el Fondo de Cohesión, que financia directamente proyectos concretos de infraestructuras medioambientales y de transporte en España, en Grecia, en Irlanda y en Portugal. De este modo, se complementaría la estrategia del MCA de las regiones Objetivo 1 respecto a las infraestructuras sociales y de transporte.

La importancia concedida a las infraestructuras se concreta en el MCA en la articulación de una serie de Ejes dirigidos hacia la dotación de infraestructuras, estructurados a su vez en una serie de medidas. Los Ejes principales en los cuales se encuadran las actuaciones en materia de infraestructuras sociales y de transporte son el Eje 3 (*Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*), el Eje 5 (*Desarrollo local y urbano*), y, especialmente, el Eje 6 (*Redes de*

transporte y energía). Adicionalmente, se incorporan determinadas acciones relacionadas con las infraestructuras en el Eje 4 (*Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e Igualdad de Oportunidades*) y Eje 7 (*Agricultura y desarrollo rural*).

El hecho de que sean varios los Ejes directamente involucrados en dotar a la economía y sociedad de las regiones Objetivo 1 de las oportunas infraestructuras, es consecuencia directa de la transversalidad propia de éstas, en la medida en que la incidencia de las infraestructuras se extiende horizontalmente por el conjunto del sistema económico.

Con mayor grado de detalle, esta importancia concedida a las infraestructuras en la estrategia de desarrollo se manifiesta en el hecho de que la mitad del total de recursos financieros previstos para el período 2000-2006 en el MCA (49,5%) se canalizarán hacia los tres Ejes más vinculados con las infraestructuras (Ejes 3, 5 y 6). Destaca la notable dotación financiera correspondiente al Eje 6 (*Redes de transporte y energía*), el cual acapara el 24,9% de los fondos del MCA. Este hecho resulta recurrente en todos los Programas Operativos Integrados de las regiones Objetivo 1, con las únicas salvedades de Ceuta y Cantabria.

Un análisis pormenorizado es el que se extrae de las medidas, que muestra una clara preponderancia en el conjunto del MCA de las acciones directamente vinculadas al ámbito de las infraestructuras, de tal forma que el 12,6% del total de recursos aparece programado para la medida 6.1 (*Carreteras y autopistas*) y el 8,3% para la medida 6.3 (*Ferrocarriles*), configurándose como las medidas mejor dotadas financieramente del MCA. Destaca asimismo el peso sobre el total de las medidas 3.1 *Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas* (4,4%), 3.6 *Protección y regeneración del entorno natural* (4,3%) y 5.3 *Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes* (2,4%).

3.2. Las políticas desarrolladas en el período 2000-2002

Conforme muestra la FIG. 1, las acciones llevadas a cabo en materia de infraestructuras durante el período 2000-2002 presentan unos niveles de **eficacia**

financiera (gasto ejecutado/gasto programado) variables en función del Eje de referencia. Así, mientras que las acciones incluidas en el Eje 6 han alcanzado los mayores niveles de eficacia del MCA durante el período (74,8%), los valores obtenidos en el Eje 5 (58,6%) y, especialmente, Eje 3 (44,2%) han resultado sensiblemente inferiores. Ello es debido principalmente a la propia naturaleza de los proyectos de infraestructuras, caracterizados por dilatados períodos de tramitación burocrática como paso previo al comienzo de las obras.

En el detalle por medidas, es preciso resaltar el hecho de que la medida con mayor peso financiero del conjunto del programa, destinada a Carreteras y autovías (6.1) es asimismo una de las que han logrado unos niveles de eficacia más elevados durante el trienio 2000-2002 (101%). Por el contrario, la segunda media del MCA con mayor peso financiero, 6.3 Ferrocarriles, ha registrado una eficacia del 42,1%, consecuencia fundamental de la extensión necesaria para completar los requerimientos administrativos precisos para el comienzo de las obras (cfr. LÓPEZ CORRAL, 2000). Asimismo, esta tendencia es la pauta común en el conjunto de regiones Objetivo 1 donde se aplican sendas medidas.

Determinadas medidas en el ámbito de los equipamientos energéticos y del entorno natural han observado igualmente una aplicación de fondos inferior a la inicialmente prevista para el período 2000-2002, circunstancia plasmada en unos reducidos niveles de eficacia financiera.

Del conjunto de fondos aplicados durante el primer trienio del período de programación 2000-2006, un 29,8% se ha destinado a medidas incluidas en el Eje 6, mientras que los dos Ejes tomados también en consideración (Ejes 3 y 5) acumularon el 10,5% y el 9,3% del total de recursos, respectivamente.

Descendiendo al **detalle regional**, las Comunidades que han concentrado una mayor cantidad de gasto durante el período 2000-2002 en el ámbito de las infraestructuras (Ejes 3, 5 y 6) han sido Andalucía (26,9% del gasto total de los tres Ejes referidos), seguida, a cierta distancia, de Castilla y León (14%), Galicia (12%) y Castilla-La Mancha (10,9%).

Por Ejes, la dispersión de las actuaciones entre las diferentes regiones es la tónica

dominante en las diversas medidas del Eje 3, con las excepciones de las medidas 3.7 *Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental* y 3.8 *Regeneración de suelos y espacios*, para las cuales se ha producido cierta concentración de recursos en el caso andaluz. Para el Eje 5 la lectura es similar, si bien las situaciones de mayor concentración relativa de fondos en determinadas regiones han sido mayores, tales como lo sucedido en Andalucía con las medidas 5.2 *Mejora de los sistemas de transportes urbanos* y 5.4 *Infraestructuras y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano*, Castilla y León con la medida 5.8 *Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural*, y la Comunidad Valenciana con la medida 5.5 *Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local*.

En el caso del Eje 6, destaca la concentración del gasto en Galicia, circunstancia especialmente patente en el ámbito de las medidas 6.2 *Autopistas*, 6.8 *Redes de distribución de energía*, y 6.9 *Energías renovables, eficacia y ahorro energético*. Asimismo, la acumulación del gasto en determinada región ha sido la pauta seguida en la puesta en práctica de las actuaciones incluidas en la medida 6.5 *Aeropuertos* (concentración en Canarias del 72,6% gasto durante 2000-2002), 6.7 *Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte* (concentración en Andalucía del 100%) y 6.3 *Ferrocarriles* (acumulación del 47,9% en Andalucía). Para el resto de medidas del Eje 6, la distribución del gasto entre las Comunidades ha sido el rasgo característico.

Con relación a los **proyectos** específicos emprendidos en materia de infraestructuras durante el intervalo temporal 2000-2002, esto es, correspondientes a los Ejes 3, 5 y 6, la mayor concentración ha correspondido a Galicia (18% del total), Castilla-La Mancha (17,2%), Castilla y León (16,1%) y la Comunidad Valenciana (10,9%).

Al igual que sucedía en el análisis anteriormente comentado de la distribución del gasto habido por regiones, la dispersión de los proyectos entre las diversas Comunidades Autónomas ha sido el común denominador para el caso del Eje 3. Únicamente las medidas 3.1 *Abastecimiento de agua a la población y a las actividades*

económicas, 3.4 *Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados*, y 3.7 *Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental*, han registrado cierta concentración de sus proyectos en las regiones de Castilla y León, Asturias y Galicia, respectivamente.

Idéntica tendencia a la dispersión de los proyectos a escala regional se observa en el Eje 5, con las salvedades de las medidas 5.1 *Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas* (concentración de proyectos en Andalucía), 5.2 *Mejora de los sistemas de transporte urbanos* (en Galicia), 5.4 *Infraestructuras y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano* (nuevamente en Andalucía) y 5.5 *Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local* (en la Comunidad Valenciana).

Por el contrario, las medidas del Eje 6 se han caracterizado principalmente por la concentración de los proyectos en determinadas regiones, principalmente Galicia (medida 6.2 *Autopistas*, 6.4 *Puertos*, 6.8 *Redes de distribución de energía* y 6.9 *Energías renovables, eficacia y ahorro energético*) y, en menor medida, Canarias (medida 6.5 *Aeropuertos*), Andalucía (medida 6.7 *Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte*) y Castilla-La Mancha (medida 6.9 *Energías renovables, eficacia y ahorro energético*).

Por último, a la hora de valorar la adecuación de los fondos destinados al ámbito de las infraestructuras durante el período estudiado, resulta de suma utilidad conocer las **apreciaciones cualitativas** realizadas por los gestores de proyectos y recogidas en el análisis de casos realizado (ej. Rehabilitación de diques y dársenas, construcción de red ferroviaria o viaria, instalación de Estación Depuradora de Aguas Residuales, equipamientos turísticos en áreas rurales, etc.). En este sentido, dos terceras partes de los entrevistados consideran que el volumen financiero planeado inicialmente para los respectivos proyectos de infraestructuras resultó adecuado para su desarrollo. Al tiempo, en la amplia mayoría de los casos no ha sido precisa ningún tipo de revisión estratégica del proyecto. Estas circunstancias aparecen igualmente reflejadas en el hecho de que apenas en el 20% de los proyectos de

infraestructuras ha sido necesario proceder a la corrección de posibles desviaciones.

En términos de eficiencia de las actuaciones de infraestructuras emprendidas, la opinión mayoritaria señala un coste del proyecto en el promedio, e incluso ligeramente por debajo, respecto al coste habitual en intervenciones similares, así como en comparación con los resultados obtenidos.

En definitiva, las actuaciones emprendidas en el período 2000-2002 en el marco de la política regional comunitaria responden fielmente a la relevancia concedida al campo de las infraestructuras sociales y de transporte para el desarrollo y vertebración de las regiones Objetivo 1. La eficacia financiera alcanzada hasta la fecha es moderada, destacando en materia viaria y siendo menor en el ámbito ferroviario, energético y del entorno natural, consecuencia fundamental de la complejidad de los proyectos de infraestructuras. En cualquier caso, el importante volumen de fondos destinado al campo de las infraestructuras, con las consecuentes dificultades que ello acarrea en su gestión, proporciona una lectura positiva del grado de eficacia financiera alcanzado.

3.3. La situación relativa del contexto de las infraestructuras

3.3.1. La evolución del entorno

En el documento inicial del MCA 2000-2006 realizado en el año 2000 se incorporaba un diagnóstico sobre la situación de las regiones Objetivo 1 en el campo de las infraestructuras. Una vez transcurridos tres años desde el comienzo de la citada programación, es preciso realizar un breve repaso del estado de dichas dotaciones a partir de la última información disponible¹, de cara a valorar el grado de vigencia del mencionado diagnóstico.

Para el caso concreto de las **infraestructuras hidráulicas**, la situación presente, a la vista de la trayectoria reciente y de la comparación con el nivel alcanzado

en el conjunto de España y de regiones Objetivo 1, denota la diferencia que todavía persiste en las citadas regiones respecto a España, en la captación y abastecimiento primario del agua, así como en su posterior tratamiento.

La FIG. 2 muestra de forma conjunta la situación en 1998 y 2000 de la cantidad de aguas tanto tratadas como efectivamente distribuidas en cada Comunidad, con relación a la media española. El corto período de tiempo transcurrido contribuye a la agrupación de las regiones en torno a la diagonal principal, lo que supone que la posición relativa respecto a España, ha variado muy levemente. De esta forma los ejes dividen a los indicadores regionales en aquellos que aparecen por encima de la media nacional y los que permanecen por debajo.

El volumen de agua efectivamente distribuida, definida ésta como el total de agua captada y distribuida una vez descontadas las pérdidas de la red de agua, puesta en relación con la población de las regiones, presenta en varias regiones Objetivo 1 valores por encima de la media nacional, tal es el caso de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y Andalucía. En el primer caso se ha seguido una evolución muy favorable respecto a la media nacional pues se ha pasado de valores en torno a la misma a estar por encima cerca de un 20%. Por el contrario, Andalucía ha seguido el camino opuesto, situándose en el año 2000 sólo ligeramente por encima de la media nacional.

El resto de estas regiones, excepto Ceuta y Melilla, se agrupan en torno al 80% de la media nacional, destacando el crecimiento de Extremadura, situándose cerca del 90% de la media.

Por otro lado, la mayoría de las regiones Objetivo 1 presentan en el año 2000 una menor capacidad de tratamiento de las aguas residuales que el conjunto de la media española. Únicamente Andalucía mantiene la posición superior a la media nacional que ya poseía en el año 1998. Si en el suministro primario de agua algunas regiones aparecían más agrupadas en valores medios, en el tratamiento de las aguas residuales existe una mayor dispersión. Murcia ofrece los indicadores más reducidos, con menos del 50% de la media nacional, figurando a cierta distancia Canarias y Asturias.

¹ En ocasiones no se dispone de información para el período 2000-2002, por lo que se hace uso de la información más actualizada que permita aproximar la evolución seguida.

La situación respecto a España del conjunto de las regiones Objetivo 1 en materia de **infraestructuras sociales** susceptibles de cofinanciación a través del MCA es heterogénea, y no se puede inferir en todas ellas un retraso generalizado respecto a la media del territorio español. De hecho, la situación de cada Comunidad en el año 2000, en su dotación de este tipo de infraestructuras, resulta de difícil concreción por medio de indicadores, no observándose una posición clara del conjunto de estas regiones.

Los indicadores seleccionados referidos a las **infraestructuras sanitarias** hacen referencia a esta infraestructura tanto de forma directa (número de camas), como indirecta (médicos colegiados), en la medida que el número de estos profesionales sanitarios aparece correlacionado con la disponibilidad de medios en atención sanitaria y asistencial.

En el caso de las infraestructuras sanitarias, se evidencia la existencia de un diferencial negativo, respecto a España, en varias regiones, dependiendo del indicador observado. Sólo Asturias y Castilla y León tienen un número más elevado de camas hospitalarias por habitante que el conjunto de la media española. Mientras, el indicador referente al número de médicos por habitante arroja un balance de desventaja relativa para las regiones Objetivo 1, de tal forma que únicamente figuran por encima del promedio nacional Canarias, Asturias y Castilla y León (es preciso señalar que, desde que se realiza la inversión en un hospital hasta su disposición plena por parte del público transcurre un período de tiempo considerable, de ahí que los avances en el número de sanitarios por habitante se retrasen en el tiempo).

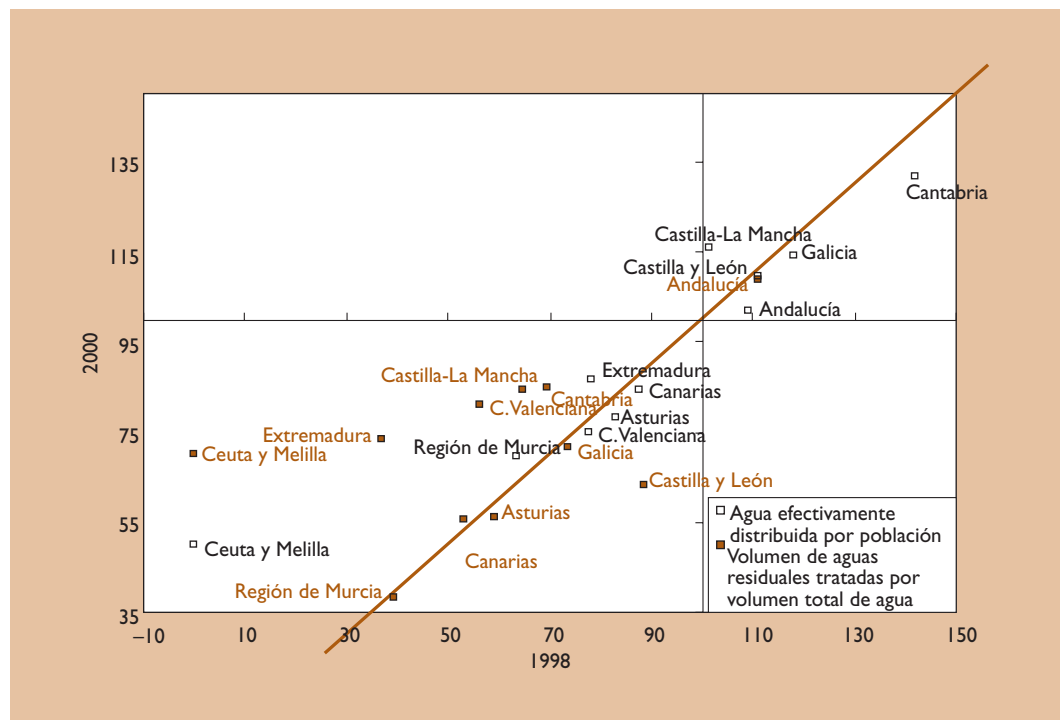


FIG. 2. Situación respecto a la media española de las regiones Objetivo 1, en 1998 y 2000, en los principales indicadores referidos a las infraestructuras hidráulicas (España = 100)

Fuente: INE (Encuesta sobre suministro y tratamiento del agua. Indicadores sobre aguas residuales; Proyecciones de población). El eje de ordenadas muestra la posición de la variable en el año 2000 respecto al promedio nacional (España=100), mientras que el eje de abscisas representa la posición frente al promedio nacional (España=100) en el año 1998. Las regiones situadas sobre la diagonal marcada implican la ausencia de variaciones en la posición relativa de la variable en el período 1998-2000. A la izquierda de dicha diagonal se produce una mejora en el período, y viceversa.

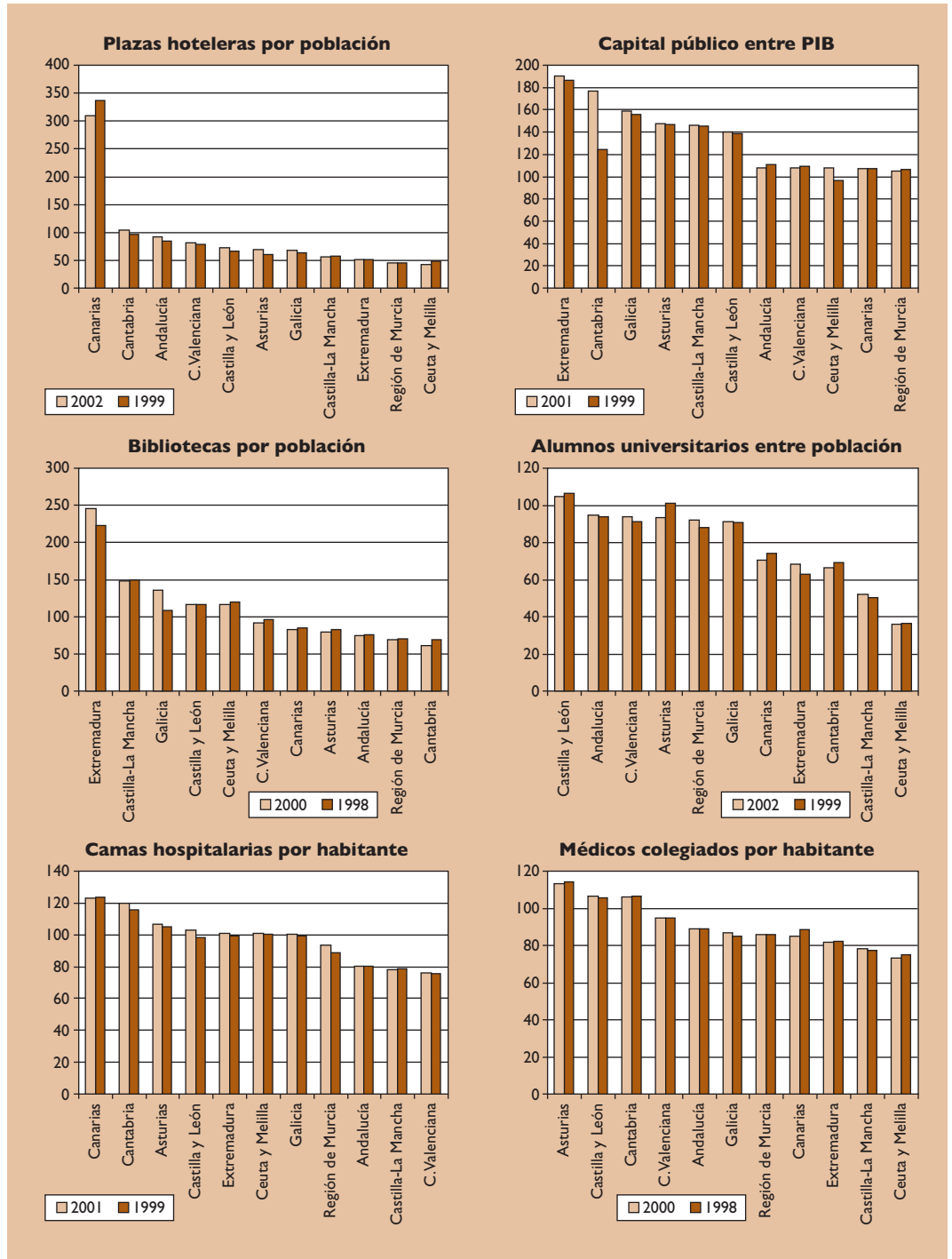


FIG. 3. Indicadores seleccionados de infraestructuras sociales para las regiones Objetivo I

Fuente: INE (Encuesta de Ocupación Hotelera; Estadísticas de la Enseñanza Superior en España; Estadísticas sobre Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado; Encuesta de Profesionales Sanitarios Colegiados; Proyecciones de población; Contabilidad Regional de España; Anuario Estadístico de España), Ministerio de Sanidad y Consumo (Catalogo Nacional de Hospitales) e IVIE ("El stock de capital en España y sus CCAA 2000-2010").

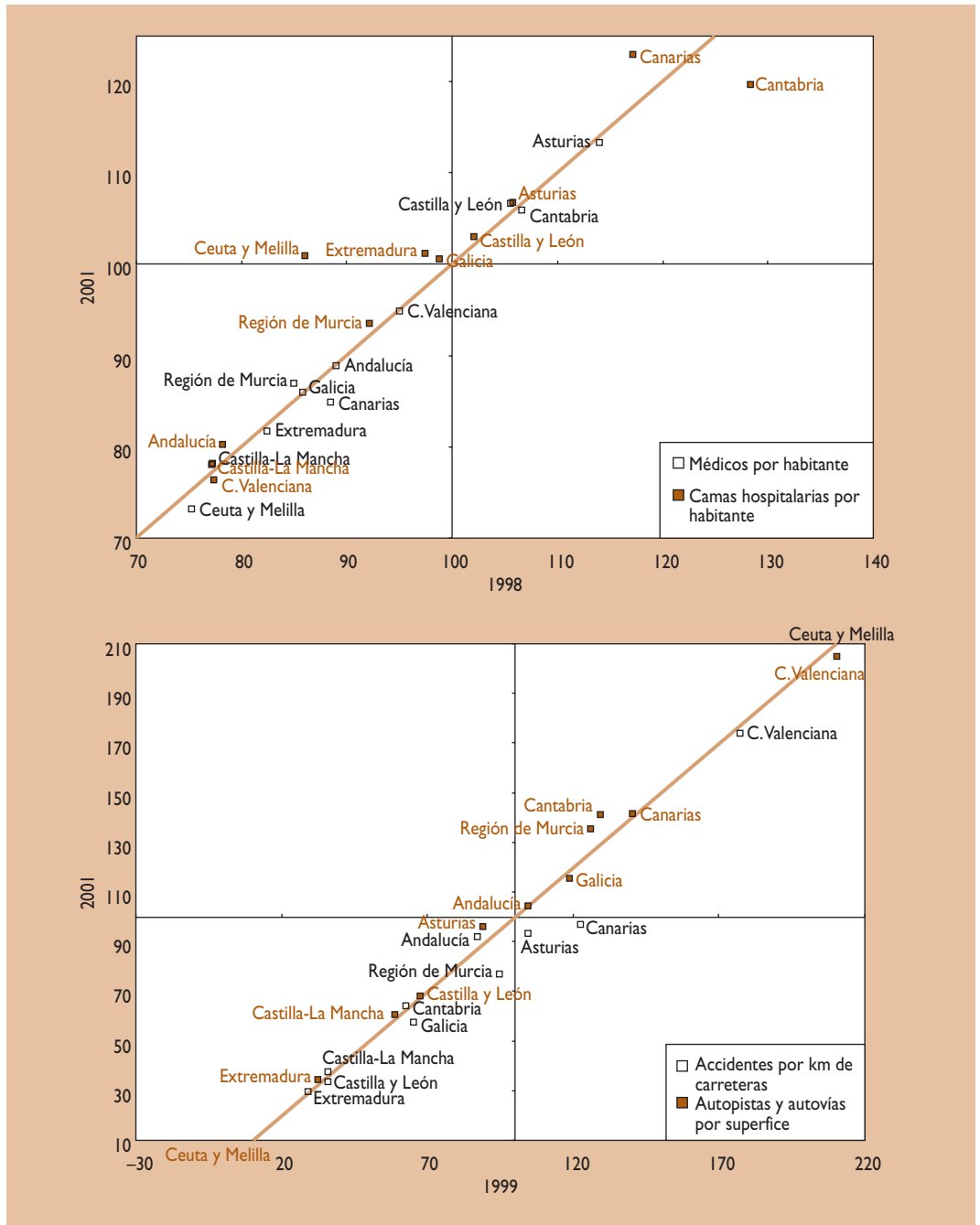


FIG. 4. Situación respecto a la media española de las regiones Objetivo I, en 1998 y 2001, en los principales indicadores referidos a las Infraestructuras sanitarias y de transporte (España = 100)

Fuente: INE (Encuesta de Profesionales Sanitarios Colegiados; Proyecciones de población; Estadísticas sobre Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado), Ministerio de Sanidad y Consumo (Catálogo Nacional de Hospitales), Ministerio Fomento (Boletín Ministerio Fomento; Estadísticas de la Dirección General de Carreteras), Ministerio del Interior (Dirección General de Tráfico). El eje de ordenadas muestra la posición de la variable en el año 2001 respecto al promedio nacional (España = 100), mientras que el eje de abscisas representa la posición frente al promedio nacional (España = 100) en el año 1998 ó 1999. Las regiones situadas sobre la diagonal marcada implican la ausencia de variaciones en la posición relativa de la variable en el período 1998/1999-2001. A la izquierda de dicha diagonal se produce una mejora en el período, y viceversa.

Un gran número de regiones Objetivo 1, han conseguido alcanzar en el año 2001 los niveles medios nacionales en cuanto a disponibilidad de una **red de alta capacidad para el transporte de superficie** (autovías y carreteras), mientras que el resto (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Asturias), a pesar de permanecer por debajo de la media, poseen una situación más favorable en este último año.

La FIG. 4 alterna una variable, cuya diferencia con la media es positiva (km de vías de alta capacidad), con otra cuya relación es la contraria (siniestralidad), lo que se traduce en que unos valores inferiores en esta variable, como arrojan la mayoría de estas regiones, implica una ventaja respecto a la media nacional.

De este modo, se observa una siniestralidad especialmente superior a la media española en la Comunidad Valenciana,

Ceuta y Melilla, regiones que en el año 2001 presentaron más accidentes de tráfico por red de carreteras que la media española. En sentido opuesto, se constata la importante reducción de esta variable en Canarias, que partiendo de un nivel elevado en el año 1998, ha conseguido situarse en el año 2001 incluso por debajo de la media nacional.

Un importante número de regiones Objetivo 1 continúan abasteciendo de **energía** eléctrica a buena parte del territorio nacional, figurando su potencia instalada con relación a su actividad económica muy por encima del promedio español.

La importancia que la infraestructura de producción eléctrica tiene en estas regiones, no se ve acompañada con una especial atención a la energía renovable en todos los casos. Sólo Castilla y León, Galicia y Extremadura presentan un peso de las energías renovables en la generación de energía eléctrica superior a la media nacional.

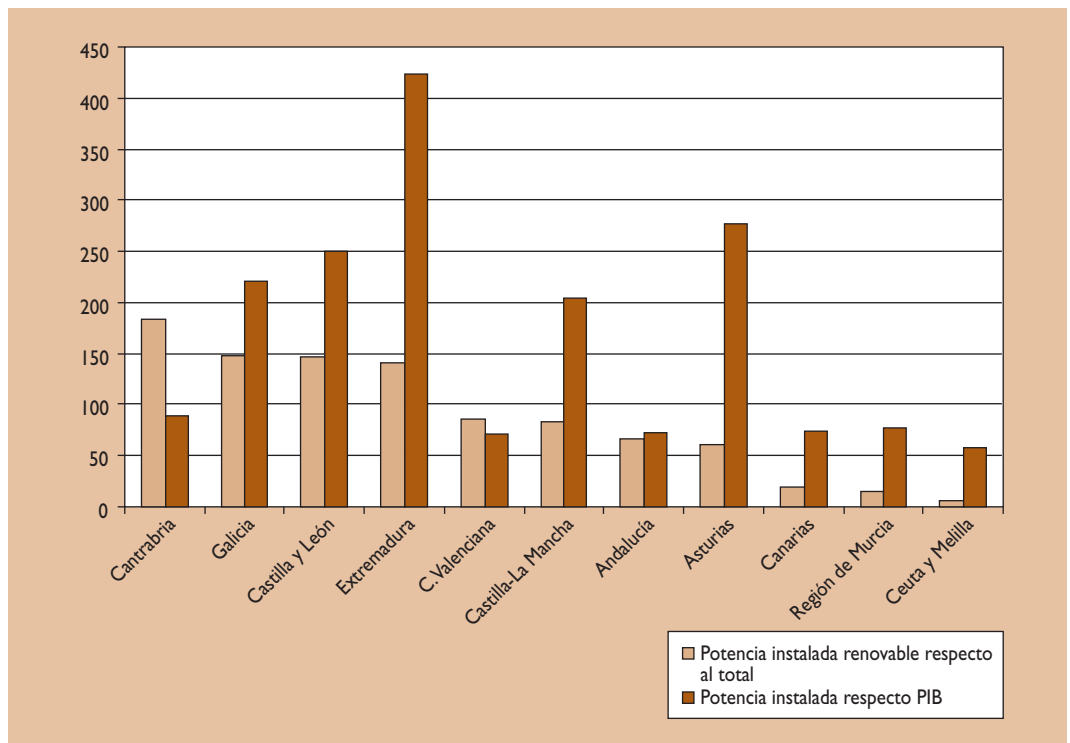


FIG. 5. Situación respecto a la media española de las regiones Objetivo I en los principales indicadores energéticos (España = 100. Año 2001)

Fuente: INE (Contabilidad Regional de España), Red Eléctrica Española (Anuario) y Ministerio de Medio Ambiente (Medio Ambiente en España).

En resumen, las regiones españolas Objetivo 1 han logrado importantes avances en materia de infraestructuras sociales y de transporte viario desde finales de los noventa, si bien subsisten situaciones diferenciales que permiten confirmar la pervivencia del diagnóstico emanado en su día del correspondiente análisis DAFO.

3.3.2. El contexto de la política económica

Las acciones desarrolladas durante los últimos años en aplicación del MCA se circunscriben en un contexto más amplio, como es el definido por las diferentes estrategias de política económica articuladas en el período 2000-2006. En este sentido, las medidas en materia de infraestructuras se han visto incorporadas, en buena parte de las ocasiones, en un entorno más amplio, coadyuvando de este modo al logro de diversos objetivos de política económica.

Entre todas las estrategias citadas, destaca la aplicación, durante el trienio de referencia, de las actuaciones previstas en el Plan de Infraestructuras de Transporte (PIT) 2000-2007 del Ministerio de Fomento. El mencionado PIT 2000-2007, con horizonte presupuestario y de ejecución hasta el año 2010, forma parte del Plan General de Infraestructuras del conjunto de las Administraciones Públicas. Este Plan supone una inversión prevista para el conjunto del período 2000-2010 de 102,9 miles de millones de euros, lo que representa una media anual del 1,37% del PIB (frente al 0,90% en el

período 1995-1999 y 1,25% en el período 1990-1994), objetivo que ya en 2002 fue sobrepasado.

El programa de inversiones que concentra la mayor cantidad de recursos es el de Ferrocarriles, que representa el 39,8% del total, cercano a las actuaciones previstas en el ámbito de las infraestructuras viarias (38,6%).

Por tanto, buena parte de las acciones del MCA desarrolladas en el campo de las infraestructuras de transporte (Eje 6 *Redes de transporte y energía*) durante el período 2000-2002, se habrán visto inmersas en el mencionado PIT. Las actuaciones en torno a la energía han obedecido, principalmente, a la necesidad de avanzar en la interconexión de la Península Ibérica con el Norte de África y Francia, completando de este modo la red transeuropea de energía establecida por la Comisión Europea.

Al igual que para las dotaciones de transporte, las medidas articuladas en el seno del Eje 3 (*Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*) se han enmarcado en la estrategia definida, fundamentalmente, por el Plan Nacional de Residuos Sólidos Urbanos, el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración, el Plan de Actuaciones en las Costas, los Planes Hidrológicos de Cuencas y el Plan Hidrológico Nacional.

En el caso del Eje 5 (*Desarrollo Local y Urbano*), las medidas del MCA aplicadas hasta la fecha se encuadran en los programas de ámbito superior existentes, tanto a escala local como urbana.

FIG. 6. Inversiones previstas en el Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento por programas

	Inversiones 2000-2010	
	Mrd. €	%
Programa de Autovías y Autopistas	39,8	38,6
Programa de Ferrocarriles	40,5	39,8
Programa de Aeropuertos	11,4	11,1
Programa de Puertos	7,5	7,0
Otras Actuaciones	3,7	3,5
TOTAL	102,9	100,0

Fuente: Ministerio de Fomento (PIT 2000-2007).

4. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DURANTE 2000-2002

Una vez conocida la importancia otorgada al capítulo de las infraestructuras sociales y de transporte en la programación regional comunitaria, y una vez transcurridos tres años desde la estrategia marcada por el MCA en las regiones Objetivo 1 para el conjunto del período 2000-2006, resulta de sumo interés realizar un balance acerca de la contribución de los Fondos Estructurales en materia de infraestructuras hasta la fecha. Por ello, se han realizado diversos ejercicios que permitan aproximar la aportación de los recursos comunitarios a la adecuada dotación de infraestructuras en las regiones objeto de análisis.

4.1. Los logros alcanzados

La valoración de las acciones desarrolladas en el punto intermedio del MCA 2000-2006 requiere conocer la eficacia de los logros alcanzados en términos físicos por las medidas emprendidas. Para ello, se comparan los objetivos inicialmente perseguidos para el año 2006 con los logros efectivamente alcanzados durante el trienio 2000-2002 (ver FIG. 7).

El indicador más general sobre los logros alcanzados en materia de infraestructuras, esto es, el número de usuarios, se sitúa en un grado de eficacia reducido, inferior al 5%. Este nivel de eficacia varía a través de cada uno de los campos concretos en que se divide la actuación en infraestructuras, puesto de manifiesto por los indicadores más inmediatos asociados. En cualquier caso, se trata de un resultado lógico, dada la naturaleza de los proyectos de infraestructuras, los cuales requieren de una extensión de tiempo considerable antes de su plena puesta a disposición de los usuarios finales.

La infraestructura sanitaria es una de las que más atención ha recibido en este período 2000-2002, con una eficacia que ronda el 65% en algunos indicadores (dotaciones de equipamiento sanitario). Ello conlleva un ritmo de obtención de los objetivos marcados avanzado y los resultados aventuran la satisfactoria consecución final de los mismos.

Las infraestructuras energéticas, por su parte, presentan una doble lectura. La consecución de los logros propuestos, en materia de mayor cantidad y calidad en la dotación de infraestructuras energéticas, alcanza diferentes grados de cumplimiento, aunque parece estar en sintonía con las metas propuestas. Sin embargo, el avance en el desarrollo de una alternativa medioambiental menos intrusiva no parece haberse concretado hasta la fecha.

La infraestructura de transporte por carretera, uno de los campos de actuación más importantes de los fondos comunitarios, se ha caracterizado por una notable eficacia en términos físicos durante el trienio, con unos logros marcados por una eficacia en torno al 50% de lo previsto para el conjunto del período 2000-2006.

Otro tipo de dotaciones, como las infraestructuras turísticas, presentan resultados contradictorios, en tanto que el objetivo fijado parece lejos de ser alcanzado; pero los resultados puestos de manifiesto por uno de los indicadores más relevantes en materia turística (el número de visitantes), en parte asociados a esta aplicación de fondos y también relacionados con el contexto general socioeconómico, permiten avalar en el momento actual previsiones optimistas de cara al futuro.

4.2. La incidencia de las actuaciones emprendidas en el contexto

La información proporcionada por el ejercicio precedente adquiere mayor relevancia si, a partir de la misma, se llega a la determinación de la aportación en términos físicos de las actuaciones desarrolladas en las regiones españolas Objetivo 1 en el marco del MCA durante 2000-2002, sobre el comportamiento del contexto de la región en dicho período. De este modo, la siguiente aproximación supone la puesta en relación de la situación concreta del contexto socioeconómico de las regiones Objetivo 1 en el trienio de referencia, con los resultados de las actuaciones de los fondos europeos, obteniendo una perspectiva sobre la contribución e importancia que estos fondos están teniendo sobre el entorno en que se deseaban implicar.

FIG. 7. Logros alcanzados en materia de infraestructuras en el conjunto de las regiones Objetivo I (2000-2002)

Indicador	Tipo de indicador	Unidad	Medidas asociadas	Objetivo	Logros	Eficacia %
General						
Usuarios	Resultado	Nº	6.6 / 5.10 / 5.9	113.165.403	4.687.112.00	4,14%
Sanitarias						
Centros de salud construidos y equipados	Realización o físico	Nº	5.9	400	131	32,75%
Dotaciones de equipamiento sanitario	Realización o físico	Nº	5.9	462	300	64,94%
Hospitales reformados	Realización o físico	Nº	5.9	60	29	48,33%
Energéticas						
Redes suministro eléctrico mejoradas o construidas	Realización o físico	m	5.3 / 5.1 / 6.8 / 6.9	2.970.042	606.811	20,43%
Potencia instalada en energías alternativas	Realización o físico	Kw	6.9	1.755.175	10.509	0,60%
Red de transporte de energía eléctrica construida	Realización o físico	Km	6.8 / 6.9	1.788	810	45,31%
Red de transporte y distribución de gas construida	Realización o físico	Kms	6.8	1.441	250,38	17,38%
Transporte						
Carretera y autovía acondicionada y nueva	Realización o físico	Km	6.1	8.490	4.762	56,09%
Incremento tráfico total	Resultado	veh./día	6.1	99.370	13.184	13,27%
Incremento en el tráfico de carga al año	Impacto	Ton. métricas	6.4	20.070.000	14.790	0,07%
Autovía nueva	Realización o físico	Km	6.1	1.499,31	486,23	32,4%
Carretera nueva	Realización o físico	Km	6.1	692,44	255,74	36,9%
Renovación y mejora de vías de ferrocarril	Realización o físico	Km	6.3	301	173	57,6%
Puertos y dársenas mejoradas	Realización o físico	Km	6.4	76	16	21,1%
Turismo						
Visitantes al año	Resultado	Nº	5.7 / 5.8	14.395.932	13.403.122	93,10%
Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	Realización o físico	Nº	5.7 / 7.55	775	125	16,13%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la DG Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

FIG. 8. Incidencia de las actuaciones en materia de infraestructuras en el conjunto de las regiones Objetivo 1 (2000-2002)

Indicador	Contexto	Incidencia	%
Usuarios	Población	Incidencia sobre la población residente	19,4%
Hospitales reformados	Hospitales existentes en 2001	Incidencia sobre la infraestructura hospitalaria existente	6,9%
Potencia instalada en energías alternativas	Potencia total instalada en energías alternativas	Incidencia sobre la red de energías alternativas	0,1%
Incremento de la red de gran capacidad	Red de autopistas y autovías creada	Incidencia sobre la red creada de alta capacidad	59,7%
Incremento de la red de carreteras	Red de carreteras creadas	Incidencia sobre la creación de carreteras	45,4%
Renovación y mejora de vías de ferrocarril	Red de ferrocarril	Incidencia sobre la red ferroviaria	1,3%
Red de carreteras acondicionada	Red de carreteras	Incidencia sobre la red de carreteras	3,8%
Visitantes al año	Entradas de turistas extranjeros	Incidencia sobre el turismo	51,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la DG Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

Desde una amplia perspectiva, se aprecia que una de cada cinco personas de las regiones Objetivo 1 se han beneficiado, de alguna manera, de las acciones relacionadas con el ámbito de las infraestructuras.

En materia sanitaria, la dotación hospitalaria existente en las regiones Objetivo 1 determina una incidencia de los fondos modesta. No obstante, el porcentaje de hospitales beneficiados de estas políticas alcanza el 7% del total de estos establecimientos en las regiones Objetivo 1.

En el campo de las infraestructuras energéticas, en especial su atención a las energías alternativas, la incidencia ha sido mínima hasta el momento.

La mayor incidencia de estos fondos se centra en las infraestructuras de transporte y, en especial, en las redes de autopistas y autovías y de carreteras. En la creación de estas redes, la incidencia de los recursos canalizados a través del MCA supera el 50% en algunos casos.

En la esfera de las infraestructuras de naturaleza turística, se ha propiciado una importante generación de flujos turísticos, que puesta en relación con el número de turistas extranjeros habidos, representa el 50% de este flujo.

Complementando y completando la valoración de la incidencia alcanzada por las medidas llevadas a cabo en materia de infraestructuras, es interesante conocer la opinión de los gestores

de los proyectos directamente involucrados. Así, la mayoría de las opiniones vertidas considera que el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto respectivo ha sido intermedio, tanto respecto al objetivo concreto (operativo), como respecto a otros objetivos socioeconómicos de mayor alcance.

Al tiempo, son ampliamente mayoritarias las opiniones que apuntan que, a la vista de la experiencia, y bajo las mismas condiciones del entorno económico, procedería a aconsejar la repetición del proyecto. Por último, la notable incidencia de las acciones financiadas con recursos comunitarios sobre el entorno queda patente a la vista de la consideración de la contribución de los fondos para el desarrollo del correspondiente proyecto como determinante.

4.3. El impacto conjunto de las actuaciones

La información emanada de los ejercicios realizados hasta el momento proporciona una importante aproximación a partir de la cual, y considerando la posición relativa y comportamiento de determinados indicadores directamente ligados a las infraestructuras frente al promedio nacional, permite determinar las dinámicas de convergencia de las regiones Objetivo 1 en la materia. Así, es posible identificar las parcelas para las cuales es preciso intensificar o mantener los

esfuerzos desarrollados hasta el momento, de cara a avanzar en el proceso de convergencia en materia de infraestructuras.

Por otra parte, la implementación de diferentes programas en las diversas regiones Objetivo 1, ofrece como resultado una serie de comportamientos en las mismas cuyo sentido e intensidad no es el mismo en todos los casos. Estas tendencias son puestas de manifiesto por un conjunto de indicadores, que sintetizan dicha información y permiten señalar la situación alcanzada y su evolución respecto a España.

Únicamente señalar que, en materia de infraestructuras de las regiones Objetivo 1, además de las actuaciones contempladas en el MCA actúan otras políticas (ver apartado 3.3.2), destacando por su vinculación directa con el capítulo de las infraestructuras el Fondo de Cohesión.

Una primera observación de los indicadores más genéricos referidos

especialmente a las infraestructuras sociales, ofrece una tendencia general positiva sobre el comportamiento de las regiones y su situación respecto a España en el año 2001.

El nivel general de capital público de estas regiones, en función de su población residente, ha experimentado en la mayoría de los casos una nítida convergencia con respecto a la media española. Sólo Canarias, la Comunidad Valenciana y Andalucía tienen una tendencia que las aleja en este período de la media nacional. No obstante, únicamente en el caso de Andalucía se mantiene en el año 2001 el diferencial negativo que el resto de Comunidades parece haber paliado.

La misma lectura referida a las infraestructuras de transporte, en relación con la actividad económica, presenta resultados diferentes para cada tipología de infraestructura.

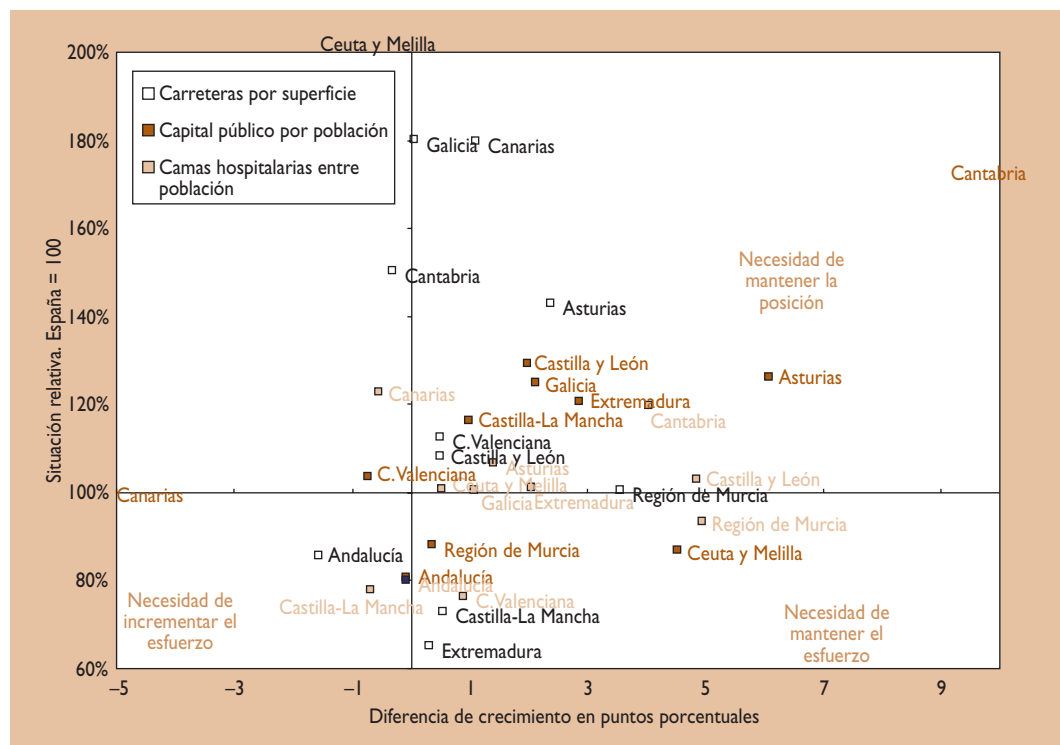


FIG. 9. Situación en 2001 de las regiones Objetivo 1 respecto a España, en los principales indicadores de infraestructuras, y convergencia con la media española en el período 1998-2001

Fuente: INE (Anuario Estadístico de España; Proyecciones de población; Estadísticas sobre Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado) e IVIE ("El stock de capital en España y sus CCAA 2000-2010").

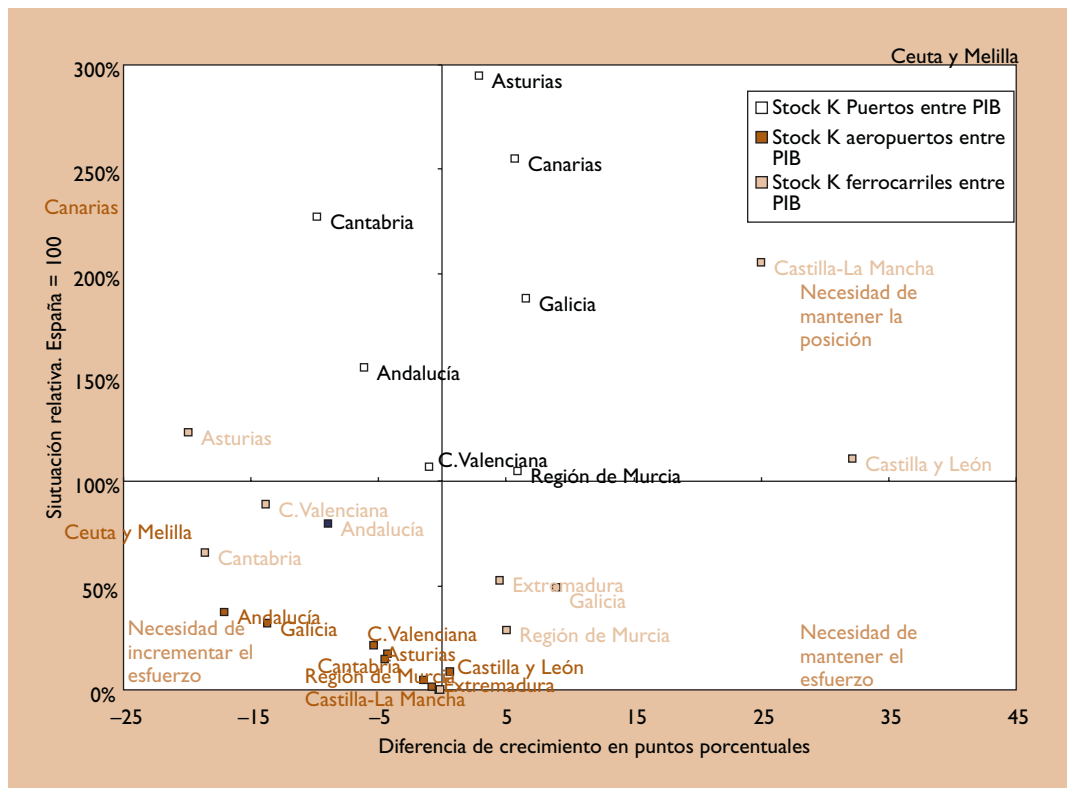


FIG. 10. Situación en 2002 de las regiones Objetivo I respecto a España, en las dotaciones de infraestructuras con relación a su actividad económica, y convergencia con la media española en el período 1999-2002

Fuente: INE (Contabilidad Regional de España) e IVIE ("El stock de capital en España y sus CCAA 2000-2010").

Las redes viarias permanecen en niveles de retraso relativo en Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía. En esta última región, además, parece existir cierta tendencia a alejarse de la media nacional, en lugar del acercamiento asociado al resto de Comunidades.

En el caso del ferrocarril, destaca la situación de Castilla-La Mancha y Castilla y León, con un nivel de stock con relación a su nivel económico superior a la media. En el resto de Comunidades Objetivo 1, parece observarse cierta correlación entre situación relativa y ritmo de convergencia, de tal modo que las regiones más alejadas del promedio español han mostrado los mayores avances relativos. Al tiempo, aquellas Comunidades que superaban o estaban cercanas a la media, han experimentado un ligero alejamiento de los valores medios, con una intensidad de proporción parecida a su

cercanía a la media. Por ello, en términos generales, persiste un gran número de regiones Objetivo 1 en el año 2002 con niveles por debajo de la media nacional.

La infraestructura de puertos, en aquellas Comunidades Objetivo 1 en las que es relevante, se sitúa por encima de media española y su evolución respecto a la misma ha sido favorable.

La infraestructura aeroportuaria es la que peor comportamiento ha mantenido en este período. Sólo Canarias en el año 2002 figura claramente por encima de la media, si bien en este caso su evolución también ha sido negativa en el período.

5. CONCLUSIONES

Tanto desde la perspectiva teórica como práctica, resulta manifiesta la estrecha

vinculación entre el desarrollo regional y las correspondientes transformaciones del sistema productivo con la dotación de infraestructuras sociales y de transporte. La adecuada disposición de infraestructuras permite la accesibilidad de unos puntos a otros del territorio, interconectando sectores y mercados. Por último, la dotación de infraestructuras de determinada región se constituye como condición necesaria del desarrollo económico y social, sin garantizar por sí sola el arranque de las referidas dinámicas (cfr. MINISTERIO DE FOMENTO, 2003).

En este contexto, la política regional de la Unión Europea, canalizada a través de las directrices contenidas en el MCA 2000-2006, asume el carácter clave de las dotaciones de infraestructuras, aportando una considerable cantidad de recursos para tal fin.

El conocimiento del efecto de las medidas enmarcadas en el citado MCA durante el período 2000-2002 pasa por la realización de una serie de ejercicios, cuya visión conjunta permite extraer valiosos juicios a la hora de evaluar el impacto conjunto de la política regional comunitaria en las regiones españolas Objetivo 1. Las aproximaciones analíticas realizadas se han concretado en: el conocimiento de la eficacia alcanzada en términos físicos durante el trienio 2000-2003; la posterior determinación de la incidencia de las actuaciones emprendidas con relación a la evolución constatada en el contexto global; y, por último, la determinación de la situación de las regiones en materia de convergencia/divergencia respecto al promedio nacional.

Las actuaciones emprendidas en el trienio referido responden fielmente a la relevancia concedida al campo de las infraestructuras sociales y de transporte para el desarrollo y vertebración de las regiones Objetivo 1. La eficacia financiera alcanzada hasta la fecha es moderada, destacando en materia viaria y siendo menor en el ámbito ferroviario, energético y del entorno natural, consecuencia fundamental de la complejidad de los proyectos de infraestructuras. En cualquier caso, el importante volumen de fondos destinado al campo de las infraestructuras, con las consecuentes dificultades que ello acarrea en su gestión, proporciona una lectura positiva del grado de eficacia financiera alcanzado.

Las actuaciones desarrolladas en el contexto del MCA encuentran su acomodo en el marco de las políticas económicas adoptadas a escala nacional, regional o local. De este modo, las medidas se insertan y apoyan a estrategias de carácter más global. Fiel reflejo de ello lo constituye la aplicación de las acciones referidas a las infraestructuras de transporte, que aparecen perfectamente integradas en el Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 del Ministerio de Fomento. El grado de ejecución de las políticas del PIT hasta 2002 encuentra su correspondencia con los niveles de eficacia financiera logrados por el MCA hasta dicha fecha.

Las regiones españolas Objetivo 1 han logrado importantes avances en materia de infraestructuras sociales y de transporte viario durante los últimos años, si bien subsisten situaciones diferenciales que permiten confirmar la pervivencia del diagnóstico emanado en su día del correspondiente análisis DAFO.

Los mayores logros alcanzados hasta la fecha, respecto a las previsiones estimadas para el conjunto del período 2000-2006, se concentran en el ámbito de las infraestructuras sanitarias, turísticas, energéticas y de transporte por carretera. Al tiempo, la contribución de los logros conseguidos mediante las acciones financiadas con recursos comunitarios sobre la evolución del conjunto del contexto de las regiones Objetivo 1, arroja un balance especialmente positivo respecto a las infraestructuras viarias y turísticas.

Finalmente, puede decirse que la evolución general de las infraestructuras en el último período de aplicación de los fondos, 2000-2002, ha sido positiva, en tanto que por lo general las regiones Objetivo 1 han tendido a converger con la media española. No obstante, han persistido ciertas lagunas de actuación para determinadas regiones, al tiempo que se evidencian retrasos dispares en las dotaciones entre Comunidades.

En definitiva, el MCA 2000-2006 concede un puesto de relevancia al campo de las infraestructuras, tanto en términos financieros como respecto a las líneas estratégicas marcadas al respecto (junto con el Fondo de Cohesión). Las actuaciones

desarrolladas durante el trienio 2000-2002 han contribuido positivamente a la ampliación y mejora de las diferentes infraestructuras sociales y de transporte de las regiones españolas Objetivo 1, aspecto que redundará, en última instancia, en el apoyo

al gradual proceso de convergencia intrarregional. No obstante, persisten lagunas de actuación generales para el conjunto de estas regiones, al tiempo que se evidencian retrasos dispares en las dotaciones entre regiones.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGIMÓN, I. & J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO & M. J. MARTÍN, Y J. M. ROLDÁN (1994): "Productividad e infraestructuras en la economía española", en *Moneda y Crédito*, 198: 207-252, Ed. Moneda y Crédito, Madrid.
- ASCHAUER, D. A. (1989): "Is public expenditure productive?", en: *Journal of Monetary Economics*, vol. 23: 177-200, Elsevier Science Publishers BV, North Holland.
- BIEHL, D. (ed.) (1986): *The Contribution of Infrastructure to Regional Development. Final Report on the Infrastructure Studies Group to the European Commission*, Ed. Oficina Publicaciones Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- CAMPOS, J. & G. DE RUS (2002): "Dotación de infraestructuras y política europea de transporte", en *Papeles de Economía Española*, 91: 169-181, Ed. FUNCAS, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Moving Forward. The achievements of the European Common Transport Policy*, Ed. Oficina Publicaciones Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.
- CUADRADO ROURA, J. R. & T. MANCHA NAVARRO (edit. y coautores) (1996): *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.
- DRAPER, M. & J. A. HERCE (1994): "Infraestructuras y crecimiento: Un panorama", en: *Revista de Economía Aplicada*, 6: 129-168, Ed. Revista de Economía Aplicada, Zaragoza.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2003): *Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007*, Ed. Ministerio de Fomento, Madrid.
- ESPAÑA MINISTERIO DE HACIENDA (2000): *Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 Objetivo 1*, Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- IVIE (2003): "El stock de capital en España y sus CCAA 2000-2010", en *Impacto económico del Plan de Infraestructuras 2000-2007*, Mimeo.
- LÓPEZ CORRAL, A.M. (2000): "El presupuesto del Ministerio de Fomento para 2001 y el Plan de Infraestructuras 2000-2007", en *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.404, diciembre: 7-16, Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid
- QUASAR, SA (2003): *Evaluación Intermedia del MCA 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo 1 de los Fondos Estructurales*, Mimeo.
- RIETVELD, P. & P. NIJKAMP (1993): "Transport and Regional Development", en Polak, J. y A. Heertje (eds.), *European Transport Economics*: 130-151, Basil Blackwell, Oxford.
- SOSVILLA-RIVERO, S. (2003): "Canarias y los Fondos Estructurales europeos", *Documento de Trabajo FEDEA 2003-28*, www.fedea.es.
- SOSVILLA-RIVERO, S. & J. A. HERCE (2003): "Efectos de las ayudas europeas sobre la economía madrileña, 1990-2006: Un análisis basado en el modelo Hermin", *Documento de Trabajo FEDEA 2003-29*, www.fedea.es.
- SPIEKERMANN, K. & R. VICKERMAN & M. WEGENER (1999): "Accessibility and economic development in Europe", en: *Regional Studies*, 33, 1: 1-15, Ed. Regional Studies Association, Londres.

Abreviaturas

- MCA: Marco Comunitario de Apoyo.
- DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades.
- PIT: Plan de Infraestructuras de Transporte.
- PIB: Producto Interior Bruto.
- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- FEOGA-O: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección Orientación.
- FSE: Fondo Social Europeo.
- IFOP: Instrumento Financiero de Ordenación de la Pesca.
- Mrd: Millardos.

El desarrollo urbano de las regiones periféricas de la nueva Europa. El caso de la ciudad de Vigo en Galicia

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO

Catedrático de Economía Regional y Urbana. Universidad Autónoma de Madrid.

RESUMEN: El artículo analiza el desarrollo de las ciudades periféricas en un mundo en el que la globalización y la integración económica aumentan. Sostiene la tesis de que la dinámica de las ciudades y regiones periféricas no es sólo una cuestión de disponer de un buen potencial de desarrollo y de una buena accesibilidad del territorio sino que la cuestión central reside en el funcionamiento de las fuerzas que impulsan los procesos de desarrollo. La organización de la producción, la difusión de las innovaciones, el desarrollo urbano del territorio y los cambios y adaptaciones del sistema institucional son fuerzas que, mediante interacciones recíprocas, generan externalidades y reducen los costes de producción y, por tanto, condicionan el proceso de desarrollo. La discusión se basa en el análisis del desarrollo de la región urbana de Vigo, en Galicia, una región periférica de la Unión Europea.

Descriptores: Globalización. Desarrollo urbano. Regiones periféricas. Cambio institucional. Vigo (Pontevedra).

I. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años ochenta ha aumentado el interés por el crecimiento económico como consecuencia del aumento de las desigualdades entre los países, las regiones y las ciudades, del crecimiento de la pobreza y del aumento del desempleo que acompañó a la reestructuración productiva. Pero, quizá, en Europa se es particularmente sensible a la cuestión del crecimiento económico, debido al hecho de que el proceso de integración económica se ha acelerado y ampliado en las regiones y ciudades de la Unión.

La globalización y, en concreto, la integración económica que tiene lugar en la Unión Europea, suponen el aumento de la competencia en los mercados, y, por tanto, el

cambio de las estrategias de las empresas y el ajuste de las economías y territorios lo que condiciona el desarrollo de las ciudades y regiones. Los resultados de las fuertes transformaciones económicas, productivas, tecnológicas e institucionales alteran los equilibrios territoriales y crean ciudades y regiones ganadoras y ciudades y regiones perdedoras.

Una de las cuestiones centrales, en una Unión Europea de veinticinco países, es conocer las condiciones bajo las que puede producirse el desarrollo de las ciudades y regiones periféricas. Frecuentemente se entiende el desarrollo de las ciudades y regiones periféricas como una cuestión de alejamiento de los mercados principales de la Unión, por lo que para mejorar su posición competitiva y para reducir el "gap" que les

separa de las regiones centrales, la solución pasaría por mejorar la accesibilidad de estos territorios a partir de un sistema eficaz de transporte y comunicaciones, en la idea de que la libre circulación de bienes y servicios facilitaría la reducción de las desigualdades entre las ciudades y regiones.

Este artículo argumenta que el desarrollo de las ciudades y regiones periféricas no depende sólo del potencial de desarrollo del territorio y de su accesibilidad, sino que depende, también, de las fuerzas y mecanismos que regulan la acumulación de capital y el crecimiento económico; es decir, de las fuerzas que como la difusión de las innovaciones, la organización flexible de la producción, el desarrollo urbano del territorio y la dinámica institucional, afectan a la reducción de los costes de producción y a las economías de aglomeración, es decir, condicionan el aumento de la productividad y el comportamiento de los rendimientos.

La discusión del desarrollo urbano de las regiones periféricas de Europa se realiza a partir del análisis de la dinámica de Vigo, una región urbana en formación, de tamaño medio, localizada en Galicia, una región periférica de la Unión Europea¹. Es un caso de interés ya que Vigo se enfrenta a los desafíos de la integración europea con resultados poco satisfactorios, a pesar de que goza de un buen potencial de desarrollo, tiene una fuerte capacidad empresarial y la organización del sistema productivo es suficientemente flexible como para responder a los cambios en los mercados.

El artículo se inicia con la presentación de las líneas generales de la teoría del desarrollo endógeno, que es la interpretación que se utiliza en el análisis. A continuación, se presenta la dinámica de la economía de Vigo en los últimos años y se evalúa su potencial de desarrollo. Después de describir las fuerzas que impulsan los procesos de crecimiento en Vigo, se analizan la interacción entre los mecanismos de desarrollo, para concluir con unos comentarios finales sobre el desarrollo de las ciudades de la periferia en la Unión Europea.

¹ La investigación en la que se basa este artículo se realizó a través del análisis y la interpretación de las siguientes fuentes de investigación: información secundaria (documentos y estadísticas), una encuesta a una muestra de 400 empresas,

2. EL DESARROLLO ENDÓGENO DEL TERRITORIO

En los años ochenta del siglo XX surge un nuevo escenario para el desarrollo. La creciente integración económica, la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y la desaparición de la Unión Soviética crean un nuevo entorno para la competencia de las empresas y de los territorios. La pobreza creciente, el desempleo y las diferencias de los niveles de renta de las ciudades, las regiones y los países requerían una nueva interpretación, diferente a la del fundamentalismo del capital, que fue, durante décadas, el principal paradigma de la teoría del crecimiento económico (EASTERLY, 2001).

Dos interpretaciones, entre otras, se consolidaron durante los últimos veinte años: De una parte, el trabajo seminal de Romer y el de sus seguidores recupera el pensamiento de SOLOW (1956) y de ARROW (1962) y conceptualiza lo que se entiende hoy como teoría del crecimiento endógeno. Paralelamente, desde principios de los ochenta, surge otra interpretación diferente, que se suele denominar desarrollo endógeno (FUA, 1983; AYDALOT, 1985). Esta interpretación considera el desarrollo económico como una visión territorial y no funcional del crecimiento económico de los países, las ciudades y las regiones; sus proposiciones se basan en el análisis de casos y no en el análisis "cross-section"; y da un papel preponderante a la sociedad civil en la definición y ejecución de las políticas de desarrollo.

¿Cómo se pueden conceptualizar los procesos de crecimiento y cambio estructural en el escenario de la globalización? La cuestión del desarrollo de las economías y territorios, ahora como en el pasado (ABRAMOVITZ, 1952; LEWIS, 1954; KUZNETS, 1966), reside en interpretar los procesos de acumulación de capital que impulsan el crecimiento económico. Se puede abordar la cuestión analizando el funcionamiento de la ley de rendimientos decrecientes, que, como propone el pensamiento neoclásico, conduce a las economías al estado estacionario (BARRO & *al.*, 1995).

entrevistas en profundidad a cincuenta directivos de empresas y de organizaciones públicas, veinte reuniones de grupo con expertos y líderes de opinión, y una encuesta a seiscientas familias.

La teoría del crecimiento endógeno (ROMER, 1986 y 1994; LUCAS, 1988; REBELO, 1991) ha dado un paso adelante para entender el comportamiento de la productividad, ya que considera que los rendimientos decrecientes son tan solo uno de los resultados posibles del funcionamiento del proceso de acumulación de capital. Existen otras vías de crecimiento económico cuando las inversiones en bienes de capital, incluido el capital humano, generan rendimientos crecientes, como consecuencia de la difusión de las innovaciones y del conocimiento entre las empresas y la creación de economías externas.

La interpretación del desarrollo endógeno, o si se prefiere la visión territorial del desarrollo, a su vez, se caracteriza por rasgos muy específico, que BOISIER (2003) sintetiza al conceptualizar lo que el denomina la “endogeneidad”. En primer lugar señala que la “endogeneidad” se entiende como la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios generados por su actividad productiva en el propio territorio y promover el desarrollo diversificado de la economía; además, la “endogeneidad” se refiere a la capacidad del territorio para estimular e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir del sistema territorial de innovación; por otro lado, la “endogeneidad” se entiende como la capacidad de las ciudades y regiones para adoptar su propia estrategia de desarrollo y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos que la sociedad se ha marcado, lo que está asociado a los procesos de descentralización. Por último, Boisier sostiene que todo ello sólo es posible cuando existe una cultura de identidad territorial que permite potenciar la competitividad de las empresas y de la economía local estimulando los activos intangibles (como son las marcas, los derechos de propiedad, la denominación de origen, la calidad organizativa).

NELSON (1999) señala, por su parte, que los modelos de crecimiento endógeno no permiten identificar las fuerzas que determinan el funcionamiento de la productividad de los factores ni, por tanto, los procesos que explican el desarrollo. El crecimiento económico es un proceso caracterizado por la incertidumbre y el azar, que está condicionado por el cambio de las

características del mercado y las decisiones de los actores, por lo que debería de entenderse como un proceso evolutivo. No es posible, por tanto, comprender los procesos de desarrollo económico si no se acepta que el comportamiento de la productividad depende también del resultado de las fuerzas y de los fenómenos que no recoge de forma explícita la función de producción.

La teoría del desarrollo endógeno plantea una interpretación útil en este sentido, ya que va más allá de la argumentación en términos de la utilización eficiente de los recursos disponibles y analiza los mecanismos que están detrás de la función de producción, en la caja negra del desarrollo económico, y que tienen que ver con la organización de la producción, la difusión de las innovaciones, la dinámica urbana y el desarrollo de las instituciones (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2002).

¿Cómo funcionan las fuerzas que facilitan el crecimiento sostenido de la productividad y el progreso económico? ¿Cuáles son los mecanismos a través de los que se neutralizan las tendencias al estado estacionario? ¿Cómo se pueden activar las fuerzas determinantes del proceso de acumulación de capital, incorporar las economías ocultas que existen en los sistemas productivos y urbanos, reducir los costes de transacción ocasionados por el modelo institucional y, en definitiva, aumentar los rendimientos en la utilización de los factores productivos?

La organización de los sistemas productivos esconde una de las fuerzas centrales del proceso de acumulación de capital, como se ha puesto de manifiesto en los países avanzados y en las economías de desarrollo tardío durante las dos últimas décadas (BECATTINI, 1979; PIORE Y SABLE, 1984; SAXENIAN, 1994; SCOTT, 1988). La cuestión no reside en si en el sistema productivo de una localidad o territorio está formado por empresas grandes o por empresas pequeñas sino en el modelo de organización de la producción y sus efectos sobre el comportamiento de la productividad y de la competitividad.

Así pues, los distritos y sistemas productivos locales son formas de organización de la producción basadas en la división del trabajo entre las empresas y la creación de un sistema de intercambios

locales que produce el aumento de la productividad y el crecimiento de la economía. Además, se trata de un modelo de organización que permite generar rendimientos crecientes cuando la interacción entre las empresas propicia la utilización de economías de escala ocultas en los sistemas productivos, a fin de cuentas uno de los potenciales de desarrollo de las economías (BECATTINI, 1997 y 2002; COSTA CAMPI, 1998).

Pero, además, la adopción de sistemas más flexibles en la organización de las grandes empresas y grupos de empresas las hacen más eficientes y competitivas ya que estimula el despliegue de nuevas estrategias territoriales, articulado a través de redes de plantas subsidiarias más autónomas y más integradas en el territorio. La mayor capilaridad de la organización de las grandes empresas les permite utilizar más eficientemente los atributos territoriales y obtener, así, ventajas competitivas en los mercados (BELLANDI, 2001; VÁZQUEZ BARQUERO, 1999). Además las empresas multinacionales se han convertido en socios destacados en los clusters intensivos en conocimiento de las regiones y ciudades desarrolladas (CASTELLS, 1996; DUNNING, 2001).

La formación y desarrollo de redes y sistemas flexibles de empresas, la interacción de las empresas con los actores locales y las alianzas estratégicas permiten a los sistemas productivos generar economías (externas e internas, según los casos) de escala en la producción pero también en la investigación y desarrollo de los productos (cuando las alianzas afectan a la innovación) y reducir los costes de transacción entre las empresas.

La introducción y difusión de las innovaciones y el conocimiento, por su parte, es otro de los mecanismos que estimulan el aumento de la productividad y el desarrollo económico, ya que impulsa la transformación y renovación del sistema productivo (SCHUMPETER, 1934; FREEMAN & *al*, 1997).

El desarrollo económico y la dinámica de la producción dependen de la introducción y difusión de las innovaciones y el conocimiento, lo que impulsa la transformación y renovación de los sistemas productivos. AYDALOT (1986) mantiene que los sistemas productivos locales son el instrumento a través del que las

innovaciones y el conocimiento se introducen en los procesos de desarrollo. En palabras de MAILLAT (1995) el conocimiento acumulado en las empresas y las organizaciones confiere una gran energía al desarrollo y los entornos locales se convierten, así, en incubadoras de innovaciones.

La adopción de innovaciones permite a las empresas ampliar la gama de productos, y crear unidades de mayor tamaño y construir plantas de menor dimensión, económicamente más eficientes, con lo que se refuerzan las economías internas de escala. Además, las innovaciones hacen que las empresas puedan definir y ejecutar estrategias dirigidas a ampliar y explorar nuevos mercados de productos y de factores. La adaptación de tecnologías favorece la diferenciación de la producción y crea economías de diversidad. La introducción y difusión, en suma, de las innovaciones conducen a aumentar y mejorar el "stock" de conocimientos tecnológicos del sistema productivo, lo que crea economías externas, de las que se benefician todas las empresas. En resumen, la difusión de las innovaciones por el tejido productivo permite obtener economías, internas y externas, de escala y economías de diversidad a todas y cada una de las empresas del "cluster" o sistema productivo y, por tanto, genera el aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas y de las economías locales (ROSEGGER, 1996).

En un escenario como el actual caracterizado por la globalización de la producción y de los intercambios y el aumento de las actividades de servicios, las ciudades se han convertido en el espacio preferente del desarrollo, ya que en ellas se toman las decisiones de inversión y se realiza la localización de las empresas industriales (LASUEN, 1976; SCOTT, 1998).

La ciudad es un espacio de excelencia para el desarrollo endógeno: genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, tiene un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de redes en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimula los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas (QUIGLEY, 1998; GLAESER, 1998). Las ciudades son, por tanto, el territorio para la creación y desarrollo de

nuevos espacios industriales y de servicios debido a la capacidad de generar externalidades y hacer aflorar economías ocultas.

Por último, los procesos de desarrollo tienen, además, profundas raíces institucionales y culturales (LEWIS, 1955; NORTH, 1990 y 1994). El desarrollo de una economía lo promueven los actores presentes en el territorio mediante las decisiones de inversión y localización a través de las que realizan sus proyectos. Las ciudades y regiones albergan formas específicas de organización e instituciones que se han ido formando a medida que el proceso de crecimiento, el sistema cultural y la propia sociedad tomaban forma. Dado que los agentes económicos toman sus decisiones en ese entorno organizativo e institucional, el tipo de instituciones existentes facilitarán o dificultarán la actividad económica.

La emergencia y consolidación de los sistemas productivos locales se produce en las áreas en que los sistemas culturales y sociales están fuertemente anclados en el territorio (FUA, 1983 y 1988). Por otro lado, la creciente competencia en los mercados exige respuestas eficaces y cooperación estratégica entre los actores y las organizaciones locales, y, como ha señalado COOKE (2002), el desarrollo de los clusters de las economías basadas en la innovación solo es posible cuando tienen un capital social bien desarrollado (normas y reglas de juego claras y altos niveles de confianza). Por tanto, el surgimiento de instituciones múltiples en el que están presentes la pluralidad de actores de un territorio, permite dar respuestas estratégicas que respondan a las necesidad que plantea la dinámica económica, política y social. En las ciudades y regiones mas innovadoras las relaciones institucionales se han hecho mas complejas y el número de actores e instituciones se ha multiplicado, lo que ha conducido a algunos autores (AMIN & al., 1993) a hablar de “densidad institucional”.

El desarrollo económico, por tanto, toma fuerza en aquellos territorios, que tienen un sistema institucional evolucionado, complejo y flexible. Su relevancia estratégica reside en

que el desarrollo institucional permite reducir los costes de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción. Es decir, las instituciones condicionan el comportamiento de la productividad y, por tanto, el proceso desarrollo económico.

En resumen, la difusión de las innovaciones y el conocimiento, la flexibilidad en la organización de la producción, y el desarrollo urbano e institucional propician que los sistemas productivos mejoren sus resultados. Cada uno de estos mecanismos se convierte en un factor de eficiencia en el proceso de acumulación de capital, hasta el punto que todos y cada uno de ellos estimulan las economías de escala, las economías externas y la reducción de los costes de transacción, todo lo que produce el crecimiento de la productividad y de los beneficios. Entre todos ellos se producen interacciones continuas que crean sinergias, lo que permite denominar a la resultante de las fuerzas del desarrollo *efecto de sinergia H* (VÁZQUEZ BARQUERO, 2005).

3. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE VIGO

Vigo es una ciudad de dimensión media (292.566 habitantes en 2002; el conjunto de la región urbana² alcanza los 462.165 habitantes), la más poblada de Galicia (le sigue Coruña con 243.785 en 1996), y en la Euroregión³ Galicia-Norte de Portugal se sitúa después de Porto (región metropolitana de 1.227.318 habitantes en 2001).

Es una ciudad con un tejido industrial denso que conserva la imagen de una ciudad portuaria especializada en las industrias pesquera, naval y conservera, una ciudad emprendedora que durante las últimas décadas ha desarrollado con éxito actividades maduras como la producción de automóviles, la de productos químicos y farmacéuticos y la

² La región urbana de Vigo está formada por los municipios de Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior y Vigo.

³ La Euroregión está formada por las cuatro provincias de Galicia (Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra) en el noroeste de España y por los ocho distritos NUT III (Minho-Lima, Vávado, Ave, Grande Porto, Tamega, Entre Douro e Vouga, Douro, Alto-tras-os montes) de la Región Norte de Portugal.

de transformados metálicos (CEP, 1990; MELLA, 1993).

Es un centro comercial estratégico en la Euroregión que ejerce atracción sobre el sur de Galicia (en la provincia de Pontevedra gravita sobre Vigo una población alrededor de 633.121 habitantes) y el norte de Portugal (con una atracción comercial superior a la de Porto). Ha aumentado progresivamente la presencia de servicios públicos con la creación de la Universidad de Vigo, la mejora de los servicios sanitarios y la localización de las Oficinas de la Xunta de Galicia. En servicios financieros, aunque tiene una posición menos importante que la de la Coruña y Porto, ha mejorado su centralidad como consecuencia de la formación de Caixanova, la caja de ahorros del sur de Galicia⁴. Pero, en todo caso, los servicios, sobre todo los servicios a las empresas, no han desarrollado todo su potencial.

Después del ajuste producto de los años setenta y ochenta, la economía de Vigo ha crecido de forma notable, aunque de manera insuficiente ya que el nivel de renta per cápita continúa estando por debajo de la media española y la tasa de desempleo sigue siendo elevada (ALFONSO GIL & *al.*, 2001).

A pesar de la recuperación de la actividad económica durante los años noventa, el VAB per cápita de la región urbana de Vigo ha mejorado poco con respecto al existente al comienzo de la década de los noventa, alcanzando los 10.511 euros en 1998 (87,5% de la media española y 110,2 de la media de Galicia). Es más, los datos disponibles muestran que, aunque ha mejorado la convergencia con España (85,8% en 1991) su posición ha empeorado respecto a las otras ciudades y regiones urbanas de Galicia (112,9% en 1991).

Según la información de LA CAIXA (2001), la renta familiar disponible neta per cápita de la región urbana de Vigo se situaba cerca de los 7.200 euros en 1999, sustancialmente por debajo de la media española (cerca a los 9.000 euros). Una estimación del Instituto Galego de Estadística sitúa la renta familiar bruta disponible per cápita del municipio de Vigo, en 1996, en 7.979 euros, 18% por encima de la media de Galicia.

⁴ Caixanova es el resultado de la fusión de Caixa Ourense, Caixa Pontevedra y Caixa Vigo.

Pero, a pesar de los bajos niveles de renta la región urbana, Vigo sobresale por tener un nivel de equidad, relativamente, alto, ya que tiene las menores tasas de pobreza de todas las ciudades principales de Galicia, con un 12,7% de sus familias y un 13,3% de su población por debajo del umbral de la pobreza (EDIS, 1998).

Durante los años noventa y especialmente desde 1993, Vigo ha tenido una clara recuperación productiva respecto a las dos décadas anteriores con un crecimiento anual del VAB, en términos reales, del 4,5% entre 1993 y 1999, frente al 3,0% de Galicia y al 2,9% de España (ALFONSO GIL & *al.*, 2001).

Pero, su crecimiento económico no ha ido acompañado de fuertes cambios estructurales. Vigo continúa siendo una ciudad industrial. La participación de la industria en el VAB de la zona creció entre 1994 (27,2%) y 1999 (31,8%), lo mismo que los servicios que pasaron del 52,5% del VAB en 1990 al 55,5% en 1999. Pero, no se puede hablar de que se este produciendo un proceso de tercerización de la economía de Vigo, ya que los servicios crecieron a una tasa media anual del 3,6% entre 1990 y 1996, dos décimas por encima de la industria en el mismo período, y sobre todo porque los servicios que más crecieron fueron los servicios comerciales vinculados a la actividad transformadora (GONZÁLEZ y FIGUEROA, 2002).

Además, la expansión del crecimiento económico en la región urbana de Vigo ha tenido un efecto insuficiente sobre el empleo. Aunque entre 1991 y 1999, el número de parados registrados en Vigo se redujo significativamente (un 21,4%), el nivel de parados se situaba en el 18% en el año 2000.

A pesar de tener un tamaño mediano, Vigo se ha convertido en un nodo importante de la red urbana, formada por las ciudades del Eje Atlántico y, en concreto, de la Euroregión (Galicia-Norte de Portugal), debido a los flujos internacionales de bienes y servicios (VÁZQUEZ BARQUERO, 2003). Durante los años noventa la actividad exportadora de Vigo fue notable, con un crecimiento anual superior al 20%, sobre todo en automóviles, pesca, y piedras ornamentales, base de su sistema productivo, lo que convierte a la provincia de Pontevedra en el territorio de mayor capacidad exportadora, en la

Euroregión, seguida del Gran Porto y del Distrito do Ave.

Además, los flujos de capitales, tanto a través de las inversiones en cartera como de las inversiones directas, crecen de forma continua y en todo caso son superiores a los de otras ciudades medias del norte de España (TAU, 2001). Aparte de Citroën, que se localizó en la Zona Franca en 1957, destaca en Vigo la participación extranjera en grupos empresariales relevantes como Pescanova (empresa líder en Pesca y transformados del mar). A su vez, las empresas locales, sobre todo las de los cluster vigueses tradicionales, tienden a internacionalizar cada vez más su actividad productiva, como muestran las localizaciones de empresas conserveras en Marruecos y Portugal, de la pesca en África del Sur, Argentina y Chile, de la industria de alimentación en Francia y del granito en los Estados Unidos.

Durante los años noventa, alrededor del municipio se Vigo se ha acelerado el proceso de formación de un espacio funcional de rango supramunicipal, que surgió espontáneamente en los años sesenta y setenta como consecuencia de las vinculaciones de Vigo con los municipios cercanos (PÉREZ VILLARINO, 2000).

Durante el proceso de reestructuración, las empresas locales aumentaron sus localizaciones en los demás municipios de la región urbana lo que produjo un mayor crecimiento económico en los municipios de Mos y Porriño. Estos cambios en la localización de la actividad productiva van acompañados de cambios en la residencia de la población aumentando la vivienda en los municipios cercanos como el de Nigrán.

Este imperceptible proceso de formación de un espacio supramunicipal desborda la dotación de infraestructuras para articular las localidades y municipios así como la oferta de servicios públicos que son necesarios para que el nuevo espacio supramunicipal funcione de forma más eficiente. A pesar de que los ayuntamientos hacen esfuerzos para satisfacer las necesidades y demandas de la población, la dinámica del proceso supera la capacidad de coordinación municipal y la provisión de servicios. Por ello, ha surgido un movimiento entre los municipios de la región urbana de Vigo para crear un ente de rango supramunicipal, el Área Metropolitana de

Vigo, que sea capaz de poner en marcha y gestionar los servicios que la región urbana necesita (CLUB FINANCIERO, 2001).

4. RECURSOS Y POTENCIAL DE DESARROLLO

¿Por qué la economía de Vigo no encuentra la senda de crecimiento sostenido?

¿Se debe a que la dotación de recursos locales es insuficiente o a que la calidad no alcanza los niveles exigidos en los mercados internacionales? ¿Se ha agotado el modelo de desarrollo industrial? ¿Son, quizá, la integración en Europa y la perifericidad posicional los factores que dificultan su recuperación?

4.1. Recursos humanos cualificados

Vigo, que es una región urbana de tamaño medio, no tiene la dimensión demográfica y el tamaño del mercado suficiente para especializarse en la producción en masa de bienes y servicios. Sin embargo, su larga y continuada tradición industrial le ha permitido acumular recursos humanos cualificados y de calidad, lo que la hacen atractiva para la inversión y localización de empresas (CEP, 2001).

Su crecimiento demográfico, durante los años noventa, ha sido bajo (2,6% entre 1991 y 1998), aproximadamente igual al de España y por encima del de Galicia (-0,3%), ya que en Vigo como en el resto de España, desde mediados de los años setenta, se han reducido sensiblemente las tasas de natalidad y las tasas de mortalidad permanecen estables por lo que el crecimiento vegetativo es próximo a cero. Gracias a que la mejoría de la situación económica durante los años noventa mantuvo el atractivo de la región, el saldo migratorio se convirtió en el factor determinante del crecimiento demográfico de Vigo.

Pero, Vigo tiene una relativamente elevada oferta de mano de obra que a comienzos de 2001 era del orden de las 209.200 personas, con una tasa de actividad (52,3%) casi tres puntos por encima de la media gallega y uno por encima de la española. El desarrollo y la especialización industrial de Vigo explicaría no sólo los

niveles de actividad sino también la mayor incorporación de la mujer al mercado laboral (43,1% en 2000) que en Galicia (40,2%) y España (39,8%).

Puede considerarse la cualificación de los recursos humanos como una de las fortalezas del sistema productivo de Vigo. El nivel de formación en las diferentes categorías profesionales ha facilitado y estimulado el desarrollo del aprendizaje y la generación de conocimiento en las empresas locales. Además, los trabajadores han mostrado la capacidad de adaptación y polivalencia para asumir los continuos cambios de puesto de trabajo, lo que ha favorecido el ajuste productivo.

La oferta de trabajo en Vigo tiene, también, carencias como indica el hecho de que una buena parte del personal de plantilla no está suficientemente especializada, y no parece haberse adaptado de manera suficiente a los perfiles profesionales que se demandan actualmente en el mercado laboral de Vigo, sobre todo, en lo que concierne a las habilidades necesarias para manejar eficientemente las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

4.2. Recursos naturales de calidad y localización estratégica

La disponibilidad de recursos naturales y la posición periférica son y han sido uno de los puntos fuertes del proceso de desarrollo de la región urbana de Vigo. El desarrollo industrial, que se inició a principios del siglo XX, se ha basado, precisamente, en la utilización de recursos naturales, como la pesca o los minerales no metálicos, que han constituido durante décadas una ventaja comparativa sobre la que se ha articulado el sistema productivo de la región. Además, Citroën se localizó, a mediados de los años cincuenta, en Vigo porque desde esa localización podía introducirse en el naciente mercado español de automóvil y atender su mercado internacional (CEP, 1990).

Incluso, hoy en día, cuando se utilizan, cada vez más, materias primas procedentes de otros territorios y cuando el mercado de la Unión Europea se ha ampliado a los países del este de Europa, la calidad de los recursos medioambientales (los del mar y los del territorio que rodea a la región urbana) y la

ventaja posicional con respecto a los mercados internacionales continúan siendo factores de atracción de la región urbana de Vigo.

A pesar del deterioro medioambiental que se ha producido durante el último decenio, con el aumento de la contaminación atmosférica asociada a los vehículos a motor, la polución industrial en ciertas zonas, la congestión vial e, incluso, el deterioro relativo de la línea de costa, los recursos medioambientales constituyen un factor positivo para el desarrollo de la región urbana de Vigo.

En un mundo cada vez más integrado, Vigo y las demás ciudades del Eje Atlántico constituyen plataformas que mejoran el posicionamiento de las empresas locales en los mercados globales. Las relaciones comerciales, sociales y culturales de las ciudades de la Euroregión (Galicia-Norte de Portugal) con las ciudades y regiones de Europa, América y África tienden a reforzarse en un mundo cada vez más integrado, por lo que los actores locales pueden aprovechar las oportunidades que el nuevo escenario internacional les brinda. Su naturaleza periférica, por tanto, es de hecho un factor estratégico para el desarrollo empresarial.

4.3. Capacidad empresarial y organizativa

Uno de los puntos fuertes de Vigo es, sin lugar a duda, su capacidad empresarial y organizativa, que para muchos constituye el pilar sobre el que se ha construido la ciudad y la región urbana y continúa siendo el factor más dinámico de la sociedad local. (GONZÁLEZ & *al.*, 2002; OUTES & *al.*, 2001).

El sistema productivo de Vigo lo formaban en 1999, un conjunto heterogéneo de cerca de veintinueve mil empresas. Un número muy reducido (239) de grandes empresas (con más de 100 trabajadores) generan una gran cantidad del valor añadido de la zona, el 26,30%, mientras que las 11.374 pequeñas y medianas empresas (con menos de 100 empleados) producen el 36,85% del valor añadido bruto, muchas de las cuales pueden considerarse como microempresas no sólo por su dimensión sino sobre todo por sus precarias estructuras organizativas. El resto del valor añadido lo producen los autónomos

y las empresas individuales (sin empleados) alcanzando el 36,9% del VAB.

El elevado grado de flexibilidad y la capacidad de adaptación de las empresas locales, con una fuerte orientación cultural a la calidad y a la mejora continua en la gestión, facilitan la respuesta ante desafíos que presenta la integración económica, impulsando la mejora de la productividad y la competitividad. Pero, la ausencia de planteamientos estratégicos y un insuficiente grado de planificación a largo plazo en las pequeñas y medianas empresas dificultan el impulso en los negocios, ya de por sí limitado como consecuencia de la reducida capacidad inversora e innovadora de este tipo de empresas.

4.4. Sistema productivo diversificado

El Sistema productivo de Vigo está formado por un conjunto muy diversificado de actividades económicas que pueden clasificarse en quince cadenas productivas⁵ (GONZÁLEZ & *al.*, 2002). Aunque la economía local sigue girando alrededor de las actividades productivas que fueron motores del desarrollo industrial de Vigo, se observa, a principios del siglo XXI, el surgimiento y fortalecimiento de aquéllas con mayor contenido innovador.

Las actividades productivas que lideran el desarrollo de la economía de Vigo, además son las que han sido su motor durante los últimos cincuenta años⁶. Las cadenas con mayor peso en la generación del VAB privado son la automoción (12,41%), pesca y transformación de productos del mar (11,89%), y la construcción (11,55%). Las actividades con menor peso, se corresponden, con química y farmacia (3,17%), construcción naval (3,13%), productos transformados de la madera (2,78%) y, por último, la actividad de productos transformados de la agricultura y ganadería (2,50%).

Después del proceso de ajuste y reestructuración que siguió a la crisis de los

años setenta y ochenta se observan cambios en la evolución de las cadenas de producción, especialmente durante el período 1995-1999. Están perdiendo importancia relativa aquellas actividades maduras centradas en productos de bajo valor añadido (en algunos segmentos de la pesca, por ejemplo) y/o con baja e insuficiente innovación del producto, frente a actividades que aún siendo maduras, son más innovadoras y más dinámicas (automoción, bienes de equipo, químicas y farmacia), y algunas tradicionales en Galicia que tienen un mayor potencial de generación de valor, como son el mueble y la confección⁷.

4.5. Desarrollo urbano insatisfactorio

Aunque el desarrollo urbano y la construcción de las infraestructuras de la región urbana de Vigo hayan ido históricamente por detrás del crecimiento de las iniciativas empresariales y de las organizaciones, y sus necesidades y demandas de servicios urbanos no estén definitivamente satisfechas, el espacio construido, los servicios públicos y privados y las infraestructuras son factores clave en la dinámica económica de la ciudad y el desarrollo de las empresas (ELIZALDE, 2001; PRECEDO LEDO & *al.*, 1988).

Desde el despegue industrial de Vigo a principios del siglo XX el patrimonio urbano de Vigo se ha ido ampliando, la ciudad ha crecido físicamente, aunque desordenadamente, y, sobre todo, las infraestructuras han mejorado de forma singular en la última década, constituyendo el patrimonio construido un recurso estratégico en la dinámica económica. El desarrollo urbano, sin embargo, se debe más a decisiones individuales sobre la ocupación y transformación del suelo que al planeamiento urbanístico.

La actividad económica se localiza por toda la región urbana. Además del núcleo central dedicado a las actividades de

⁵ Las cadenas principales del sistema productivo de Vigo son automoción, construcción naval, pesca y transformados del mar, productos transformados de la agricultura y ganadería, productos transformados de la madera, rocas ornamentales, construcción, confección y textil, química y farmacia, y turismo y ocio.

Las cadenas complementarias son bienes de equipo e industria auxiliar, servicios financieros, comercio y distribución, logística y transporte, y otras actividades de servicios.

⁶ Todas las actividades que componen el sistema productivo de Vigo tienen una importante presencia, sobre todo en automoción (con un valor añadido bruto de 940 millones de euros en 1999), la pesca y productos del mar (900 millones de euros) y la construcción (875 millones).

⁷ En ellas el diseño y la innovación son factores de competitividad.

servicios, las actividades industriales se reparten por la corona de la ciudad que incluye el frente litoral (con actividades del puerto y aquellas otras asociadas y relacionadas) y el eje de Balaidos (con los polígonos industriales de Balaidos y Valladares, este en construcción). Más allá se encuentran otras zonas especializadas ancladas en los municipios que forman parte de la región urbana como O Porriño.

La vinculación de Vigo con el sistema de ciudades de la Euroregión y de la meseta ha mejorado de forma sustancial como consecuencia del desarrollo de la red de comunicaciones de alta capacidad en la zona sur de Galicia. Puede decirse que el nivel de infraestructura viaria de conectividad regional (vías A-9, A-52, A-57) está por encima del de las ciudades del Cantábrico. Ello no impide señalar que el tramo de autovía entre Vigo y Porriño, técnicamente deficiente (con alta siniestralidad), no favorece la conexión con la autovía que comunica con la meseta, y que la conexión con la red viaria de Portugal no se ha resuelto, aún de forma satisfactoria.

A diferencias de la carretera, el ferrocarril es un modo de transporte insuficientemente utilizado en Vigo ya que no permite conexiones de largo recorrido eficientes (alta velocidad), no facilita la vinculación del puerto a la red de transportes, ni permite la vinculación de los centros urbanos y zonas industriales de la región urbana. En realidad, Vigo tiene una deficiente accesibilidad a través de este modo de transporte, no sólo porque tiene una posición marginal que parte de Redondela, sino sobre todo porque la red ferroviaria mantiene el diseño de finales del siglo XIX que sólo permite velocidades cortas, y porque, además tiene una inadecuada articulación con los demás modos de transporte.

Vigo tiene un aeropuerto regional que, aunque ha mejorado sus instalaciones y servicios durante los años noventa, no ubre de forma satisfactoria, las necesidades y demandas de las empresas y ciudadanos. La oferta de servicios de carácter regional podría ser más diversificada y, además necesita mejorar su conexión con la red principal de transporte. Sin embargo, Vigo tiene una buena accesibilidad a través de los aeropuertos internacionales de la Euroregión, localizados en Santiago y en

Porto, lo que reduce su perifericidad posicional.

El puerto, por último, es una infraestructura de comunicaciones que a pesar de que haya reducido, relativamente, su actividad pesquera, cumple un importante papel dentro de las actividades de servicios de la ciudad (el 30% del PIB de Vigo sale por el puerto). La evolución de los mercados y la mayor interrelación a escala global está obligando a especializar, cada vez más, las infraestructuras portuarias con el fin de mejorar su competitividad con otros puertos.

4.6. Tejido institucional poco flexible

Desde la óptica del desarrollo, las instituciones viguesas conforman un tejido institucional denso, disperso e insuficientemente cohesionado, que se estructura sobre dos niveles claramente definidos y un espacio de transición (COTORRUELO, 2001):

1. Un nivel superior estructurado en torno a ocho grandes entidades, seis instituciones (Concello de Vigo, Consorcio de la Zona Franca, Autoridad Portuaria, Universidad de Vigo, Cámara de Comercio y la Confederación de Empresarios), la principal entidad financiera de Vigo (Caixanova) y una empresa multinacional (PSA Peugeot Citroën); a las que se agregan otras entidades promovidas, creadas y sostenidas por las primeras (como son el Club Financiero Vigo y la Fundación Pro Vigo).
2. Un nivel de base formado por una red de asociaciones muy densa (en torno a las 850) y con cierta reputación de mantener un carácter reivindicativo. Este nivel de base no está debidamente integrado en los procesos de gestión del desarrollo, hasta el punto de que en algunos casos, han llegado suponer un factor limitante para estos procesos.
3. El espacio de transición está ocupado fundamentalmente por los Sindicatos y la Federación de Asociaciones de Vecinos, que, sobre todo con su incorporación al Consejo Económico y Social de la ciudad de Vigo, vienen evolucionando desde el nivel de base al superior.

Un rasgo que caracteriza, además, al tejido institucional vigués, es la carencia de instituciones públicas de rango superior al municipal. Por ello, Vigo habría tenido que recurrir tradicionalmente a otras ciudades gallegas, de menor tamaño, para atender determinadas necesidades de servicios públicos para su población y sus empresas, sobre todo los de carácter administrativo. Concretamente, han mantenido estas relaciones con Pontevedra, en cuanto a las instituciones propias de la capital provincial (Diputación Provincial, Audiencia Provincial, Registro Mercantil o Banco de España), con Santiago (el gobierno de la administración regional de Galicia) o con A Coruña (Delegación del Gobierno Central o Tribunal Superior de Xusticia de Galicia). Este distanciamiento geográfico de los centros de decisión políticos y administrativos, habría producido, según los expertos consultados, cierta desventaja en cuanto a su participación en la toma de decisiones de las administraciones regional y nacional.

Por último, el análisis de los resultados de las actuaciones de las principales instituciones locales, pone de manifiesto que el modelo institucional está en proceso de cambio lo que genera dificultades que afectan al funcionamiento y coordinación.

5. LAS FUERZAS DEL PROCESO DE DESARROLLO

El desarrollo industrial que ha tenido Vigo hasta bien entrado los años setenta, se explica, en buena medida, por la utilización del potencial y del ahorro generado localmente y la atracción de recursos externos, así como por la utilización de las economías externas “ocultas” en los sistemas productivo y urbano. Pero, a partir de mediados de los años ochenta parece tener dificultades para encontrar y seguir la senda de desarrollo sostenible. La economía de Vigo no ha completado el cambio estructural que requiere su mayor integración en el sistema productivo internacional, a pesar de que la organización del sistema productivo es, en general, eficiente. La cuestión reside en el mal funcionamiento de algunas de las fuerzas que condicionan el crecimiento de la región urbana, lo que impide la realización

de las economías potenciales y dificulta el crecimiento sostenido de la productividad.

5.1. Organización de la producción

El sistema productivo de Vigo se organiza por clusters de empresas que durante años han ido creando un conjunto de mercados internos de bienes y servicios que hace más eficiente su funcionamiento. Se han desarrollado mucho las relaciones de cooperación entre las empresas, proveedores y clientes hasta el punto de que en clusters como el de la construcción naval y el de la automoción la cooperación se ha convertido en un factor estratégico de competitividad. Todo ello contribuye a que afloren en el sistema productivo economías internas y externas de escala.

La organización interna de las empresas obedece a dos tipos de modelos (GONZÁLEZ & *al.*, 2002). De una parte, el 17% de las empresas locales adoptan sistemas de carácter matricial lo que permite alcanzar un alto grado de eficiencia en el funcionamiento interno y buena coordinación entre los departamentos de las empresas. Esta forma de organización de la producción está muy generalizada en la actividad financiera (86%) y en la automoción (52%), y en menor medida (entre un 9% y un 5%) en la logística de transporte, en el turismo, en la confección y en el naval.

En las últimas décadas se han difundido formas de organización como los modelos en forma de trébol (2,4%), y los sistemas federados (2,42%), lo que permite a las empresas locales disponer de una mayor flexibilidad y adaptabilidad en un entorno impredecible, variable y complejo, ya que el control de las tareas principales de la actividad se combina con la subcontratación y la formación de redes de empresas.

Pero, la mayor parte de las empresas (cerca de los dos tercios del total analizado) tienen una forma de organización de carácter funcional, que adolece de problemas de coordinación interdepartamental y de comunicación y una tendencia a ser poco dinámicas e innovadoras. Esta forma de organización está muy generalizada entre las empresas de la cadena de rocas ornamentales (92%) y la de la automoción (41%).

En resumen, cuando se analizan los clusters y los sistemas de empresas locales, se aprecia que en Vigo existe una densa red de relaciones económicas, comerciales y tecnológicas entre las empresas localizadas en la región urbana. Se debe, sin duda, a las formas más avanzadas de organización en trébol o de organización federada, así como a la generalización de la subcontratación en sectores como el naval y la automoción; pero, también a la especialización y la complementariedad existente entre los establecimientos que forman los sistemas productivos locales localizados en la región urbana. Estas formas de relaciones entre las empresas locales generan economías externas de escala asociadas con las vinculaciones e intercambio que se establecen a escala local.

5.2. Difusión de las innovaciones

La integración de la economía de Vigo en el sistema económico internacional está impulsando un proceso de ajuste productivo que pone de relieve la necesidad de introducir y difundir nuevas tecnologías de producto, proceso y organización por todo el sistema productivo local. Pero, la creación y difusión de las innovaciones y conocimiento en el tejido productivo de Vigo es un fenómeno que por el momento se limita a un número reducido de empresas, ya que existen barreras a la difusión de las innovaciones por el tejido productivo y social, y a que, además, el sistema local de innovación no es capaz de dinamizar el proceso de adopción y adaptación de tecnologías. Las insuficiencias tecnológicas limitan el ritmo de crecimiento de la productividad y, por tanto, el progreso económico (ALFONSO GIL & *al.*, 2001).

Vigo, cuyo proceso de industrialización ha mostrado una potente capacidad emprendedora, dispone de un tejido productivo con una continua, aunque limitada, difusión del conocimiento y las innovaciones, que se realiza a través de los intercambios entre las empresas y la movilidad de la mano de obra dentro de las cadenas de producción.

Durante el proceso de ajuste de las dos últimas décadas, el sistema productivo no ha contado con una suficiente respuesta innovadora de las empresas⁸ y del entorno en

el que operan los actores que forman el sistema local de innovación. La innovación en productos y mercados es discontinua e insuficiente para dinamizar el desarrollo de estrategias de crecimiento, debido, sobre todo, a la falta de sistemas de información capaces de gestionar la difusión del conocimiento en las empresas. Tampoco se observa un dinamismo particular en la introducción de tecnologías de proceso que permitan adaptarse a un entorno cambiante (GONZÁLES & *al.*, 2002).

El modelo de desarrollo tecnológico del sistema productivo de Vigo, en todo caso, está cambiando ya que se están reforzando sectores con fuerte contenido tecnológico (como el audiovisual y el químico) y aparecen iniciativas vinculadas a nuevas actividades (como las telecomunicaciones, la biotecnología, o las nuevas energías). Además crece el número de empresas internacionalizadas que consideran, cada vez más, la innovación como factor estratégico necesario para competir.

Pero este proceso de cambio es lento, ya que Vigo no ha consolidado un sistema de innovación que estimule la adopción y difusión de innovaciones en el tejido de empresas locales. La causa fundamental radica en el hecho de que las organizaciones cuya actividad fundamental es difundir las innovaciones y el conocimiento por el tejido productivo, no actúan de forma coordinada, con objetivos estratégicos bien definidos y una capacidad de gestión adaptada a entornos de cambio creciente y de competencia continua.

5.3. Desarrollo urbano

Vigo no ha desarrollado un sistema urbano que haga aflorar las externalidades potenciales que posee la región urbana. Por el contrario, el desarrollo urbanístico de las últimas décadas obstaculiza la satisfacción de las necesidades y demandas de las empresas y los ciudadanos y crea deseconomías de aglomeración que causan costes no deseados a las empresas y a los

⁸ El número de empresas que tienen departamento de I+D o participan en proyectos europeos o nacionales de I+D es reducido; la presencia de titulados superiores, principalmente en áreas científicas es muy baja.

ciudadanos. Todo ello genera, además, un deficiente funcionamiento de la región urbana lo que limita el proceso de formación y consolidación de la Euroregión (ELIZALDE, 2001; VÁZQUEZ BARQUERO, 2003).

Así, la relación entre el puerto y la ciudad se ha vuelto cada vez más conflictiva, lo que limita el desarrollo de la ciudad. El puerto ha ido ocupando todo el frente marítimo (desde Bouzas a Guisar), con muelles, diques, dársenas, rampas, con el fin de potenciar los servicios de transporte viario de ambos sistemas, el puerto y la ciudad. De alguna forma, además, se ha convertido en una barrera de relación de la ciudad con el mar, por lo que se produce un conflicto de intereses que hacen que la realidad urbana de Vigo presione al puerto para que le deje una salida al mar.

Pero, además, la conectividad de los espacios productivos y residenciales, adolece de grandes deficiencias. No existe en la actualidad un sistema de conexiones externo que favorezca la expansión de la actividad productiva y residencia. El primer cinturón no ha llegado a convertirse en una vía de circunvalación ya que no se ha cerrado. La finalización del segundo cinturón podría convertirse en una vía de circunvalación real de la ciudad que permitiera, además, mejorar la accesibilidad a equipamientos alejados del casco urbano, como el Aeropuerto o la Universidad, así como a los nuevos polígonos industriales (como el de Valladares).

Tanto la red viaria urbana como la red secundaria que facilitan los tráficos de la ciudad central con los barrios periféricos que la circundan, y la conexión con el resto del municipio, se han ido creando a medida que el crecimiento económico y el desarrollo urbano lo exigía, pero sin un planeamiento viario paralelo. De ahí que, las infraestructuras viarias sean incapaces de gestionar adecuadamente los flujos de la ciudad y de la región urbana, lo que produce deseconomías importantes para las empresas y costes para la población.

El caos del desarrollo urbanístico de Vigo aparece con claridad cuando se analiza la transición entre la red secundaria y la red general de carreteras. La mala resolución de las conexiones de la red viaria de alta capacidad con la red secundaria, hace que la red secundaria desempeñe un papel prioritario en la articulación de los flujos de

tráfico que penetran en Vigo desde el exterior. Pero, además la red principal no garantiza una conexión aceptable entre la mayoría de los centros urbanos que forman la región urbana de Vigo.

Las deseconomías de aglomeración que crea el caos urbanístico y las deficiencias de la red vial suponen una importante limitación al desarrollo del sistema productivo y al aumento de la productividad y competitividad de las empresas. Pero, además, reducen la capacidad de consolidar la región urbana, en formación, ya que las deficiencias en las infraestructuras de transporte y comunicaciones han conducido a una cierta desestructuración interna del sistema productivo y, en todo caso, limitan la articulación de la región urbana.

5.4. La capacidad y flexibilidad institucional

El funcionamiento del sistema institucional de Vigo constituye una de las limitaciones y restricciones más importantes al desarrollo económico, precisamente en un momento en que es necesario dar una respuesta eficaz a los desafíos que plantea la integración en la Unión Europea, el aumento de la competencia en los mercados, los cambios tecnológicos y las nuevas formas de organización de las empresas (COTORRUELO, 2001).

El tejido institucional de Vigo tiene la capacidad y flexibilidad necesarias para satisfacer a las demandas actuales, sobre todo, debido a que la coordinación y cooperación entre los actores locales son todavía limitadas y poco eficaces. En todo caso, los códigos de conducta de los actores, la regulación formal e informal y los mecanismos para llegar a acuerdos, adoptar decisiones de inversión y realizar transacciones, suelen requerir tiempos largos; lo que se traduce en aumentos de los costes de transacción y en pérdidas de oportunidades de desarrollo.

La lentitud del cambio y el aumento de los costes de transacción obedecen en parte a las carencias en el funcionamiento del sistema institucional y, en parte, están asociados con la indefinición del nuevo modelo institucional según revelan las encuestas y las entrevistas realizadas. Las organizaciones no han conseguido llevar a cabo los cambios

necesarios para disponer de unos recursos humanos cualificados, reducir la lentitud de la respuesta administrativa, sustituir los viejos servicios públicos por servicios modernos y adecuados a las necesidades actuales de la población.

Pero, quizá, la cuestión principal reside en que el sistema institucional atraviesa por un proceso de transformación hacia un nuevo modelo que todavía no está debidamente definido. De un lado, el entorno institucional, las normas, las reglas y los códigos de conducta que condicionan las relaciones no están completamente definidas y aceptadas. Además las organizaciones están cambiando sus objetivos y estrategias y se adaptan a la nueva realidad económica, tecnológica, social e institucional, con el fin de mejorar su eficacia y rentabilidad en el nuevo escenario de competencia global. Finalmente, el futuro modelo institucional requerirá definir nuevas formas de liderazgo de la ciudad y crear los mecanismos de cooperación y de competición entre los actores que forman la red institucional de la ciudad.

6. INTERACCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL DESARROLLO ENDÓGENO

La discusión anterior presenta algunos argumentos que explican por qué Vigo, a pesar de disponer de importantes recursos naturales y humanos y de tener una eficiente organización de la producción, encuentra dificultades para mantener el crecimiento sostenido de la productividad y mejorar su posicionamiento en el sistema de ciudades. Esta incapacidad por encontrar el sendero de desarrollo sostenible se debe, en gran medida, a los efectos negativos de la interacción entre los procesos y fuerzas del desarrollo.

El sistema productivo de Vigo se organiza de forma flexible formando clusters y redes de empresas en las que las grandes empresas ejercen una notable influencia en su funcionamiento. Resulta un entorno atractivo para localizarse e invertir, ya que permite obtener economías de escala, internas al distrito, y los costes de producción son, relativamente, reducidos. Pero, el desarrollo del sistema productivo local tiende a bloquearse como consecuencia de las limitaciones que presenta la difusión de las

innovaciones, el desarrollo urbano y la dinámica institucional.

Aunque las innovaciones se difunden, normalmente, a través del sistema productivo merced a los impulsos de las grandes empresas de los clusters más dinámicos, en general, las nuevas tecnologías tardan en llegar a toda la red de empresas locales, lo que limita el afloramiento de las economías de escala, la diferenciación de la producción, y por tanto, la mejora de la competitividad de las empresas. Además, si bien buena parte de las localidades de la región urbana de Vigo tienen una atmósfera industrial que estimula la difusión del conocimiento y favorece la actividad empresarial, las deficiencias urbanísticas y el deterioro medioambiental aumentan los costes de producción y crean deseconomías de aglomeración. Es más, el sistema productivo de Vigo no es capaz de satisfacer sus demandas de infraestructuras y de servicios públicos en la región urbana. Por último, aunque durante décadas se han establecido unos niveles satisfactorios de confianza y cooperación entre las empresas locales, sin embargo las alianzas entre empresas no están muy difundidas en el sistema productivo de Vigo lo que restringe las posibilidades de mejorar el posicionamiento en los mercados.

Vigo no es un entorno innovador que haya destacado por la creación y difusión de las innovaciones en todo su tejido productivo, sino más bien se trata de una región urbana en la que el proceso de adopción y adaptación de tecnologías se realiza en las cadenas más dinámicas como la automoción y la alimentación, vinculadas al sistema productivo internacional, y en algunas emergentes como la industria farmacéutica. Por tanto, las empresas y el sistema productivo de Vigo no alcanza los niveles de productividad y eficiencia necesarios para mantenerse en la senda del desarrollo sostenido. La explicación reside en que, a pesar de las necesidades y demandas del sistema productivo, el desarrollo del sistema institucional es insuficiente y la región urbana no es un espacio que facilite los procesos de aprendizaje.

No se puede negar que la organización en red de los sistemas locales de empresas de Vigo facilitan la difusión de las innovaciones en las cadenas más dinámicas; pero, se

producen fuertes resistencias a la adaptación de tecnologías y a la difusión del conocimiento en empresas de las cadenas más tradicionales como la pesca y sus transformados, que tienen poca capacidad de aprendizaje, debido a su especialización en producir para nichos de mercados poco competitivos. Pero, la difusión de las innovaciones en el sistema productivo de Vigo se ve dificultada por múltiples factores entre los que destaca el hecho de que el entorno sociocultural que se articula a través de las normas sociales, culturales y políticas no se ha transformado con la profundidad suficiente; además, la capacidad creativa y cultural, que caracteriza al Vigo de las últimas décadas, no se ha transformado en nueva capacidad emprendedora e innovadora; y, por último, el sistema de innovación que forman las organizaciones e instituciones del conocimiento (como la universidad y los institutos tecnológicos) carece de la coordinación necesaria y, sobre todo, no sigue objetivos orientados a favorecer los procesos de difusión de las innovaciones. Por último, el desarrollo urbanístico de la región urbana no ha creado, hasta muy recientemente, nuevos espacios para el intercambio de ideas, información y conocimientos, para facilitar el aprendizaje de las organizaciones y para estimular el surgimiento y difusión de la cultura.

El desarrollo urbano de Vigo se encuentra a medio camino entre la ciudad portuaria e industrial que surgió a principios del siglo XX y la región urbana policéntrica que articule, a través de un eficiente sistema de transportes y comunicaciones, las localidades y municipios en los que se localiza el tejido productivo local, lo que crea disfunciones que impiden la formación de la Euroregión y, por tanto, dificultan la mejoría del posicionamiento de Vigo en el sistema europeo de ciudades. Esta situación de transición hace que no afloran las economías de aglomeración potenciales, se reduzca el atractivo de la región urbana y aumente la insatisfacción de los ciudadanos y empresas.

El progreso económico de Vigo requiere aumentar el tamaño de la región urbana, disponer de una oferta de trabajo más diversificada y ampliar la demanda de bienes y servicios, y la flexibilidad del modelo de organización del sistema productivo, aunque existen grandes plantas como Citroën,

facilita estos procesos ya que no exige la concentración de población y servicios en un único núcleo urbano sino más bien en un sistema urbano policéntrico. Pero, la debilidad de los mecanismos de difusión de las innovaciones no estimula ni la demanda de servicios urbanos modernos ni la diversificación de las funciones urbanas de las ciudades que componen la región urbana de Vigo. Existen, además, fuertes resistencias institucionales al desarrollo urbano de Vigo, que hace que las rigideces del sistema institucional entorpezcan los acuerdos entre los actores para construir las infraestructuras necesarias, crear los servicios que requiere la región urbana, definir un nuevo sistema de usos del suelo y, en definitiva, establecer los acuerdos necesarios que faciliten los desarrollos urbanos que aumenten las inversiones y atraigan inversores externos.

El sistema institucional de Vigo, por último, se encuentra en un proceso de transformación hacia un modelo más flexible en el que la adaptación a las demandas actuales de las empresas y ciudadanos reduzca la incertidumbre y facilite el aumento de la productividad y el desarrollo. Paulatinamente se está abandonando el sistema institucional que acompañó el desarrollo industrial durante el período de autarquía, y se está definiendo una nueva fórmula que dé mayor relevancia a la dimensión metropolitana y facilite la integración de la economía y la sociedad en la Unión Europea. La lentitud en el cambio de las instituciones actuales se debe, sobre todo, a las restricciones asociadas con la difusión de las innovaciones y al cambio de la cultura de las organizaciones y de la ciudad.

El desarrollo del sistema empresarial de Vigo demanda un cambio de las normas y de las reglas de funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, y ello es lo que explica que desde las organizaciones empresariales se promueva la cooperación para impulsar la planificación estratégica, el apoyo a la difusión —de la cultura y la creación de nuevos centros, como el Club Financiero, para difundir la información y el conocimiento—. Además, los cambios en el sistema urbano y el aumento de la competencia entre las ciudades están actuando como impulsores de las transformaciones de las instituciones que

regulan la región urbana de Vigo, propiciando la creación de entidades de carácter metropolitano que consoliden la región urbana y sienten las bases para la formación e integración de la Euroregión. Pero este impulso al cambio institucional encuentra poca comprensión en las organizaciones públicas y privadas menos innovadoras y en aquellas que temen cambios en el actual equilibrio de poderes económicos, sociales y organizativos de la región urbana.

7. COMENTARIOS FINALES

El artículo ha mostrado que el desarrollo de las ciudades y regiones periféricas depende de la disponibilidad de recursos humanos, naturales y económicos, pero, sobre todo, de los efectos de la interacción entre las fuerzas y mecanismos del desarrollo endógeno y, en particular, entre los efectos económicos que producen la organización flexible de la producción, la difusión de las innovaciones, el desarrollo urbano del territorio, y la dinámica institucional.

Todas y cada una de las fuerzas y mecanismos afectan y condicionan los procesos de crecimiento, ya que contribuyen a generar economías, externas e internas, de escala y a reducir los costes de producción, y hacen surgir las economías ocultas en los sistemas productivos y urbanos. Cuando los

mecanismos y fuerzas que gobiernan los procesos de desarrollo económico actúan sinérgicamente, refuerzan el efecto sobre la productividad y el rendimiento de los factores productivos y, por tanto, sobre el proceso de crecimiento a largo plazo.

La discusión sobre la dinámica de la región urbana de Vigo muestra, además, que el desarrollo de las ciudades y regiones periféricas de la Unión necesita disponer de las infraestructuras de transporte y comunicaciones que faciliten la accesibilidad de las empresas a los mercados. Pero, las inversiones tan sólo tendrán un efecto multiplicador a largo plazo cuando sus organizaciones sean eficientes e innovadoras, cuando el desarrollo urbano haga atractivas y rentables las inversiones y cuando las instituciones estimulen el desarrollo de los emprendimientos.

Todo ello, permite concluir que existe un espacio para la política de desarrollo urbano de las regiones periféricas, que combine las acciones de las administraciones centrales y regionales con las iniciativas locales de los actores públicos y privados. Precisamente, la integración económica y el aumento de la competencia crean las condiciones para que los actores y las organizaciones locales definan sus estrategias y objetivos y ejecuten las acciones orientadas a utilizar los recursos y a organizar las fuerzas del desarrollo, de tal manera que los territorios encuentren la senda de desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVITZ, M. (1952): "Economics of Growth", en B. F. HALEY (ed). *A Survey of Contemporary Economics*, Richard D. Irwin, Homewood, Il.
- ALFONSO GIL, J. & M. ATIENZA ÚBEDA & A. SÁEZ CALA (2001): *Crecimiento, Innovación y Bienestar Social en Vigo y su Área Funcional*, Mimeo, Universidad Autónoma de Madrid y Fundación ProVigo.
- AMIN, A. & N. THRIFT (1993): "Globalization, institutional thickness and local prospect", *Revue d'Economie Regionale et Urbain*, 3: 405-427.
- ARROW, K. J. (1962): "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies*, 29: 155-173.
- AYDALOT, P. (1985): *Economie régionale et urbaine*, Economica, Paris.
- (1986): *Milieux innovateurs en Europe*, Economica, Paris.
- BARRO, J. R. & X. SALA-I-MARTÍN (1995): *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nueva York.
- BECATTINI, G. (1979): "Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1: 7-21.
- BELLANDI, M. (2001): "Local development and embedded large firms", *Entrepreneurship & Regional Development*, 13: 189-210.
- BOISIER, S. (2003): *El desarrollo en su lugar*, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- CASTELLS, M. (1996): *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I: The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Cambridge, Mass.
- CEP (1990): *Vigo y su área de influencia. Diagnóstico y perspectiva socioeconómica*, Confederación de Empresarios de Pontevedra, Vigo.

- (2001): *El potencial económico de Pontevedra en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal*, Confederación Provincial de Empresarios, Vigo.
- CLUB FINANCIERO DE VIGO (2001): *El área metropolitana de Vigo*, Cuadernos, núm. 3, Vigo.
- COOKE, P. (2002): *Knowledge economies: clusters, learning, and cooperative advantage*, Routledge, Londres y Nueva York.
- COTORRUELO MENTA, R. (2001): *Dinámica Institucional y Cultural de Vigo y su Área Funcional*, Mimeo, INMARK y Fundación ProVigo.
- DUNNING, J. H. (2001): "Regions, Globalization, and the Knowledge Economy", en J. H. DUNNING (ed.). *Global Capitalism at Bay?*, Routledge, Londres y Nueva York.
- EASTERLY, W. (2001): *The elusive quest for growth. Economists' adventures and misadventures in the tropics*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- EDIS (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre de Galicia*, Fundación Foesa and Fundación Pedro Barrie de la Maza, Madrid.
- ELIZALDE, J. (2001): *Desarrollo Urbano e Infraestructuras en Vigo y su Área Funcional*, TAU y Fundación ProVigo.
- FREEMAN, C. & L. SOETE (1997): *The economics of industrial innovation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- FUÁ, G. (1983): "L'industrializzazione nel nord est e nel centro", en G. FUÁ & C. ZACHIA (eds.). *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino Bologna.
- (1988): "Small-scale industry in rural areas: the Italian experience", en K. J. ARROW (ed.). *The Balance Between Industry and Agriculture in Economic Development*, Macmillan, Londres.
- GLAESER, E. (1998): "Are cities dying?", *Journal of Economic Perspectives*, 12, 2: 139-160.
- GONZÁLEZ GURRIARÁN, J. & P. FIGUEROA DORREGO (2002): *Visión Estratégica del sistema empresarial de Vigo 2001*, Caixanova Vigo.
- KUZNETS, S. (1966): *Modern Economic Growth*, Yale University Press, New Haven.
- LA CAIXA (2001): *Anuario Económico de España*, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.
- LASUÉN, J. R. (1973): "Urbanization and development. The temporal interaction between geographical and sectoral clusters", *Urban Studies*, 10: 163-188.
- LEWIS, A. (1954): "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22: 139-191.
- (1955): *The Theory of Economic Growth*, George Allen & Unwin, Londres.
- LUCAS, R. E. (1988): "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, 22, 1: 129-144.
- MAILLAT, D. (1995): "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy", *Entrepreneurship & Regional Development*, 7: 157-165.
- MELLA, J. M. (1993): *Plan estratégico de Vigo y su Área de influencia*, Consorcio de la Zona Franca, Vigo.
- NELSON, R. (1999): "How New is New Growth Theory?", *Challenge*, 40, 5: 29-58.
- NORTH, C. D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York.
- (1994): "Economic Performance Through Time", *The American Economic Review*, 83, 3: 359-368.
- OUTES RUSO, X. L. & J. FALAGAN MOTA & P. DE CARLOS VILLAMARÍN & C. M. FERNÁNDEZ JARDÓN (2001): *Estructura productiva del sector privado en Vigo y su área de influencia*, Consorcio de la Zona Franca Santiago de Compostela.
- PÉREZ VILLARINO, J. (2000): *Pontevedra siglo XXI. Estudio socioeconómico de la ciudad y su área de influencia*, Caixa de Pontevedra, Pontevedra.
- PIORE, M. & C. F. SABEL (1984): *The Second Industrial Divide*, Basic Books, Nueva York.
- PRECEDO LEDO, A. & R. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ & M. VILLARINO PÉREZ (1989): *Vigo. Área Metropolitana*, Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.
- QUIGLEY, J. M. (1998): "Urban diversity and economic growth", *Journal of Economic Perspectives*, 12, 2: 127-138.
- REBELO, S. (1991): "Long-run policy analysis and long-run growth", *Journal of Political Economy*, 99: 500-521.
- ROMER, M. P. (1986): "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.
- (1994): "The Origins of Endogenous Growth", *The Journal of Economic Perspectives*, 8: 3-22.
- ROSSEGER, G. (1996): *The Economics of Production and Innovation*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- SAXENIAN, A. (1994): *Regional Advance, Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- SCHUMPETER, J. A. (1934): *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- SCOTT, A. (1988): *New Industrial Spaces*, Pion Ltd., Londres.
- (1998): *Regions and the World Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- SOLOW, R. (1956): "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 78: 65-94.
- TAU (2001): "Caracterización Funcional de las ciudades medias y sus dinámicas territoriales", *Documento Final*, Ministerio de Medio Ambiente, Unidad de desarrollo territorial, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1999): "Inward Investment and Endogenous Development. The convergence of the strategies of large firms and territories?", *Entrepreneurship and Regional Development*, 11: 79-63.
- (2002): *Endogenous development*, Routledge, Londres y Nueva York.
- (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch editor, Barcelona.
- VÁZQUEZ BARQUERO, J. A. (2003): *Vigo en el sistemas de ciudades*, Mimeo, Campus de Ourense, Universidad de Vigo.

UN PROGRAMA IMPRESCINDIBLE PARA TODO TRABAJO DE ORDENACIÓN,
 PLANEAMIENTO Y PROYECTOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL
 DIEZ Y SEIS AÑOS DE TRABAJO INFORMATIZANDO EL MÁS COMPLETO ATLAS
 GEOGRÁFICO-HISTÓRICO DE UN TERRITORIO EUROPEO Y A SU DISPOSICIÓN
 PARA MANEJARLO
 en un S.I.G. (Sistema de Información Geográfica)

“LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO. MAPA HISTÓRICO DEL NOROESTE DE LA PENÍNSULA IBÉRICA”



obra del arquitecto urbanista
J. R. MENÉNDEZ DE LUARCA Y NAVIA OSORIO
 con un ensayo introductorio del ingeniero urbanista
ARTURO SORIA Y PUIG

HÁGASE CON ESTE INSTRUMENTO DE TRABAJO CONTENIENDO LA BASE CULTURAL QUE EXPLICA LA LÓGICA DE LA TOPONIMIA Y LA HISTORIA DE LAS VÍAS, CAÑADAS, HITOS, LUGARES, PUEBLOS, ADMINISTRACIONES, JURISDICCIÓNES, ETC. QUE CONFIGURAN LA CONSTRUCCIÓN GEOGRÁFICO-HISTÓRICA DEL TERRITORIO DEL N.O. PENINSULAR EN LAS OCHO CAPAS SINCRÓNICAS SUPERPONIBLES

abarcando toda Galicia y Asturias y partes de Portugal, Castilla y León, y Cantabria comprendidas en el cuadrante entre los 41° N y los 4° 30' W

- Un volumen de texto en español con las bases histórico-urbanísticas (figs. color y b/n, 456 pp)
- Un índice y localización de topónimos (80 pp)
- Una carpeta de 33 mapas cartografía (25 hojas diacrónicas a 1:200.000 y 8 hojas sincrónicas para cada época a 1:800.000 del Instituto Geográfico Nacional.
- Tres cuadernos con versiones reducidas en portugués, francés e inglés (56 pp cada una)
- Un CD ROM para Sistema de Información Geográfica programa *Espanat* para sus consultas y cruces de datos alfanuméricos y geográficos

Todo en un estuche en tela de 31 x 25 x 7 cm

Por sólo 90 euros (incl. IVA)

Esta excepcional co-edición internacional puede adquirirse en la librería de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente: • POR TELÉFONO 91 597 6478/6449 - 91 597 6187 (24 horas). • POR CORREO Pza. San Juan de la Cruz s/n 28071 Madrid. • POR FAX 91 597 6186. • POR INTERNET www.mfom.es. • POR CORREO ELECTRÓNICO cpublic@mfom.es

Utilidad pública y «democracia de proximidad»

René HOSTIOU

Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Nantes, Francia. CRUARAP-UMR CNRS 6029.

RESUMEN: El recurso al procedimiento de expropiación está subordinado a la existencia de una causa de utilidad pública, condición tradicionalmente considerada como la única con naturaleza para autorizar a los poderes públicos a atentar contra la propiedad privada inmobiliaria, dado el carácter «inviolable y sagrado» de este derecho. Consideramos, tradicionalmente también, que es a las autoridades del Estado, y sólo a ellas, a las que compete establecer y, cuando proceda, justificar ante el juez administrativo el fundamento de esta causa. Las disposiciones de la ley «Democracia de proximidad» [*Démocratie de proximité*] de 27 de febrero de 2002 no ponen, en ningún caso, en entredicho estos datos. Contribuyen no obstante a modificar las modalidades de definición de la noción de utilidad pública. Por una parte, la potenciación de los imperativos de defensa del medio ambiente ha llevado a un reconocimiento explícito del principio de participación pública y a una ampliación de las funciones atribuidas a la Comisión Nacional del Debate Público, que van, sin duda alguna, en el sentido de una mayor transparencia del debate democrático, esto es de las decisiones que haya que adoptar en materia de ordenación. Por otra parte, la voluntad de los cargos electos locales de controlar un procedimiento que continúa escapándoseles de las manos, en gran medida, consiguió la instauración del nuevo procedimiento de la declaración de proyecto así como una serie de modificaciones que afectan a la declaración de utilidad pública, cuyo alcance tanto en un caso como en el otro, continúa, no obstante, limitado.

Descriptores: Legislación urbanística. Francia.

I. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la «utilidad pública» de una operación de ordenación, así como, de forma más general, por cualquier standard jurídico de que se trate (orden público, tiempos razonables, falta grave, etc.)¹, muestra una dificultad añadida en razón de la misma indeterminación que caracteriza, podría decirse por principio, este tipo de noción, de la flexibilidad resultante en cuanto a la utilización que se hace y del margen de apreciación de que dispone, en definitiva, el juez administrativo para delimitar *a posteriori* los contornos y precisar caso por caso el contenido. «Noción fija de contenido variable», reacia a toda tentativa de

definición abstracta, la utilidad pública, en la que la constatación previa condiciona toda operación de expropiación y, por consiguiente, todo proyecto de ordenación importante, traduce de forma muy simple la idea según la cual la protección de los derechos individuales los más legítimos y los mejor garantizados y, muy especialmente, el derecho de propiedad privada, «derecho inviolable y sagrado», no obstaculizarían la construcción de equipamientos relevantes para solucionar problemas considerados de interés general. Aquella se encuentra, como consecuencia, en el centro de todos los grandes conflictos relativos, tanto al fundamento mismo como a las condiciones de ejecución, no solamente de la mayor parte de los grandes

Recibido: 30.07.02.
e-mail: hostiou@droit.univ-nantes.fr

¹ Para la noción de standard, cfr. RIALS (1980).

equipamientos dirigidos por el Estado, sino también de operaciones de menor importancia, significativas para la iniciativa local. Iniciado hace treinta años², la jurisprudencia del «análisis del equilibrio coste-beneficio» ha intentado tomar nota de esta situación, haciendo prevalecer un enfoque al mismo tiempo realista y audaz de la noción de utilidad pública, fundado sobre una lógica de arbitraje entre intereses diferentes, incluso antagonistas. Permitiendo, muy concretamente, equilibrar utilidad e inutilidad del proyecto, aspectos positivos y negativos, beneficios descontados e inconvenientes derivados, esta teoría parece responder en esas condiciones a los interrogantes planteados por una noción que es, por definición, variable y circunstancial. En lo que respecta al legislador, se ha esforzado, por su parte durante veinte años, ya con la ley de 12 de julio de 1983 y posteriormente con la ley de 2 de febrero de 1995, en «democratizar» el procedimiento de información pública y reforzar de este modo las garantías ligadas a esta información pública, con el fin de hacer participar a los ciudadanos en la evaluación realizada sobre la utilidad pública de un proyecto.

Ligado, en cierto modo algo artificialmente, al proyecto de ley «Democracia de proximidad» [*Démocratie de proximité*] aprobado definitivamente el 27 de febrero de 1992³, el título IV de este texto, titulado «de la participación pública en la elaboración de los grandes proyectos», no pone, de ningún modo, en cuestión las tendencias citadas anteriormente HÉLIN & *al.* (2002), ROMI (2002), JÉGOUZO (2002). Este nuevo enfoque de la noción de utilidad pública tiene, sin embargo, relación con las insuficiencias de la teoría del equilibrio que, por definición, se sitúa en el nivel de las garantías contenciosas, es decir *a posteriori*, de las elecciones realizadas, las decisiones tomadas y la información pública, que, y es un eufemismo, no satisface siempre a los principales interesados, ya se trate de los políticos o del público. Es, sobre todo, indisoluble de la emergencia de dos objetivos que parecen hoy «insuperables»,

por una parte, el de la transparencia que conduce principalmente a una redefinición del principio de participación, así como del papel otorgado a la Comisión Nacional del Debate Público, y, por otra parte, el de la descentralización, que se traduce, en particular, en el establecimiento de un nuevo procedimiento, el de la declaración de proyecto, así como de diversas modificaciones aportadas a la información pública, como a la declaración de utilidad pública.

2. UTILIDAD PÚBLICA Y TRANSPARENCIA DEL DEBATE DEMOCRÁTICO

Los autores del informe adoptado por la Asamblea General del Consejo de Estado el 25 de noviembre de 1999, informe titulado «la utilidad pública hoy»⁴, pretendieron una renovación de las formas de apreciación de la utilidad pública de los grandes proyectos de ordenación, sugiriendo que las consultas e información a las que están sujetos están situadas bajo la égida de una instancia imparcial, que puede estar en posición de ejercer una función de mediación y establecer un clima de confianza y de serenidad. Es, en efecto, el Estado el encargado de organizar estos procedimientos. El, más a menudo, directamente interesado en la realización del proyecto, no aparece siempre dispuesto a garantizar la transparencia del proceso de decisión. No se trata, señalaron, de desposeer al Estado de sus competencias y, en particular de la que consiste en apreciar la utilidad pública ligada a la realización de un proyecto, sino de permitirle ejercerlas mejor, dando a la participación pública mayor autoridad y credibilidad, con el fin, entre otros, de realizar una ulterior economía de los recursos contenciosos.

Este objetivo se traduce en una redefinición del principio de participación (A), así como de numerosas transformaciones aportadas a la Comisión nacional del debate público (B).

² CE 28 mai 1971, Ville Nouvelle-Est, Rec 409, concl. G. Braibant.

³ J.O. 28 février 2002: 3835 y ss.

⁴ *La Documentation française*, París 1999.

A) Redefinición del principio de participación

El principio de participación ha visto su campo de aplicación extendido de forma muy sensible. A la lista de los principios establecidos en el derecho del medio ambiente por la ley del 2 de febrero de 1995⁵ —«principio de precaución», principio de acción preventiva y de corrección a la fuente de los ataques al medio ambiente, principio «el que contamina paga»— el legislador ha añadido, dándole una trascendencia más conforme con el título del que había beneficiado, el «principio de participación»:

«Todos tienen acceso a la información relativa al medio ambiente, que incluye las relativas a las sustancias activas peligrosas y, el público se inscribe en el proceso de elaboración de los proyectos que tengan incidencia importante sobre el medio ambiente o la ordenación del territorio».

Se trata aquí, sin embargo, de un objetivo ambicioso y de una restricción hoy imposible de «superar» por razón misma de la existencia de disposiciones jurídicas supranacionales, la repetida evocación, a lo largo de los debates, de los imperativos resultantes del derecho europeo⁶ y de la convención de Aarhus⁷ demostrando, si hubiera necesidad, que cada vez que se trata de elecciones que afectarán a la ordenación y al medio ambiente, el tiempo de los *ukases* ha terminado, desde este momento. La Comisión Nacional del Debate Público, que se creó en 1995 por la Ley Barnier, y que se ve calificada expresamente como «autoridad administrativa independiente», es investida, con el fin de promover este principio, de funciones sensiblemente ampliadas.

⁵ *Code de l'Environnement*, art. L. 110-1: I. Article L110-1 du code de l'environnement: I - *Los espacios, los recursos y los medios naturales, los sitios y paisajes, la calidad del aire, las especies animales y vegetales, la diversidad y los equilibrios biológicos en los que participan forman parte del patrimonio común de la nación.* II - *Su protección, su puesta en valor, su restauración, su reposición y su gestión son de interés general y concurren al objetivo del desarrollo duradero que pretende satisfacer las necesidades de desarrollo y la salud de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.*

B) La Comisión Nacional del Debate Público

La Comisión Nacional del Debate Público, compuesta por 21 miembros de diversos orígenes (diputados, senadores, electos locales, miembros del Tribunal de Casación, del Tribunal de Cuentas, de los tribunales administrativos, asociaciones de protección del medio ambiente, representantes de consumidores y usuarios, personalidades cualificadas) está encargada de velar por la participación pública en los procesos de elaboración de los proyectos de ordenación y de equipamientos de interés nacional del Estado, de las autoridades territoriales, de los entes públicos y de las personas privadas, proyectos importantes de categorías de operaciones en los que la lista estará establecida por decreto, ya que estos últimos presentan «fuertes desafíos socioeconómicos» o tienen «impactos significativos sobre el medio ambiente o la ordenación del territorio»⁸.

La consulta de la Comisión puede ser obligatoria o facultativa. Se ocupa obligatoriamente de todos los proyectos de ordenación o equipamientos que, por su naturaleza, sus características técnicas o su coste provisional, tal que puedan ser evaluados desde la fase de elaboración, respondan a criterios o exceden de los que sean fijados por decreto en Consejo de Estado. Podrá, por otra parte, hacerse cargo, en un período de dos meses siguientes a la fecha en que se hagan públicos los objetivos, así como sus características esenciales, de los proyectos de menor importancia (que, aquí también, la lista deberá fijarse por decreto en Consejo de Estado, en función de su coste provisional y de criterios técnicos), por cierto número de personas físicas o jurídicas, en cuya esfera aparecen principalmente los parlamentarios (hasta un número de diez), los consejos municipales o incluso las asociaciones de protección del medio ambiente.

⁶ Directivas comunitarias 85/337, de 27 de junio de 1985, 97/11, de 3 de marzo de 1997, y 2001/1942, relativas a la evaluación de las incidencias medioambientales de los proyectos públicos y privados, así como de ciertos planes y programas.

⁷ Convención del 25 de junio de 1998, recientemente ratificada por Francia (Ley N.º 2002-285, de 28 de febrero de 2002) sobre acceso a la investigación y la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁸ *Code de l'Environnement*, art. L. 121-1 y ss.

La consulta de la Comisión puede dar lugar a tres tipos de figuras. 1) la Comisión puede, en el período de dos meses desde su consulta (la ausencia de decisión explícita al final de este período debería considerarse como decisión implícita de rechazo), rechazar, mediante decisión motivada susceptible de recurso contencioso⁹, la organización de un debate público. 2) la Comisión puede, por otra parte, estimando que un debate público pueda no ser necesario, recomendar al jefe de obras o al funcionario público responsable del proyecto la organización de una concertación según el modelo que proponga. 3) puede, en fin, si estima que un debate público es necesario, organizarlo ella misma y, en este caso, confiar su ejecución a una comisión particular que establezca, o encargar de su organización al jefe de obras o al funcionario público responsable del proyecto y, en este caso, definir ella misma las modalidades de organización del debate y vigilar ella misma su correcto desarrollo.

En el caso en que un debate público esté organizado, es la Comisión nacional la que establece el calendario, la duración de este último no podrá exceder de cuatro meses, salvo prórroga de una duración máxima de dos meses, decidida por la Comisión. La Comisión puede, si llega el caso, solicitar, al jefe de obras o al funcionario público responsable, completar el *dossier* que se prevé presentar al debate público. El debate es muy abierto en la medida en que este pueda referirse a la oportunidad, los objetivos y las principales características del proyecto. Es necesario, en cambio, que ni la Comisión nacional, ni las comisiones particulares puedan pronunciarse «sobre el fondo» de los proyectos que le son propuestos. En un plazo de dos meses a contar desde la fecha de clausura del debate público, el presidente de la Comisión presenta un estado de cuentas del debate y redacta el balance. Puesto que el proyecto se somete a información pública, la apertura de ésta no se puede decidir antes de la fecha a partir de la cual no se puede organizar el debate público, ni de la fecha de publicación del resultado de la expiración del período de tiempo otorgado al presidente de la Comisión

para proceder a su publicación. En fin, puesto que el debate público se ha organizado basado en un proyecto, el jefe de obras o el funcionario público responsable del proyecto deben decidir, en un período de tres meses tras la publicación del resultado del debate, por un acto que es publicado, el principio y las condiciones del seguimiento del proyecto, precisando, si fuera necesario, las principales modificaciones aportadas al proyecto.

De forma más general, la Comisión Nacional del Debate Público vela por el respeto de las buenas condiciones de información al público durante la fase de realización de los proyectos en los que está implicada y, eso hasta el momento de recepción de los equipamientos y trabajos. Tiene, igualmente, por misión aconsejar, previa solicitud, a las autoridades competentes y a todos los jefes de obras sobre todas las cuestiones relativas a la concertación con el público a lo largo de toda la elaboración del proyecto.

Es, a decir verdad, difícil establecer una apreciación sobre una institución en la que su objeto es, sobre todo, instaurar una «cultura» del debate público que está muy alejada de la tradicional, caracterizada, muy a menudo, por un enfoque formalista de los procedimientos y por un análisis estrictamente contencioso de los litigios. Encargada de vigilar la transparencia del debate, de buscar facilitar, de este modo, la verificación de la utilidad pública de los proyectos de ordenación debatidos, sin disponer, por tanto, como se ha visto, de un poder de decisión, la Comisión Nacional del Debate Público, cuyo papel depende, como se ha señalado a veces, de la simple «magistratura de influencia», constituye, en consecuencia, una institución profundamente original.

Mucho más clásicas aparecen, por el contrario, las disposiciones relativas al objetivo de la descentralización, que constituyen el segundo apartado característico de este texto.

3. UTILIDAD PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER DE DECISIÓN

Si trata de relanzar efectivamente el proceso de participación pública, la ley de 27

⁹ CE 8 de octubre de 2001, Unión francesa contra las molestias de las aeronaves, Asociación contra la expansión y molestias del aeropuerto de Lyon-Satolas Lebon,

Recueil Leboy, p. 457; CE 17 mai 2002, Asociación Francia Naturaleza y Medio Ambiente, a aparecer en *Recueil Leboy*, p. 881.

de febrero de 2002, *Démocratie de proximité*, traduce igualmente las tensiones suscitadas por el gran movimiento de descentralización nacido en 1981. Se ponen aquí en evidencia sus consecuencias, así como sus límites.

Hay que recordar, en efecto, que con la euforia de los primeros años de redescubrimiento de las bondades de la descentralización, se evocó la idea según la cual la declaración de utilidad pública como el decreto de transferencia podrían no depender de las autoridades del Estado, ya que estas actuaciones pertenecerían a las operaciones de interés local JEGOUZO (1984:73 y ss). O es obligado reconocer que esta aspiración de las autoridades locales se topó con el rechazo de las autoridades del Estado de dejarse desposeer de sus competencias sobre la materia.

Este rechazo ha sido justificado por la imposibilidad jurídica de proceder a cualquier descentralización en materia de expropiación: «La declaración de utilidad pública, en tanto que establece legalmente una desposesión de un bien privado, debe necesariamente permanecer como competencia del Estado. Se trata aquí de un punto insuperable, basado en la jurisprudencia del Consejo constitucional, que otorga al Estado y sólo a Él, asegurar el cuidado de las garantías de las libertades públicas y hacerlo de igual forma en todo el territorio de la República»¹⁰. Este argumento no es, de ningún modo, convincente. Procede, parece, de una extensión para beneficio de las autoridades del Estado, de una competencia atribuida, en nombre de los «principios fundamentales de la leyes de la República», a la autoridad judicial, guardián de la propiedad inmobiliaria. Según nosotros, la devolución a las autoridades descentralizadas de competencias que les permitirían afirmar la utilidad pública de una operación escape a la objeción de inconstitucionalidad, apresuradamente invocada en su especie, puesto que la expropiación de los inmuebles necesarios para la operación mencionada implique en cualquier hipótesis la intervención de la autoridad judicial PRIET (1992:91). Son, sobre todo, las consideraciones de oportunidad las que explican, en consecuencia, este rechazo del Estado de dejar a las autoridades locales decidir por ellas mismas la utilidad pública de

un proyecto. Este rechazo está en el origen de la instalación de un sistema, particularmente pesado y complejo, que implique una colaboración, sobre una base de desigualdad, de las autoridades descentralizadas y del Estado (A).

Si el acto declarativo de utilidad pública, propiamente dicho, continúa, en consecuencia, escapando de la competencia de las autoridades descentralizadas, estas han tratado, sin embargo, de beneficiarse de este «nuevo dato» para reafirmar su presencia y obtener unas modificaciones que van a veces, paradójicamente, en el sentido de una reducción de la importancia acordada en la información pública (B).

A) Los límites de la descentralización: la declaración de proyecto de las operaciones que necesiten expropiación.

En el informe citado, «la utilidad pública hoy», los autores subrayaron que no les parecía concebible que, veinte años después de la puesta en marcha de la descentralización, el Estado pudiese continuar disponiendo del monopolio de la constatación del interés general que se suma a la realización de ordenaciones y equipamientos y que conviniera, en consecuencia, permitir a las autoridades locales tener igualmente «voz y voto». Esta constatación está en el origen de la «declaración de proyecto», procedimiento original que vió la luz con la Ley de 27 de febrero de 2002.

El objetivo de la descentralización debió, en efecto, tener en cuenta el rechazo de las autoridades del Estado de considerar cualquier modificación de las reglas de competencia en materia de expropiación. Esta situación ha llevado a la implantación de un régimen de autorización de realización de equipamientos «de geometría variable» que desde el punto de vista de su legibilidad, así como de su eficacia potencial, no deja de suscitar numerosos interrogantes. Se deben distinguir tres hipótesis a este respecto.

— La primera es la de los proyectos públicos de los trabajos de ordenación u obras sometidos al procedimiento de información pública de la Ley de 12 de julio de 1983 (Ley Bouchardeau), sin que la realización

¹⁰ «La utilidad pública hoy», informe citado, p. 72. Esta justificación ha sido tomada del ponente del proyecto de ley.

de estas últimas haga necesaria una expropiación¹¹. En este caso, es la autoridad representativa del Estado o la autoridad territorial o el ente público responsable el que se pronuncia, a la finalización de la información pública, sobre el interés general del proyecto. La declaración de proyecto debe realizarse en el período de un año a contar desde el cierre de la información, excepto que sea necesaria una nueva información. Menciona el objeto de la operación, tiene en cuenta los «motivos y consideraciones» que justifiquen su carácter de interés general e indique, llegado el caso, la naturaleza de las principales modificaciones que, sin alterar la economía general, se han aportado al proyecto a la vista de los resultados de la información pública. Se beneficia de una duración limitada de cinco años, pudiendo prorrogarse este período una sola vez con la misma duración. Esta decisión que condiciona expresamente la autorización de los trabajos, deberá publicarse. Debería, según nosotros, ser objeto de recurso contencioso en las condiciones del derecho común.

- La segunda hipótesis se refiere a los proyectos públicos de trabajos de ordenación o equipamientos sometidos a esta misma información pública que necesiten, para su realización, una expropiación en beneficio del Estado o de alguno de sus entes públicos¹². Se choca aquí con el «núcleo duro» de las competencias de regalía del Estado: «La declaración de utilidad pública se realiza en la declaración de proyecto». Dicho de otra forma, nada ha cambiado. Así, en la hipótesis de un conflicto caracterizado entre una autoridad territorial y el Estado, tratándose, por ejemplo, de la elección del trazado de una carretera o de la implantación de un aeropuerto, la ley no abre ninguna nueva perspectiva de solución del litigio, sólo el Estado estando habilitado para pronunciarse sobre la utilidad pública del mencionado proyecto.
- La tercera hipótesis, en fin, se refiere a los proyectos públicos de trabajos de ordenación o de obras sometidos a esta

misma información pública y que necesiten una expropiación en beneficio, esta vez, de una autoridad territorial o alguno de sus entes públicos¹³. El rechazo a que pueda ser descentralizada la declaración de utilidad pública condujo, en este caso, a establecer un procedimiento «bicefálico», de una complejidad espantosa y que arrastra los gérmenes de conflictos, en la medida que el reparto de competencias que instaura entre las autoridades locales y el Estado es desigual, siendo invitadas las primeras a pronunciarse sobre el «interés general» del proyecto y sólo los segundos estando habilitados para aceptar (o no aceptar) la declaración de utilidad pública y a permitir también o, al contrario, oponerse a la realización del proyecto. La obligación de las Autoridades Estatales de dirigirse al final de la información pública, a la autoridad local interesada para solicitarla pronunciarse sobre el interés general de un proyecto comprometido por demanda o para beneficio de esta última, puede parecer sorprendente. En lo que se refiere a la obligación, para estas mismas Autoridades Estatales, de esperar antes de proceder a la declaración de utilidad pública, ya sea la transmisión de la mencionada declaración de proyecto, ya sea la expiración del período de seis meses, hay que decir que no contribuye ni a simplificar ni a acelerar el proceso de decisión. Se añadirá que consciente de los riesgos contenciosos engendrados por este mecanismo «de doble entrada», el legislador se propuso establecer una serie de trabas con la intención de prohibir objetar de forma diferente a la vía de la excepción, la legalidad de la declaración de proyecto y solamente con ocasión de un recurso dirigido contra la declaración de utilidad pública, especificando, por otra parte, que los defectos que afectan a la legalidad externa de la declaración de proyecto no tienen incidencia en la legalidad de la declaración de utilidad pública. Es, sin ninguna duda, paradójico querer a la vez multiplicar los

¹¹ Art. L. 126-1 del nuevo *Code de l'environnement*.

¹² Art. L. 11-1-1-2 nuevo del *Code de l'expropriation*.

¹³ Art. L. 11-1-1-1 nuevo del *Code de l'expropriation*.

procedimientos y buscar paralelamente limitar sus incidencias contenciosas¹⁴. Expresando esta precaución, el legislador parece ser consciente del hecho de que con el sistema dualista que estableció, no contribuye de ninguna manera a la simplificación del proceso de decisión.

B) Los avatares de la descentralización: la nueva declaración de utilidad pública «de proximidad».

De forma más general esta vez, y cualquiera que sea, en consecuencia el objeto de la expropiación, la Ley de 27 de febrero de 2002 aporta diversas modificaciones en cuanto al procedimiento que aboca a la declaración de utilidad pública. Algunas parece que tienen un alcance limitado. Por otra parte, uno de ellas, pone en cuestión uno de los puntos fuertes que caracterizan hasta el presente el procedimiento de información pública, incita a preguntarse sobre los «efectos perversos» de cierta concepción de la descentralización.

Pasaremos rápidamente sobre la disposición que prevé que la decisión de iniciación de la información previa referida a un proyecto de una autoridad territorial o alguno de sus entes públicos reemplaza en lo sucesivo al presidente del órgano deliberante de la mencionada autoridad o de dicho ente: el legislador, en línea con su rechazo a la descentralización del proceso de expropiación, deroga esta nueva disposición en que la información sea preliminar a la declaración de utilidad pública¹⁵. Del mismo modo, no es necesario extenderse en las modificaciones aportadas respecto de las modalidades de designación del comisario informador en materia de expropiación (este último debería en adelante, por la información derivada del derecho común o de las disposiciones de la Ley Bouchardeau, ser nombrado por el presidente del Tribunal

administrativo y no por el prefecto) y, en cuanto a los poderes y obligaciones de este último¹⁶, las modificaciones tienen alcance poco significativo. Del mismo modo finalmente, todo hace pensar que la obligación del autor del acta declarativa de utilidad pública «de acompañar esta acta de un documento que exponga los motivos y consideraciones que justifiquen el carácter de utilidad pública de la operación»¹⁷, al mismo tiempo que reductora, en comparación con los deseos expresados en el informe citado¹⁸, no parece una verdadera ventaja que aporte nuevas garantías a los interesados.

Al contrario, bajo una forma que puede parecer anodina y con el pretexto de acortar los períodos en materia de expropiación, el artículo 140 de la ley contribuye a modificar sensiblemente, en cierto número de casos, el ámbito del procedimiento de la información pública. Modificando el principio tradicional según el cual la utilidad pública se decide por decreto en Consejo de Estado, el artículo L. 11-2 del Código de expropiación, en su nueva redacción, dispone desde ahora: «La utilidad pública se decide por decreto ministerial o por decreto prefectoral».

A pesar de lo que podría parecer una medida banal de desconcentración, se imponen dos consideraciones. La primera es que esta modificación contribuye a reducir los poderes del comisario informador —encargado, como se sabe, de seguir la información y formular, al final de la misma, su opinión sobre la operación proyectada— con respecto a todas las operaciones de interés local (o, en todo caso, *infra*-estatales), operaciones por las que, hasta ahora, la determinación de la autoridad habilitada para declarar de utilidad pública el proyecto sometido a información estaba directamente condicionado por el carácter (favorable o desfavorable) de esta opinión¹⁹. De la competencia, en caso de opinión favorable, del prefecto o, bajo ciertas hipótesis, del

¹⁴ Se puede encontrar otro ejemplo de este mismo fenómeno, concerniente a la Comisión nacional del debate público, con vistas esta vez a privar totalmente a los aspirantes de la ventaja de la excepción de ilegalidad, en el art. L. 121-14 nuevo del *Code de l'environnement*. Ninguna irregularidad a la vista de las disposiciones del presente capítulo puede ser invocada hasta que el acta por la que la Comisión renuncia a organizar un debate público o el acta mencionada en el art. L. 121-13 (relativa al balance del debate público) deviene definitiva».

¹⁵ Art. L. 126-1-II del *Code de l'environnement*.

¹⁶ Art. L. 11-1 del *Code de l'expropriation* y art. L. 123-9 del *Code de l'environnement*.

¹⁷ Art. L. 11-1-1-3 del *Code de l'expropriation*.

¹⁸ Que preconizaba la introducción de una obligación (motivación), debiendo, lógicamente, ésta estar incorporada al mismo acta (*op. cit.*, p. 69). Se observará, por el contrario, que la decisión de rechazo de declarar de utilidad pública un proyecto, en lo que a esta respecta, debe ser motivada.

ministro, la declaración de utilidad pública, necesitaba, en cambio, en caso de opinión desfavorable²⁰, la intervención de un decreto en Consejo de Estado. Esta capacidad del comisario investigador, si no obstaculiza definitivamente, al menos impone una instrucción complementaria, una «segunda lectura» de los proyectos cuya oportunidad misma sería, a su modo de ver, dudosa o las condiciones de realización, susceptibles de ser revisadas, lo que es, con la nueva redacción de la ley, abandonada. Es esa función del comisario informador, la facultad particular para este último de evaluar, en estas condiciones, la realización de los proyectos que se ve, de este modo, cuestionada. Es cierto pensar que esta *capitis diminutio* no contribuirá ni a facilitar el reclutamiento de candidatos para las funciones de Comisario informador, ni a incitar al público a participar más en las informaciones ni a reforzar la credibilidad asociada a este procedimiento.

La segunda es que el legislador, decidiendo transferir al prefecto (o eventualmente al ministro) una competencia atribuida al Primer Ministro obligado a resolver por

decreto en Consejo de Estado, además del hecho de que esta transferencia no contribuye en ningún caso a un adelanto cualquiera de la descentralización, ha suprimido, por la misma causa, la consulta previa del Consejo de Estado con las garantías que resultaban. Con motivo, en consecuencia, de acortar los períodos, se arriesga realmente a «fragilizar» jurídicamente la declaración de utilidad pública y contribuir a la multiplicación de los recursos contenciosos, engendrando así una inseguridad jurídica que afecte al proceso de decisión.

Se entenderá que tratándose de la búsqueda de una participación efectiva, exigencia por lo demás en adelante impuesta por el derecho europeo, el texto analizado puede aparecer como partidario de suscitar la adhesión. En cambio, tratándose de las perspectivas de descentralización respecto de las decisiones relativas a la ordenación y al medio ambiente, hay que mostrarse reservado ante soluciones de compromiso que corren el riesgo de no satisfacer, en definitiva, a nadie.

Traducción del francés: PPG
Revisión: del autor

BIBLIOGRAFÍA

- HÉLIN, J.-C. & R. HOSTIOU (2002): «Participation, décentralisation et déconcentration. Une nouvelle donne en matière de grandes projets», *Actualité Juridique Droit Administratif*: 4/2000: 291-304, 20 avril, Ed. Groupe Moniteur, Paris.
- JÉGOUZO, Y. (1984): «L'urbanisme opérationnel à l'heure de la décentralisation», en *Le nouveau droit de l'urbanisme*, Revue de Droit Immobilier Sirey.
- (2002): «Chronique environnement», *Revue de Droit Immobilier*, 191 y ss., Sirey.

- PRIET, F. (1992): *La décentralisation de l'urbanisme*, Tesis, Orleans.
- RIALS, S. (1980): *Le juge administratif français et la technique du standard. Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, LGDJ, Paris.
- ROMI, R. (2002): «La loi sur la démocratie de proximité, un renouveau du droit de l'environnement», *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, 2002/3: 867-84, LGDJ, Paris.

¹⁹ A diferencia de los proyectos, enumerados limitadamente en el artículo R 11-2 del *Code de l'expropriation*, para las que se requiere un decreto del Consejo de Estado, cualquiera que sea el sentido de las conclusiones del comisario investigador.

²⁰ O, lo que viene a ser lo mismo, en caso de opinión favorable con reservas que la administración se negaría a suprimir.

ANEXO

TÍTULO IV
DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA
EN LA ELABORACIÓN DE LOS GRANDES
PROYECTOS

Capítulo 1.º
Concertación con el público

Artículo 132

El apartado 4.º del II del art L. 110-1 del código del medio ambiente queda redactado así:

«4.º El principio de participación, según el cual todas las personas tienen acceso a la información medioambiental, incluida aquella relativa a las sustancias y actividades peligrosas, y según el cual se asocia a los ciudadanos al proceso de elaboración de los proyectos que tienen una incidencia importante en el medio ambiente o la ordenación del territorio.»

Artículo 134

El capítulo 1.º del título II del libro 1.º del Código de Medio Ambiente queda así redactado:

«Capítulo 1.º

«Participación pública en la elaboración de los proyectos de ordenación o de equipamiento que tienen una incidencia importante en el medio ambiente o la ordenación del territorio

«Sección 1

«Misiones de la Comisión Nacional para el Debate Público

Ámbito de aplicación y objeto del debate público

«Artículo L 121-1.—La Comisión Nacional para el Debate Público, autoridad administrativa independiente, se encargará de garantizar el derecho de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de los proyectos de ordenación o equipamiento de interés nacional para el Estado, promovidos por las entidades territoriales, las instituciones públicas y las personas privadas, y correspondientes a las categorías de actuaciones cuya lista se establecerá por Decreto adoptado en *Conseil d'Etat*, desde el momento en que los mismos presenten importantes retos socioeconómicos o tengan impactos significativos sobre el medio ambiente o la ordenación del territorio.

«La participación pública podrá revestir la forma de un debate público. Éste se centrará en la oportunidad, los objetivos y las características principales del proyecto.

«La participación pública se hará efectiva durante toda la fase de elaboración de un proyecto, desde el inicio de los estudios preliminares hasta la finalización del período de consulta pública realizada en aplicación de lo dispuesto en el capítulo III del título II del libro I del presente Código o del capítulo I del título I del Código de la Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

«Además, la Comisión Nacional para el Debate Público velará por que se garanticen buenas condiciones de información pública durante la fase de realización de los proyectos que se le han sometido hasta la finalización de los equipamientos y obras.

«Previo solicitud, asesorará a las autoridades competentes y a toda entidad adjudicadora acerca de cualquier cuestión relacionada con el diálogo público a lo largo de la elaboración de un proyecto.

«Asimismo, la Comisión Nacional para el Debate Público tendrá como misión emitir todos los dictámenes y recomendaciones de carácter general o metodológico susceptibles de favorecer y desarrollar el proceso de diálogo público.

«La Comisión Nacional para el Debate Público y las comisiones especiales no se pronunciarán sobre el fondo de los proyectos que les fueran sometidos.

«Artículo L 121-2.—Lo dispuesto en el presente capítulo no será de aplicación a los documentos de urbanismo ni a las actuaciones de ordenación previstas por el libro III del Código de Urbanismo. No obstante, podrán corresponderle determinados proyectos de inversión cuya lista será establecida por decreto adoptado en *Conseil d'Etat*.

«Cuando el debate público fuera organizado en las condiciones previstas en el presente capítulo, no serán aplicables las disposiciones previstas en el artículo L.300-2 del Código de Urbanismo.

«Sección 2

«Composición y funcionamiento de la Comisión Nacional para el Debate Público

Artículo L 121-3.—La Comisión Nacional para el Debate Público estará formada por veinte miembros nombrados por un período de cinco años o por el período de duración de su mandato. Junto al Presidente y dos Vicepresidentes, la integrarán:

«1.º Un diputado y un senador, nombrados respectivamente por el Presidente de la Asamblea Nacional y por el Presidente del Senado;

«2.º Seis representantes locales nombrados por decreto a propuesta de las asociaciones representativas de los representantes correspondientes;

«3.º Un miembro del *Conseil d'Etat*, elegido por la Asamblea General del *Conseil d'Etat*;

«4.º Un miembro de la *Cour de cassation*, elegido por la Asamblea General de la *Cour de cassation*;

«5.º Un miembro de la *Cour des comptes*, elegido por la Asamblea General de la *Cour des comptes*;

«6.º Un miembro del cuerpo de miembros de los tribunales administrativos y de las *Cours Administratives d'appel*, nombrado por decreto a propuesta del Consejo Superior de los tribunales administrativos y de las *Cours Administratives d'appel*;

«7.º Dos representantes de asociaciones de protección del medio ambiente autorizadas en virtud de lo dispuesto en el artículo L. 141-1 y que ejercieran su actividad en el conjunto del territorio nacional, nombrados por Orden del Primer Ministro a propuesta del Ministro de Medio Ambiente;

«8.º Dos representantes de los consumidores y de los usuarios, nombrados respectivamente por Orden del Primer Ministro a propuesta de los Ministros de Economía y Transporte;

«9.º Dos personalidades cualificadas, una de las cuales haya ejercido las funciones de comisario de investigación, nombradas respectivamente por Orden del Primer Ministro a propuesta de los Ministros de Industria y de Equipamiento.

«El Presidente y los Vicepresidentes serán nombrados por decreto.

«El mandato de los miembros será renovable una vez.
 «El Presidente y los Vicepresidentes ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva y serán remunerados.
 «Las funciones ejercidas por los demás miembros darán lugar a una indemnización.
 «Artículo L 121-4.—La Comisión podrá beneficiarse de la puesta a su disposición de funcionarios en activo. Podrá incorporar agentes contratados para cubrir las necesidades de su funcionamiento.
 «Artículo L 121-5.—Los miembros de la Comisión Nacional y de las comisiones especiales que tuvieran un interés personal o derivado de sus funciones no podrán participar en un debate o en un procedimiento de concertación relacionado con dicha actuación.
 «Artículo L 121-6.—Los créditos necesarios para el funcionamiento de la Comisión Nacional para el Debate Público serán consignados en el presupuesto general del Estado a propuesta del Primer Ministro. El Presidente de la Comisión será el Ordenador de los pagos. Los servicios estarán bajo su autoridad.
 «Lo dispuesto en la Ley de 10 de agosto de 1922, relativa a la organización del control de los gastos realizados, no será de aplicación a los gastos de la Comisión.
 «Artículo L 121-7.—La Comisión Nacional para el Debate Público presentará cada año un informe de sus actividades. Este informe será remitido tanto al Gobierno como al Parlamento y será hecho público.

«Sección 3

«Organización del debate público

«Art. L. 121. 8 I.—La Comisión Nacional para el Debate Público conocerá de todos los proyectos de ordenación o de equipamiento que por su naturaleza, sus características técnicas o su coste previsible, tal como puede ser valorado durante la fase de elaboración, respondan a determinados criterios o sobrepasen ciertos valores límites establecidos por decreto adoptado en *Conseil d'Etat*.

«La entidad adjudicadora o el ente público responsable del proyecto dirigirá un expediente a la Comisión exponiendo los objetivos y principales características del proyecto, así como el alcance socioeconómico, el coste estimado y los impactos significativos del proyecto sobre el medio ambiente o la ordenación del territorio.

«II.—Además, los proyectos pertenecientes a las categorías definidas según lo dispuesto en el punto I, pero cuyo coste previsible fuera inferior al límite determinado según lo dispuesto en el punto I y respondieran a determinados criterios técnicos o superasen los límites determinados por decreto adoptado en *Conseil d'Etat* para cada clase de proyecto, serán hechos públicos por la entidad adjudicadora o por el ente público responsable del proyecto, quienes publicarán sus objetivos y características esenciales.

«En este caso, la entidad adjudicadora, el ente público responsable del proyecto o un mínimo de diez parlamentarios podrán recurrir a la Comisión. También podrán recurrir a la misma un Consejo Regional, un Consejo General, un Consejo Municipal o una entidad pública de cooperación intermunicipal competente en materia de ordenación del territorio, que estuvieran afectados territorialmente, o una de las asociaciones autorizadas de protección del medio ambiente mencionadas en el artículo L. 141-1 que ejerciera su actividad en el conjunto del territorio nacional. El plazo para recurrir a la Comisión será de dos

meses a partir del momento en que dichos proyectos hubieran sido presentados públicamente por la entidad adjudicadora.

«La entidad adjudicadora remitirá a la Comisión Nacional para el Debate Público un expediente elaborado de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del punto I.

«Artículo L 121-9.—Cuando se someta un proyecto a la Comisión Nacional para el Debate Público en aplicación del artículo L. 121-8, ésta determinará las condiciones de participación pública en el proceso de decisión conforme a las siguientes condiciones:

«I.—Para cada proyecto, la Comisión valorará si debe procederse al debate público, dependiendo del interés nacional del proyecto, de su incidencia territorial, de los desafíos socioeconómicos que conlleva y de sus impactos sobre el medio ambiente o la ordenación del territorio.

«Si la Comisión estimara necesario un debate público podrá, bien organizarlo ella misma, en cuyo caso constituirá una comisión *ad hoc* encargada de hacerlo, bien encomendar su organización a la entidad adjudicadora o al ente público responsable del proyecto. En este caso, la Comisión definirá las condiciones de organización del debate y velará por su buen desarrollo.

«Cuando la Comisión no estimara necesario un debate público, podrá recomendar a la entidad adjudicadora o al ente público responsable del proyecto que organice una mesa negociadora en las condiciones por ella establecidas.

«II.—La Comisión Nacional para el Debate Público se pronunciará en el plazo de dos meses sobre el curso a dar a los proyectos que se le hubieran sometido en virtud de lo previsto en los puntos I y II del artículo L. 121-8.

«Se pronunciará sobre las solicitudes de debate que le fueran presentadas en virtud del artículo L. 121-8 mediante una decisión motivada.

«A falta de decisión expresa a la finalización de este plazo, se considerará que la Comisión ha renunciado a organizar el debate público o a encargar la organización de dicho debate a la entidad adjudicadora o al ente público responsable del proyecto.

«III.—Los gastos relativos a la organización material de un debate público correrán a cargo de la entidad adjudicadora o del ente público responsable del proyecto. Sin embargo, el coste de los dictámenes complementarios de expertos correrá a cargo de la Comisión Nacional para el Debate Público.

«Artículo L 121-10.—El Ministro de Medio Ambiente, conjuntamente con el Ministro interesado, podrá recurrir a la Comisión Nacional para el Debate Público con el objeto de organizar un debate público sobre determinadas opciones generales en el ámbito del medio ambiente o de ordenación del territorio.

«Artículo L 121-11.—La Comisión Nacional para el Debate Público establecerá y publicará el calendario de desarrollo del debate público, cuya duración no podrá ser superior a cuatro meses, pudiéndose prolongar dos meses más mediante decisión motivada de la Comisión Nacional para el Debate Público.

«La Comisión Nacional para el Debate Público podrá solicitar a la entidad adjudicadora o al ente público responsable que complete el expediente que se prevé someter a debate público.

«En este caso, el plazo previsto en el párrafo anterior no empezará a contar hasta el momento en que la Comisión

Nacional para el Debate Público haya recibido el expediente completo.

«El Presidente de la Comisión Nacional para el Debate Público publicará un informe sobre el debate y presentará sus conclusiones en el plazo de dos meses a partir de la fecha de finalización del debate público.

«Artículo L 121-12.—En lo concerniente a los proyectos considerados en el artículo L. 121-8, solamente podrá decidirse el inicio de la consulta pública prevista en el artículo L. 123-1 después de la fecha a partir de la cual ya no se pudiera organizar un debate público, o bien después de la fecha de publicación del balance o a la expiración del plazo concedido al Presidente de la Comisión Nacional para el Debate Público para proceder a su publicación y, como máximo, dentro del plazo de los cinco años siguientes a tales fechas. Transcurrido este plazo, la Comisión sólo podrá decidir reanudar el procedimiento de diálogo público si las circunstancias de hecho o de derecho que justificaron el proyecto hubieran sufrido modificaciones sustanciales.

«Artículo L 121-13.—Cuando se hubiera organizado un debate público acerca de un proyecto, la entidad adjudicadora o el ente público responsable del proyecto tomarán una decisión en el plazo de tres meses a partir de la publicación de las conclusiones del debate público, por medio de un documento que hará público, sobre el fundamento y las condiciones de realización del proyecto. Deberá precisar, en su caso, las principales modificaciones realizadas al proyecto sometido a debate público. Este documento será remitido a la Comisión Nacional para el Debate Público.

«Cuando la entidad adjudicadora o el ente público responsable del proyecto fuera una entidad territorial, dicho documento dará lugar a una deliberación.

«Artículo L 121-14.—No podrá alegarse irregularidad alguna respecto de las disposiciones del presente capítulo cuando se hubieran convertido en definitivos, bien el documento a través del cual la Comisión Nacional para el Debate Público hubiera renunciado a organizar un debate público, bien el documento mencionado en el artículo L. 121-13.

«Artículo L 121-15.—Un decreto adoptado en *Conseil d'Etat* precisará las condiciones de aplicación del presente capítulo»

Capítulo III

Consultas públicas relativas a las actuaciones susceptibles de afectar al medio ambiente

Artículo 138

I.—los dos párrafos del art. L. 123-1 del Código de Medio Ambiente constituyen un sólo apartado. El mismo artículo es completado por un apartado II así redactado:

II.—La decisión de apertura del procedimiento de consulta pública correspondiente al proyecto de una entidad territorial, de una agrupación de entidades territoriales o de una de sus entidades públicas dependientes será tomada por el presidente del órgano deliberante de la entidad territorial o pública. Sin embargo, cuando la consulta fuera realizada con carácter previo a una declaración de utilidad pública, la decisión será tomada por la correspondiente autoridad competente del Estado»

Artículo 139

El art. L. 11-1 del código de expropiación por causa de utilidad pública se completa con dos párrafos así redactados:

«La investigación preliminar a la declaración de utilidad pública será regida por un Comisario investigador o una

comisión de investigación cuyas modalidades de designación y poderes se definen por las disposiciones del capítulo III del título II del libro 1.º del Código de Medio Ambiente.

«El Comisario investigador o la comisión de investigación deberán elaborar sus conclusiones seis meses como máximo después de la apertura de la investigación pública.»

Artículo 140

El primer párrafo del art. L. 11-2 del código de expropiación por causa de utilidad pública queda así redactado:

«La utilidad pública será declarada por decreto ministerial o por decreto prefectoral.»

Artículo 141

«Después del primer párrafo del art. L. 123-9 del Código de Medio Ambiente, se inserta un párrafo así redactado:

«Recibirá al titular del proyecto sometido a consulta pública.»

Artículo 142

Después del primer párrafo del art. L. 123-14 del Código de Medio Ambiente, se inserta un párrafo así redactado:

«El presidente del Tribunal administrativo o el magistrado por él designado a estos efectos que conociera de una demanda de este tipo presentada por el comisario de investigación o el presidente de la Comisión de investigación, ordenará el pago de una provisión de fondos por parte del titular del proyecto cuyo importe será fijado por él. La consulta pública no podrá ser abierta hasta que se realice el abono de dicha provisión.»

Capítulo IV

Declaración de proyecto
y declaración de utilidad pública

Artículo 144

El título II del libro 1.º del Código de Medio Ambiente es completado por un capítulo VI así redactado:

«Capítulo VI

«Declaración de proyecto

«Artículo L 126-1.—Cuando un proyecto público para la realización de trabajos, obras o construcciones hubiera sido objeto de una consulta pública según lo dispuesto en el capítulo III del presente título, la autoridad estatal o el órgano deliberante de la Entidad territorial o de la Entidad Pública responsable del proyecto, se pronunciará sobre el interés general de la actuación proyectada emitiendo una declaración de proyecto.

«La declaración de proyecto hará mención del objeto de la actuación, tal como figura en el expediente sometido a consulta, e incluirá los motivos y consideraciones que justifiquen su carácter de interés general. Indicará, en su caso, la naturaleza y los motivos de las principales modificaciones que, sin alterar la estructura general del proyecto, se introdujeran en el mismo a la vista de los resultados de la consulta pública.

«Cuando la declaración de proyecto no hubiera sido emitida en el plazo de un año a partir de la finalización de la consulta, la actuación no podrá realizarse sin que se lleve a cabo una nueva consulta.

«A falta de declaración proyecto, no se podrá conceder ninguna autorización.

«Dicha declaración caducará transcurridos cinco años desde su publicación sin que se hubiera autorizado la ejecución de las obras. No obstante, si no se hubiera producido ningún cambio en las circunstancias de hecho o de derecho, se podrá prorrogar una vez el plazo por el mismo período de tiempo, sin que fuera necesaria otra consulta, mediante una nueva declaración de proyecto idéntica a la declaración inicial y antes de la expiración del plazo de cinco años.

«La declaración de proyecto será publicada en las condiciones establecidas por decreto adoptado en *Conseil d'Etat*.

Artículo 145

I.—Después del art. L. 11-1 del código de expropiación por causa de utilidad pública, se inserta un artículo L. 11-1-1 así redactado:

«Art. L. 11-1-1.—Cuando un proyecto público de trabajos, de ordenación o de obras constituya una de las operaciones mencionadas en el art. L. 123-1 del Código de Medio Ambiente y su realización haga necesaria la expropiación de inmuebles o de derechos reales inmobiliarios, la declaración de proyecto prevista en el art. L. 126-1 del Código de Medio Ambiente se produce, habida cuenta de los resultados de la investigación prevista en el art. L. 11-1 del presente código, según las modalidades y en las condiciones siguientes:

«1.—Si expropiación se persiguiera en beneficio de una colectividad territorial o de uno de sus entes públicos, la autoridad competente del Estado solicitará, al término de la investigación pública, a la colectividad o al ente interesado pronunciarse, en un plazo que no pueda exceder de seis meses, sobre el interés general del proyecto en las condiciones previstas en el art. L. 126-1 del Código de Medio Ambiente. Después de la transmisión de la declaración de proyecto o la expiración del plazo estipulado a la colectividad o al ente interesado, la autoridad del Estado competente decidirá la declaración de utilidad pública.

«Cuando el operación sea declarada de utilidad pública, la legalidad de la declaración de proyecto mencionada en el párrafo anterior no podrá ser impugnada más que por vía de excepción mediante un recurso presentado contra la declaración de utilidad pública. Los defectos que afectarían a la legalidad externa de esta declaración no tienen incidencia sobre la legalidad de la declaración de utilidad pública.

«2.—Si la expropiación se persiguiera en beneficio del Estado o uno de sus entes públicos, la declaración de utilidad pública tendrá lugar declaración de proyecto.

«3.—El acto declarante de utilidad pública se acompañará de un documento que expondrá los motivos y consideraciones que justifican el carácter de utilidad pública de la operación.»

II.—Después del art. L. 11-1 del mismo código, se inserta un artículo L. 11-1-2 así redactado:

«Art. L. 11-1-2.—La decisión de denegación de declaración de utilidad pública de un proyecto o de una operación debe justificarse e incluir el enunciado de las consideraciones de derecho y de hecho que lo justifiquen.

«Debe producirse a más tardar un año después del cierre de la investigación preliminar. Este plazo se aumentará seis meses cuando la declaración de utilidad pública no pueda ser pronunciada más que por decreto en Consejo de Estado.»

III.—El art. L. 11-8 del mismo código se completa con dos párrafos así redactados:

«El decreto de cesión comporta transferencia de gestión de las dependencias del dominio público de la persona pública propietaria diferente Estado en favor del beneficiario del acto declaratorio de utilidad pública, tomado conforme al art. L. 11-2.

«En caso de desacuerdo entre el beneficiario de este acto y la persona propietaria, el juez de expropiación fija las modalidades de distribución de las cargas de gestión entre estas personas así como la reparación del perjuicio eventualmente sufrido por el propietario.»

Artículo 146

Un decreto del Consejo de Estado precisará si fuera necesario las modalidades de aplicación de los artículos 138, 144 y 145. Determinará las condiciones en las cuales sus disposiciones se aplicarán a los proyectos públicos de trabajos, de ordenación o de obras en curso en la fecha de su entrada en vigor.

Artículo 147

I.—El art. L. 122-1 del Código de Medio Ambiente se completa por cuatro párrafos así redactados:

«Las obras y proyectos de ordenación promovidos por una entidad pública o que requieran alguna autorización o decisión para su aprobación, así como los documentos de urbanismo, tendrán que tener en cuenta las preocupaciones medioambientales.

«Los estudios previos a la realización de obras o construcciones susceptibles de dañar el medio natural debido a la importancia de sus dimensiones o a su repercusión sobre el mismo, tendrán que incluir un estudio de impacto ambiental que permita evaluar sus consecuencias.

«Sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en los artículos L. 11-1-1 del Código de la Expropiación por Causa de Utilidad Pública y L. 126-1 del presente Código sobre los motivos expuestos en las declaraciones de utilidad pública y en las declaraciones de proyecto, cuando se tome una decisión de concesión o denegación de autorización respecto al proyecto sometido al estudio de impacto ambiental, la autoridad competente informará públicamente de dicha decisión y, sin perjuicio del secreto de defensa nacional, pondrá a disposición pública las siguientes informaciones:

«— el contenido de la decisión y, en su caso, las condiciones que la acompañaran;

«— los motivos en los que se sustenta la decisión;

«— los lugares donde puede consultarse el estudio de impacto así como, en su caso, las principales medidas destinadas a evitar, reducir y compensar, cuando fuera posible, los principales efectos negativos del proyecto.»

II.—El 3.º del II del art. L. 122-3 del mismo código queda así redactado:

«3.º Las condiciones en las cuales se hacen públicos los estudios de impacto, así como las principales medidas destinadas a evitar, reducir, y si es posible compensar los efectos negativos importantes del proyecto»

[Selección de artículos de la ley del propio autor, traducción del texto tomado de: http://www.legifrance.gouv.fr/html/codes_traduits/enviresp.htm]

Pertinencia y urgencia del mejoramiento barrial en Latinoamérica

Julián SALAS SERRANO

Dr. Ing. Industrial Director de la Cátedra UNESCO sobre Habitabilidad Básica (ETSAM-UPM).

RESUMEN: La acelerada tuguización de la vivienda en particular y del hábitat en general en Latinoamérica, es sin lugar a duda, uno de los problemas más lacerantes que padece el continente americano. Las últimas estadísticas oficiales elaboradas con motivo de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre las Ciudades, Hábitat II (1996), pusieron de manifiesto la gravedad del problema tanto en sus aspectos cuantitativos —más de 150 millones de latinoamericanos se alojan en infraviviendas—, así como su profundo deterioro físico, cuya mejora requeriría unos 171.000 millones de dólares de presupuesto. El autor detecta un creciente interés por parte de los organismos multilaterales y de algunos gobiernos nacionales para paliar la situación, mediante la ejecución de programas y proyectos de mejoramiento de barrios precarios. Programas que tienen como bases conceptuales los nuevos paradigmas de las *políticas no convencionales* de vivienda enfocadas a la lucha contra la pobreza. Dichos programas abordan en forma multisectorial la consecución de objetivos tales como: el incremento de la salud pública, la lucha contra la vulnerabilidad, el fomento de la economía familiar, la mejora de la seguridad y la dinamización social, entre otras.

Descriptor: Asentamientos humanos. Ciudad difusa. Infraviviendas. Rehabilitación urbana. Vivienda marginal. Latinoamérica.

I. RAÍCES DEL PROBLEMA

Del modelo oficial renacentista para la creación de nuevas ciudades en Latinoamérica emanadas de las instrucciones urbanizadoras de la Corona, resulta oportuno resaltar dos momentos especialmente brillantes: la defensa en la Ordenanza de Carlos I (1523) de

«la retícula en forma de damero... que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma»

y la Ordenanza de Felipe II (1573), código político-urbanístico que en su momento fue una sólida aportación manualística en la que se detallaban, entre otras directivas, que:

...toda la ciudad se organizará comenzando desde la plaza mayor y sacando desde ella las calles;

...la plaza mayor será el lugar del poder, de la justicia, la religión, el comercio y los festejos...

...la división en barrios: por parroquias o cuarteles;

...la parcelación antes de la construcción y su abastecimiento de agua y alcantarillado;

...un programa constante y uniforme.»

Pese a lo enunciado, hay que aclarar que el llamado *damero colonial* nunca se concibió con la idea de ofrecer habitabilidad básica para *todos* los ciudadanos. También entonces, y puede que aún más que hoy, la sociedad latinoamericana fue dual en su composición social y económica y ello se plasmó en las

nuevas ciudades. Coincidimos con Zillmann (ZILLMANN, 2000) cuando afirma que:

«En las ciudades pre-colombinas, coloniales y post-coloniales, las regulaciones de construcción se utilizaron fundamentalmente para centralizar las funciones administrativas, económicas y religiosas en el centro de la ciudad. Por contraste, las áreas de vivienda popular fueron ignoradas y descuidadas por las elites urbanas en todos los períodos.»

Saldarriaga (SALDARRIAGA, 2000) ratifica esta misma idea sosteniendo que ya entonces la *ciudad informal* existía en las aldeas y pueblos durante la Colonia y fueron de hecho ciudades en las que una cultura compartida otorgaba una fisonomía singular a los espacios urbanos. Los sectores habitados por indios, mulatos y negros se localizaron en las periferias de las ciudades ordenadas por las instrucciones de la Corona. De ello hay clara constancia en grabados del XVIII y XIX, testimonio en forma de preludeo del crecimiento exponencial que se generó en la segunda mitad del siglo XX.

De forma necesariamente esquemática y a modo de enunciado del crecimiento imparable del problema que este trabajo se

propone abordar, valgan los siguientes datos fundamentales de lo ocurrido en el último medio siglo (1950-2000) en Latinoamérica:

- **La población latinoamericana se ha duplicado**, pasando de 250 a 500 millones de habitantes;
- **La población urbana** (en núcleos de más de 25.000 habitantes) **se ha triplicado**, pasando de 125 a 375 millones;
- **La población tuzurizada se ha quintuplicado**, de 30 millones en esta situación en 1950 se llegó a 150 millones en el año 2000.

Las FIGS. 1 a 3 pretenden esquematizar algunas características reseñables del crecimiento de los barrios marginales y/o tuzurizados, diferenciado tres etapas a modo de estereotomía temporal que responde a los siguientes períodos:

- 1850-1950, *El sueño de un orden para la burguesía: la retícula hispana* (FIG. 1);
- 1950-1996, *La explosión del desborde popular* (FIG. 2);
- 1996-..., *El caos imperante: la ciudad fragmentada* (FIG. 3).

FIG. 1. El sueño de un orden para la burguesía: la retícula hispana (1850-1950)

Período	Latinoamérica número de habitantes	Características reseñables
1850	32 millones	Final de la utilización nítida de la traza urbana regular: aparición del ferrocarril, de los grandes puertos y de las incipientes áreas industriales Contratación de ingenieros, arquitectos y urbanistas italianos, franceses, ingleses, alemanes y norteamericanos
1900	64 millones	Brasil y México suponen el 50% de la población de Latinoamérica
1932		Buenos Aires pasa de 663.000 habitantes en el año 1900 a 2.178.000 habitantes en 1932
1925-1945		Llegada masiva de emigrantes europeos
1950	240 millones	Sólo Argentina, Uruguay, Chile y México contaban con ciudades de más de un millón de habitantes

Fuente: SALAS, elaborada sobre información diversa.

FIG. 2. La explosión del desborde popular¹ (1950-1996)

Período	Latinoamérica número de habitantes	Características reseñables	
1950	240 millones	La población latinoamericana se repartía aproximadamente en un 50% de población rural y un 50% de población urbana	Se intensifica el éxodo masivo rural-urbano
1970	283 millones	Se toma constancia del deficitario ritmo de nuevas construcciones: 3 viviendas por cada 1.000 habitantes y año frente a las 10 que recomienda Naciones Unidas	Se cuantificó el déficit: se fijó en 20 millones la necesidad de nuevas viviendas y en 11 millones el número de infraviviendas existentes
1976		Se celebra la primera conferencia mundial de la vivienda, Hábitat I, en Vancouver (Canadá)	Hábitat I diagnosticó la gran ciudad como problema para alcanzar el desarrollo
1996	450 millones	Se celebra la segunda conferencia mundial de la vivienda, Hábitat II, en Estambul (Turquía)	Se cuantificó nuevamente el déficit: se fijó en 28 millones la necesidad de nuevas viviendas y en 25 millones el número de infraviviendas existentes Hábitat II diagnosticó la gran ciudad como esperanza de solución para alcanzar el desarrollo

Fuente: SALAS, elaborada sobre información diversa.

FIG. 3. El caos imperante: la ciudad fragmentada (1996-...)

Período	Latinoamérica número de habitantes	Características reseñables	
1996	475 millones	La ciudad latinoamericana seriamente fragmentada	La ciudad formal a expensas del libre mercado La ciudad informal sostenida por la llamada «tercera sociedad»
2000	495 millones	La población latinoamericana se repartía aproximadamente en un 26% (129 millones) de población rural y un 74% (366 millones) de población urbana	Entre las diez mayores ciudades del mundo se encuentran: (2) México D.F. (18,1 millones) (4) São Paulo (17,6 millones) (10) Buenos Aires (12,6 millones)
2003	525 millones	Se consolida el «desborde» popular, se quiebra el «modelo», la ciudad latinoamericana yace convaleciente... ¿?	La ciudad opulenta emerge como área de nuevos negocios y oportunidades empresariales La ciudad mayoritaria resiste como espacio de solidaridad y de cooperación

Fuente: SALAS, elaborada sobre información diversa.

2. ¿DE QUÉ VOLUMEN DE NECESIDADES HABLAMOS?

El Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (BRUNDTLAND, 1987) entiende por desarrollo sostenible *el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*. Desarrollo sostenible,

como reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo, sin detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales, de los que depende el desarrollo de los seres humanos. Sin ánimo de escandalizar a conservacionistas radicales, no ocultaremos que en el ámbito de la vivienda en América Latina y más aún en las actuaciones de *mejoramiento barrial*, los déficit y carencias que gravitan y azotan la posibilidad de desarrollo humano, son de tal magnitud, que no consideramos prioritaria la siempre deseable condición de

¹ Tomamos la expresión *desborde popular* del título del libro del sociólogo peruano Matos Mar.

sustentabilidad, por entender que se está muy lejos de que se cumplan las premisas previas y de contorno en las que se gestó el Informe Brundtland

«...que los recursos deben de distribuirse y consumirse con justicia en todas las naciones y regiones del mundo»².

Ello lleva en no pocas ocasiones a no ponderar la sostenibilidad (frente a otras necesidades ingentes: precariedad sanitaria, altos niveles de vulnerabilidad, promiscuidad y hacinamiento crítico, violencia social, etc.) como condicionante prioritario al diseñar respuestas a carencias de habitabilidad básica o de áreas precarias (ver a modo de ejemplos las FIGS. 4, 5 y 6).



FIG. 4. Sobre los meandros del río Guayas en su desembocadura junto a la ciudad de Guayaquil (Ecuador), decenas de miles de viviendas precarias sobre palafitos esperan durante lustros la llegada de camiones de escombros que viertan material sólido sobre el que cimentarse (foto SALAS).

El mejoramiento y consolidación de barrios insalubres y del hábitat construido en condiciones de extrema necesidad, son asignaturas pendientes en América Latina y retos urgentes para la agenda de los gobiernos democráticos. La FIG. 7 cuantifica el extraordinario volumen de necesidades. Basaremos las reflexiones que siguen en los 25,6 millones de soluciones habitacionales precarias que requieren urgente rehabilitación-consolidación-mejora según cifras oficiales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Aceptando como ajustadas a la realidad

² El Informe Brundtland apunta que los países desarrollados, con sólo el 26% de la población mundial, consumen el 80% de la energía, del acero, de otros metales y del papel que se produce en el mundo, así como el 40% de todos los alimentos.



FIG. 5. La ciudad aymara de El Alto (Bolivia), tercera del país en número de habitantes —del orden de 900.000— arrojó un crecimiento sostenido durante la última década del 6% anual, se encuentra a 4.200 metros de altura. La población, mayoritariamente indigente protagonizó las recientes protestas que ocasionaron el cambio presidencial con un saldo de más de 70 muertos en El Alto (foto SALAS).



FIG. 6. Vista parcial del tugurio Los Manantiales en la ciudad de San Salvador (El Salvador) en el que habitan unas 8.000 personas y que ha iniciado un programa de mejoramiento integral ejecutado por la ONG FUNDASAL, con financiación a fondo perdido de la cooperación alemana (foto SALAS).

las valoraciones que recogen las FIGS. 8 y 9, puede concluirse, que América Latina está necesitada de altísimas y urgentes necesidades de inversión social en materia de hábitat. En forma muy concisa, puede afirmarse que si existiese voluntad política para abordar esta carencia histórica de ingentes cantidades de hábitat precario, la inversión social necesaria generaría *negocio para todo tipo de actores*³: para el sector

³ En el foro de reflexión en DAVOS (1999) reservado a los grandes, afirmó Carlos Slim —en opinión del Presidente Felipe González «... quizás el primer empresario de Latinoamérica»— que: «... el mayor negocio del siglo XXI será declararle la guerra a la pobreza».

FIG. 7. Déficit habitacional (1995) de América Latina y el Caribe

Región	Número de acciones habitacionales en miles, necesarias para superar el déficit en 1995				
	Total	Rehabilitación		Construcción	
		Número	% total	Número	% total
Total	53.654	25.659	48	27.995	52
América del Sur	37.465	19.402	52	18.063	48
América Central y México	11.972	4.850	41	7.122	59
El Caribe	4.217	1.407	33	2.810	67

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales. Datos elaborados para su presentación oficial en la Conferencia Hábitat II de 1996.

FIG. 8. Cuantificación del déficit cualitativo de viviendas (año 1995) en América Latina y el Caribe

Países	Stock de viviendas permanente (miles)	Déficit cualitativo	
		% del stock permanente	Número (miles de viviendas)
Total	89.584	28,6	25.659
Argentina	8.044	4,6	366
Bolivia	1.468	33,3	489
Brasil	32.459	39,0	12.659
Colombia	6.557	21,8	1.428
Chile	3.098	9,6	296
Ecuador	2.136	52,3	1.118
Paraguay	795	77,2	614
Perú	3.842	57,9	2.224
Uruguay	844	3,9	33
Venezuela	3.351	5,2	175
Total América del Sur	62.594	31,0	19.402
México	15.271	21,4	3.275
Costa Rica	650	3,4	22
El Salvador	988	12,4 ⁽⁶⁾	123
Guatemala	1.543	41,9	646
Honduras	729	52,1	380
Nicaragua	566	57,0	323
Panamá	498	16,2	81
Total América Central y México	20.246	24,0	4.850
Cuba	2.382	15,6	371
Hatí	997	68,9	687
Jamaica	517	20,0	103
Puerto Rico	1.030	1,1	11
República Dominicana	1.818	12,9	234
Total Caribe	6.745	20,9	1.407

Fuente: Exposición del Presidente de la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), en la segunda Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe.

⁽⁶⁾ El déficit cualitativo se compone del conjunto de viviendas cuyos jefes de hogar forman parte de la demanda potencial de viviendas, si bien las viviendas que ocupan podrían ser rehabilitadas a través de acciones de mejoramiento, ampliación y complementación. Para su determinación se hicieron estudios de casos en Bolivia, Chile, Ecuador y Honduras y se pudo establecer que existe una alta correlación con el déficit de abastecimiento de agua potable domiciliar sobre el total de las viviendas permanentes.

formal y el informal, para microempresas productoras de elementos simples y livianos y para grandes empresas especializadas en obras públicas con elementos complejos y

pesados. El subsector activo en trabajos de mejoramiento barrial puede ser —así nos parece en la práctica— un claro ejemplo de convivencia entre formalidad e informalidad.

FIG. 9. Valoración de las acciones de mejoramiento^(*), ampliación^() y complementación^(***) requeridas para saldar el déficit cualitativo acumulado (año 1995) en países de América Latina y el Caribe**

Países	Valor de las acciones de rehabilitación (millones de \$USA de 1988)			Inversión total (millones \$USA 1988)
	Mejoramiento	Ampliación	Complementación	
	A	B	C	
Total	28.869	49.268	93.349	171.486⁴
Países Grupo I (de PIB > 2.000 \$)	18.152	39.789	78.569	136.510
Puerto Rico	10	39	79	128
Argentina	323	1.283	2.615	4.221
Venezuela	103	700	1.427	2.230
Uruguay	19	132	269	420
México	3.363	8.661	17.288	29.312
Chile	174	1.184	2.414	3.772
Brasil	14.067	27.613	54.131	95.811
Panamá	90	177	346	613
Países Grupo II (PIB entre 1.000 \$ y 2.000 \$)	8.233	6.157	11.600	25.990
Cuba	519	418	749	1.686
Costa Rica	31	25	44	100
Paraguay	859	692	1.240	2.791
Jamaica	144	116	208	468
Colombia	1.998	1.609	2.883	6.490
Perú	3.002	2.339	4.081	9.422
Ecuador	1.514	1.229	2.169	4.912
El Salvador	166	129	226	521
Países Grupo III (PIB < 1.000 \$)	2.484	2.923	3.180	8.587
Guatemala	654	638	764	2.056
República Dominicana	263	300	437	1.000
Bolivia	414	511	519	1.444
Honduras	324	399	406	1.129
Nicaragua	265	344	337	946
Haití	564	731	717	2.012

^(*) Por «mejoramiento» se entiende la construcción del *suelo*, compuesto de una base de hormigón y revestimiento vinílico y *techo* (costanera y cobertura de chapa metálica o placa de asbestocemento o similares). ^(**) Por «ampliación» se entiende *agregar un dormitorio a cada vivienda*. El cálculo se aplicó al 75% de las viviendas, pues se consideró que el 25% de las viviendas incluidas en el déficit cualitativo no soportaban ampliación. ^(***) Por «acciones de complementación» se entiende la conexión de *agua potable y alcantarillado intradomiciliario*. Su valoración fue de 24,4% del valor de la vivienda. Fuentes: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y MIDEPLAN de Chile 1995.

3. NUEVOS PARADIGMAS: LA VIVIENDA COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

3.1. Un punto de no retorno: el derecho a permanecer

El Banco Mundial, con más de tres décadas de actuaciones en el sector del hábitat, plantea conclusiones que merecen una reflexión pausada: «*El sector de vivienda no estructurado tiene una importante*

contribución que aportar»... No se justifica la demolición sin más de los barrios de tugurios y los asentamientos de ocupantes ilegales porque son inferiores a la norma o porque constituyen un peligro para el medio ambiente. Estos barrios, que alguna vez fueron considerados síntomas de funcionamiento anormal del mercado de terrenos y viviendas, están considerados actualmente como un importante submercado en el que las viviendas

⁴ La cifra final estimada, 171.486 millones de dólares, para el total de las acciones de mejoramiento, ampliación y complementación que recoge la FIG. 6, no cabe duda que resulta sobrecogedora, no obstante, invitamos al lector a que la relativice

y obtenga sus propias conclusiones frente a los 75.000 millones de \$USA consumidos ya en la guerra en Irak (25.03.2003) y los 87.000 millones suplementarios solicitados (08.09.2003) que hacen un total de 162.000 millones de \$USA.

generalmente mejoran con el tiempo. En la mayoría de las ciudades, los barrios de tugurios y los asentamientos de ocupantes ilegales no parecen representar un peligro inmediato para el orden económico establecido (BANCO MUNDIAL, 1994).

3.2. Las políticas no convencionales

Las políticas convencionales de vivienda, que hasta bien reciente se centraron en la búsqueda de soluciones de viviendas terminadas «llave en mano», han ganado en realismo y pragmatismo entrando en un proceso creciente de experimentación de nuevas alternativas que de forma muy simplificada, hemos tratado de condensar en las cuatro etapas que se enuncian en la FIG. 10.

Pese a la amplitud y diversidad de lo que puede entenderse por «políticas no convencionales de hábitat» —máxime tratando de abarcar la rica diversidad latinoamericana— nos parece que el intento

de resumir sus características fundamentales que recoge la FIG. 11 elaborada por el arquitecto argentino R. F. Wagner, resulta una síntesis muy aclaratoria (FERNÁNDEZ, 2001). De igual forma, la FIG. 12 condensa algunas puntualizaciones sobre lo que Naciones Unidas y el Banco Mundial, desde prismas distintos, entienden por «políticas facilitadoras en materia de hábitat», uno de los aportes más sobresalientes de la Conferencia Mundial Hábitat II (Estambul, 1996).

3.3. La vivienda como proceso

A la vista de los cambios radicales que pueden apreciarse en los contenidos conceptuales que recogen las FIGS. 7, 8 y 9, la pregunta que surge inmediatamente es por qué la vivienda, estrella de las reivindicaciones sociales del paradigma «fordista», no se traslada aquí y ahora como tal. La respuesta pasa por el hecho de que hasta bien reciente se ha considerado la

FIG. 10. Evolución esquemática de las políticas de hábitat recientes

Años sesenta ⇒	«... dar vivienda a los pobres»
Años setenta ⇒	«... puesta en práctica de políticas no convencionales de vivienda»
Años ochenta ⇒	«... políticas de tolerancia permisiva con los procesos informales en materia de hábitat»
Año 1996 (Hábitat II) ⇒	«... nueva estrategia facilitadora para el acceso a una vivienda digna para todos»

FIG. 11. Políticas no convencionales de hábitat

Características
Tipo de intervención: → Erradicación de asentamientos irregulares.
Tipo de producto: → Construcción de baja y media complejidad (con escasa productividad).
Tipo de financiación: → Fondos generalmente públicos, con recuperación parcial o total de la inversión.
Tipo de decisión y planificación: → Centralizada, con distintos grados de participación de la población.
Tipo de asistencia técnica: → Brindada por ONG y/o municipios.
Tipo de ejecución: → Pequeñas empresas locales, cooperativas, o los propios usuarios organizados.
Tipo de asignación social: → Preacordada/proyecto gestado en respuesta a una demanda específica.
Tipo de usuario: → Receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

FIG. 12. Política facilitadora de hábitat

La «facilitación» constituye un sistema de nuevos principios rectores para las políticas de hábitat.

Para Naciones Unidas (UNCHS, 1997) significa: Propiciar soporte a los procesos espontáneos de la población

Recomienda:

- Financiar las pequeñas acciones;
- Asistir técnicamente la gestión habitacional;
- Flexibilizar las normas y reglamentos de construcción;
- Asegurar la provisión de tierras apropiadas, etc.

Para el Banco Mundial (1997):

En el marco de los procesos de reforma del Estado implica:

- El Estado desestima toda intervención directa (construcción/regulación del mercado);
- El Estado asume un rol facilitador del funcionamiento del mercado habitacional;
- El mercado es el mejor asignador de recursos.

Recomendación: «crear entornos propicios (facilitar) para que el mercado habitacional trabaje».

vivienda como objeto o hecho productivo, mientras que en el presente se está gestando un cambio profundo en la concepción de lo que es la vivienda, especialmente para los niveles socioeconómicos más bajos e inexcusablemente para los indigentes, pasando de ser objeto a ser proceso, uno de cuyos elementos de dicho proceso es el objeto en sí.

«La pobreza urbana y su consiguiente costo humano es quizás el mayor desafío de nuestro tiempo. El futuro de nuestras ciudades, que es donde la mayoría de la humanidad vivirá durante el próximo siglo, depende de nuestra habilidad para enfrentarlo con éxito. Al entrar en el siglo XXI el centro de las políticas urbanas debe, por lo tanto, ser la lucha contra la pobreza, con objetivos tales como la integración de la ciudad informal, la recuperación y uso democrático del espacio público, y la reversión de la tendencia hacia la concentración de la riqueza y las oportunidades, la cuales tan frecuentemente terminan en un espiral de violencia.»

Este párrafo inicia la «Declaración de Recife» formulada en la *Reunión Internacional sobre la Pobreza Urbana*, en Recife, Brasil, en 1996.

La atención que se presta a la pobreza urbana, responde en parte, a la misma corriente de ideas concernientes a la pobreza en general, que ha producido una cantidad considerable de literatura que muestra mayor preocupación por definir lo que la pobreza urbana «es», que interés por las causas de su existencia. Esta situación ha

creado dudas acerca de la necesidad de definir conceptualmente la pobreza urbana en forma diferente a la pobreza en general, dadas las dimensiones del proceso de urbanización a escala mundial. Los estudios disponibles muestran que los conceptos dominantes de pobreza referidos a las ciudades y a la sociedad en su conjunto son similares. También muestran (RAMÍREZ, 2002), que estas ideas han evolucionado desde concepciones cuantitativas, basadas en los ingresos, hacia versiones cualitativas, complejas y participativas.

El fenómeno de la urbanización ilegal, resultado en muchas ocasiones —aunque no siempre— de procesos de «tomadas de tierras» podría calificarse desde posiciones teóricas desvinculadas de la realidad que circunda los hechos, de objetivamente no deseable, ya que se trata de actuaciones con evidentes efectos negativos para el proceso de crecimiento de la ciudad. Socialmente, por el contrario, nos parece un camino probado por el que pueden transitar millones de pobres e indigentes en procura de una futura solución habitacional. Entre los problemas que pueden ocasionar este tipo de procesos hay quienes apuntan que:

1. Han inducido a la expansión incontrolada, incluso en zonas muy vulnerables de alto riesgo, no aptas para la construcción de infraestructuras o servicios.
2. Han supuesto costos adicionales significativos para la ciudad en la construcción de caminos, acueductos,

alcantarillas, líneas eléctricas... en condiciones difíciles que llegan a duplicar y triplicar lo que podían haber sido los costos de primera implantación.

3. Han dificultado a la administración municipal/local la planificación del crecimiento de la ciudad.

3.4. Nuevos argumentos para el debate sobre la legalización de la propiedad de las parcelas

Se esboza en este apartado un debate controvertido que afecta horizontalmente a diferentes aspectos de la temática del mejoramiento, y de alguna forma, los precede. Antes que la necesidad del mejoramiento de una vivienda o barrio existía la parcela, y por extensión el territorio, sobre el que se asienta la solución habitacional individual o colectiva, por precarias que sean.

Otro aspecto de la práctica latinoamericana de interés para debatir, es que toda acción de mejoramiento colectivo debe estar precedida del correspondiente «saneamiento» de la legalidad jurídica y documental de la propiedad del lote, terreno, predio, parcela... que se va a mejorar. Que dichas acciones legales tengan carácter preceptivo o de simple recomendación, será resultado de las condiciones de contexto. Nos ratificamos en la pertinencia del principio que desde hace lustros propugnamos como la conveniencia de propiciar la *formalización de la informalidad*. Lo que nos lleva a defender la legalización de la propiedad como condición previa al mejoramiento, y de forma muy especial, si estas acciones se realizan con fondos públicos o de cooperación internacional. No es el lugar para entrar en profundidad en el debate, por lo que únicamente enunciaremos dos hechos recientes de importancia sobre el tema, aunque de origen y calado muy distintos. Nos referimos al aporte del peruano Hernando de Soto y a las medidas sobre el tema adoptadas por el Presidente de Brasil.

En el primer caso, el aporte del libro *El misterio del capital* (DE SOTO, 2001), nos parece lectura recomendable para «viviendistas», ya que es la primera vez que desde la defensa descarada y airada del capitalismo imperante, se denuncia la injusta

situación en la que se encuentran los «informales». El autor se propone paliar el fracaso del capitalismo fuera de Occidente, propugnando el perfeccionamiento del sistema operante mediante la ampliación drástica del número de participantes en el mismo, y es por ello, que adopta como subtítulo de su obra —elogiada por Margaret Thatcher⁵—: *Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*.

Dos aportes, ambos con respaldo gráfico, nos parecen especialmente reseñables del trabajo de de Soto. Uno, recuperar *la campana de cristal de Braudel* (ver FIG. 13), explicando el autor, que ésta hace del capitalismo (sector formal) un club privado, abierto sólo a una minoría privilegiada y frustra a miles de millones de personas que miran ese recinto desde fuera. Ese apartheid capitalista continuará inexorablemente hasta

EL MISTERIO DEL CAPITAL

Hernando de Soto

Traducción de Mirko Lauer y
Jessica Mc Lauchlan



*Por qué el capitalismo
triunfa en occidente y
fracasa en el resto del mundo*

FIG. 13. Portada del libro *El Misterio del Capital* en la que destaca la llamada Campana de vidrio de Braudel, que según De Soto «...hace del capitalismo un club privado, abierto sólo para una minoría privilegiada, y frustra a los miles de millones de personas que miran ese recinto desde fuera...» (figura tomada del libro de DE SOTO).

⁵ M. Thatcher opina que «*El Misterio del Capital* tiene el potencial para crear una revolución nueva y enormemente beneficiosa. Debería ser lectura obligatoria para todos los que tienen a su cargo la riqueza de las naciones».

que, en opinión de de Soto, no se enfrente el defecto crítico de los sistemas legales y políticos de muchos países donde se impide que la mayoría ingrese al sistema de la propiedad formal. Lo que nos parece meridianamente cierto y deseable, aunque en pro de diferentes objetivos.

La segunda imagen que plasma de Soto y que nos parece una aportación, FIG. 14, representa un puente a modo de acueducto romano del que se preocupa, no de su ingeniería estructural, sino de la «ingeniería financiera» del «proceso» de su construcción. Un brillante artificio conceptual, destinado a vender sus fortalezas como consultor internacional, más que a resolver el problema de cientos de millones de pobres e indigentes que no disponen de la propiedad formal de los terrenos o parcelas en los que han echado raíces. El gran salto del sector «extralegal» al «legal» —del «capital muerto» al «capital vivo»— es para nosotros un milagro. Para tan fructífera pirueta, la propuesta necesita sortear tres grandes tramos básicos del puente, que el autor denomina: estrategia del descubrimiento, estrategia política y legal, y estrategia operacional.

Pero el acueducto de de Soto presenta cimientos movedizos más que frágiles, que no pueden imputarse al desconocimiento sino a la mala fe: ¿Cómo es posible proponer



FIG. 14. Esquema gráfico de la compleja estrategia elaborada por H. de Soto, a la que denomina Proceso de Capitalización, para transformar capital muerto (sector extralegal) en capital vivo (sector legal) (figura tomada del libro de DE SOTO).

desde dentro de la ortodoxia del sistema capitalista que el «capital muerto», en su gran mayoría resultado de añejas o recientes «tomas» de terrenos de más que cuestionable propiedad «legal» pasen «legalmente» a manos de sus actuales ocupantes? ¿Es sensato orquestar toda la estrategia, sobre la base de que los «propietarios legales» de tierras ocupadas por otros autoinmolen su

propiedad para que se beneficie el capitalismo universal con el fin de que éste no fracase en el Tercer Mundo?

El segundo hecho, de extraordinaria trascendencia ocurrió los primeros días del año 2003. Saltó a la prensa internacional la noticia del decreto presidencial de Brasil por el que se ordenaba dar títulos de propiedad de los terrenos a los habitantes de las *favelas*. La formalización de la propiedad de hecho de parcelas, lotes, sitios, ... procedentes de «tomas» clandestinas o no, de adquisiciones extralegales, de *loteamientos* ilícitos, cambios fraudulentos de calificaciones de suelo, cesiones provisionales en razón de emergencias, ..., así como de operaciones de «provisión» de suelo mediante «contratos de invasión», uso del «derecho *expectatio* de propiedad», compraventas ilegales de terrenos agrícolas, invasiones simuladas, actuaciones de intermediarios «piratas»... son prácticas generalizadas en la ciudad informal latinoamericana. No son nuevas las operaciones de legalización resultantes de dichas prácticas. Afirmar lo contrario supone desconocer la realidad latinoamericana, donde se han dado a lo largo y ancho de su dilatada geografía y en muy variadas situaciones políticas (desde la revolución Sandinista al mandato corrupto de Fujimori) un buen número de procesos de legalización, y de otros, que o no llegaron a materializarse o que se vieron condenados al fracaso.

La importancia de la decisión del Presidente «Lula» se sustenta en su carácter generalizador. No se trata de paliar un caso concreto, una *favela* determinada, sino de cumplir una aspiración de justicia con los más pobres⁶. Su repercusión en millones de familias *faveladas*, podrá suponer un punto de inflexión en Latinoamérica respecto al tratamiento de la propiedad de la tierra de los asentamientos humanos precarios. Importan ciertamente las razones por las que se toma la decisión, pero más aún el que se ejecute su contenido enunciado y diseñado con anterioridad en el Programa Electoral del Partido del Trabajo⁷.

⁶ Hay que tener presente que 17 de los textos constitucionales vigentes en los 19 países latinoamericanos, consagran sin paliativos el derecho a una vivienda digna para todos sus ciudadanos.

⁷ Ver al respecto el n.º 56, julio de 2003, de la revista *Sinpro Cultura*, Caderno de Cultura do Sindicato dos Professores de Campinas e Região, Brasil.

4. ¿QUÉ HACER?: ... PROMOVER INVERSIONES SOCIALES EN MEJORAMIENTO

Propuestas y realizaciones destinadas a propiciar operaciones de sutura, recomposición y acercamiento físico y funcional entre los barrios informales y la ciudad «nominalmente» formal, merecen nuestro aplauso. Hemos defendido (SALAS & al., 2003) como propuesta metodológica para la formación de nuevos profesionales, también para las actuaciones prácticas, que sería más fructífero y justo el que los profesionales del urbanismo se acercasen a la ciudad latinoamericana como

«a una ciudad pobre en la que hay bolsones físicos de riqueza, más que como se hace hoy día, pensando que estamos ante ciudades ricas en las que hay bolsones de pobreza.»

Este enfoque alternativo, adoptado sin dogmatismos, sería cuando menos más cercano a las mayorías, más equitativo, más realista (ver a modo de ejemplos las FIGS. 15 y 16).

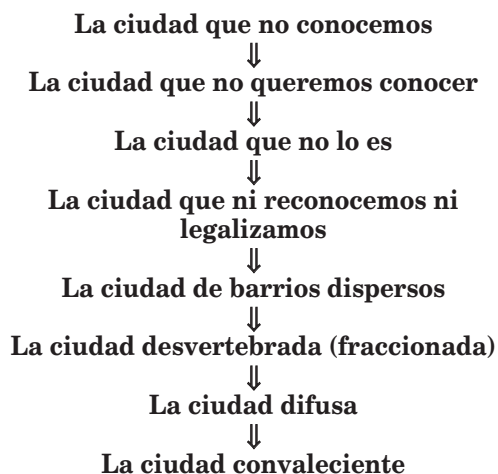
La lectura del excelente trabajo *La ciudad que no conocemos* (RUEDA, 2000) nos surgió una cadena de títulos concatenados, que enumeramos sin orden de prioridad y que pretenden en conjunto delimitar el perfil del mayor y más grave problema del hábitat de los latinoamericanos:



FIG. 15. Vista parcial de la quebrada del arroyo Catuche en la ciudad de Caracas (Venezuela), resultado de tomas sucesivas, sometida a inundaciones periódicas por la invasión con viviendas de su cauce natural. El barrio Quebrada Catuche se encontraba realizando un programa de mejoramiento barrial cuando el 19 de diciembre de 1999 aconteció la inundación de Caracas y de grandes zonas del país con más de 20.000 muertos, destruyendo en el barrio parte de las mejoras realizadas (Foto SALAS).



FIG. 16. El Programa Obras con Saldo Pedagógico de la Municipalidad de Bogotá (Colombia) ha realizado más de dos mil pequeñas intervenciones, de presupuesto inferior a 20.000 e cada una, durante los diez últimos años. En la imagen, un pequeño parque y zona deportiva ejecutado por autoconstrucción sobre lo que fue un basurero ilegal, en la parte alta del barrio de La Candelaria (foto SALAS).



«...se hace ciudad a partir de la simple adición de unidades de vivienda...»

vaticinaba Aymonio, pero en Latinoamérica se hacen barrios (no ciudades) a partir de la simple adición de lotes de terrenos no urbanizados en los que al inicio, un inicio prolongado —los tiempos son distintos en el Norte que en el Sur— se implantan soluciones habitacionales, viviendas semilla, viviendas inconclusas, viviendas desnudas, espacios que parecen estancados en un eterno proceso de construcción, testimonio de la vitalidad de sus pobladores.

¿Qué hacer ante tanta tugurización? Un camino ya emprendido, no alternativo, sino complementario con otros también urgentes,

es su mejoramiento. Invertir en mejoramiento es hacerlo en muchas cosas a la vez: es declararle la guerra a la pobreza; equivale a invertir en salud; en seguridad frente a la vulnerabilidad; en vigorizar la economía informal; en frenar la violencia... dando los primeros pasos hacia la «vida buena» que reclamaba Aristóteles.

4.1. Mejoramiento: inversión social en salud

«...un estudio sobre el hábitat recientemente realizado por la ONU ha demostrado ya científicamente que la «intensidad de la exposición» —niños que duermen juntos o que comparten vivienda con animales domésticos— aumenta la incidencia de las enfermedades mucho más de lo que cabría esperar sólo de la precariedad de los servicios sanitarios. El factor intensidad es causa de tuberculosis, sarampión, tos ferina convulsiva y diarrea, todos los cuales se propagan con mucha mayor rapidez

y matan más a menudo en las casas y barrios donde reina el hacinamiento» (GEORGE, 2000)

La FIG. 17 aporta datos globales sobre «salud» en Latinoamérica, de los que pueden derivarse algunos comentarios que enfatizan la fuerte interrelación entre «hábitat precario» (carencia de agua potable, hacinamiento crítico, inexistencia de servicios de saneamiento...) y tasas de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos o de mortalidad derivada de la maternidad por cada 100.000 nacidos. El acceso al agua potable dista mucho de ser satisfactorio en Latinoamérica y ello se refleja en la FIG. 17 en la que pueden contabilizarse 11 países de los 19 estudiados, con porcentajes de acceso por debajo del 75% de la media mundial y 11 países con gasto público en salud menor del 2,5% del PIB que arroja la media de «todo el mundo». Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos, aún sin correlaciones

FIG. 17. Datos sobre «salud» en Latinoamérica

Países	Gasto público en salud % del PIB	Acceso al agua potable: % de la población	Acceso a los servicios de saneamiento: % de la población	Tasa de mortalidad de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos	Tasa de fecundidad total. Nacimientos por mujer	Tasa de mortalidad derivada de la maternidad por cada 100.000 nacidos vivos	Años de esperanza de vida al nacer
	1997	1985	1995	2000	1997	1997	2000
Argentina	4,3	65	75	22	2,6	100	74
Bolivia	3,8	70	41	79	4,4	370	63
Brasil	1,9	69	67	39	2,3	160	68
Chile	2,3	91	81	12	2,4	65	76
Colombia	2,9	75	59	23	2,8	100	72
Costa Rica	6,0	100	97	13	2,8	55	77
Ecuador	2,0	55	53	34	3,0	150	70
El Salvador	2,4	53	77	35	3,2	300	70
Guatemala	1,7	67	67	49	4,5	190	65
Haití	1,2	39	26	111	4,4	600	53
Honduras	2,8	77	82	44	4,3	220	66
México	2,8	95	76	36	2,8	110	73
Nicaragua	5,3	62	59	41	3,9	160	69
Panamá	4,7	84	90	24	2,6	55	75
Paraguay	1,8	39	32	28	3,8	190	70
Perú	2,2	66	61	41	3,2	280	69
República Dominicana	1,8	73	80	47	3,0	110	67
Uruguay	1,9	89	61	17	2,4	85	74
Venezuela	1,0	79	72	24	3,0	120	73
Media mundial	2,5	75		78	2,8		66

Fuente: Datos sobre «salud» en Latinoamérica, tomados del Informe de Desarrollo Mundial 2003 del Banco Mundial.

estadísticas que demuestren una dependencia directa con la precariedad habitacional, se muestra muy importante como puede deducirse de los altos valores —por encima de 40 por cada 1.000— que presentan Bolivia, Guatemala, Haití y Nicaragua (ver FIG. 18).

La vida en un barrio en el que en lugar de plazas y calles hay barrizales de aguas servidas o empinadas veredas, donde en vez



FIG. 18. Ciudad Sandino, hasta 1999 barrio periférico de Managua (Nicaragua), hoy municipio autónomo con 140.000 habitantes, no existe ninguna calle asfaltada y carece de saneamiento y de recogida de basuras lo que ocasiona unos índices sanitarios preocupantes con epidemias de dengue endémico (foto SALAS).

de zonas verdes hay polvo y basura, y donde se carece de equipamientos culturales, sanitarios o deportivos... aumentarán indefectiblemente los principales factores de riesgo sanitario. La epidemiología aporta pruebas de la existencia de un gradiente de salud a medida que mejora la situación de las clases sociales y los barrios: al mejorar la vivienda, en general, mejora la salud. La inversa se muestra totalmente cierta, cuanto más precario es un barrio suele ser más insalubre, o lo que es lo mismo, se incrementa el número y la gravedad de las enfermedades, con las secuelas que ello supone: decrece la esperanza de vida, aumenta el absentismo, cae el rendimiento escolar y laboral, se incrementa la partida dedicada a medicinas imprescindibles,...

FUNDASAL, sobre la base de su dilatada experiencia práctica en el mejoramiento de barrios marginales en El Salvador, afirma que:

«Parece que el esquema de razonamiento que se utiliza para definir la responsabilidad del estado frente a la educación y la salud de la

población se quiebra en el caso de la vivienda. No hay práctica en asignar una dotación básica a la vivienda, como la que existe en educación y lo mismo sucede en salud. Las dos enfermedades más frecuentes en El Salvador son las de las vías respiratorias y las gastrointestinales por la enorme incidencia de la situación habitacional en la que vive más de la mitad de la población. ¿No habrá que aumentar la asignación presupuestaria en vivienda para que no tenga que aumentar la asignación para la salud?» (MARTÍNEZ, 2000)

4.2. Mejoramiento como inversión social contra la vulnerabilidad

«Centroamérica, la estrecha cintura de sufrimiento.» Miguel Ángel ASTURIAS

A efectos de este trabajo, entenderemos como *riesgo*, la probabilidad de que un suceso exceda un valor específico de daños sociales, ambientales y/o económicos en un lugar y en un momento dados. El *riesgo* puede clasificarse según que lo ocasionen factores externos o internos. Los riesgos externos suelen ser amenazas o peligros (por lo general de carácter incontrolable) que pueden traducirse como el potencial de ocurrencia de un suceso capaz de causar daño. Los *riesgos* debidos a factores internos, conocidos como *vulnerabilidad* (por lo general ocasionados por la acción humana) suelen medir la disposición intrínseca a ser dañado.

De lo anterior se deriva una ecuación de interés netamente pedagógico, consistente en establecer que:

Peligro × Vulnerabilidad = Riesgo

Siendo el *peligro* la contingencia inminente de que suceda algún mal (lo que vulgarmente la sabiduría popular expresa como «correr peligro») y la *vulnerabilidad* (calidad de vulnerable) el conjunto de factores de riesgo de una persona o grupo de personas afectados por la exposición a la amenaza de un daño de carácter físico, ambiental, social o económico. Dos factores que matizan la intensidad del riesgo como función de ambos.

El mejoramiento básico de la vialidad y del transporte público urbano, son fundamentales para integrar los barrios a la ciudad y para su rehabilitación física. Desde el punto de vista de la vulnerabilidad de los

barrios marginales, hay que tener presente que sin acceso vehicular es prácticamente imposible atender las emergencias cotidianas o garantizar un adecuado nivel de infraestructuras, la seguridad de las personas y los bienes, los servicios educacionales, médico-asistenciales, culturales... y menos aún, actuar con rapidez y eficacia durante las primeras 24 horas posteriores a cualquier desastre o catástrofe de mediana o grandes proporciones.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1999) estimó que la media de pérdidas anuales durante la última década en Latinoamérica, ocasionadas por desastres de origen sísmico, volcánico e hidrometeorológico, sobrepasó las 6.200 muertes por año con pérdidas materiales evaluadas en unos 1.500 millones de dólares por año⁸.

4.3. Mejoramiento: inversión social para revitalizar la economía

«Para muchas familias no existe una distinción clara entre las actividades domésticas (reproducción) y actividades económicas (producción).» (KELLETT, 2003)

Si se tiene en cuenta que el sector informal es un factor importantísimo en la economía global de los países latinoamericanos, tanto por su contribución al PIB como a la generación de empleo, resulta fácil colegir que su importancia en los barrios con presencia preponderante de hábitat precario será extremadamente importante. Es por ello, que al estudiar en detalle el hábitat de las áreas degradadas se encuentre inexcusablemente un buen número de viviendas, incluso las extremadamente precarias y/o muy pequeñas, que propician no sólo alojamiento a los convivientes sino que en muchas ocasiones también alojan actividades productivas,

transformadoras, artesanales, gastronómicas, de servicios, de comercio... ocupando éstas, en ocasiones, los mayores y mejores espacios de las viviendas, en detrimento de la maltrecha calidad de vida de los alojados.

Nos parece ajustada a la realidad del mundo informal latinoamericano la clasificación que propone Kellett en la publicación citada, en forma de cinco tipologías de actividades de las microempresas domésticas que acontecen dentro de la vivienda o en el lote:

1. *Servicio de venta*: de productos perecederos de consumo diario, sobre todo donde la gente no tiene refrigerador o espacio para almacenar. Las tiendas más especializadas incluyen venta de ropa de segunda mano, pescado, carne, parafina, verduras... también se dan ventas para el consumo inmediato: bebidas alcohólicas, refrescos, cafés, etc. (ver FIG. 19).
2. *Producción de artículos*: ropa, tejidos, componentes electrónicos, zapatos, productos para la construcción, artesanías, maletas, joyas, carpintería, etc. Preparación de comida para vender en empresas, escuelas, cuarteles y/o en la calle (ver FIG. 20).
3. *Prestación de servicios*: reparaciones de todo tipo, servicios personales: salones de belleza, dentistas, curanderos, médicos, teléfonos, fotocopias y fotografía, etc.
4. *Actividades de carácter social*: escuelas, hogares infantiles, centros de salud, gestorías... algunos en forma de negocios privados, ONG o agencias oficiales.
5. *Actividades en el lote de la vivienda*: cría de animales domésticos; cultivo de hortalizas y/o plantas medicinales, agricultura para autoconsumo, etc. (ver FIG. 21).

⁸ Las catástrofes naturales han sido especialmente trágicas para los latinoamericanos y su hábitat en los últimos años. Sin ánimo de ser exhaustivos y mencionando únicamente los desastres más devastadores, podemos enumerar en forma cercana en el tiempo: las lluvias torrenciales que en 1998 dejaron en Ecuador el siguiente balance: 286 personas muertas; 2.870 millones de \$USA en pérdidas; 60% de la población afectada y una caída de la tasa de crecimiento del 3,5% al 1,0%. El huracán *George*, mató a 500 personas y dejó sentir su furia en septiembre de 1998 a su paso por el Caribe, Florida y el Golfo de México. La República Dominicana y Haití, que comparten la isla de La Hispaniola, fueron los países más castigados por el *George* en pérdidas humanas y materiales: 2.193 millones de \$USA de pérdidas

(14% del PIB), 300.000 damnificados. En 1999, el 24 de enero, aconteció el sismo en Armenia (Colombia): 1.230 muertos, 200.000 afectados; impacto económico del orden del 1,5% del PIB del país. En octubre, acontecieron las inundaciones de México (Puebla, Veracruz, Hidalgo, Tabasco,...). A finales de 1999, el huracán *Mitch* azotó Centroamérica dejando sólo en Honduras: 5.657 muertos (12.275 heridos); 24,2% de la población afectada de algún modo y 4.000 millones de \$USA de pérdidas (equivalente al 80,5% del PIB del país). En la madrugada del domingo 18 de diciembre de 1999, en Venezuela, torrentes de barro y agua se precipitaron de las montañas hacia el mar dejando entre quince y veinte mil muertos y unas cien mil personas sin vivienda, en la que se considera la mayor tragedia del país en los últimos cien años.



FIG. 19. Venta de productos alimenticios en una vivienda precaria de Ciudad Sandino (Nicaragua) (foto SALAS).



FIG. 20. Taller de costura y planchado en el interior de una vivienda precaria en El Bajito (Colombia) (foto DANGLA).

Conviene recordar la importancia del sector informal en la economía general de los países latinoamericanos, ya que según la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

«durante la década 1990-2000 el 85 por ciento de todos los nuevos puestos de trabajo en América Latina y el Caribe los creó el sector informal de la economía.»

Es más, habría que matizar que el sector es el gran empleador de los más pobres: las mujeres y las personas sin especialización alguna. Puede afirmarse, por tanto, que en un porcentaje muy elevado, la vivienda y los barrios marginales cobijan al dinámico sector informal de la economía y que las acciones de mejoramiento barrial y/o habitacional tienen inexcusablemente una fuerte repercusión sobre las economías de estas pequeñas empresas familiares.

Las inversiones sociales en mejoramiento barrial y habitacional



FIG. 21. Taller de producción de bloques y de pequeños elementos prefabricados de hormigón en una de las parcelas de la reciente toma masiva de terrenos (2001) llevada a cabo por tres mil familias en Las Garzas, a unos 20 km de la ciudad de Panamá (foto SALAS).

suponen un incontestable factor dinamizador de la economía informal, en el sentido de formalizar la informalidad, en su manifestación más genuina: las microempresas domésticas. Dinamización que puede cubrir varios flancos y que se manifiesta de muy diversas maneras, como:

- Contribución directa a la economía nacional.
- Reducción de la pobreza.
- Creación de empleo entre el vecindario.
- Mejora física de la vivienda, de sus equipos e instalaciones.
- Mejora de la calidad de vida de los vecinos.

4.4. Mejoramiento: inversión social contra la inseguridad

«La vida en la favela engendra muerte, acarrea basura, botes, perros vagabundos, antiguas cuentas que ajustar, rabiosos vestigios de tiros, noches para velar cadáveres, charcos dejados por las crecidas, lombrices viejas en intestinos infantiles, revólveres, hambre, traición y muerte.» (LINS, 2003)

Sin alarmismos, ya que aún sin poner en duda la extrema violencia social que Lins ha sabido plasmar en su libro *la Ciudad de Dios*, no hay razones para generalizar este tipo de situaciones a todas las favelas, ni a todos los barrios marginales de América Latina. Pero

de lo que no cabe duda es que la marginalidad física propicia y encubre la marginalidad social. Los miles de barrios en los que se encuentran mayoritariamente parte de los 25,66 millones de viviendas en condiciones deleznable que contabiliza la FIG. 5, son en mayor o menor medida objetivamente inseguros, lo que no quiere decir que sus moradores sean necesariamente violentos.

En el Informe Mundial del 2001 sobre la Coyuntura del Hábitat que elabora la oficina de Naciones Unidas UNCHS-HÁBITAT, al abordar la situación de las ciudades del mundo, concluye de forma contundente:

«El 29% de las ciudades del mundo en desarrollo presentan áreas urbanas consideradas como inaccesibles o peligrosas para los servicios policiales. En Latinoamérica y el Caribe este valor asciende al 49%.»

Se trata del único valor, de los muchos que analiza el mencionado Informe, en el que Latinoamérica y el Caribe aparecen en peores condiciones que la media de las ciudades del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1994): *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*, Documento de Política del Banco Mundial Washington, EEUU.
- BRUNDTLAND, Gro (1987): *Informe Nuestro Futuro Común*, editado por ONU.
- CEPAL (1999): *Publicación Notas*, n.º 3, Santiago de Chile.
- DE SOTO, Hernando (2001): *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, El Comercio, Lima, Perú.
- FERNÁNDEZ W. Raúl (2001): *La Agenda Global y la gestión local del hábitat*, Apuntes de la Maestría en Hábitat y Vivienda en la Universidad de Mar del Plata y Rosario, Argentina.
- GEORGE, Susan (2000): *El Informe Lugano*, Editorial Icaria/Intermón, Barcelona.
- KELLETT, Peter (2003): «El espacio doméstico y la generación de ingresos: la casa como sitio de producción en asentamientos informales», *V Coloquio Internacional de Geocrítica: la vivienda y la construcción del espacio social de la ciudad*, Barcelona, mayo.
- KERSTIN, Zillman (2000): *Compact Cities*, Spon Press, Londres.
- LINS, Pablo (2003): *Ciudad de Dios*, Edit. Tusquets, Barcelona (guionista de la película de idéntico nombre).
- MARTINEZ, Edén (2000): «La situación de la vivienda en El Salvador después del Mitch», ponencia en las *Jornadas Cooperación Española en materia de hábitat después del Mitch*, AECI, Madrid.
- RAMÍREZ, Ronaldo (2002): «Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana», *Boletín INVI*, n.º 45, Santiago de Chile, mayo.
- RUEDA, Nicolás (2000): *La ciudad que no conocemos*, Publicación 100 Años de Arquitectura Colombiana, XVII Bienal de Arquitectura.
- SALAS, Julián (2003): «Por la enseñanza de una arquitectura para la humanidad», *Sinmarca*, n.º 2, Madrid, julio.
- & Felipe COLAVIDAS (2003): *La enseñanza de la Habitabilidad Básica en la ETSAM. Una mirada al frente*, ponencia en la IX Reunión ULACAV, Asunción (Paraguay), agosto.
- SALDARRIAGA, Alberto (2000): *Pensamiento sobre la ciudad y Arquitectura en Colombia (1900-2000)*, Cien Años de Arquitectura en Colombia, XVIII Bienal de Arquitectura, Bogotá.

4.5. Mejoramiento: inversión social rentable

Sólo resta reafirmar nuestro profundo convencimiento en la altísima rentabilidad social de las inversiones en mejoramiento barrial en Latinoamérica. Sus resultados deberán medirse no sólo mediante la cuantificación de la nada despreciable repercusión directa en el tejido productivo formal y en la creación de puestos de trabajo, que también, sino que habrá que cuantificar acuciosamente, a la par que lo anterior, su repercusión como ya se ha tratado de mostrar, en términos de:

- Aumentar la salud pública, y a medio plazo, la esperanza de vida de sus moradores.
- Paliar la alta vulnerabilidad extrema de los asentamientos y las viviendas en zonas de alto riesgo.
- Revitalizar la economía de las microempresas domésticas.
- Propiciar y aumentar la seguridad ciudadana que tanto incide en el desarrollo humano.
- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón)

Augusto César PINTO CARRILLO

Arquitecto.

RESUMEN: En el artículo se analiza lo referente a la introducción del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios en el urbanismo colombiano, particularmente de los instrumentos de gestión urbanística que hacen posible su implementación a través de los planes de ordenamiento territorial. Simultáneamente se desarrolla un comparativo con las técnicas de equidistribución ejecutadas en Japón y España con el fin de destacar los elementos que le hacen particular y viable en su contexto urbanístico, económico, político y social. Finalmente contiene una reflexión sobre las preocupaciones que deben compartirse en el entorno nacional y local colombiano con el fin de concretar la aplicación de este principio.

Descriptores: Planificación urbanística. Equidistribución urbanística. Instrumentos de planeamiento. Colombia.

I. INTRODUCCIÓN.

§ 1. La planificación urbana en Colombia atraviesa durante los primeros años del siglo XXI uno de los momentos más importantes de toda su historia. Si bien la planificación urbana y el ordenamiento territorial en este país no cuentan con la misma trayectoria de los países de Europa y América del Norte, su interés por apropiarse una base normativa, instrumentos y mecanismos para la planificación y gestión del suelo urbano, le destaca en el conjunto de países de Centro y Sur América y el Caribe. Entonces, ¿qué hechos fundamentan que Colombia esté atravesando un momento importante en la planificación urbana? En primer lugar, la incorporación de la «política

urbana» en el planeamiento del desarrollo económico y social del país (particularmente desde el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998). En segundo lugar, disponer de una Ley de Desarrollo Territorial-388/97 (abrev. LDT), y un avanzado desarrollo reglamentario para la implementación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación del ordenamiento propuestos en la LDT. En tercer lugar, mantener un intercambio permanente con los protagonistas a nivel mundial (ciudades y expertos) de los principales «sucesos urbanísticos», hecho que retroalimenta las discusiones y reflexiones sobre el tema abiertas periódicamente por la academia, los gremios y el Estado. En cuarto lugar, la búsqueda y canalización de ofertas de

cooperación técnica internacional en distintos ámbitos de la planificación urbana, ordenamiento territorial, vivienda y desarrollo sostenible. En quinto lugar, la consolidación de una red de conocimiento e información especializada en la materia, soportada sobre un sistema de universidades en las principales ciudades del país, con facultades de arquitectura y postgrados en urbanismo y ordenamiento territorial, lo cual ha generado avances importantes en el campo de la investigación y en la formación y especialización de capital humano. Finalmente, en sexto lugar, disponer de un sistema cartográfico y catastral a nivel nacional, dirigido desde 1935 por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, con buenas coberturas de información a nivel urbano y un permanente proceso de actualización.

§2. Al conjunto anterior de situaciones las he denominado *elementos de base para el ejercicio de la nueva planificación urbana en Colombia* (ver FIG. 1), cada una de ellas con un proceso exigente y complejo de institucionalización e implementación. Tal vez, el reto más importante de todo el ejercicio lo comprende la necesidad de generar *cultura* urbanística y *confianza* en los actores o agentes, públicos y privados, del

proceso urbanístico: Estado o administración, propietarios del suelo, promotores-empresarios, usuarios destinatarios, y las instituciones financieras privadas (se acoge la clasificación presentada por GARCÍA-BELLIDO, 1999: 32-33); reto que tardará muchos años en lograrse, teniendo en cuenta las dificultades de orden social y económico por las que atraviesa el país (ver FIG. 2). Pese a esto último, la producción en cada elemento de base no deja de dar resultados en Colombia, principalmente en la investigación urbana y la formación de capital humano. No obstante, en algunos casos dicha producción está siendo inconsecuente con los tiempos establecidos por la LDT para alcanzar sus objetivos de mediano y largo plazo. Me refiero particularmente a la discusión abierta recientemente sobre la conveniencia de esta ley, y las propuestas de cambio o ajuste, motivadas especialmente por intereses privados que no aceptan el modelo de gestión del suelo propuesto. Todo da a entender que la aplicación de sus principios «Función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular y distribución equitativa de cargas y beneficios» (art. 2, LDT), comienza a «levantar ampollas» en la ejecución del nuevo urbanismo.



FIG. 1. Elementos de base para la planificación urbana en Colombia (PINTO CARRILLO, 2003).



FIG. 2. Elementos generadores de cultura urbana y confianza (PINTO CARRILLO, 2003).

2. CONTEXTO DE LAS TÉCNICAS DE DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE CARGAS Y BENEFICIOS EN COLOMBIA Y JAPÓN

§3. Como se mencionó anteriormente (en §1), un elemento de base para la planificación urbana en Colombia ha sido la búsqueda y canalización de ofertas de cooperación técnica internacional. Es así cómo, en el proceso de apropiación de conceptos y estructuración de la LDT, la cooperación con el gobierno español ha jugado un papel de suma importancia. Particularmente, con el asesoramiento brindado por funcionarios de la Comunidad de Madrid (1994-1995), se orientó la reflexión y posterior formulación de la nueva ley, obteniéndose «un enfoque análogo al de la legislación española del período 1956-1992, pero con muy positivas correcciones y adiciones introducidas por el gobierno colombiano» (GARCÍA-BELLIDO, 1998: 5). De tal forma, la referencia más directa en cuanto a la introducción del concepto de Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios (abrev. DEC&B) proviene del urbanismo español, particularmente de la técnica de «reparcelaciones» (físico-jurídica-económica) adoptada en ese país con la Ley del Suelo de 1956 (técnica ideada desde 1861 por el ingeniero de caminos Ildelfonso Cerdá como

«mancomunidad de reparto» para los «ensanches» de Barcelona y Madrid). Posteriormente, han sido muchos los aportes obtenidos con la participación de expertos españoles, en la fase de sociabilización e implementación de la LDT. Se ha logrado su participación en los principales debates públicos y privados desarrollados sobre cada tema tratado por la Ley (avalúos, distribución de cargas y beneficios en el urbanismo, participación en plusvalías, regionalización y áreas metropolitanas, vivienda, entre otros), abriéndose la posibilidad de autoestimar, sobre la gran experiencia acumulada en ese país, los tropiezos y retos por afrontar en el futuro del urbanismo colombiano.

§4. De otra parte, el presente artículo también se refiere al caso japonés, en la medida que a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón - JICA, se ha canalizado una oferta para Colombia de capacitación y asistencia técnica sobre las políticas e instrumentos de planificación urbana aplicados en ese país (prioritariamente en transporte urbano, agua potable y saneamiento básico, y mitigación de riesgos naturales). Las ventajas que ha tenido el urbanismo moderno japonés con la aplicación de técnicas como el Reajuste de Terrenos o *Kukaku Seiri* ha motivado la

difusión de su experiencia en países de Asia, África y América; al respecto, Colombia ha aprovechado el espacio para conocer en la práctica este instrumento (conceptualización, formulación y ejecución de proyectos) e intercambiar opiniones sobre los procedimientos aplicados en su propio contexto. Esto ha permitido complementar nuestra visión sobre la experiencia internacional en la DEC&B, y someter a consideración y prueba, algunos elementos que caracterizan su modelo. Precisamente, este proceso de «consideración y prueba», puede formar parte más adelante del «mestizaje interesante» que ha caracterizado la estructuración del urbanismo colombiano «en Colombia se ha adoptado el modelo estadounidense de las TDR (*Transfer of Developments Rights*), o bien recibido directamente de allí o bien importado a través del modelo que los Chicago boy's traspasaron acullá en los años ochenta. Y, sin embargo, el modelo colombiano ha adoptado los criterios y efectos jurídicos de las TAU (Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico) del modelo español, en un mestizaje interesante de ambas concepciones...» (GARCÍA BELLIDO, 1999: 67).

3. DEFINICIONES, FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y ÁMBITOS DE APLICACIÓN

§5. El Reajuste de Terrenos (abrev. RT), tanto en Colombia como en Japón, se ha concebido como un instrumento poderoso para hacer cumplir el principio de DEC&B, aunque en la práctica no se lleve a cabo el reparto de beneficios (especialmente del plusvalor creado por el planeamiento), tal como lo exigen las reparcelaciones españolas. En ambos casos, se considera efectivo tanto para el mejoramiento de áreas urbanas consolidadas, como también, para el ordenamiento y planificación de futuras áreas de expansión. Su aplicación permite una nueva definición parcelaria, incrementando su utilidad, asegurando la rehabilitación o dotación de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos.

Definición aplicada en Colombia.

«Mecanismo utilizado para el desarrollo de la Unidades de Actuación Urbanística, el cual

permite una nueva definición predial (parcelaria) y la mejor configuración del globo de terreno que lo conforma, garantizando una justa distribución de las cargas y beneficios».

Definición aplicada en Japón. «Técnica de mejoramiento de las áreas urbanas, con el cual se adecua y regulariza la forma de los terrenos individuales, se incrementa su utilidad y se rehabilitan o construyen las infraestructuras e instalaciones públicas».

§6. En Colombia, el RT y por ende el principio de DEC&B, se introdujo con la Ley 9.^a/89, de la Reforma Urbana. Posteriormente, y dando cumplimiento a los postulados de la *Constitución Política* (abrev. CP) de 1991, se llevó a cabo un proceso de discusión y reforma de esta Ley, trasladando y configurando «con mas fuerza» dicho principio en la nueva LDT. Es así como, con la aplicación de los principios de la LDT (ver §2), el Estado colombiano ha pretendido romper por primera vez en la historia del país con el modelo de desarrollo urbano «predio a predio» y sobre todo con la «prevalencia del interés particular sobre el general», muy apropiados en los instrumentos de planificación urbana ejecutados antes de 1991: planes de desarrollo municipal y códigos de urbanismo (ver FIG. 3).

«Esta Ley perfecciona y armoniza la Reforma Urbana original a partir de los postulados de la Constitución de 1991, generando la necesidad de una planeación integral donde la variable ambiental será la base del ordenamiento y desarrollo del territorio colombiano. Así mismo aporta herramientas de planificación como los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Parciales y las Unidades de Actuación Integral, acompañados de instrumentos ágiles de gestión urbana como la Participación en la Plusvalía, la **Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios** generados por los procesos de planeación, y fundamentalmente la posibilidad de utilizar la Expropiación por Vía Administrativa, agilizando los procedimientos y convirtiéndola en un verdadero mecanismo para que los municipios y los entes territoriales en general, puedan cumplir con los objetivos trazados por el Plan. Estos instrumentos poco a poco permitirán avanzar en el propósito de hacer partícipes a todos los ciudadanos en el camino de la construcción colectiva de nuestras ciudades.» (Presentación de la LDT)

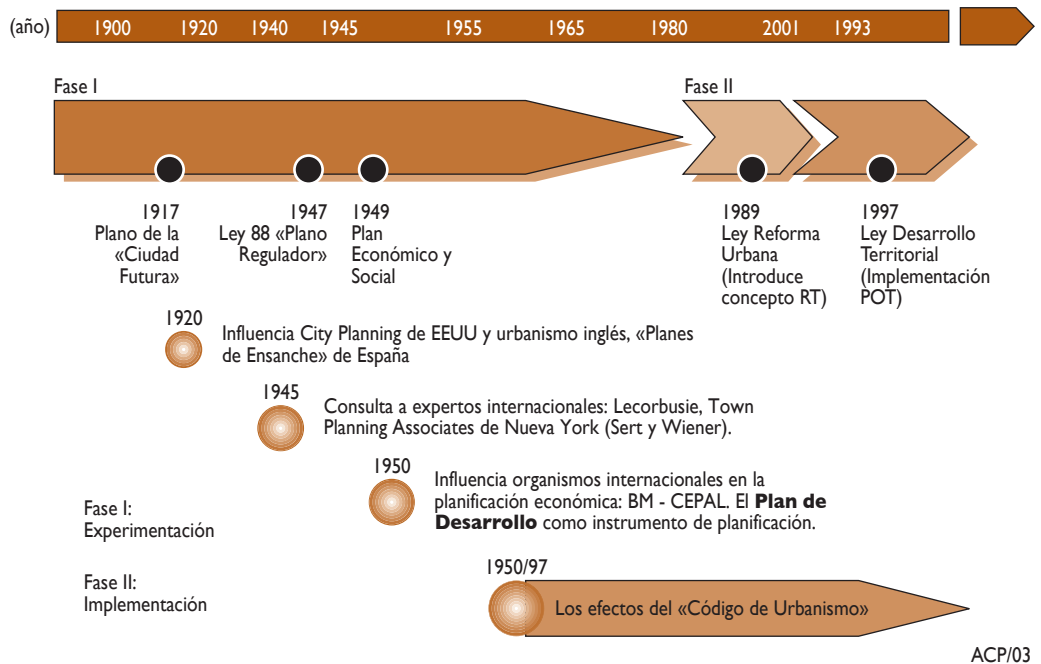


FIG. 3. Fases de la planificación urbana en Colombia (PINTO CARRILLO, 2003).

§7. En Japón, los fundamentos del RT son trasladados desde Alemania y se manifiestan por primera vez en 1899 (por lo menos desde el punto de vista jurídico), en la Ley de Consolidación de los Suelos Agrícolas (*Agricultural Land Consolidation Law*). Posteriormente, en 1919 con la primera Ley de Planificación Urbana (*Former City Planning Law*), se introduce la «designación del RT» en áreas urbanas; y en 1954, con la Ley de Reajuste de Terrenos (*Land Readjustment Law*), se independiza y materializa toda una institución (estatal-regional-municipal) al servicio de este mecanismo (incluye subsidios, asistencia técnica y seguimiento, financiación de infraestructuras, instancias de revisión y aprobación de proyectos, entre otros). Con su aplicación, se facilitó la ejecución de proyectos de «renovación urbana» en las principales ciudades del país, y además, se convirtió en instrumento eficaz para la «reconstrucción» de áreas afectadas por la guerra, incendios y terremotos, devastadores de áreas urbanizadas de gran proporción (KOBAYASHI, 2002). En tal sentido, el listado de proyectos y de superficie intervenida con el RT demuestra la confianza que ha tenido el país en dicho

instrumento y los resultados obtenidos con su aplicación (ver FIG. 4). Sin duda, ejecutados en momentos de solvencia económica (lo que representa una participación más alta del «subsidio estatal»), y con mínimas exigencias de vinculación del sector privado en la financiación de los mismos (la comunicad de propietarios confiaba más en el Estado y en los «proyectos», haciéndose más explícita su participación).

§8. En cuanto a los ámbitos de aplicación, en Colombia la LDT ha dispuesto que el RT se aplique en suelo «clasificado» como urbano, exclusivamente en tratamientos de renovación y redesarrollo. Además, en suelo clasificado de expansión urbana (art. 45, LDT). En Japón, donde no se utiliza una clasificación del suelo como en España y Colombia (por lo menos generadora de diferentes estatutos de la propiedad privada y con la trascendencia jurídico-económica otorgada en España), el ámbito de aplicación del RT es menos excluyente. La legislación admite la práctica de este instrumento en las áreas de planificación urbana (control y promoción de la urbanización), suburbanas y rurales (ver FIG. 5).

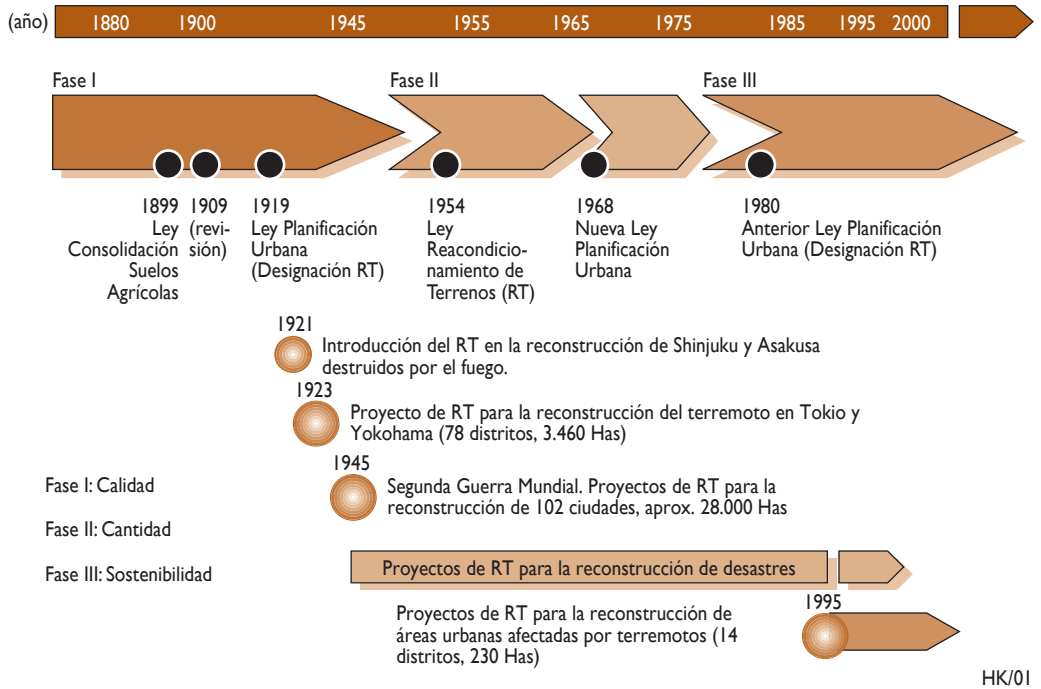


FIG. 4. Fases de la planificación urbana en Japón (KOBAYASHI, HIDEITSUGU, 2002).

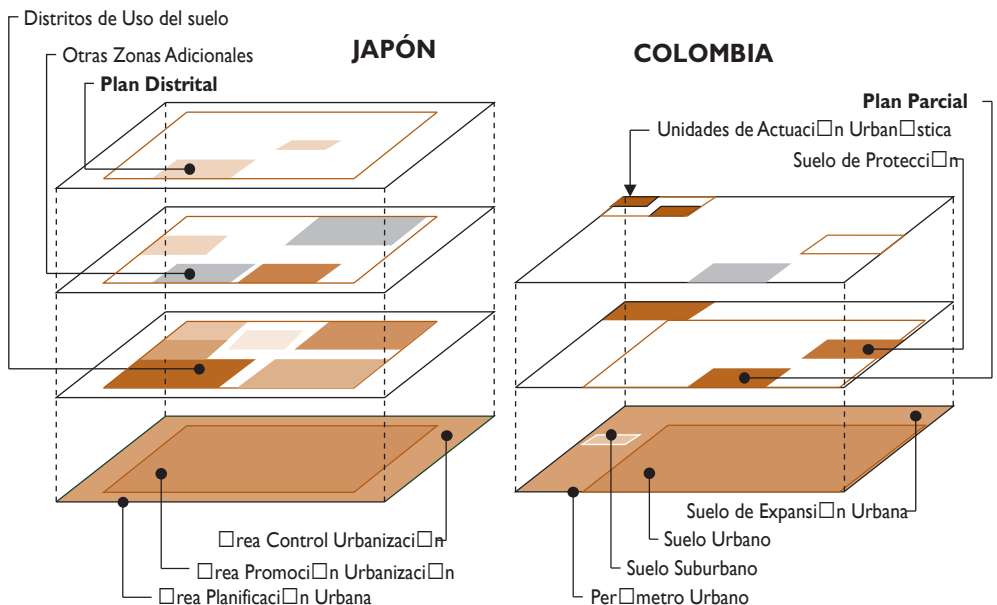


FIG. 5. Clasificación del suelo y ámbitos de planeación en Colombia y Japón (Kobayashi, Hidetsugu: Concept of Land Use Planning System, 2002. PINTO CARRILLO, 2003).

El modelo español «clasifica» el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, y además, lo «califica en zonas y sistemas

(generales y locales). La ley general establece como «deber» de los propietarios de suelo urbano y urbanizable «proceder a la

distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con antelación al inicio de la ejecución material del mismo» (art. 14.2.d y 18.5, Ley 6/98), con delimitaciones introducidas por las respectivas leyes autonómicas. En Cataluña, por ejemplo, la Ley establece este «deber» a propietarios de suelo urbano «consolidado» y «no consolidado» y de suelo urbanizable «delimitado» (art. 42.2 y 44.1.a, Ley 2/02). Según la clasificación del suelo la DEC&B puede ejecutarse a través de Sistemas de Actuación Urbanística como la reparcelación, en cualquiera de sus modalidades: compensación básica, compensación por concertación, cooperación, y por sectores de urbanización prioritaria (art. 118, Ley 2/02).

4. DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY A LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LA DEC&B EN COLOMBIA

§9. La consagración de la DEC&B en el urbanismo colombiano se ampara sobre fundamentos constitucionales y legales, en principio muy sólidos, y a través de un proceso técnico y político concreto¹. Se articula desde el nivel superior hasta el más detallado, por una serie de instrumentos vinculantes que garantizan su gestión (incluyendo planificación y financiación), y ejecución (incluyendo monitoreo y seguimiento).

«El reparto equitativo de cargas y beneficios es uno de los tres principios básicos sobre los cuales se fundamenta el ordenamiento territorial colombiano. Como tal, no aplica solo a la utilización de algunas de sus herramientas como son las Unidades de Actuación Urbanística o las Compensaciones, sino que por el contrario, debe gobernar el conjunto de actuaciones urbanísticas que desarrollan los Planes de Ordenamiento Territorial, desde sus fases de formulación y, sobre todo, en sus procesos de gestión.» (GARCÍA BOCANEGRA, 2002: 91)

Es así cómo el Plan de Ordenamiento Territorial (abrev. POT), como instrumento de nivel superior en la planificación urbana,

¹ Este tipo de afirmaciones se debaten todavía en el país. El hecho de que seis años después de sancionada la ley no se tengan resultados de gran magnitud en la formulación de tales instrumentos, no quiere decir que el modelo propuesto carezca de validez y sea inaplicable en las ciudades colombianas.

debe plantear los escenarios generales que harán efectiva la DEC&B, «en desarrollo del principio de igualdad entre los ciudadanos» (art. 38, LDT), principalmente el cumplimiento del mandato constitucional sobre los derechos, formas y funciones de la propiedad, «garantizando la propiedad privada y su función social» (art. 58, CP). En un segundo nivel se encuentran los Planes Parciales (abrev. PP), cuyo principal objetivo es hacer posible, mediante la implementación de instrumentos de gestión del suelo, el cumplimiento del principio de DEC&B sobre el territorio, particularmente la distribución de las «cargas» y «beneficios» generados por el nuevo modelo urbanístico, y fijar las bases para el ordenamiento detallado de cada sector de planeamiento. El tercer nivel, corresponde a las Unidades de Actuación Urbanística (abrev. UAU), conjuntamente con las Compensaciones y la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo (abrev. TDC&D), se constituyen en los mecanismos más significativos para garantizar la DEC&B y la ejecución asociada de actuaciones urbanísticas. A estos dos últimos, también nos referiremos más adelante. «Las UAU son entonces un mecanismo, o un medio, para la ejecución colectiva de actuaciones urbanísticas que puede ser gestionada por el sector público, el privado o entre ambos» (VÁSQUES, 2002: 30).

«Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrollan el Plan de Ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de las infraestructuras para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.» (Artículo 39, LDT)

A su vez, las UAU son desarrolladas por tres instrumentos o sistemas de gestión, los cuales permiten el planeamiento más detallado del modelo urbanístico definido por el PP, en general por el POT: *reajuste de terrenos, integración inmobiliaria y*

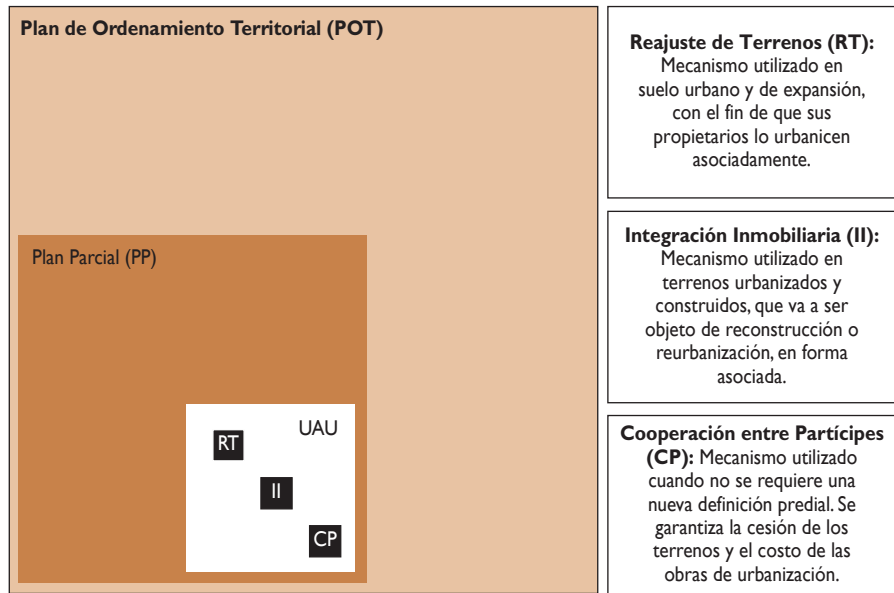
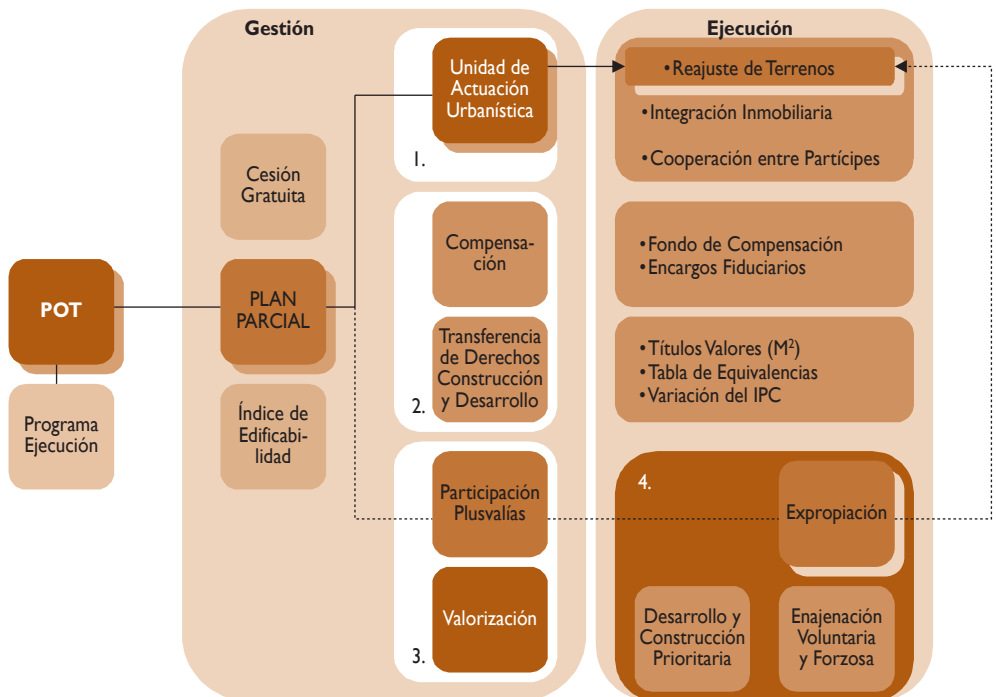


FIG. 6. Niveles de planeamiento para la ejecución de la DEC&B (PINTO CARRILLO, 2003).



I. Mecanismo de Gestión 2. Mecanismos de Participación 3. Mecanismos Financieros 4. Motivos Utilidad Pública

FIG. 7. Sistema de gestión, financiación y ejecución del urbanismo en Colombia (PINTO CARRILLO, 2003).

cooperación entre partícipes. Si bien el momento de formulación y aprobación del PP permite la participación de los *actores del proceso urbanístico* (especialmente los propietarios de predios e inmuebles comprendidos por el ordenamiento), es en la formulación de las UAU, y de estos instrumentos, cuando se hace completamente efectiva la participación de los particulares interesados en la DEC&B (ver FIG. 6).

§10. Todo este complejo sistema de instrumentos de planificación y mecanismos de gestión se complementa con instrumentos de financiación como son la Participación en la Plusvalía y la Contribución por Valorización. El primero de ellos regulado directamente por la LDT (arts. 73-90), y el segundo, por leyes del nivel municipal o Distrital. También, con mecanismos administrativos y judiciales que hacen valer la *utilidad pública* y la *función social* de la propiedad, y permiten declarar especiales condiciones de *urgencia*, facilitando la ejecución de los instrumentos de gestión mencionados anteriormente: Expropiación por Vía Administrativa, Enajenación Voluntaria y Forzosa, y Desarrollo y Construcción Prioritaria (ver FIG. 7). Por su parte, la Participación en Plusvalías, pese a las disposiciones incluidas en la LDT desde 1997, afronta serias dificultades (especialmente de tipo conceptual, jurídico y político) que han impedido hasta el momento su cálculo y recaudo (fue reglamentada en 1998 por un Decreto del Ministerio de Desarrollo Económico, el cual fue derogado poco tiempo después).

5. PROCEDIMIENTOS PARA LA EJECUCIÓN DEL RT EN COLOMBIA

§11. La LDT plantea de manera general los procedimientos para la ejecución de las UAU y el trámite del RT. No obstante, coincido con Vásques, García Bocanegra y García-Bellido en que no existe por el momento una fórmula o metodología única para garantizar la DEC&B en los PP, y que la aplicación de la ley debe ser flexible y ajustada a cada caso, pero sin poner en riesgo la validez jurídica y económica del proceso.

«La Ley no prevé metodologías específicas para realizar repartos de cargas y beneficios mediante sistemas de reajuste de tierras e integración

inmobiliaria. Consideramos que de haberlo hecho, quizá restringiría formas creativas para efectuarlo ...» (VÁSQUES, 2002: 46)

«La definición de los principios rectores de la Constitución colombiana y de la LDT, sobre la función social y ecológica de la propiedad, la equidistribución de cargas y beneficios y la cesión gratuita de suelo para espacios públicos—inexistentes en el modelo USA de propiedad individualista que legitiman las TDR—dejan mucho mayor margen a los POT municipales para aprovechar las ventajas e implicaciones de las TDC&D en sus propuestas de gestión del planeamiento, con mucha mayor capacidad innovadora, elasticidad y agilidad de su instrumentación, incluso para establecer los mecanismos generales de equidad en todos los suelos urbanos.» (GARCÍA-BELLIDO, 1998: 52)

Es así cómo en la ciudad de Medellín, por ejemplo, se están planteando seis metodologías para lograr la DEC&B en los PP, las cuales simplemente enunciaremos en el presente artículo:

1. Conformación de las UAU para lograr realidades prediales (parcelarias) más eficientes y que resuelvan el reparto (equidistribución) tanto en el conjunto del PP como entre los lotes (parcelas) que la conforman, ya sea que éstas se desarrollen mediante RT o cooperación entre partícipes.
2. Reparto diferencial entre Unidades de Aprovechamiento (UAS) para equilibrar, mayores compromisos en cargas.
3. Reparto diferencial entre unidades de usos para equilibrar, mayores compromisos en cargas.
4. Reparto diferencial entre UAU, de distintas cargas urbanísticas (ponderadas por costos reales de ejecución) de forma tal que se equilibren los beneficios a recibir con las cargas impuestas.
5. Identificación de proyectos, unidades, o fondos receptores comunes de las cargas no asumidas por otras UAU con más beneficios que las cargas que están asumiendo (una especie de pago de compensaciones).
6. Participación en beneficios cuantificables en metros cuadrados vendibles de unidades deficitarias a realizarse en UAU con más beneficios que las cargas que éstas asumen (una especie de transferencia de derechos de construcción).

«Seguramente podremos encontrar otras opciones de reparto o combinaciones entre éstas; sin embargo la base del mismo y es lo que nos enseña más nítidamente la experiencia Japonesa, es la identificación específica en unidades constantes (Puntos) de las cargas y de los beneficios, para así proceder de manera clara y metodológicamente precisa, a dar a cada porcentaje de carga aportada (puede ser sólo el valor del terreno en puntos antes del PP) el mismo porcentaje o participación en los beneficios a repartir.» (GARCÍA BOCANEGRA, 2002: 97-98)

De una u otra forma, ya sea tomando como referencia el sistema de «puntos» aplicado en Japón, o el sistema de «aprovechamientos medios o tipo» aplicado en España (desarrollado por la técnica de reparcelaciones mencionada en §3), el RT en Colombia experimenta diferentes formas de apropiación, ajustadas a cada realidad jurídico-económica, con el fin de garantizar los derechos y deberes de la propiedad. A continuación, revisaremos brevemente algunos procedimientos que soportan el sistema de planificación urbana en Colombia y sus principales limitaciones.

§12. Una innovación está en la implantación de las TDC&D, mencionadas anteriormente. «El nuevo modelo colombiano de transferencias de derechos de construcción y desarrollo, instaurado por la reciente Ley 388/97, se puede mover entre los tres modelos descritos, teniendo conceptos como las TDR (son títulos-derechos transables en el libre mercado) y como las TCOS —Transfert de COS francesas— (pueden suministrar derechos de las parcelas *emisoras* para una sobre elevación condicionada en las parcelas *receptoras*) y como las TAU —Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico— (La transferencia voluntaria implica cesión gratuita del suelo público desposeído de sus derechos, para equidistribuir las cargas y beneficios del plan), pudiendo beneficiarse de las ventajas de todos ellos» (GARCÍA-BELLIDO, 1999: 67). Sus características principales se pueden resumir en los siguientes aspectos (sustraídos del Decreto 151/98, «por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo»):

1. Permiten trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación urbanística a un predio definido como receptor de los mismos dentro del POT.
2. Las zonas receptoras de derechos transferibles de construcción y desarrollo deberán estar localizadas preferiblemente dentro de las mismas zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas donde esos hechos se generan.
3. El POT y los instrumentos que lo desarrollen deberán fijar el límite máximo de desarrollo adicional posible en las zonas receptoras, de acuerdo con el potencial de desarrollo de las mismas, sus condiciones de infraestructura vial, servicios públicos, equipamientos y espacio público.
4. La administración puede crear áreas generadoras de estos derechos con el fin de ser incorporadas como elementos del espacio público.
5. Pueden ser otorgados mediante el incremento de los índices de edificabilidad o potencial de desarrollo, representado en las siguientes formas de medición: densidad o número de unidades construibles, metros cuadrados edificables, y los índices de ocupación o construcción.
6. Pueden ser vertidos en títulos valores, no tienen caducidad, pueden ser acumulables y serán libremente negociables por sus titulares y causahabientes.

No obstante al desarrollo conceptual y reglamentario de las TDC&D, todavía no se conoce un caso en Colombia donde se haya aplicado este instrumento. Simplemente han sido enunciadas en los POT de tres ciudades: Bogotá, Cali y Pereira. Adicionalmente la emisión de «títulos valores» no ha sido reglamentada por el Gobierno Nacional, tal como lo recomendó la ley desde 1997. GARCÍA BOCANEGRA (2003), se refiere a las dificultades en la aplicación de este mecanismo en los siguientes términos:

«Si se van a emitir títulos valores, ¿cómo debe ser?, ¿en qué están respaldados?, en plusvalía en mi concepto no porque eso es canjear un intangible con otro intangible, debe ser en bienes o deuda pública. Se debe conocer la demanda total y potencial en el tiempo de estos derechos en metros cuadrados para dimensionar su emisión en otros sectores, pues si son muchos derechos, terminan no valiendo

nada y si son muy pocos se vuelven mecanismos de especulación. Luego sin un buen Observatorio del Suelo y del Mercado Inmobiliario (OSMI), o su equivalente, dimensionar el asunto es irresponsable y como implica «castigar» en algunos sectores la edificabilidad para que se vean forzados a adquirir estos títulos, se puede crear una distorsión que no se vea respaldada por un mercado activo y accesible de títulos. Es necesario recordar la precariedad de nuestro mercado inmobiliario, que solo hasta este año está dando signos de recuperación. Si se implementa una medida de estas sin un buen conocimiento de su funcionamiento y garantía de la disponibilidad de los títulos, se crea un problema y no una solución. El mejor ejemplo de esto es Bogotá que tiene castigada la edificabilidad para que adquieran títulos valor y los títulos no aparecen. No es sólo crearlos, ¿cómo se sustentan?, ¿cómo se sabe si son muchos o pocos?, ¿cómo se dosifican?, ¿cómo se controlan? Un último asunto que dificulta su aplicación: de utilizarse se requiere que se unifique su utilización por lo menos en las áreas metropolitanas (caso de todas las ciudades grandes colombianas) pues de lo contrario se crean desincentivos para la construcción (para que adquieran los títulos) y en otros no, lo que hace que el mercado se vaya a donde la edificabilidad está mas alta y no hay transferencia» (*apuntes de una consulta realizada a García Bocanegra para la preparación del presente artículo*).

Según GARCÍA-BELLIDO (1998: 53), la conversión en títulos valores de las TDC&D implica interesantes cuestiones de funcionamiento en un mercado imperfecto y de equivalencia de valor que deben ser tenidas en cuenta. Al respecto, también nos deja planteado un cuestionamiento importante:

«Este es uno de los peligros de mercantilizar en bolsa los DC&D. En ese contexto mercantilista no puede dejar de recordarse la desafortunada idea muy extendida en los USA de que, por querer aplicar el principio de «quien contamina paga» (demanda) y de incentivar las mejoras técnicas que se introdujeran (oferta), se emitieran en varios Estados títulos valores de derechos de polución/contaminación que debían comprar las instalaciones contaminantes, asignando a cada una un cierto cupo máximo de ellos y

creándose un mercado de compraventa de derechos de contaminar negociado entre los particulares. El fin ha venido cuando en algunos lugares las compañías más fuertes han comprado y acaparado todos los derechos de las demás industrias haciéndose monopolistas, elevando los precios a cotas inaccesibles especulativas e impidiendo la entrada de competidoras en su área de mercado. ¿Acabarán igual estos títulos valores de DC&D mediante la formación de carteles inmobiliarios urbanos que encarezcan monopólicamente su adquisición?».

§13. Otro procedimiento en consideración para los proyectos de RT consiste en aplicar la figura de los «terrenos de reserva» utilizados en Japón, como mecanismo para la autofinanciación de las obras de urbanización y para la dotación de equipamientos y espacios públicos del proyecto. Los terrenos de reserva se originan de la «contribución» o cesión obligatoria de suelo aportada por los propietarios de cada predio o finca, con el fin de cumplir con el principio de DEC&B, y garantizar en este caso (con su venta), buena parte de los recursos económicos para la ejecución del proyecto. Aspectos relacionados con los terrenos de reserva y la filosofía de la contribución en Japón se estudiarán más adelante.

§14. Adicionalmente, un aspecto importante en la ejecución de las UAU y de los instrumentos que las desarrollan, tiene que ver con la aprobación de las bases para la actuación o gestión asociada del proyecto. Al respecto, la LDT ha previsto que los proyectos sean aprobados «mediante el voto favorable de los propietarios que representen el cincuenta y uno por ciento (51%) del área comprometida», pudiendo ser enajenados voluntariamente o expropiados los propietarios renuentes (art. 44, LDT). Esta participación en la aprobación de la actuación es inferior a la aplicada en Japón, donde se exige que sean las dos terceras partes o más, en promedio el sesenta y seis por ciento (66%), de los propietarios en términos del número absoluto y del área total. O muy ajustada al caso de España (particularmente de Cataluña), donde la ley exige para los proyectos de reparcelación por compensación básica (art. 124, Ley 2/02), la iniciativa del cincuenta por ciento (50%) de la superficie

total del sector de planeamiento urbanístico o del polígono de actuación urbanística.

En el caso colombiano esta forma de hacer cumplir el principio de DEC&B, representado en una mayoría de propietarios que puedan tener la *iniciativa* o definir las *bases de actuación* de una UAU, requiere de mayor estudio y posiblemente de una reglamentación específica. El proceso está exigiendo mayor claridad sobre los procedimientos de valoración de predios, asignación de parcelas resultantes, transferencia de derechos y traspaso de títulos de propiedad, principalmente. Es así, como esta exigencia se ha convertido en un obstáculo importante para la ejecución del los POT. La mayoría de PP en etapa de diseño se dilatan en procesos de concertación con los propietarios, donde el Estado todavía no tiene suficientes herramientas ni argumentos para «intermediar» y hacer cumplir los mandatos de la ley. Si bien la misma ley hace referencia a estos procedimientos, «el proyecto de reajuste o de integración señalará las reglas para la valoración de las tierras e inmuebles aportados, las cuales deberán tener en cuenta la reglamentación urbanística vigente antes de la delimitación de la unidad, así como los criterios de valoración de los predios resultantes, los cuales se basarán en los usos y densidades previstos en el plan» (art. 45, LDT), se considera que tanta flexibilidad, traerá consecuencias irremediabiles para el planeamiento urbanístico, especialmente si se deja a potestad de cada PP o proyecto de reajuste la determinación de reglas y criterios para las valoraciones.

§15. Un último procedimiento al que haré referencia será el de las compensaciones urbanísticas. La LDT determinó la compensación como mecanismo que permite la DEC&B derivados de la aplicación del tratamiento de conservación, ya sea por motivos históricos, arquitectónicos o ambientales. Con este procedimiento se compensan las limitaciones y afectaciones sobre los derechos de construcción y desarrollo generados por el urbanismo, los cuales pueden ser reconocidos y trasladados por medio de las TDC&D, explicadas anteriormente. «El monto de las compensaciones se determinará por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones o peritos

privados inscritos en las lonjas o asociaciones gremiales de reconocida trayectoria, idoneidad, experiencia en finca raíz, peritazgo y avalúo de inmuebles ...» (art. 11, Decreto 540/98). No obstante a su desarrollo reglamentario, este procedimiento aún no ha sido aplicado en el país y existen vacíos para su interpretación y cálculo.

§16. La compensación en Japón dispone de un reglamento específico y una metodología para su cálculo emitidos por el Gobierno Central desde 1962 «Directriz de normas de compensación contra las pérdidas ocasionadas por la adquisición de terrenos para el levantamiento de la infraestructuras públicas-Gabinete de Ministros». En este reglamento se reconocen tres ítems a ser compensados: reubicación (estructuras, elementos naturales y muebles), contra las pérdidas de los negocios (interrupción, reducción de escala o suspensión permanente de los negocios), y «otros» (que cubre los gastos para el uso de las viviendas provisionarias, pérdida de alquileres, costos de reconstrucción, ceremonias religiosas y otros gastos de la mudanza). El cálculo de la compensación para la reubicación de edificios se puede llevar a cabo por medio de tres métodos: perspicaz, cálculo individual y sobre coeficientes. Este último es el más utilizado, en la medida que permite mayor precisión y se emplea menor tiempo en su estimación. Su utilización es fundamental al momento de formular y aprobar el «plan de replanteo» que incluye el diseño de reloteo (parcelación), las especificaciones individuales del replanteo (parcelas antes y después del proyecto), los detalles de compensación de cada parcela según el tipo de derechos (antes y después del proyecto), y las especificaciones para propósitos especiales, incluyendo los terrenos de reserva.

6. FUNDAMENTOS PARA LA DEC&B EN EL MODELO JAPONÉS

§17. En el modelo japonés de RT «los propietarios de los terrenos en el área del proyecto son solicitados a contribuir una porción equitativa de sus tierras para construir las infraestructuras públicas y crear terrenos de reserva a ser utilizados para cubrir el costo del proyecto mediante su venta». La *contribución* es considerada como elemento crucial para el desarrollo del

proyecto y junto con el *replanteo*, «área reloteada (parcelada) después de reducir la porción correspondiente a la contribución», son los elementos más destacados del modelo y sobre los que se sustenta el principio de DEC&B. A continuación, me referiré a las formas de calcular la *contribución*, el *replanteo*, los *terrenos de reserva*, y a la *evaluación de terrenos*, como elementos fundamentales en un proyecto de RT.

§18. La *contribución* de los propietarios en un proyecto de RT se calcula aplicando la *tasa media de contribución* (d), tomando como referencia el área total de los predios antes del proyecto (A), el área total de los predios después del proyecto (E) y el área de los terrenos de reserva (G), a través de la siguiente fórmula $d = (A - E)/A$. Para las infraestructuras públicas $d = 1 - (E/A)$, para los terrenos de reserva $d = (G/A)$, y $d_{\text{total}} = 1 - (E - G)/A$. A su vez, la *tasa de contribución* aumenta o se reduce en proporción a una *tasa de incremento de la utilidad del lote* establecida desde 1950 por las «Normas para el cálculo de la tasa de incremento de la utilidad de los predios-Ministerio de Construcción», la cual resulta de dividir el promedio del precio unitario de los predios después del proyecto entre el promedio del precio unitario de los predios antes del proyecto. En todo caso, y como norma general, se establece que la tasa máxima de contribución no supere 1,2 o 1,5 veces la tasa media de contribución.

§19. Como se mencionó anteriormente (en §13), la generación y venta de *terrenos de reserva* permite la financiación de las obras de urbanización, particularmente la dotación de equipamientos y espacios públicos. La estimación de los *terrenos de reserva* depende directamente de la cantidad de recursos económicos necesarios para la implementación del proyecto y del valor en que se puedan negociar estos en el mercado. Estos terrenos se convierten propiedad del Estado en el caso de los proyectos implementados por una entidad pública, y de la asociación, cuando esta ha sido la entidad ejecutora.

§20. Para el *replanteo* se utilizan tres métodos de cálculo, utilizando información de los predios consignada en los libros de registro, la realizada por un perito evaluador

(área de mensura de lote), o la combinación de estas dos. El método de reloteo evaluativo, consiste en calcular el valor de los predios antes y después del proyecto, según el valor de las vías públicas. La diferencia entre los dos valores es la «ganancia» que se obtiene por la implementación del proyecto. Esta ganancia es repartida entre los predios en proporción a los valores antes del proyecto (los cálculos se hacen en unidades constantes o puntos y no en unidades de valor con el fin de contrarrestar la diferencia existente entre la fecha de evaluación y de la preparación del plan de replanteo), y sus resultados son tomados como el precio de los predios, es decir, el área calculada de los terrenos de replanteo. El método de reloteo areal consiste en determinar el replanteo en base al área y ubicación de los predios antes del proyecto, y donde las condiciones de la vía pública delantera juega un papel muy importante. Se parte del principio de que la utilidad de un predio se incrementa substancialmente si éste da directamente a una vía pública, y su valor depende del ancho de la misma. Los valores de los predios antes y después del proyecto no son utilizados como regla general, pero son necesarios para estimar la tasa de incremento de utilidad y el monto de compensación. El tercer método, de reloteo combinado, toma las ventajas de los dos anteriores, dando preferencia a uno o a otro, dependiendo de las condiciones de cada proyecto.

§21. Por su parte, la *evaluación de terrenos*, está reglamentada por el Gobierno Central, y se aplica antes (en el plan de operación) y después del proyecto (en el plan de replanteo). Se considera fundamental para definir la *tasa de contribución*, como base de cálculo para el replanteo, para determinar los *terrenos de reserva*, estimar los beneficios económicos del proyecto, el monto de compensaciones, y posibilitar la compra anticipada de predios. Para la *evaluación de terrenos* la ley estableció también tres métodos de cálculo: del valor de la vía pública, de bloque (manzana), y evaluativo del lote. El primero, resulta de la sumatoria de los coeficientes de calle (cc), de accesibilidad (ca) y del predio (cp), todos con requisitos y fórmulas muy precisas. El (cc) brinda prelación a las propiedades de la calle (red vial, continuidad, etc.), y características propias del predio y su entorno (radiación,

ventilación, altura de los edificios, accesibilidad con el vehículo, seguridad contra los incendios, etc.). Con (*ca*) se describe la distancia relativa entre el predio evaluado y las instalaciones públicas, y puede variar según el tipo y naturaleza de tales instalaciones. Finalmente (*cp*) introduce a la evaluación la variación por las condiciones de uso del predio (residencial, comercial, industrial, etc.), el grado de seguridad, cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, disponibilidad de los establecimientos culturales, y otros factores relacionados con el «bienestar» de los propietarios. En el segundo método, se suman los valores (índices) según vía pública de los predios que conforman cada bloque y se obtiene el *valor (índice) de bloque*. «Sin embargo, dado que los cálculos son complejos y en algunos casos puede que el replanteo no esté definido, se puede aplicar un método simplificado que consiste en tomar el bloque como una unidad, y luego sumar los valores de todos los bloques para obtener un valor

aproximado». En el tercero, se asume que el valor del predio según vía pública es el valor medio del *lote estándar* por cada unidad de superficie. En este caso, el valor de cada predio es calculado efectuando correcciones al valor del terreno estándar aplicando coeficientes de profundidad que surgen de utilizar una «tasa de reducción del valor según la profundidad» (dos predios que dan a la misma vía pueden tener diferentes precios unitarios según su fachada, retiro, elevación y área), es decir, el precio del predio se reduce cuanto mayor sea su profundidad. Como también, aplicando coeficientes de corrección según su forma (rectangular, irregular, triangular, entre dos vías, enclavado, insular, o de esquina), y condiciones del predio (inclinación, topografía, etc.).

7. CUADROS COMPARATIVOS DE LOS MODELOS ESTUDIADOS (INCLUYENDO EL MODELO ESPAÑOL)

FIG. 8. Características de los modelos urbanísticos estudiados

Características	Colombia	Japón	España
Principios del modelo urbanístico	<ul style="list-style-type: none"> – DEC&B – Función social y ecológica de la propiedad – Prevalencia del interés general sobre el particular 	<ul style="list-style-type: none"> – DEC&B – Contribución y replanteo – Correspondencia 	<ul style="list-style-type: none"> – DEC&B – Función social del derecho de propiedad – Información y participación pública
Introducción legal de la DEC&B	1989 Ley de Reforma Urbana	1889 Ley de Consolidación de Suelos Agrícolas	1956 Ley del Suelo
Competencias urbanísticas territoriales	Nación Municipios	Nación Prefecturas Ayuntamientos	Comunidad Autónoma Ayuntamientos
Plan general (1.º nivel)	Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Comprende un municipio	Plan Maestro Municipal (PMM) Comprende un municipio	Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) Comprende uno (o varios municipios)
Plan de detalle o derivado (2.º nivel)	Plan Parcial	Plan Distrital	Plan Parcial Plan Especial Plan Mejora Urbana
Mecanismos de ejecución de la DEC&B (3.º nivel)	Unidad de Actuación Urbanística (UAU) <ul style="list-style-type: none"> – Reajuste de terrenos – Cooperación – Integración inmobiliaria 	Reacondicionamiento de terrenos Redesarrollo urbano	Reparcelación
Clasificación del suelo vigente	<ul style="list-style-type: none"> – Urbano – Expansión urbana – Suburbano – Protección – Rural 	<ul style="list-style-type: none"> – Área de planificación urbana – Promoción de la urbanización – Control de la urbanización – Rural 	<ul style="list-style-type: none"> – Urbano – Urbanizable – No urbanizable

FIG. 9. Procedimientos de los modelos urbanísticos estudiados

Procedimientos	Colombia	Japón	España
Iniciativa y aprobación de las bases de actuación	Propietarios que representen el 51% del área comprometida en la unidad de actuación	66% de los propietarios en términos de número absoluto y del área total	– Compensación básica: iniciativa de propietarios que representen más del 50% de la propiedad de la superficie del polígono o sector – Compensación por concertación: iniciativa de propietarios que representen, como mínimo, el 25% de la propiedad de la superficie del sector (Ley de Urbanismo de Cataluña)
Cálculo del aprovechamiento urbanístico	Índice de edificabilidad	Tasa media de contribución	Índice de edificabilidad bruta (aprovechamiento medio)
Transferencia de derechos y aprovechamientos	TDC&D: puede ser entre distintas unidades de actuación urbanística	Transferencia de derechos. Sólo entre una unidad de actuación	TAU: puede ser entre distintas unidades de actuación urbanística
Compensación urbanística	Por motivos de conservación histórica, arquitectónica y ambiental	Por reubicación de edificios, pérdida de negocios y otros	Motivada por la planificación de sistemas generales y locales
Valoración del suelo y las edificaciones	Varios métodos (residual) Valores catastrales y de mercado	– Valor de vía pública – Valor de bloque – Valor evaluativo de bloque	Método residual (valor básico de repercusión) Valores catastrales y de mercado
Mecanismos para generar suelo público	Cesión gratuita (determinada por el planeamiento)	Contribución (determinada por la ley)	Cesión obligatoria (determinada por la ley y el planeamiento)
Participación en la financiación de las obras de urbanización	Pública y privada (carga repartida entre los ayuntamientos y los propietarios)	Pública y privada (subsidio estatal)	Privada (carga exclusiva de los propietarios)

8. REFLEXIONES FINALES

Lo que ha demostrado la aplicación del principio de DEC&B en países como Japón y España es que puede traducirse en mecanismos que garantizan modelos equilibrados y sostenibles de planificación urbana, dotados principalmente de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos, acordes con las necesidades de los ciudadanos. Los beneficios de este principio se observan también en el orden impuesto en las ideas y métodos implantados para ordenar el espacio urbano, como en la forma de asumir las responsabilidades y derechos que genera el urbanismo moderno.

No obstante lo anterior, también podemos observar que la DEC&B requiere de ambientes económicos relativamente sólidos y muy dispuestos a la cooperación. Comprender que la ciudad es un sistema donde todos invierten para obtener beneficios en igual o mayor proporción, no es del todo claro en muchos países del mundo. En Colombia, por ejemplo, los propietarios del

suelo mantienen la posición de que la construcción de ciudad es un asunto público, de las finanzas públicas. Y, que el desarrollo de la propiedad privada, es un asunto puramente particular.

La pregunta que surge al respecto es, ¿serán necesarios cincuenta o cien años de historia para obtener los resultados que hoy muestran los países más apropiados de la DEC&B? Posiblemente no, los resultados de la cooperación técnica, la investigación y la transferencia de información están facilitando el proceso en países como Colombia. Sin embargo, necesitamos apropiarnos los algoritmos, ajustarlos a nuestra idiosincrasia y realidad económica, con lo cual, se puedan desarrollar la «confianza» y «cultura» urbana necesarias para cumplir con este principio.

Otro reto para cumplirlo es trabajar en la consolidación de bancos de datos, denominados en Colombia como *Observatorios del Suelo y del Mercado Inmobiliario* (OSMI), que se conviertan en punto de partida del proceso, y que muestren la realidad y

potencialidad de las operaciones inmobiliarias sobre el territorio. Es decir, que los planes e instrumentos de planificación urbana se diseñen sobre información real y confiable, y que en el momento indicado señalen la conveniencia o no de tales operaciones.

Finalmente, considero que el éxito de la DEC&B en un modelo urbanístico está

directamente asociado con el liderazgo, transparencia y severidad con que los estamentos públicos hagan valer los derechos sobre la propiedad y la función social y ecológica de la misma. Especialmente en estos procesos donde el Estado está convocado por la Constitución y la ley a ser *juez y parte*.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA BELLIDO, Javier (1998): «Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura». *Revista Desarrollo Urbano en Cifras*, n.º 5, Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia, CENAC.
- (1999): «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo». *Documentación Administrativa*, n.ºs 252-253.
- GARCÍA BOCANEGRA, Juan Carlos (2002): «Reparto de cargas y beneficios en planes parciales - Diversas metodologías aplicadas en Medellín», *Revista Unidades de Actuación Urbanística - conceptos y aplicaciones*, Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia.

- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA) (2000): *Introducción a la Práctica de Reacondicionamiento de Terrenos (Kukaku Seiri)*, Land Adjustment Project for Colombia.
- KOBAYASHI, Hidetsugu (2002): «Planeación y Renovación Urbana en Japón», *Revista Unidades de Actuación Urbanística - conceptos y aplicaciones*, Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia.
- VASQUES CORINALDI, Marta Luz (2002): «Bases conceptuales de las Unidades de Actuación Urbanística», *Revista Unidades de Actuación Urbanística - conceptos y aplicaciones*, Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia.

De la taylorización a la vertebración del territorio valenciano: Nuevas redes y jerarquías urbanas

Gabino PONCE HERRERO

Catedrático de Geografía Humana, Dpto. Geografía Humana, Universidad de Alicante.

RESUMEN: Los procesos de industrialización y urbanización se han manifestado siempre como fenómenos interdependientes. Sobre el binomio industria y ciudad se ha consolidado la organización espacial del sistema económico valenciano. Sin estrategias sectoriales ni planes regionales, las ventajas comparativas fueron suficiente estímulo para el gran crecimiento de las ciudades valencianas, sobre la base de una fuerte especialización productiva. Con la crisis de los subsectores manufactureros valencianos se asiste a procesos de reestructuración y ajuste a nuevas coordenadas. En la escala macro, el postfordismo va redefiniendo su espacio sobre territorio valenciano, enfrentado a nuevas directrices sectoriales y de ordenación del territorio regional. En la escala micro, estrategias públicas de rango local y privadas de carácter empresarial han puesto en valor el territorio valenciano, que pasa a contemplarse como un *espacio económico productor de recursos y activos concretos*. Los objetivos específicos del artículo se centran en el análisis del cambio industrial y urbano experimentados desde unas estructuras tayloristas hacia formas postfordistas y neofordistas, mediatizadas por las políticas regionales (keynesianas y neoliberales) y éstas por nuevas estrategias locales individualizadas. Se plantea la crisis del planeamiento moderno para acoger las formas postmodernas de industria urbana. Se trata de valorar los efectos de las distintas orientaciones de las políticas de vertebración regional sobre la equidad territorial.

Descriptores: Economía regional. Localización de actividades. Modelos de desarrollo territorial. Reestructuración industrial. Redes urbanas.

I. FRICCIONES Y COMPLEMENTARIEDADES ENTRE EL TERRITORIO VALENCIANO Y LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS

El modelo de desarrollo económico valenciano tiende hacia la bipolarización entre, por un lado, un litoral saturado de urbanizaciones turísticas, con un desarrollo lineal que camina hacia la conurbación de todos los municipios inmersos en ese proceso y, por otro lado, un vasto espacio interior en el que se desarrolla una red cada vez más imbricada de relaciones, entre ciudades y municipios menores en los que ha tenido lugar un proceso de industrialización. A raíz de

unas artesanías de base —textil, calzado, mueble, juguete y cerámica principalmente— se han desarrollado unos centros industriales, polarizados en algunas ciudades centrales, desde los que se han ido difundiendo desde los años 1960, primero por los municipios vecinos y, ya desde los años 1980 —tras los efectos de la crisis— por otros ámbitos más alejados, hasta constituir un complejo entramado de municipios especializados, conectados entre sí, pero desconectados con el resto de áreas de especialización.

La configuración de ese modelo de desarrollo industrial fue posible, entre otros aspectos socioeconómicos, por sustentarse en un sistema de ciudades con un elevado

Recibido: 16.12.2003. Revisado: 12.07.2004.

e-mail gabino.ponce@ua.es

* Proyecto financiado *Reestructuración industrial y reestructuración urbana: nuevos procesos de ocupación del suelo*

en los sistemas productivos locales de la Comunidad Valenciana, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Promoción General del Conocimiento, Plan Nacional I+D+i (2001-2003), BS02001-0620.

equilibrio territorial, excelentemente interconectadas, todas de tamaño medio y, aún, pequeño, que han suministrado las infraestructuras y el equipamiento urbano preciso para las actividades industriales. Si bien, prácticamente hasta los años 1980 no ha contado con equipamiento específico de uso industrial —polígonos y otras infraestructuras—. La interconexión territorial de ese sistema de ciudades ha permitido un aprovechamiento equilibrado de los recursos urbanos, sin que el peso de las deseconomías propias de la congestión y la aglomeración de las grandes urbes haya sido notable.

Sobre el binomio industria y ciudad se ha consolidado la organización espacial del sistema económico valenciano. La consolidación de aglomeraciones urbano-industriales de muy diverso tamaño fueron resultado de la acumulación de buena parte de los beneficios y costes económico-sociales propios del fordismo, sin que mediasen estrategias ni planes sectoriales de apoyo: las ventajas comparativas del territorio (mano de obra barata y especializada) y las economías de escala fueron suficientes para mantener el crecimiento y la configuración de áreas de producción especializada, o muy especializada en torno a una ciudad¹.

La crisis experimentada en los principales subsectores industriales valencianos (calzado, textil, juguete, segunda transformación de la madera y cerámica), ocasionaron importantes cambios en sus estrategias de organización y, con ellas, de localización —fragmentación y deslocalización—. Tal coyuntura coincidía cronológicamente con la creación y puesta en marcha de un gobierno autonómico, que empezaba a preocuparse por los efectos de la crisis del sistema productivo, por la quiebra de las economías de escala, por la degradación del mercado de trabajo, por el descenso del poder adquisitivo y por la crisis generalizada del contexto urbano, poniendo en marcha algunas estrategias de corte keynesiano para paliar la crisis y reflotar la actividad industrial, si bien el cambio de gobierno regional, en 1994, y las limitaciones por el ingreso en la Unión Europea, supuso la reorientación de las estrategias hacia

prácticas neoliberales menos intervencionistas, acordes con el cambio de paradigma en materia de promoción del desarrollo regional (GASPAR, 1996).

Los efectos de esa crisis se manifestaron en fenómenos de desindustrialización, fragmentación productiva, descentralización productiva, industrialización periférica y nueva localización selectiva, acompañados por procesos urbanos paralelos de desurbanización, contraurbanización, crisis de las áreas metropolitanas y pseudometropolitanas, incluso crisis de las ciudades industriales medias y pequeñas, y aparición de las primeras formas de la ciudad difusa o fragmentada.

El contexto teórico que amparaba los criterios de intervención fue revisado sobre la base de dos puntos de vista divergentes. Por un lado, desde posturas evolucionistas se habló de una nueva etapa de transición post-industrial (PRECEDO, 1986, 1988) que inevitablemente llevaría a una terciarización de los espacios urbanos y, por consiguiente, a que toda estrategia de intervención se orientase a procurar un cambio potencial de las economías en ese sentido.

Por otro lado, desde posturas rupturistas, se enfrentó la supuesta crisis de las áreas metropolitanas y de las ciudades industriales a los fuertes crecimientos de base industrial de algunas áreas periféricas, para concluir que no era la industria la que estaba en crisis, sino sus formas de organización fordista. Desde este enfoque, los fenómenos industriales y urbanos eran guiados por una nueva lógica espacial que invalidaba el modelo centro/periferia y otras fórmulas de organización polarizada (VAZQUEZ, 1986). Siguiendo esta línea de pensamiento, más que de *post-fordismo* (LEBORGNE & al, 1988), era conveniente hablar de *neofordismo* (BAILLY & al, 1988). Por consiguiente, las estrategias de intervención deberían intentar descifrar esa nueva lógica y seguir manteniendo el apoyo al sector industrial, sobre nuevos criterios (políticas regionales sectoriales de I+D y, con posterioridad, de I+D+I).

El dualismo teórico se mantuvo respecto de los procesos urbanos, ya que, para unos se vislumbraba una creciente crisis de la gran

¹ Por ejemplo, el sistema productivo del calzado se articula en las tres comarcas del Valle del Río Vinalopó, con marcadas subespecializaciones: el Bajo Vinalopó, capitalizado por Elche, se especializó en calzado deportivo, el Medio Vinalopó, que gira

alrededor de Elda, se especializó en calzado de señora, mientras el Alto Vinalopó, en torno a la ciudad de Villena, se especializó en calzado de niño.

ciudad, enfrentada al crecimiento potencial de las ciudades medias y pequeñas, con claros efectos en la ruptura de la jerarquía urbana existente (CAMPOS, 1985); mientras que para otros se trataba tan sólo de un salto de escala en la organización territorial vertebrada y jerarquizada (HALL, 1985) que, en el caso valenciano, centrado en la capital autonómica, se daría desde el área metropolitana de Valencia hasta el conjunto de la región valenciana².

Con esos criterios, a comienzos de los años 1990, la *Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport* (COPUT), del Gobierno Valenciano, comenzaba a elaborar los trabajos titulados *Estrategias de Vertebración Territorial*, encaminados a la elaboración del *Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, un modelo territorial claramente jerarquizado (ver FIG. 1), cuyos avances se presentaron en 1995 (COPUT, 1995). No obstante, el cambio de gobierno regional en ese mismo año supuso la introducción de nuevos criterios neoliberales, coincidente en la práctica con el paradigma post-industrial.

Con todo, sea cual sea la postura adoptada para enfocar los nuevos cambios, como han señalado Méndez y Caravaca, la industria ha seguido siendo el motor de los procesos, si bien bajo nuevas formas de organización productiva, urbana y territorial, que explicarían los crecimientos periféricos, la revalorización de las áreas centrales, la formación de nuevos enclaves pericentrales de actividad, así como la aparición de nuevas formas de desigualdad (MÉNDEZ & al, 1993: 16).

En la Comunidad Valenciana, a la enorme complejidad de los procesos derivados de la crisis industrial y de la crisis de crecimiento urbano se superpusieron los efectos multiplicadores del vasto desarrollo turístico litoral. Además, Indovina ha señalado que el declive urbano, o la crisis metropolitana, hacen referencia a problemas y procesos de muy diverso carácter: económicos, pero también demográficos, sociolaborales, institucionales y culturales, con significados dispares (INDOVINA, 1990:11).

En la Comunidad Valenciana, los procesos



FIG. 1. Síntesis del «modelo de vertebración» de la Comunidad Valenciana, propuesto por el Gobierno Valenciano en 1995, que refuerza la potencia de su capital como nodo básico para la cohesión de un territorio valenciano, sujeto hasta entonces a diferentes fuerzas centrífugas.

Fuente: COPUT, 1995, elaboración propia.

de industrialización y urbanización se han manifestado desde sus orígenes como fenómenos interdependientes. En ese sentido, Scott llega a señalar que «la urbanización sería el efecto primario de la lógica de la producción» (SCOTT, 1985: 29), destacando el papel de la industria como motor del crecimiento de las ciudades. Tal circunstancia ha sido norma en la Comunidad Valenciana hasta la crisis del sistema de producción fordista: desde esos momentos, las interpretaciones del modelo de desarrollo industrial valenciano han pasado de considerar el *espacio económico* como un ente abstracto, neutro, en el que se desarrollaba una organización especializada de un proceso productivo concreto, a poner en primer término la componente territorial, en este caso la red urbana, que sustenta en gran medida el

² A comienzos de los años 1990, la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport (COPUT) comenzaba a elaborar los trabajos titulados *Estrategias de Vertebración*

territorial, encaminados a la elaboración del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana, cuyos avances se presentaron en 1995.

desarrollo de las actividades productivas, conforme con la difusión especializada de la actividad industrial por el territorio (MÉNDEZ, 1994: 98-112). De ese modo, el contexto territorial se contempla como un *espacio económico productor de recursos y activos concretos*, integrado con propiedad en el sistema económico. Esto es, se define conceptualmente un *subsistema territorial* que interactúa con el *subsistema industrial*, contribuyendo a reproducir todos los insumos que intervienen en el proceso, incluidas las condiciones socioeconómicas y de relación que hacen posible la división del trabajo y la producción.

Esas nuevas interpretaciones han revalorizado el papel del territorio, generador de recursos y activos contextuales especializados —propios del contexto territorial—, en su mayor parte bienes de carácter público, fruto de la organización social y no del mercado. Se llega así a destacar el papel de la ciudad para las pequeñas y medianas empresas, como escenario en que se reproducen los activos contextualizados, y halla explicación más ajustada el fuerte *patrón urbano* de los establecimientos industriales en el modelo económico valenciano, que incorpora como insumos propios del sistema productivo las infraestructuras urbanas, los equipamientos colectivos, los bienes sociales y culturales, el sistema educativo y de formación profesional, las instituciones crediticias y financieras, las redes y canales de comercialización, los servicios en toda su complejidad, las políticas locales de fomento económico y de oferta de suelo para uso industrial y residencial y, con ellas, la cultura empresarial y la atmósfera emprendedora, fruto de la condensación histórica de iniciativas.

Con esas referencias teóricas se propone este ensayo de interpretación de las nuevas formas de interacción entre industria y ciudad en el ámbito de la Comunidad Valenciana, con el objeto de definir cómo los nuevos espacios industriales emergentes no son fruto de una simple redistribución de tareas en el seno de un esquema productivo estable, sino que obedecen a una profunda transformación del sistema económico y de sus estrategias espaciales.

En ese sentido, se ha procedido a una primera caracterización de la configuración fordista del territorio valenciano, donde se plantean la convivencia de lógicas industriales

y urbanísticas que se han desconocido entre sí, o que han resultado abiertamente antagónicas. En la misma escala local, se ha procedido a la interpretación de las repercusiones urbanas generadas por los cambios en el ámbito de las empresas (en la organización del trabajo, en las relaciones laborales, en las estrategias competitivas...), que han hecho de la ciudad el marco global de la producción: el establecimiento fabril sustituido por la ciudad. Ante la ausencia de claras estrategias regionales o sectoriales, tal proceso ha sido posible gracias a multitud de estrategias individuales y locales. Las primeras fueron fruto del empeño de una clase empresarial atomizada, que ha aunado destacadas directrices innovadoras junto con fuertes dosis de trabajo sumergido, y las segundas se deben al empeño de algunos ayuntamientos verdaderamente comprometidos con el devenir de sus ciudades. En todos los casos, la escala local ha hecho que, con frecuencia, se pierdan de vista los enfoques más globales, convenientes para el territorio valenciano en su conjunto, cuando no han marcado pautas completamente divergentes.

2. LA «TAYLORIZACIÓN» DEL TERRITORIO VALENCIANO

Pero a ese modelo de desarrollo industrial fuertemente imbricado con el territorio se ha llegado a partir de una estructura territorial muy contrastada, conforme con la implantación del sistema de producción *fordista* y la fábrica integrada. En efecto, los orígenes de las manufacturas se remontan al siglo XVIII, en el caso del textil, a mediados del siglo XIX en el calzado, a principios del siglo XX en el juguete y a mediados de esa centuria en el caso de la industria azulejera y del mueble, entendidas como actividades industriales. En todos los casos, las primeras manifestaciones se han dado en unas pocas ciudades —o en una sola—: allí donde existían algunos de los recursos necesarios —saltos de agua—, o bien donde la instalación de nuevos medios de transporte favoreció el comercio —eje del ferrocarril, puerto—.

De ese modo, el desarrollo industrial valenciano ha estado fuertemente polarizado en unos pocos núcleos, hasta prácticamente los años 1980. Desde cada uno de esos núcleos pioneros se ha dado una difusión

limitada de la actividad manufacturera, en busca por lo común de nuevos yacimientos de mano de obra en el medio rural periférico (PONCE, 2001). Se ha producido así una fuerte especialización del territorio en zonas, que han evolucionado casi sin relación entre ellas. De forma que la estructura territorial valenciana ha devenido en la propia de un archipiélago de zonas poco integradas ni jerarquizadas, pese a la potencialidad del gran núcleo urbano de Valencia (ver FIG. 1).

Dentro de cada una de esas zonas una ciudad ha asumido la capitalidad y ha jerarquizado una red urbana menor, de alcance subregional, en la que el territorio se ha organizado sobre una base dual: unas periferias subordinadas, inertes o suministradoras de recursos, mano de obra y materias primas —el medio rural de las comarcas del interior valenciano— afectadas por el estancamiento o decaimiento económico, con fuertes pérdidas demográficas, subordinadas a unos centros en constante crecimiento económico y social —las ciudades industriales—.

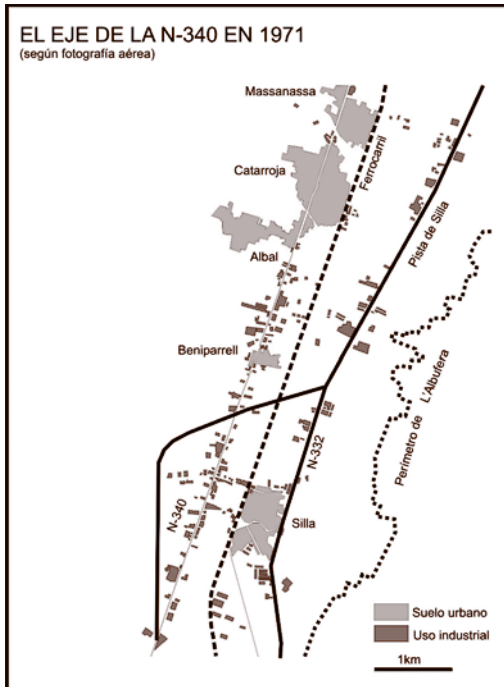


FIG. 2. Comunidad Valenciana. Dedicación por comarcas, según el coeficiente de especialización industrial en 2001. Cuando se da, se ha consignado la segunda especialización.

Fuente: IVE, 2001, elaboración propia.

El fuerte crecimiento industrial experimentado entre 1950 y 1975 contribuyó a polarizar esa situación, al concentrar los fuertes desarrollos industriales en las ciudades pioneras de Valencia, Alcoy, Ontinyent, Elche o Elda. Si bien, la mayor envergadura de la actividad industrial y la necesidad de nuevas instalaciones productivas se desbordaba ya por los municipios vecinos de l’Horta de Valencia, coincidente con el espacio funcional del área metropolitana de la capital (ver FIGS. 2 y 3), de la montaña valenciano-alicantina y del Valle del Vinalopó, configurando ejes industriales de crecimiento acelerado, alimentados en su desarrollo demográfico por la llegada masiva de inmigrantes desde los municipios rurales del entorno y desde otras regiones del País.

Se asiste, en esos años, a un proceso intensificado de concentración de la actividad productiva, sobre la base de una fuerte especialización en determinadas manufacturas en cada una de las zonas

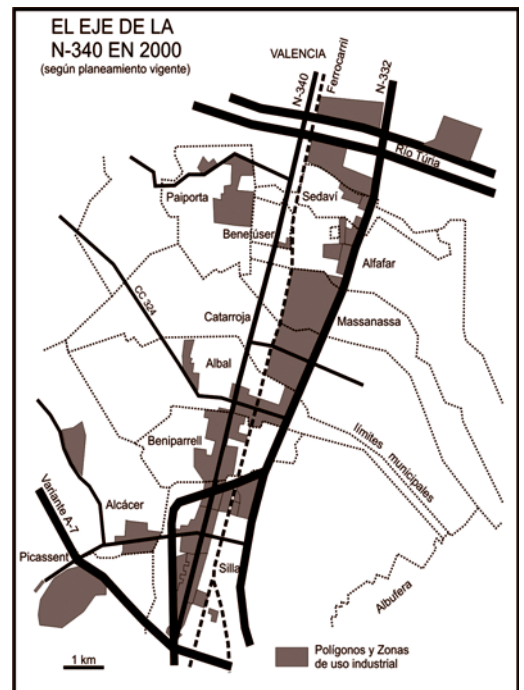


FIG. 3. Sistema productivo del mueble surgido en torno a la carretera N-340 en l’Horta Sud, junto a la ciudad de Valencia. Planeamiento urbanístico y calificación de suelo industrial. La economía urbana y el sistema de ciudades como soporte de la actividad industrial.

Fuente: COPUT, 2000, elaboración propia.

industrializadas que, insertas en una economía internacional, por el contrario entablaron pocos lazos de interrelación entre ellas. Esa polarización geográfica, de características parecidas a la de los distritos industriales italianos (GAROFOLI, 1994), se organiza sobre la base de unos polos productivos, fuertemente especializados, para la producción en masa, que resultan competitivos por los bajos costes de producción más que por la calidad o la diferenciación del producto.

Las relaciones territoriales tejen pequeñas redes en torno a la ciudad industrial pionera, que subordina un pequeño territorio rural, del que se abastece de mano de obra barata y dócil. Primero, conforme con la lógica del modelo *fordista* de producción integrada, la mano de obra es trasladada al núcleo industrial, donde contribuye a aliviar las tensiones salariales y a mantener los elevados ritmos de producción. Más tarde, se produce una primera desconcentración de las tareas más elementales, que se difunden por esa red de municipios menores vecinos, sobre la base de pequeños talleres, fuertemente especializados en tareas muy concretas, que son desintegradas del proceso de fabricación, si bien quedan estrechamente supeditados a la relación jerárquica establecida desde el establecimiento fabril principal. De forma que la integración vertical de los procesos se da ahora en el territorio.

En ese sentido, la reestructuración experimentada en el área metropolitana de Valencia resulta especialmente significativa para observar la desindustrialización de las áreas centrales y de algunos núcleos de la primera corona metropolitana, donde la industria es sustituida por el terciario industrial, pero también por el terciario en general, las áreas de ocio y nuevo comercio y por el uso residencial (en general usos no productivos). Mientras las tareas productivas menos cualificadas y más intensivas en mano de obra se dirigen hacia una periferia cada vez más extensa. A modo de hipótesis interpretativa, se ha aplicado el esquema de Laborie-Langumier al eje de la carretera N-340 (ver FIG. 4). En la figura puede seguirse la gradación progresiva entre el centro (la ciudad de Valencia) y la periferia funcional sobre ese eje viario (municipios de Alcásser y Picassent), definida por cambios progresivos en la morfología urbana,

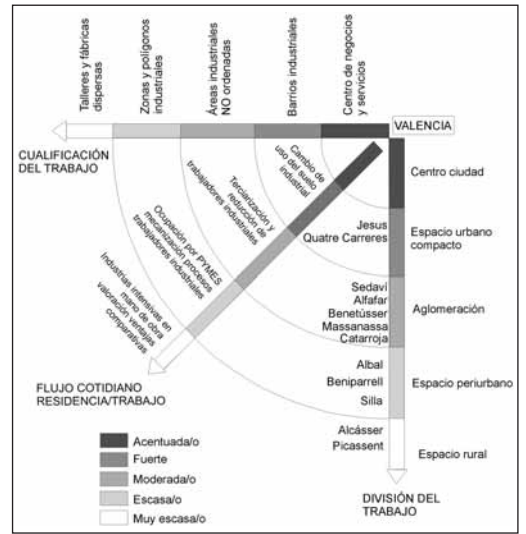


FIG. 4. Aplicación cualitativa del esquema de Laborie-Langumier, para interpretar la estructura industrial y la morfología de los espacios urbanos en la aglomeración surgida en el eje de la carretera N-340, al sur de la ciudad de Valencia.

Fuente: Elaboración propia.

acompañados de cambios en la cualificación de las tareas, en el tipo de sectores dominantes, en las tipologías de los asentamientos industriales y en los flujos cotidianos entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo.

Por otro lado, si se interpreta la etapa de máximo crecimiento industrial en la Comunidad Valenciana (1950-1975) con el modelo de Maddison, se observa la importancia de la elevada demanda del factor trabajo. Aunque ese insumo era ya explotado con anterioridad, es a finales de ese período cuando se incorporan nuevos procesos y técnicas organizativas, derivadas del *fordismo* y del *taylorismo*, que ocasionaron una auténtica revolución en la cadena productiva.

Como resultado de la implantación del modelo *taylorista* se produjo un fuerte crecimiento de la producción y de la productividad, no exento de tensiones laborales. Como contrapartida social, el volumen de trabajo existente y una legislación favorable hicieron posible el pleno empleo y que la mayor parte de los trabajadores tuviesen contratos indefinidos. Pese a la nueva organización productiva, la fuerte dinámica empresarial seguía exigiendo

mano de obra barata como pilar fundamental del sistema productivo, renovada constantemente por la llegada ininterrumpida de inmigrantes de otras regiones vecinas.

La carencia de un verdadero desarrollo urbanístico, las ausencias y deficiencias de los equipamientos e infraestructuras locales y generales, impiden hablar para esa época con propiedad de la existencia también de *economías de urbanización*, aunque puedan vislumbrarse, al menos en las principales ciudades.

Se desarrolló así un esquema económico-territorial a imagen y semejanza de la organización industrial. La segmentación de la producción en fases concretas, atendidas por obreros fuertemente especializados, permitió la extracción de las secciones y la aparición de talleres auxiliares y complementarios en los que se desarrollaban esos procesos intermedios a ritmos elevados, gracias a la excepcional especialización de la mano de obra y de la maquinaria.

De igual manera, atendiendo a las ventajas comparativas de la mano de obra, esas secciones intermedias se fueron diseminando por el propio entorno urbano y por los municipios rurales vecinos, que fueron especializándose en esas fases de producción, en un proceso que Veltz ha denominado de *taylorización* del territorio (VELTZ, 1999: 25). Se configuraron de ese modo las primeras redes urbanas, subordinadas a los intercambios de fases intermedias en los procesos de producción industrial, jerarquizadas por las ciudades industriales pioneras. Esto es, las relaciones, que primero habían sido exclusivamente de captación de recursos, en esos momentos comienzan a ser de intercambio y de complementariedad entre el núcleo central y su periferia.

3. LA OCUPACIÓN INDISCRIMINADA DEL TERRITORIO EN LA ESCALA LOCAL

La ciudad ha resultado ser el espacio físico más atractivo para la instalación de actividades industriales, tanto por la importancia del mercado como por la oferta de mano de obra en cantidad y calidad, rivalizando siempre con otros factores de

localización industrial que han definido las teorías clásicas. La configuración de economías de aglomeración y de economías de escala se halla en la base del crecimiento exponencial del área metropolitana de Valencia y ha hecho del entorno de la ciudad de Alicante el espacio más valorado en las comarcas del Sur para el asentamiento de nuevas actividades industriales, muchas de ellas procedentes de la externalización de los segmentos de investigación, mercadotecnia, logística y servicios en general a las industrias, procedentes de los distritos industriales tradicionales.

Pero a la vez, algunas deseconomías han propiciado también de manera histórica la desconcentración de la actividad económica y la difusión de la industria por otros ámbitos que han ofrecido, en cada momento, ventajas comparativas. Esos nuevos espacios, a menudo suburbanos e incluso rurales, han visto cómo la instalación de un nuevo sistema productivo de base industrial ha ido configurando un sistema urbano paralelo, con frecuencia jerarquizado y subordinado al centro motor, que ha repetido el proceso de concentración de factores productivos hasta llegar a configurar nuevas economías de aglomeración, ahora sobre un territorio más amplio, jerarquizado y muy bien interconectado.

Se asiste pues a un dinámico proceso de localización y desconcentración repetido, con claras repercusiones en el territorio en que se asienta la actividad industrial, que configura diversos modelos de sistemas productivos según el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado por los subsectores industriales y las posibilidades de desintegración de los procesos productivos, siempre condicionadas por la oferta del contexto —economías de entorno—, mucho más rica y plural en las ciudades. De hecho, cada sistema productivo valenciano tiene una forma distinta de organización, dependiente de sus características tecnológicas y de sus posibilidades de integración/desintegración de las distintas fases de la producción.

Crecen así las ciudades industriales valencianas, si bien más cuantitativamente que cualitativamente. De hecho, los ensanches se concretan en la mera adición de nuevas barriadas periféricas, prácticamente sin equipamientos de carácter local, a veces sin los más elementales como la red de

alcantarillado o la urbanización del suelo, apoyadas en unas pocas vías de comunicación interna y en las infraestructuras generales preexistentes, que acabaron saturadas. La ciudad, entendida más como almacén de mano de obra —el principal recurso industrial de estas tierras—, crece bajo los impulsos de la industria, que es el verdadero motor de las economías urbanas en todas las comarcas del interior y en algunas litorales, como l'Horta, la Plana Alta y Baixa, el Baix Vinalopó y hasta l'Alacantí, que es donde se han dado las mayores concentraciones urbanas, al aunar crecimiento industrial, con acumulación de servicios y, en los últimos tiempos, desarrollos turísticos.

Ha de tenerse en cuenta que los primeros planes de ordenación urbana efectivos se retrasan hasta la aparición de los ayuntamientos democráticos, y comienzan a ser efectivos ya en los años 1980, reinando entre tanto la más absoluta permisividad urbanística.

Esas nuevas corporaciones municipales no sólo tuvieron que enfrentar los graves efectos de la crisis industrial, sino que, desde la óptica urbanística, tuvieron que hacer frente también a los graves efectos de dos décadas de *desarrollismo*, en el que las ciudades valencianas crecieron sin ningún control municipal, cuando los desequilibrios y las infracciones no eran directamente auspiciadas por los poderes públicos, que favorecían y colaboraban en la construcción de barriadas obreras desequipadas, en las periferias desurbanizadas, mientras se permitía el abandono de los centros urbanos en general y de los centros histórico en particular. Al tiempo que la atracción de inmigrantes, reclamados por el crecimiento industrial, alimentaba bolsas de infraviviendas y chabolismo, que han pervivido hasta el presente.

El crecimiento urbanístico «a saltos» y sin planificar, causante de la desarticulación de las principales ciudades industriales, permitió la libre instalación de industrias por todo el territorio de los municipios, bien en los propios centros urbanos, bien en las periferias, donde han llegado a consolidar *zonas* industriales, sin planeamiento previo, sin equipamientos locales y, con frecuencia, sin las condiciones mínimas de urbanización.

La desarticulación del crecimiento ha revestido tal envergadura que, por ejemplo,

los asentamientos industriales espontáneos han configurado la conurbación de once municipios entre Silla y Valencia, sobre el saturado eje de la Carretera N-340, en el que algunos pequeños municipios, como Albal o Beniparrell, han acabado completamente ocupados por una marea de naves industriales, apretadas sobre la trama rural de caminos y acequias preexistente.

En Elche, Elda y en otras ciudades zapateras, las carencias en la tramitación de los diferentes planes de ordenación urbana fueron causa de que el uso industrial se expandiese, no sólo por todo el núcleo urbano de forma indiscriminada, sino también por todo el medio rural de los municipios, mucho antes de que la desconcentración industrial, promovida por la reestructuración productiva de mediados de los años 1970, escogiera ese entorno como área receptora de industria. Tal circunstancia sentó las bases de las construcciones ilegales de naves en suelo rústico, uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la ordenación urbanística municipal en la actualidad: en Elche, entre 1986 y 1998 se detectaron 564 naves fabriles ilegales funcionando en el medio rural.

En las comarcas textiles, el aprovechamiento de la fuerza motriz del agua ocasionó una primera dispersión fabril, sobre los cursos fluviales, mantenida empero con la introducción de la energía eléctrica. La desintegración de las fases de producción experimentada en los años 1980 ha renovado la funcionalidad de esos establecimientos dispersos, a la vez que se han asentado otros nuevos, aprovechando la notable permisividad de las autoridades locales y regionales ante la envergadura de la crisis padecida por el subsector. Al igual que en el calzado y, también, en el caso de los municipios jugueteros, la panoplia de pequeños talleres auxiliares y complementarios se ha difundido por los centros urbanos, aprovechando en general los bajos de los edificios y las viviendas deshabitadas de los centros históricos.

Si bien los impactos de la industria en el callejero son significativos, especialmente en lo referente a la congestión de tráfico y al desarrollo de algunas actividades molestas al convivir con el uso residencial, en general, el principal impacto del desarrollo industrial por el entramado urbano se ha centrado en el deterioro del paisaje urbano, por las fuertes

densidades habitacionales que soportan los ensanche y los barrios periféricos, gestados en los años 1960 y 1970, combinada con la estrecha sección generalizada del callejero, que responde al trazado de alineaciones decimonónico y a los criterios especuladores de los años del *desarrollismo*. Esto es, no han sido los establecimientos fabriles los principales causantes de la degradación de los espacios urbanos, sino la mala planificación de los conjuntos residenciales —ensanches y polígonos de viviendas— para los trabajadores.

Además, en no pocos casos se ha producido también un ensanche hacia dentro, esto es, a costa del centro histórico (PONCE & al, 2001)³. En esos casos, las repetidas intervenciones sobre los centros históricos, para dotarles de la funcionalidad exigida por una ciudad industrial, son responsables del arrasamiento de edificios históricos e incluso de conjuntos patrimoniales más extensos. Hoy día, a esa transformación de los centros urbanos se suman las estrategias de revitalización del espacio histórico, que han apostado por el “esponjamiento” de la trama, la renovación de las construcciones y la rectificación del trazado de las calles para hacerlas transitables en vehículo.

Cada zona industrial se ha desarrollado en un ámbito diferente de la periferia, básicamente donde el suelo era más barato. Se ha llegado, de esa manera, a configurar un tejido industrial disperso y desarticulado, repartido por numerosos lugares desconectados entre sí y con limitaciones generales de comunicación, al aprovechar viales preexistentes, de insuficiente sección. La presencia de esos desarrollos industriales incontrolados, con frecuencia han supuesto frenos a la expansión ordenada de las ciudades en la actualidad, y han dificultado los procesos de reequilibrio y equipamiento de los espacios urbanos. Por otro lado, su pervivencia funcional sigue ocasionando algunos problemas estructurales, responsables en buena medida de la mala imagen que tiene la actividad industrial para los planificadores urbanistas, que a toda costa intentan desalojarla de la ciudad consolidada.

4. LÓGICAS INDUSTRIALES Y POLÍTICAS URBANAS

Frente a esos problemas comienzan a manifestarse las exigencias de los ciudadanos en pos de una mejora de la calidad de la vida urbana. Como reacción a esos graves problemas, desde 1979 se promueve, por los nuevos ayuntamientos democráticos, la redacción de planes de urbanismo ajustados a la recién promulgada *Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 1975. Los Ayuntamientos asumen así tardíamente sus responsabilidades en la creación de ciudad. Deciden intervenir para corregir y planificar, generalizándose un clima de consenso en la solución de los problemas, en muchos casos —no en todos— acompañado del respeto al patrimonio histórico, poniendo énfasis en la prioridad del interés colectivo sobre el particular.

Con todo, tales consideraciones para la ordenación del territorio, sustentadas en criterios de justicia social, equilibrio territorial y coherencia medioambiental, fueron durante tiempo consideradas como un ataque directo a la propiedad privada. La supeditación del interés particular al bien colectivo explícita ya en la primera *Ley del Suelo*, de 1956, y mantenida en la reforma de 1975, retrasó en algunos casos el interés de los poderes públicos por elaborar documentos de planeamiento, especialmente cuando la corporación municipal tenían talante continuista, de forma que la redacción de figuras de planeamiento se retrasó, por lo general, hasta la entrada de gobiernos municipales de la izquierda política.

No obstante, la nueva ley, definida para regular crecimientos urbanos y económicos exponenciales, vio la luz coincidiendo con una grave crisis económica, con decisivas repercusiones en las dinámicas sociales que llevaron a un freno en las inversiones, tanto industriales como inmobiliarias. De ese modo, se asiste a unos momentos de estancamiento, del que sólo se saldrá ya mediada la década de los años 1980, cuando la mayor parte de esos municipios aprueban sus primeras figuras normativas para la ordenación del territorio. Pero, incluso cuando todos los

³ En el caso de Elche, ese crecimiento interno se ha hecho, con frecuencia, a costa de los huertos de palmeras conservados

en el callejero, que constituyen el principal patrimonio urbano de la ciudad, con la consideración de *Patrimonio de la Humanidad* por la UNESCO.

municipios industriales dispusieron de planeamiento, con frecuencia se perdió la ocasión de redactar normas que pusiesen en valor el territorio de forma adecuada.

Las figuras de planeamiento pueden ser, a la vez, documentos de carácter social y económico, capaces de actuar en beneficio de la justicia social, a la vez que actuar como instrumentos para dinamizar la economía. Lamentablemente, en muchos municipios la elaboración de los planes de ordenación territorial, realizada con mínimo interés, no fue contemplada más que como una nueva norma burocrática de obligado cumplimiento, y así ha pervivido hasta el presente: documentos de escaso valor, alejados de la realidad que pretenden ordenar, fundamentados a veces en pésimos estudios del medio físico, humano y económico, carentes de propuestas de desarrollo, que han actuado como freno al desarrollo industrial, por las trabas interpuestas a su implantación y mantenimiento en suelo urbano, mientras no se propiciaba la creación de suelo de uso industrial específico. Ante la crisis industrial y las trabas urbanísticas —normalmente al quedar «fuera de ordenación» el uso industrial—, ha sido común el cambio de empresario industrial a empresario inmobiliario: se cierra la fábrica, se derriba la nave y se construye un edificio de viviendas aprovechando la centralidad.

De esa manera, mientras las inercias industriales eran mal acogidas por los técnicos urbanistas y, a veces, también por los políticos, de forma recíproca las directrices urbanísticas han sido mal acogidas en general por los empresarios industriales, que han visto en ellas un inconveniente añadido a la ya de por sí pesada tarea de reconversión.

Ha sido muy tardíamente, ya en la década de los años 1990, cuando algunos ayuntamientos han promovido planeamientos mucho más ágiles y flexibles y, a la vez, han creado en su seno agencias de desarrollo local, bajo diferentes fórmulas entre las que denomina la sociedad anónima de capital público, para desarrollar programas de incentivo económico y social, con una amplia base urbana y urbanística. Se trata de nuevas estrategias argumentadas, en unos casos, para salvar las deficiencias anteriores en la ordenación del territorio, en otros casos por el cambio de mentalidad experimentado en

algunos políticos. También ha influido la ya larga experiencia de pervivencia en la crisis, el cambio social y el cambio económico operado. A su vez, en algunos casos, el desarrollo de esas estrategias se debe a políticas locales para salir del atraso endémico de muchos municipios.

En general, puede decirse que la función de los organismos públicos en la ordenación del territorio, durante el proceso de desarrollo y consolidación del modelo industrial valenciano, se ha limitado básicamente a acompañar las lógicas del proceso industrializador, ajustándose con cada coyuntura en favor del mantenimiento de un subsistema industrial, especializado en la producción en serie, que ha basado su competitividad en los bajos costes de producción, antes que en la diferenciación y en la calidad.

De ese modo, mientras la política de precios ha podido repercutirse en los salarios, no se ha precisado un contexto competitivo: ni centros de investigación, ni suficiente suelo industrial equipado, ni buenas infraestructuras, a lo sumo unas vías rápidas para expedir las mercancías por los puertos —Valencia y Alicante— hacia los mercados internacionales. De manera que la tarea de los poderes públicos se ha centrado en mantener y favorecer las condiciones de reproducción del principal insumo de las industrias valencianas: la mano de obra. Así, las políticas territoriales —no de ordenación— han adoptado formas generales de acción económica y social, tales como la promoción oficial de viviendas obreras, las subvenciones en general a las viviendas, la escolarización y la capacitación profesional, la sanidad, el subsidio de paro (en realidad una subvención directa a las empresas, ya que buena parte de esos subsidiados han seguido trabajando pese a su baja laboral) o el apoyo a las exportaciones.

5. ¿DESCENTRALIZACIÓN O DESCONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL?

En general, en la Comunidad Valenciana, la fragmentación del trabajo se consolida hoy como el modelo organizativo más extendido, y los sistemas industriales se caracterizan por estar formados por complejas redes donde se combinan medianas y pequeñas empresas,

fábricas subcontratadas, talleres auxiliares y trabajo a domicilio, que es posible coordinar gracias a las innovaciones tecnológicas. En ese contexto organizativo, la ciudad surge como el entorno físico en que mejor desarrollo tienen las complejas relaciones de un sistema industrial: subcontratación, alianzas estratégicas, organizaciones comerciales y relaciones informales.

El desarrollo de los transportes y, en menor medida, de las telecomunicaciones favoreció la tendencia a la dispersión de la actividad productiva por la red de ciudades valencianas, siempre desde un núcleo pionero —zapatero, textil, juguetero, azulejero, de muebles— hacia los municipios circundantes en los que sucesivamente fueron configurándose los recursos susceptibles de ser aprovechados —mano de obra y suelo básicamente—. En ocasiones, la simple mejora de la accesibilidad fue determinante para que la actividad industrial se difundiese por el entorno más inmediato, sobre la base de la desagregación de tareas específicas en el proceso productivo. La incorporación de nuevas fórmulas organizativas en cada caso ha permitido *externalizar* diferentes segmentos productivos intermedios, segregados de la estructura integral propia de la producción *fordista*, que son difundidos por un entorno de radio cada vez más amplio, conforme con el incremento de la accesibilidad del territorio.

Ese proceso ha ido poniendo al servicio de la actividad productiva industrial nuevos recursos, concretados en yacimientos de mano de obra y de suelo, aprovechados primero como ventajas comparativas respecto del núcleo pionero y, después, como ventajas competitivas, gracias a la decidida intervención de los agentes locales y de las políticas activas de desarrollo local, que han transformado las estructuras productivas de municipios de base agrícola hasta los años 1980.

El incremento de la competitividad industrial ha llevado consigo una rápida sucesión de procesos de ajuste en los distritos industriales valencianos, con una fuerte impronta territorial, que ha llevado a la *terciarización* de los espacios centrales en las principales aglomeraciones urbanas, y a la aparición de nuevos espacios industriales en las áreas metropolitanas —ejes industriales de expansión, áreas innovadoras, parques

empresariales y de actividad—, así como a la consolidación de un proceso de industrialización difusa en una franja periurbana cada vez más extensa, merced a la reciente accesibilidad del territorio (MÉNDEZ & *al.*, 1993). Se ha mantenido así la tendencia ya observada con anterioridad hacia la desconcentración de la actividad productiva, si bien la industrialización difusa se ha mostrado como una pauta de comportamiento que complementa la tendencia hacia la centralización, de manera que ambos modelos —dispersión y centralización— no parecen procesos antagónicos sino más bien complementarios (YBARRA, 1991).

Si se atiende al proceso experimentado en los subsectores industriales valencianos, se observa cómo la desintegración de la tareas en procesos específicos ha derivado hacia las periferias las tareas más elementales, las que, además, incorporan mayor cantidad de mano de obra por unidad, mientras las fases más complejas y de mayor valor añadido se han mantenido en los centros industriales, bien directamente en el seno de las empresas —gestión, comercialización, diseño, servicios postventa—, bien bajo la fórmula de empresas de servicios a la industria.

Debe concluirse, por ello, que en realidad se ha producido una desconcentración de las tareas más elementales, mientras las esenciales siguen centradas en los principales núcleos industriales. Se mantiene, así, la polarización del territorio, en un proceso que ha tenido similitudes en otros ámbitos industrializados, y que ha sido definido como una *taylorización de gama baja* del territorio. Esa situación es la que pretenden equilibrar los planes estructurales de ordenación territorial de la Comunidad Valenciana: el primero, enunciado en 1995 y no desarrollado (COPUT, 1995), y el segundo en fase de estudio en la actualidad (COPUT).

6. LA CIUDAD COMO ESTABLECIMIENTO FABRIL

La ciudad entendida como espacio físico acotado, donde tienen lugar todos los procesos productivos, ha sustituido ventajosamente el espacio delimitado por los muros del establecimiento fabril, y la

integración vertical que antes se daba en la fábrica tiene hoy lugar en la ciudad, ámbito que permite una perfecta supervisión y control del proceso: la proximidad mejora la accesibilidad, de la mano de obra y de los productos integrantes en el proceso productivo, así como de los servicios a las empresas. La concentración de los recursos minimiza los costes y reduce las incertidumbres; además, en la ciudad tienen lugar los procesos de innovación y de difusión más rápida de la información y se establecen todo tipo de relaciones sociales, al constituir un complejo conglomerado de personas, actividades y centros de decisión.

Los entornos urbanizados, las áreas metropolitanas de Valencia y de Alicante, se manifiestan como los ámbitos más atractivos para la localización de la actividad económica de carácter diversificado, por la oferta de economías externas propias de la ciudad, tanto de infraestructuras como de servicios públicos y servicios a las empresas, así como por la disponibilidad de centros de educación y formación profesional, por la presencia de mano de obra cualificada, por el acceso a centros de investigación y desarrollo y por el cúmulo de información sobre el comportamiento de los mercados.

Pero también los espacios que paulatinamente se hacen accesibles y se suman a esa oferta de ventajas comparativas y competitivas cobran importancia en el desarrollo industrial, manifestándose en ejes territoriales de expansión, sobre la base de comunicaciones que permiten la ágil transmisión de información y, también, de los productos, sin que el peso de las desventajas propias de los espacios más congestionados de la ciudad desequilibre las ventajas de la elección.

Ciudades valencianas, de tamaño medio o pequeño, han alcanzado un elevado desarrollo industrial al beneficiarse de formar parte de una estructura territorial definida, bien comunicada, que ha posibilitado la integración de diferentes ciudades en un sistema urbano en proceso de vertebración jerarquizada. La suma de externalidades y su relación con alguna ciudad de mayor tamaño, que ofrece servicios especializados para las industrias —casos de Valencia y Alicante—, definen estrategias comparativamente ventajosas para la

localización industrial, gracias a una fuerte especialización productiva y el apoyo de las infraestructuras y equipamientos urbanos.

En la compleja superposición de sistemas productivos locales que caracteriza el modelo económico valenciano, el territorio susceptible de producción endógena de recursos y activos especializados queda estructurado por un sistema de ciudades y unas fluidas redes de comunicación. En cada sistema productivo, las pequeñas y medianas empresas desintegran su actividad en varias fases y líneas de fabricación de un producto concreto. El entramado de las diferentes unidades de fabricación y su interdependencia es posible por el marco urbano en que se integran y por el aprovechamiento del entorno urbano en toda la extensión del término (VÁZQUEZ, 1992). Sobre él, la complementariedad de las pequeñas y medianas empresas genera economías de escala similares a las de las grandes empresas, con las que compiten ventajosamente por su capacidad de adaptación e innovación.

A todo ello debe sumarse que, a partir de la crisis experimentada a mediados de los años 1970, las pequeñas y medianas empresas, sin capacidad para incorporar innovaciones, escasamente capitalizadas y con estructuras reducidas, han desarrollado estrategias de inserción territorial difusa, desplegándose por todo el callejero en forma de talleres que ocupan locales en bajos de edificios, bajo fórmulas de alquiler auspiciadas por el dinamismo en la creación y desaparición de empresas. De ese modo, a la antigua dispersión fabril por el entramado urbano, común hasta mediados del siglo XX, se ha sumado ahora una nueva dispersión urbana de bajo perfil —talleres y pequeñas empresas—.

La especialización territorial de la actividad productiva acota el ámbito del mercado laboral a los entornos locales o subregionales, donde se concentra la mano de obra especializada en cada uno de los subsectores industriales —textil, juguete, calzado, azulejos, pero también mueble, productos alimenticios y otras especializaciones—, que por decantación histórica de experiencias ha llegado a una fuerte identificación con la actividad productiva concreta, medio de subsistencia y progreso de la mayor parte de los

habitantes, favorablemente predispuestos a su mantenimiento y desarrollo, pese a que ello implique deterioros en las condiciones laborales o impactos sensibles en el medio ambiente. De hecho, la capacidad de adaptación de las pequeñas y medianas empresas a los cambios e innovaciones se apoya en la posibilidad de flexibilizar sus plantillas, ajustadas a los cambios competitivos y a las coyunturas del mercado.

En ese marco de relación laboral, definido como *modelo informal de mercado de trabajo*, el papel de los equipamientos urbanos y de la subsidiariedad social —de la mano de obra, pero también de las subvenciones a las empresas en forma de exenciones fiscales o dotaciones de suelo equipado y otros bienes— resulta fundamental.

No obstante, la vía de abaratamiento constante de la mano de obra como factor de competitividad mantenida por la mayor parte de los empresarios, frente a la innovación del proceso y del producto, atenta contra la cohesión del tejido social y contra la estructura urbana en su conjunto, con afecciones sociales y también medioambientales, que repercuten en la pérdida de calidad de vida.

Puede concluirse que, en el marco de los sistemas productivos locales valencianos, ámbito de predominio de pequeñas y medianas empresas, el funcionamiento del subsistema industrial depende en gran medida de la capacidad de generar recursos susceptibles de explotación por parte del subsistema territorial, y que éste resulta especialmente favorable en los entornos urbanos, de ahí que los procesos de vertebración territorial y dotación selectiva de infraestructuras y equipamientos hayan sido factores destacados en el mantenimiento de la actividad industrial, carente de otro tipo de planes sectoriales de apoyo.

Las conclusiones del *II Congreso de la empresa familiar en la Comunidad Valenciana* (2002), resaltan la importancia de la ciudad para los empresarios, que hallan en ella una variada gama de factores, algunos intangibles o no directamente implicados con la industria, tales como el clima de negocios, el ambiente empresarial y cívico, el atractivo del territorio, la calidad ambiental, el equilibrio social y hasta la propia identidad local (como lugar dotado de significados culturales y comunitarios), y

otros más próximos, como el espíritu emprendedor, las redes de cooperación empresarial, la calidad de los recursos humanos y la creación de nuevos entornos competitivos bajo nuevas pautas de estrategias económicas y territoriales.

7. ESTRATEGIAS OFICIALES DE VERTEBRACIÓN URBANA Y TERRITORIAL VERSUS EL TERRITORIO EN ZONAS (ARCHIPIÉLAGO VALENCIANO)

La puesta en valor de un territorio puede deberse a su importancia para la economía internacional, como ha sido el caso de los sistemas productivos industriales valencianos, funcionalmente yacimientos de mano de obra barata y cualificada para un mercado internacional. Pero también se puede llegar a ese desarrollo territorial desde la utilización racional de sus recursos, por sus propios habitantes, para satisfacer sus propias necesidades. Para ello son necesarios una cultura regional, un poder político comprometido y unos recursos económicos a su disposición (FURIÓ, 1996).

En el modelo territorial valenciano forjado mediante el proceso de industrialización a lo largo del siglo XX, cada área geográfica asume una especialización económica y define contextos funcionales jerarquizados. Esa división espacial del trabajo ha profundizado en la explotación de espacios concretos, en los que se han establecido complejas relaciones económicas y sociales, hasta configurar zonas cargadas de especificidades, que han evolucionado en paralelo, pero al margen de una idea de unidad territorial.

Desde el punto de vista de la organización territorial, ese esquema funcional ha contado con las ventajas de sumar la división geográfica del trabajo a la diversificación de las actividades económicas: diversas especializaciones en distintas zonas. No obstante, ese modelo ha generado notables desequilibrios entre unas y otras comarcas, conforme con el grado de industrialización alcanzado o, también, según la importancia de la agricultura tradicional. A partir del diagnóstico de esa desigual situación, las políticas de integración regional sobre el ámbito del territorio valenciano se deben a la

constitución de un gobierno autónomo, que ha trazado diversas estrategias orientadas a reforzar el sentimiento de pertenencia a una identidad común, en defensa de las orientaciones multisectoriales de la economía, de valoración de los recursos locales, de conservación de los recursos naturales y, en definitiva, de puesta en valor de las potencialidades de el territorio valenciano en su conjunto. Esto es, las estrategias oficiales de ordenación territorial han procurado que los espacios económicos coincidan con el espacio político.

Tal como se refleja en diversas regiones francesas e italianas que experimentaron procesos de industrialización (COURLET & *al*, 1993), en la Comunidad Valenciana se observa una potente especialización por zonas del territorio que, además, crecen de manera lineal, sobre corredores de comunicación, lejos del modelo de crecimiento teórico en aureolas de Christaller. La acumulación histórica de experiencias ha ido concretando centros de servicios para esas actividades específicas en diversas ciudades: Valencia para la industria de la segunda transformación de la madera y el mueble, Alicante para la industria del juguete y del calzado (ésta con subcentros en Elche y Elda —en un proceso de pérdida paulatina de influencia respecto de la capital provincial—), Alcoy para la industria textil.

En ese sentido, el proceso de industrialización configuró un territorio con zonas fuertemente especializadas, que se dotaron a sí mismas de centros de servicios especializados y que, en gran medida, se han desenvuelto sin que entre ellos se estableciesen lazos destacados de relación. La estructura urbana y territorial de la Comunidad Valenciana adoptó la forma de una red no piramidal, escasamente jerarquizada, penetrada por flujos procedentes de Madrid y de otras regiones limítrofes, con dos salidas claras e independientes hacia el resto del Mundo a través de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias de Valencia y Alicante; esto es, se configuró un territorio en archipiélago. De hecho, la ciudad y el puerto de Alicante han rivalizado en la prestación de servicios con la ciudad y el puerto de Valencia hasta hace una década, si bien las tendencias actuales benefician a la urbe y el puerto valencianos (PONCE, 1998).

Contra esa evolución autónoma de las distintas zonas económicas se ha actuado, desde los años 1990, para concretar un modelo «valenciano» de la ordenación del territorio. Es decir, para conferir una idea política a las dinámicas espontáneas de organización territorial guiadas por las lógicas empresariales, conforme con el espíritu del Estado autonómico. De ese modo, en 1993 fue presentado el *Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana* (COPUT, 1995), en el que, por vez primera, se modificaba el enfoque tradicional, según el cual el territorio valenciano había sido apéndice final de la red radial impuesta desde Madrid, lo que explica el desarrollo de dos puertos bien comunicados con la capital de España, pero desconectados entre sí.

Conforme con los procesos de integración europea, el nuevo punto de vista consideraba prioritario el eje Norte-Sur, definido como el *Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo* que, en 1994, dio origen a un acuerdo para su desarrollo entre las distintas administraciones autonómicas que lo integran. En ese nuevo contexto se presentaron las «*estrategias de vertebración territorial*» de la Comunidad Valenciana, en 1995, con el claro propósito de casar zonas que, hasta esos momentos, habían evolucionado prácticamente desconociéndose. Se definían nuevas estrategias polarizadoras, en busca de una red urbana jerarquizada y arborescente, en cuya cúspide se halla la ciudad de Valencia.

Desde el Gobierno valenciano comenzaba a definirse un «territorio valenciano», sobre el que actuar, para desarrollar estrategias sectoriales con influencia territorial tales como la política de suelo y vivienda, las infraestructuras de comunicación, los equipamientos educativos, sanitarios o asistenciales, el transporte público y la protección del medio ambiente. En el diagnóstico elaborado se exponía que, pese a que la concentración de la población valenciana en ciudades es un fenómeno real pero más atemperado que en el resto del Estado, se advierte que los valores y las formas de vida urbanas se han generalizado por todo el territorio. En ese sentido, se concluye que la mejora de la calidad de vida —objetivo básico de la ordenación territorial— se ha de alcanzar mejorando la

accesibilidad de la población a los equipamientos y servicios colectivos.

Con esos criterios se establecen los elementos que hacen posible la vertebración territorial y la interacción entre los sistemas físicos y los sistemas sociales u organizativos, concretados en los nodos urbanos, las áreas de influencia, los equipamientos y servicios y las redes de acceso. Las ciudades valencianas son clasificadas conforme con la cantidad y calidad de sus funciones urbanas, definiéndose un sistema nodal de referencia en el que sólo Valencia alcanza el *nivel 1*,

mientras Alicante obtiene el *nivel 2*, Castellón y Elche se hallan en el *nivel 3*, el grueso de las ciudades valencianas que rondan los 50.000 habitantes ocupan el *nivel 4*, y el resto de ciudades se distribuyen hasta el *nivel 6* (FIG. 5).

A partir de esa clasificación de partida se asignan una determinada dotación de bienes y servicios de carácter público o privado, para la propia ciudad y para su área de influencia. Se considera que los niveles 1 y 2 han de contar con equipamientos de carácter internacional, estatal y regional, mientras los

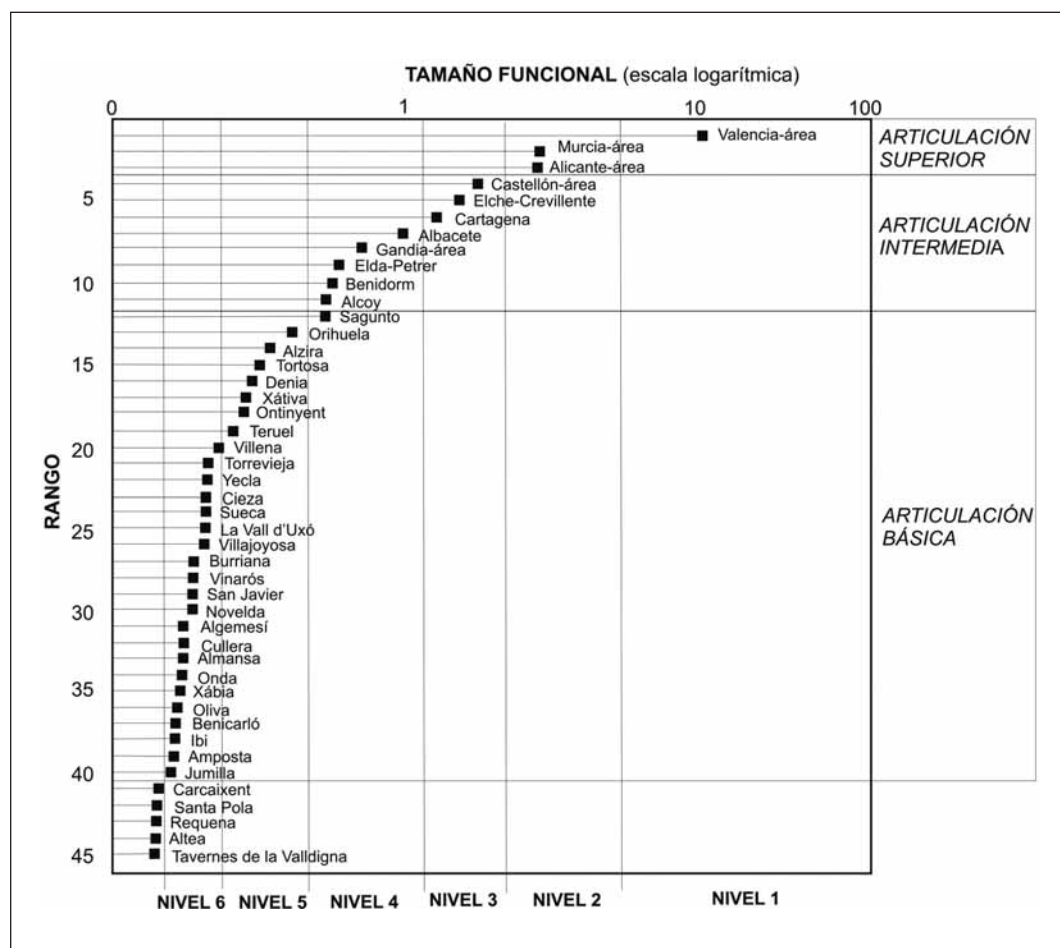


FIG. 5. Estratos jerárquicos en la distribución rango-tamaño del Sistema Urbano Valenciano (incluidos los núcleos externos con influencia). Los saltos más significativos en la curva de distribución sirven para establecer seis niveles jerárquicos, que corresponden a los núcleos que realizan funciones claramente supramunicipales. A partir del esquema se establece el Sistema Nodal de Referencia Valenciano, con un primer estrato de «articulación superior», que sirve de enlace con el sistema urbano peninsular y europeo. Los estratos inferiores proporcionan los equipamientos y servicios básicos que permiten dar cohesión —vertebrar— al territorio.

Fuente: COPUT, 1995 y elaboración propia.

de carácter subregional, provincial, comarcal y de área funcional integrada por varios municipios, serán distribuidos según la mejor ubicación de los mismos en relación con los servicios que prestan.

Se insiste en la polarización ramificada del territorio, corrigiendo las carencias observadas. Así, para Valencia y su área metropolitana se propone mejorar y consolidar su posición en la jerarquía urbana europea y reforzar su influencia sobre las regiones vecinas —estrategia concretada en el AVE, la autovía de Madrid y el eje Sagunto-Somport por Zaragoza y Huesca, que ha de conectar con la red francesa de autovías para llegar a Burdeos—. En la escala regional se reconoce la insuficiente influencia de la ciudad de Valencia en las comarcas del Sur y cómo la mejora de las comunicaciones por carretera y, sobre todo, por ferrocarril entre Valencia y Alicante debe corregir esa deficiencia. El plan de vertebración propone la integración de Alicante y Elche en un área metropolitana para reforzar su influencia en el arco mediterráneo, y también la integración de diversos municipios del entorno con Castellón.

Los trabajos recientes para definir el modelo territorial valenciano no difieren apenas de los expuestos, al menos en lo referente al convencimiento de reforzar la red piramidal de la Comunidad Valenciana y llegar a una estructura urbana y territorial claramente jerarquizada y capitalizada por Valencia (COPUT). No obstante, con el cambio de gobierno autonómico, desde 1996, se observa también un deslizamiento de las estrategias de planificación regional, desde una perspectiva más territorial, hacia otra más funcional, conforme con el esquema propuesto por Cunha (VELTZ, 1995: 21). En ese sentido, si la perspectiva territorial daba prioridad a la racionalidad social, el nuevo enfoque antecede la racionalidad económica, la eficacia frente a la equidad, la centralización frente a la descentralización, la prioridad de la economía de mercado a la prioridad de la economía mixta, la especialización productiva —servicios— frente a la diversificación económica, el desarrollo desde arriba frente al desarrollo desde abajo, la unipolaridad frente al policentrismo, la gestión privada de los recursos básicos frente al control social de esos recursos, y la explotación de los recursos naturales frente al ecologismo.

Las estrategias oficiales siguen, pues, intentando jerarquizar el archipiélago urbano valenciano, mientras las inercias y el cambio del modelo industrial hacia los denominados sistemas productivos locales mantienen funcionales las zonas de economía y servicios especializados. La fuerte reconversión industrial experimentada desde hace ya dos décadas ha ido transfiriendo el peso desde la dimensión tecnológica hacia la dimensión humana en el proceso de explotación de los recursos. Si bajo el esquema *fordista* las empresas y las actividades económicas —la *tecnología*— han sido las que han sometido el espacio a sus necesidades, en la actualidad, son las ciudades valencianas —el territorio definido por aspectos culturales, humanos, institucionales, económicos y tecnológicos (MAILLAT, 1995)— las que intentan dar forma, o acomodarse, al neofordismo, primero apoyadas por estrategias territoriales keynesianas y ahora mediante impulsos individualizados —planes estratégicos— dada la orientación postfordista de las nuevas directrices oficiales.

8. CONCLUSIONES: ¿HACIA EL FIN DEL MODELO CENTRO/PERIFERIA EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL VALENCIANA?

Mientras la estructura piramidal refuerza la jerarquía del área metropolitana de Valencia, consolida su importancia regional y busca lograr rango europeo, no está claro que la vertebración territorial suponga una mayor solidaridad para el conjunto del territorio valenciano. Veltz señala como, dentro del espacio globalizado actual, el crecimiento de los grandes polos que jerarquizan territorios parece nutrirse más del establecimiento de relaciones horizontales con otros polos de igual rango, que de las tradicionales relaciones verticales con el territorio jerarquizado (VELTZ, 1999: 25).

De hecho, las estrategias para el área metropolitana de Valencia pasan básicamente por consolidar su posición en la jerarquía urbana europea y por reforzar su emplazamiento en el arco de desarrollo mediterráneo (FIG. 6): «su excelente situación y su influencia, sin competencia sobre un ámbito superior a los propios límites

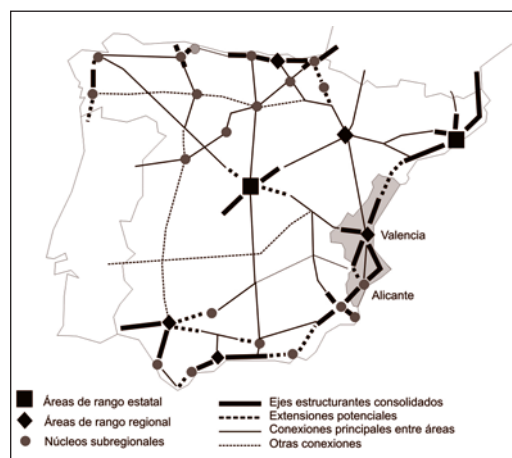


FIG. 6. Renta de situación del sistema valenciano entre los principales ejes estructurantes de España.

Fuente: COPUT, 1995 y elaboración propia.

comunitarios, son sus mejores oportunidades» (COPUT, 1995). De igual manera, el nuevo *Model territorial de la Comunitat Valenciana* considera que el hecho de disponer de una capital de rango regional, como es Valencia, constituye un activo de primera magnitud en cuanto potencial de desarrollo y de integración de la Comunidad Valenciana en el espacio europeo y, por ello, resulta preciso que la ciudad de Valencia fortalezca sus conexiones con el exterior (COPUT).

De ese modo, las propuestas entienden que el desarrollo futuro depende de la generación, captación y difusión de innovaciones, y que éstas circulan por la red de grandes ciudades europeas. El quedar desconectadas de esa red, o insertas en inferioridad de condiciones, supondrá un fuerte lastre para el desarrollo futuro de las ciudades y, conforme con ese punto de vista, de las regiones. Esto es, se insiste en el planteamiento de Veltz, según el cual, las grandes ciudades tienden cada vez más a establecer complejas relaciones horizontales entre ellas, configurando un territorio global de redes urbanas.

En ese sentido, el desarrollo que ha propiciado el rango actual de las ciudades valencianas, de notable naturaleza endógena, sería sustituido por un desarrollo más dependiente de factores exógenos y subordinado al nodo global de la ciudad de Valencia. Pero, para competir con garantías

en ese espacio global es precisa la intervención del Gobierno regional para mejorar la cualificación de la capital valenciana. Desde esas instancias, se hace preciso pues, entre otros aspectos, potenciar su infraestructura telemática, fortalecer sus conexiones por carretera y ferrocarril rápido, mejorar el sistema aeroportuario y centralizar el sistema de puertos valenciano (COPUT).

De acuerdo con esos planteamientos, el crecimiento, en lugar de ir de abajo hacia arriba, esto es, en lugar de proceder del territorio jerarquizado —de las diferentes zonas económicas valencianas—, tendría un discurso normal de arriba hacia abajo, es decir, desde el gran polo jerarquizador se redistribuiría hacia el resto del territorio valenciano.

No obstante, es preciso señalar una serie de consideraciones que van más allá de esas consideraciones simplistas, ya que es posible que el modelo se oriente hacia un esquema de desarrollo en red que, en la práctica, acabe concentrado en los grandes nodos de la red (PRECEDO, 1988). Tal esquema plantea serias dudas respecto de la equidad territorial, como se recoge en las siguientes reflexiones. Por un lado, el establecimiento de redes mediante vías rápidas de comunicación sin paradas intermedias, para unir los grandes polos de desarrollo en tiempos cortos, crea espacios intermedios no comunicados, que quedan al margen de esos beneficios: es el denominado «efecto túnel» de los medios de transporte a gran velocidad —avión, ferrocarril—, que atraviesan grandes espacios sin darles servicio (THISSE, 1993).

Por otro lado, las innovaciones, más que difundirse por el territorio, tienden a concentrarse en las grandes ciudades y espacios metropolitanos, ámbitos donde se concentran las actividades de rango superior y los servicios en general y donde, a la vez, se hallan los trabajadores más cualificados, las mejores ofertas laborales y, en definitiva, el clima más propicio para la innovación y el desarrollo de los negocios. En ese sentido, todo apunta a un crecimiento mayor y mejor de las áreas metropolitanas de todo el Mundo (MÉNDEZ & al, 1993). De esa forma, en el caso valenciano, será al área metropolitana de Valencia la más beneficiada de esas estrategias globales, al sumar políticas de

desarrollo regional y europeas, al aunar inversiones locales y foráneas y, en suma, al ser polo del crecimiento endógeno y del desarrollo exógeno (SALOM & al, 1999).

Si el proceso de industrialización experimentado a lo largo de todo el siglo XX en las diferentes comarcas valencianas había atenuado las diferencias entre centro y periferias, al generar desarrollos locales de base endógena, bien distribuidos territorialmente, a partir de los diversos núcleos pioneros especializados en diferentes manufacturas industriales, las tendencias actuales apuntan hacia un nuevo aumento de las desigualdades, que constituyen, al tiempo, desigualdades económicas y sociales.

De hecho, la paulatina eliminación de las barreras friccionales y el incremento de la accesibilidad del territorio no ha supuesto una difusión generalizada de las actividades por el territorio valenciano. Antes al contrario, se ha producido un encogimiento del espacio en beneficio de la estrecha franja litoral y de las áreas centrales, las ubicadas en los nodos principales de la red de comunicaciones, que ven potenciada su centralidad al acceder a territorios antes distantes: la influencia del área metropolitana de Valencia se deja ahora sentir en un radio mucho mayor, con una clara irradiación por los sistemas productivos locales del calzado, del juguete, del textil y del azulejo, cuando antes su ámbito quedaba más reducido al sistema productivo de la segunda transformación de la madera, por no hablar del reforzamiento de su creciente centralidad en el espacio turístico litoral, merced a esas políticas de vertebración.

El contraste geográfico manifiesta una traslación desde un territorio valenciano formado por un mosaico de zonas de economía especializada, subregiones o comarcas bien jerarquizadas interiormente, pero escasamente jerarquizadas en la escala regional, hacia un territorio «vertebrado», es decir, polarizado y piramidal, a través de estrategias políticas de carácter regional, que tiende además hacia la especialización económica sobre la base de los servicios ligados al turismo.

No obstante, esa última fase se halla sometida a interferencias debidas a las nuevas dinámicas de carácter global, según las cuales, lo local y lo global se interpenetran y confieren mayor dificultad a

la lectura del territorio, que ya no es una simple contraposición de centro y periferia, ni de espacios rurales enfrentados a espacios urbanos. Las estrategias de desarrollo local, el *marketing* urbano y los planes estratégicos de alcance municipal o comarcal se superponen a las directrices regionales, cuando no entran directamente en conflicto con ellas, tal como ocurre entre los municipios afectados por la disolución del ente administrativo *Consell Metropolità de l'Horta*, que integraba en un espacio funcional a 44 municipios del área metropolitana de Valencia, o con el *Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante* (PATEMA), que ha enfrentado los intereses de Alicante y Elche.

Diferentes planes estratégicos de carácter localista ponen énfasis en desarrollar estrategias territoriales particulares, que fundamentan su competitividad en la puesta en valor de los aspectos diferenciales de sus territorios —las ventajas comparativas— y su desarrollo mediante estrategias que incorporen nuevas técnicas —tecnologías— para convertir esas ventajas iniciales en ventajas competitivas, en un contexto de fuerte competencia entre las ciudades y los territorios. Todas las estrategias se apoyan en la adaptabilidad de los modelos a las cambiantes coyunturas, mediante instrumentos de planificación y gestión ágiles ante los cambios, en un contexto de fuerte competencia entre ciudades y entre territorios vecinos.

Ante esa circunstancia y ante las actuales tendencias desreguladoras, se asiste a una crisis del planeamiento urbano, que fue sustituido por la planificación estratégica a comienzos de los años 1990 y hoy es reemplazado por la denominada «cultura del proyecto» (NELLO, 1998: 4-9). Según este concepto, el interés por desarrollar instrumentos que potencien el crecimiento ordenado, sobre la base del control público de los procesos, es sustituido por actuaciones singulares de carácter extraordinario, con participación pública pero con importante capital privado. Tales actuaciones son las que, supuestamente, deben tirar por sí solas de las iniciativas privadas y de la economía, relegándose a un segundo término, u omitiéndose, el control público y el papel de las administraciones locales directamente implicadas.

Las lógicas antiguas y las nuevas se entremezclan en el territorio valenciano. Las zonas de especialización económicas siguen funcionales, al tiempo que la vertebración territorial guiada intenta estructurar el territorio de forma piramidal, mientras la «europeización» define el territorio valenciano como el extremo meridional del arco de desarrollo mediterráneo o, en otros términos, se ha pasado de periferia peninsular a nueva periferia del eje central europeo, contexto en el que la Comunidad Valenciana ha sido integrada entre las regiones *Objetivo 1* y, por tanto, beneficiaria de los fondos europeos desde 1986 (COMISIÓN EUROPEA, 1995). Han contribuido a sumar complejidad a ese escenario, por un lado, los procesos de periurbanización, que difunden sin solución de continuidad la morfología urbana por vastos espacios y, por otro lado, el desarrollo económico de nuevas áreas emergentes, básicamente de la mano del desarrollo turístico litoral, pero también por la captación de inversiones industriales en municipios rurales.

No obstante, pese a las ayudas europeas, la cohesión regional y social sigue manifestando importantes desigualdades, aun cuando se ha registrado una evolución positiva (ROMERO, 2001). La «fractura valenciana» en el arco de desarrollo mediterráneo, definida por la discontinuidad de los indicadores manifiesta en las comarcas alicantinas, no parece haberse solucionado.

Se va configurando así un nuevo territorio valenciano, articulado por diferentes niveles de redes —transnacionales, regionales y comarcales—, donde aspectos globales y locales se interrelacionan y participan en proporción variable, según las escalas. Si el

modelo centro-periferia se fundamenta en un territorio jerarquizado, con una coherencia geográfica, económica y social, que impone unos mecanismos encadenados de arriba hacia abajo, las tendencias en el territorio valenciano parecen evidenciar una ruptura de esa coherencia.

Los centros y las periferias se difuminan geográficamente y funcionalmente, al tiempo que esos conceptos se imbrican unos dentro de otros: algunas comarcas periféricas manifiestan claras tendencias positivas mientras otras centrales observan comportamientos negativos, las ciudades menores próximas a los grandes centros urbanos crecen mientras estos decrecen, las actividades industriales se expanden por el medio rural, pero también buscan nuevos yacimientos de mano de obra en los barrios de las principales ciudades y en las grandes bolsas de desempleados urbanos. Muchas zonas rurales han sido integradas en el proceso de vertebración valenciano y, al tiempo, en la sociedad global, aun cuando otras permanecen excluidas de los procesos.

Las desigualdades territoriales ocasionadas por las lógicas del sistema económico capitalista y la especialización por zonas, se han visto mitigadas por diversas políticas de integración territorial, emanadas desde los gobiernos de la Comunidad Valenciana, por las nuevas estrategias de desarrollo local y, en concreto, por las nuevas lógicas territoriales de la actividad industrial —el *neofordismo*—, que lucha de forma autónoma por hallar su espacio en la nueva economía valenciana, oficialmente postindustrial, que en coherencia con esas dinámicas, comienza a manifestar también tendencias post-urbanas.

BIBLIOGRAFÍA

- BAILLY, A. & D. MAILLAT, (1988): *Le secteur tertiaire en question*, Económica, París.
- CAMPOS, G. (1985): «Metrópolis policéntricas y desafío tecnológico», en *Metrópolis, territorio y crisis*, Alfoz: 21-36, Asamblea de Madrid, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA, (1995): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- COPUT, (1995): *Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana, Síntesis del avance*, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanismo i Transports, Valencia.
- COURLET, C. & B. PECQUEUR (1993): «Systèmes productifs localisés et industrialisation», en *Notes et Etudes Documentaires (Industries et Territoires en France)*, n.º 4969-4970: 57-69.
- FURIÓ, E. (1996): «Desarrollo territorial y procesos de innovación: los milieux innovateurs», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, 110: 639-649.
- GAROFOLI, G. (1994): «Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno», en G. BENKO, y A. LIPIETZ, (eds.), *Las regiones que ganan. Distritos y redes: los nuevos*

- paradigmas de la geografía económica*: 59-80, Alfons el Magnànim, Valencia.
- GASPAR, J. (1996): «O novo ordenamento do territorio: geografía e valores», en *Dinamismos sócio-económicos e (re)organizaçãoterritorial: procesos de urbanizaçao e reestruturacao produtiva*: 707-718, Instituto de Estudos Geograficos, Coimbra.
- HALL, P. (1985): «Capitales nacionales, ciudades internacionales y la nueva división del trabajo», en *Estudios Territoriales*, n.º 19 : 21-30.
- INDOVINA, F. (1990): «La città possibile», en *La città di fine millennio*: 11-74, Franco Angeli, Milán.
- LEBORGNE, D. & A. LIPIETZ (1988): «Le après-fordisme et son espace», en *Les temps Modernes*, 501 : 75-114.
- MAILLAT, D. (1995): «Milieux innovateurs et dynamique territoriale», en *Economie industrielle et économie spatiale*: 211-231, Económica, París.
- MÉNDEZ, R. 1994: «Sistemas productivos locales y políticas de desarrollo rural», en *Estudios Regionales*, n.º 39 : 98-112.
- & I. CARAVACA (1993): *Procesos de reestructuración industrial en las aglomeraciones metropolitanas españolas*, MOPT, Madrid.
- NEL·LO COLOM, O. (1994): «Notes sobre l'impacte social i les implicacions urbanístiques de la reconstrucció industrial a la regió metropolitana de Barcelona», en *La industria en la planificación urbana, V Jornadas de Geografía Industrial*, vol. 1 : 77-94, Universitat de Girona, Girona.
- PONCE, G. (1998): «Competencia y especialización en los grandes puertos valencianos», en *Cuadernos de Geografía*, 63 : 195-216, Universitat de València, Facultat de Geografia i Història, Valencia.
- (2001): «Distritos industriales y mercado de trabajo en la provincia de Alicante», en *Geografía y educación*: 339-356, Universidad de Alicante, Alicante.
- & J. LARROSA (2001): «La transformación de los sistemas productivos y sus repercusiones en el patrimonio urbano: el área metropolitana de Alicante-Elche», en *V Coloquio de Geografía Urbana*, AGE, Universidad de Almería.
- PRECEDO, A. (1986): «Las modificaciones del sistema urbano español en la transición postindustrial», en *Estudios Territoriales*, 20 : 121-138.
- (1988): *La red urbana*, Síntesis, Madrid.
- RICHARDSON, H. W. (1971): *Teoría del crecimiento regional*, Pirámide, Madrid.
- ROMERO, J. & A. MORALES & J. SALOM & F. VERA (coords.) (2001): *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*, Ariel, Barcelona.
- SALOM, J. & J. M. ALBERTOS & M. D. PITARCH & E. DELIOS (1999): *Sistema Urbano e innovación industrial en el País Valenciano*, Universitat de Valencia, Valencia.
- SCOTT, A. J. (1985): «Procesos de localización, urbanización y desarrollo territorial: un ensayo exploratorio», en *Estudios Territoriales*, 17: 17-40.
- THISSE, J. F. (1993): «Oligopoly and the polarization of space», en *European Economic Review*, 37, Elsevier.
- VÁZQUEZ, A. (1986): «El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España», en *Estudios Territoriales*, 20 : 87-110.
- (1992): «Articulación de los sistemas productivos locales con los sistemas de las ciudades», en *Economía industrial*, 287 : 85-94.
- VELTZ, P. (1995): «A quoi sert la proximité dans l'économie?», en *Economie globale et réinvention du local*: 107-117, Marsella, DATAR.
- (1999): *Mundialización, ciudades y territorios*, Ariel, Barcelona.
- YBARRA, J. A. (1991): «La racionalidad económica de la industrialización descentralizada», en *Sociología del Trabajo*, Madrid, 1991, pp. 121-126.

Mitos y realidades del agente urbanizador

Gerardo Roger FERNÁNDEZ

Arquitecto. Profesor de Urbanística de la Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN: La aportación al Derecho urbanístico español que supuso la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística valenciana con la incorporación de la competencia en el proceso privado de producción de ciudad, ha comportado un revulsivo en el Derecho urbanístico español. La figura del agente urbanizador como delegado público de la Administración, la experiencia de su puesta en servicio y sus resultados aplicativos en la Comunidad Valenciana, ha puesto de manifiesto sus ventajas e insuficiencias, lo que ha generado un cierto estado de opinión, no siempre acorde a la realidad. Sin duda la relativa complejidad que comporta la innovación instrumental derivada de los procedimientos concurrenciales, la relación tri-fásica entre Administración, propietarios y empresario-urbanizador, la sorprendente ausencia de aprobación de su desarrollo reglamentario tras diez años de vigencia y la expansiva dinámica socio-económica y urbanística que viene aconteciendo en estos últimos años, entre otras causas, han podido ocasionar una imagen distorsionada, unas veces excesivamente favorable, otras acusadamente contraria, a la auténtica realidad objetiva. En consecuencia, parece necesario exponer en este artículo un análisis apoyado en datos contrastados en la realidad, formulado desde la mayor objetividad y claridad expositiva posible, que permitan reenfocar, desde la óptica correcta, una imagen hoy, consciente o inconscientemente desenfocada.

Descriptores: Legislación urbanística. Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. Política territorial. Política urbanística.

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

La ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante LRAU), ha supuesto «un antes y un después» en la historia del urbanismo español en general y valenciano en concreto.

De hecho, se ha convertido en casi un mito entre los diferentes responsables, públicos y privados, del desarrollo urbano de nuestro país. Como ocurre con todos los mitos, al no ser conocida en profundidad, para muchos de aquellos, la LRAU y en concreto, la disposición básica de un *procedimiento concursal* para identificar el operador privado responsable del

proceso de producción de ciudad, es decir, la introducción de su «innovación estrella», el agente urbanizador, ofrece una *imagen exageradamente favorable* para el proceso de producción urbana conformándose a manera de un renovado y mágico «bálsamo de fierabrás» que todo lo resuelve, mientras que para otros, se les antoja con una *imagen desmesuradamente negativa*, como un «abominable leviatán» que todo lo corrompe.

Como suele ocurrir, la verdadera identidad de la LRAU resulta ser más sencilla. Se trata de una Ley original, pretendidamente innovadora, que se formuló para solventar los clásicos problemas estructurales y las

Recibido :04.12.2003, Revisado: 03.09.2004

e-mail: pau.s@arrakis.es

NOTA: Este artículo se desarrolla sobre un texto originario correspondiente a una Ponencia presentada al Curso «Novedades

Recientes en la Práctica del Urbanismo» patrocinado por el Colegio de Arquitectos de Alicante del 28 de octubre al 4 de noviembre de 2003.

tradicionales rigideces ancestrales que caracterizan al Urbanismo español.

De hecho, fue redactada técnicamente por un grupo de juristas, arquitectos y economistas expertos, tanto en la formulación del planeamiento como en la práctica aplicativa del mismo y de la gestión urbanística, diseñada, por tanto, desde los problemas existentes y enfocados voluntariamente hacia la práctica resolutoria de los mismos y *siempre, desde la prevalencia del interés general.*

En concreto, la LRAU significó la aportación al bagaje jurídico-urbanístico español de una serie de *innovaciones técnicas que venían siendo demandadas por los sectores políticos y profesionales más avanzados* del urbanismo español con la finalidad de dar respuestas socialmente solventes a los problemas y a las rigideces ancestrales que caracterizaban el planeamiento y la gestión urbanística tradicional. En este sentido, la LRAU parte de un *explícito reforzamiento de la función pública del Urbanismo*, tanto en la fase de planificación como de la ejecución de lo planificado. Este reforzamiento comporta la regulación de aspectos fundamentales que se formalizan en:

- **En el planeamiento**, de manera análoga a la regulación tradicional de los nuevos desarrollos (suelo urbanizable), se establece en la ciudad existente (suelo urbano) un *intencionado equilibrio entre suelos lucrativos* a los que el planeamiento les atribuye nuevos aprovechamientos sobre los preexistentes *y las dotaciones públicas* necesarias para satisfacer las demandas sociales que los nuevos aprovechamientos generan y, en consecuencia, se regulan las técnicas de compensación correspondientes-TAUs. Asimismo, se establecen unos límites *máximos indisponibles de densidad y edificabilidad* que garanticen el derecho social a una *ciudad equilibrada*, tanto para los nuevos desarrollos como para la ciudad preexistente. En este sentido, no puede seguir manteniéndose el criterio de limitar la densidad residencial en 75-100 vivis./Ha para el urbanizable y dejar abierto a la sobredensificación el urbano.
- **En la gestión**, se *quiebra el modelo*

monopolístico del sistema tradicional urbanístico español, regulando la atribución de la *facultad de urbanizar mediante la aplicación de un sistema concurrencial*, en condiciones de competencia, publicidad y transparencia a un particular, (propietario o no de terrenos), que voluntariamente se ofrezca a ello y bajo decisión y control públicos (**«agente urbanizador»**).

- Análogamente, para **edificar los solares o rehabilitar el patrimonio**, se regula también un *proceso concurrencial* si bien, en estos casos, aplicable a partir del incumplimiento por el titular del deber de realizarlo en el plazo legalmente establecido (**«agente edificador y rehabilitador»**).
- Finalmente, se desarrolla el principio constitucional de **participación pública en las plusvalías** (Art. 47 CE), estableciéndolo obligatoriamente *en cualquier clase de suelo* (urbano, urbanizable y no urbanizable) *donde se atribuye un aprovechamiento urbanístico adicional* sobre el preexistente que genera un incremento obvio de las plusvalías apropiables por el titular del suelo.

Por otro lado, con la finalidad de suscitar el máximo consenso posible, cuando la LRAU se encontraba en el estadio de Proyecto de Ley, fue *contrastada con todos los sectores sociales responsables* del Urbanismo valenciano, no solo los grupos políticos, sino también las asociaciones empresariales, colectivos profesionales (arquitectos, abogados, notarios y registradores...) instituciones administrativas (federación de municipios, cámara de comercio...), etc., etc.

De hecho, *la LRAU supo superar la insoslayable resistencia al cambio que cualquier innovación socio-económica comporta*. Ciertamente ha pasado y sigue pasando por *momentos difíciles*: el primero, en su *implantación en el año 1994*, precisamente debido a su aparente audacia técnica; el segundo, en la etapa correspondiente a su *consolidación en 1998*, cuando supo «cohabitar» con la legislación estatal 6/98 de Régimen del Suelo y el tercero, en la actualidad, en su *etapa de madurez*, en la que de nuevo recibe

embates a su moderna «línea de flotación» y sobre la que volveremos a lo largo de este Artículo.

Obviamente, como entiende cualquier conecedor del tradicional proceso de producción de ciudad, *no resulta fácil reconducir el viejo modelo español* iniciado en la primera Ley de Ensanche de 1864 y *entreverado de rigideces estructurales de carácter pre-industrial* derivadas de la atribución monopolística de la producción de ciudad a los afortunados terratenientes de suelo reclasificado, *hacia un modelo más abierto y dinámico* de gestionar la producción de suelo que, con sus luces y con sus sombras, viene a reconciliarnos con las *concepciones más activas de la Europa industrial* de la segunda mitad del XIX y que nos homologa, definitivamente, con las técnicas y procedimientos que caracterizan, en líneas generales, al urbanismo occidental y que viene operando en los diversos países democráticos e industrializados en que nos insertamos.

En cualquier caso, dejando al margen los «aspectos míticos» que acompañan la imagen de la LRAU, pasemos a analizar los reales aspectos aplicativos de la misma, con las luces y con las sombras que toda innovación comporta y las medidas que en opinión del autor de este Artículo deberían adoptarse para paliar, en su caso, sus aspectos negativos.

2. CONDICIONANTES HISTÓRICOS DE LA LRAU

Desde la perspectiva que nos ofrece sus casi diez años de experiencia aplicativa, procede señalar en este apartado los grandes condicionantes socio-urbanísticos que marcan los escenarios históricos en que se formula, promulga y se aplica la LRAU, con la obvia finalidad de alcanzar a conocer (y aprehender mejor) sus valores y desvelar, con mayor sencillez, sus eventuales problemas y ventajas para poder acometer la mejora, en su caso, de sus disposiciones técnicas y/o aplicativos.

Desde el ánimo de simplificar su trayecto histórico, podemos sintetizarlo en cuatro grandes escenarios o condicionantes referenciales que marcan su desarrollo.

2.1. Primer condicionante

El primero, *la fuerte pervivencia*, con carácter básico para todas las legislaciones urbanísticas autonómicas, del *viejo sistema urbanístico español (en adelante SUE)* que regula muy pormenorizada y acotadamente el Estatuto de la Propiedad Urbana.

Como debería ser bien conocido (la experiencia nos demuestra que no lo es), el SUE se conforma como un *singular modelo en el mundo occidental e industrializado* en que nos encontramos integrados. Su sorprendente peculiaridad se basa en la *delegación expresa por parte de la Administración pública en los propietarios de suelo reclasificado para que protagonicen, en exclusiva, el proceso privado de producción de ciudad*, reservándose ésta el papel de control tutelar del mismo.

Para ello, a través del planeamiento, se atribuye el aprovechamiento urbanístico a los titulares de los terrenos reclasificados con carácter de exclusividad, para que con la rentabilidad económica que de dicho aprovechamiento extraigan, asuman el costeamiento de la transformación del suelo rústico en urbano y de la edificación que en los solares se pueda materializar. Es decir, se les otorga el beneficio del proceso inmobiliario a cambio de que asuman las cargas que ello conlleva. Con ello *la Administración propicia el desarrollo urbano que el planeamiento prevé sin inversión pública alguna, reservándose el papel de alta dirección y control del mismo, pero renunciando, en los casos de gestión privada (los más) a la ejecución y protagonismo directo de la actuación.*

2.2. Segundo condicionante

Conformado por *la gran complejidad que comporta el proceso de producción de ciudad en el SUE.* Téngase en cuenta que la delegación monopolística en los propietarios del suelo reclasificado de la gestión que define el SUE, conlleva que los particulares-promotores de la actuación deban someterse obligatoria y estatutariamente, al reparto de los beneficios y cargas que comporta el proceso (a través de la *institución reparcelatoria*) y previamente deben elaborar la propuesta de la ordenación urbana, el

proyecto de urbanización y el análisis y disposiciones económico-financieras que permitan garantizar el éxito del *proyecto empresarial* que significa la actividad de desarrollo del planeamiento.

Ello exige la *concertación, voluntaria o forzosa, de la totalidad de los propietarios* afectados por la operación, (concertación extensiva *al agente-urbanizador* en el modelo valenciano, verdadero motor y catalizador del proceso). Asimismo, si la aprobación precisa de todos esos pasos por la *Administración Local y, en su caso, por la Autonómica*, se termina de perfilar el complejo proceso que comporta la actividad de producción de ciudad.

De hecho, *la experiencia indica las escasísimas actuaciones realizadas exclusivamente por los propietarios* según el modelo original del SUE y cómo ha venido a resolverse el problema, con la apertura del proceso a sus verdaderos operadores, a los empresarios profesionalizados del sector inmobiliario, auténticos catalizadores y dinamizadores del mismo, tal y como ha venido a demostrar la práctica aplicativa de la LRAU.

2.3. Tercer condicionante

Constituido por la época histórica en que entra en vigor la LRAU, la *segunda mitad de los 90, etapa de expansión económica, en Europa y en España*, lo que indudablemente vino a facilitar su puesta en servicio y a demostrar su eficacia aplicativa.

De hecho, al contrario de la Ley del Suelo del 56 o de la del 75 cuyos escenarios históricos de aplicación también coincidieron con etapas de desarrollo urbano importantes en España (los años 60 y 70 o la segunda mitad de los 80) y que vinieron a poner dramáticamente de manifiesto la escasa o nula aplicación de su instrumental reparcelatorio, *la LRAU da respuesta a las demandas de crecimiento urbano que caracteriza a la época «que le toca» y permite demostrar el acierto de sus determinaciones y técnicas instrumentales* de gestión de ciudad.

En concreto, su entrada en vigor, encontró al planeamiento que los primeros Ayuntamientos democráticos habían elaborado y aprobado a lo largo de los años 80, con las reservas del suelo urbanizable «casi sin tocar». Obviamente, las

insuficiencias del viejo SUE habían permitido que la mayoría de las previsiones de nuevos desarrollos (programados y no programados) se encontraran paralizadas, lo que posibilitó que la LRAU pudiera mostrar su capacidad instrumental sobre estas «bolsas de suelo» inactivas e incapaces de ponerse en servicio y, por tanto, incumpléndose la función social que para las mismas el planeamiento urbanístico había destinado.

2.4. Cuarto condicionante

Constituido por las *dificultades de encaje* de las innovaciones técnicas y conceptuales que la LRAU comporta *en el marco administrativo y legislativo vigente*.

En concreto, la aplicación de la LRAU ha permitido desvelar las viejas estructuras administrativas que aún perviven en los Ayuntamientos españoles y la necesidad de proceder, cuanto antes, a una reforma en profundidad de las mismas, para adaptar sus esquemas organizativos, tanto técnicos como políticos, a los tiempos actuales, sobre la base de la optimización y mejora de los procesos democráticos en la definición de los principios y en la agilidad y eficacia administrativas en el proceso de la toma de decisiones de gestión. Mientras persista la Administración Local española con las características novecentistas que la definen actualmente, será muy difícil poder alcanzar niveles de eficacia deseables y posibles, tal y como el derecho europeo comparado nos demuestra.

Asimismo *el mantenimiento de las concepciones básicas del viejo SUE* establecidas en la Ley del Suelo Estatal 6/98, *tampoco permiten desplegar toda la capacidad instrumental* que comporta una Ley más abierta y acorde a las características de una economía social de mercado como es la española y como se significa expresa y explícitamente en la LRAU. De hecho, la pervivencia de las características fundamentales del SUE, permite desvelar, adicionalmente, las dificultades de encaje de este con la propia legislación española colateral al proceso urbano, como es la *legislación de contratos*, puesta de manifiesto, indirectamente, en el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001 y sobre el que volveremos al final de este Artículo.

Estos son, por tanto, los cuatro grandes condicionantes que han marcado el escenario aplicativo de la LRAU a lo largo de estos diez años de experiencia. Veamos, ahora, sus resultados concretos, tanto positivos como negativos, derivados de las diferentes formas de aplicación de la misma por los diversos Ayuntamientos.

3. RESULTADOS APLICATIVOS DE LA LRAU

Sin duda y con carácter general, *la gran aportación (conceptual y práctica) del modelo valenciano al urbanismo español es la quiebra del viejo monopolio de producción de ciudad que aún se residenciaba (sorprendentemente) en el propietario mayoritario de suelo. A partir de la LRAU, «la llave» para transformar el suelo urbanizable en urbano (en el caso de la iniciativa privada) ya no descansa en manos del titular del terreno reclasificado, sino en la voluntad municipal de someter a la competencia entre propietarios y empresarios, la potestad de delegar la función pública del urbanismo en un tercero, sobre la base del mejor cumplimiento de los criterios urbanísticos municipales¹.*

Obviamente, de las formas de aplicación de estas reforzadas potestades públicas por los diversos responsables municipales y de la regulación específica del proceso de concurrencia y adjudicación de la facultad de urbanizar, dependerán los resultados de la misma y su adecuación al interés general que debe presidir todo el procedimiento, así como de la preservación de los legítimos derechos de todos los particulares implicados en el mismo.

Pasemos, aún someramente, a analizar los diversos resultados derivados de su práctica aplicativa.

3.1. Aspectos Positivos derivados de la Correcta Aplicación de la LRAU

- a) En primer lugar, reiterar que la quiebra del monopolio expresado, ha supuesto que los suelos urbanizables de los Planes

Generales que se encontraban, en su gran mayoría, bloqueados, se desarrollen: *al fin, «el urbanizable se urbaniza» de acuerdo al Plan.*

- b) La disposición de una mayor oferta de suelo urbanizado, hace pensar, razonablemente, que constituye una de las causas de que *los precios medios de la vivienda en el período 98-2003 se hayan incrementado un 8,7% menos que la media española* (ver FIG. 1). Ciertamente es que *el objetivo básico del sistema concurrencial es evitar la retención especulativa del suelo* y que el urbanizable se urbanice de acuerdo a las previsiones municipales. En consecuencia, *la disminución del precio del suelo y de la vivienda, necesita la intervención de unas variables adicionales.* En concreto, la disposición de una *oferta adecuada de vivienda protegida es fundamental.* De hecho, la drástica caída de la construcción de VPO (en la primera mitad de los 90 se construían un 35% de VPO y en el 2003 un 9%) ha sido una de las causas de que los precios medios de la vivienda se hubieran incrementado menos (ver FIG. 2).

Por ello, la disposición legal de una reserva mínima de suelo para VPO en las previsiones del planeamiento municipal, se manifiesta como una medida absolutamente necesaria para satisfacer el mandato constitucional del derecho a la vivienda.

- c) La potenciación de la función pública que preside la LRAU, ha supuesto que *diversos Ayuntamientos hayan asumido responsablemente la gestión pública de las previsiones de su planeamiento.* Así, Torrent, Elx, Paterna (etc.) han creado empresas públicas para gestionar directamente las actuaciones estratégicas de su Municipio, o los Ayuntamientos de Quart, Cullera, Onda, Poble de Farnals, etc. han asumido la formulación del planeamiento de desarrollo, estableciendo su modelo territorial, porcentajes de VPO, etc., para que sirva de base al concurso que permita adjudicar la urbanización de acuerdo a un modelo de ciudad concreto y diseñado desde el interés general.
- d) El sistema concursal y la competencia consiguiente también ha comportado que

¹ Para conocer pormenorizadamente los procedimientos y técnicas establecidas en la LRAU, ver «Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales», n.ºs 112 y 123.

FIG. 1. Evolución de los precios medios de vivienda nueva de capitales de provincia. (euros/m² construido)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Media periodo 1998-2003 %
Andalucía	744,05	821,58	903,92	990,00	1.183,00	1.367,00	83,72
Aragón	898,51	985,06	1.103,46	1.217,00	1.369,00	1.637,00	82,19
Asturias	1.017,51	1.125,70	1.251,31	1.388,00	1.467,00	1.739,00	70,91
Baleares	788,58	855,24	967,03	1.142,00	1.232,00	1.477,00	87,31
Canarias	853,44	927,96	1.086,63	1.221,00	1.332,00	1.489,00	74,47
Cantabria	1.024,73	1.075,81	1.131,10	1.273,00	1.536,00	1.699,00	65,80
Castilla-León	924,96	1.018,11	1.116,68	1.203,00	1.365,00	1.536,00	66,06
Castilla-La Mancha	704,39	735,64	805,36	884,00	999,00	1.172,00	66,39
Cataluña	1.491,11	1.631,15	1.891,39	2.076,00	2.276,00	2.649,00	77,65
Euskadi	1.397,35	1.492,31	1.677,42	1.889,00	2.146,00	2.439,00	74,54
Extremadura	610,63	635,27	656,91	707,00	837,00	1.001,00	63,93
Galicia	841,42	903,92	937,58	1.017,00	1.133,00	1.256,00	49,27
La Rioja	777,71	849,83	970,03	1.043,00	1.180,00	1.430,00	83,87
Madrid	1.570,44	1.704,47	1.873,96	2.065,00	2.448,00	2.868,00	82,62
Murcia	711,60	786,72	876,88	962,00	1.126,00	1.210,00	70,04
Navarra	931,57	1.048,77	1.155,75	1.355,00	1.481,00	1.739,00	86,67
Valencia	737,44	816,78	883,49	947,00	1.089,00	1.262,00	71,13
Total Nacional	1.089,03	1.187,00	1.334,85	1.453,00	1.667,00	1.931,00	77,31

Nota: Los precios medios nacionales, hasta el año 2003, fueron un 53% mayores que la media de la Comunidad Valenciana.

El precio medio de la Comunidad Valenciana se ha incrementado un 8,7% menos que la media española.

Fuente: Sociedad de Tasación, S. A.

FIG. 2. Resumen de indicadores del subsector vivienda y del sector de la construcción. Comunidad Valenciana (1995-2003)

	N.º proy. eje. visados vivienda libre			N.º proy. eje. visados vivienda protegida			Total		
1995	23.688			13.845			37.533		
1996	23.682			13.749			37.431		
1997	34.550			12.907			47.457		
1998	47.603			10.891			58.494		
1999	62.059			12.511			74.570		
2000	68.051			9.475			77.528		
2001	62.938			5.827			68.760		
2002	77.495			8.495			85.990		
2003	74.637			7.537			82.174		
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Vivienda libre	63,11%	63,27%	72,80%	81,38%	83,22%	87,78%	91,53%	90,12%	90,83%
Vivienda protegida	36,89%	36,73%	27,20%	18,62%	16,78%	12,22%	9,47%	9,88%	9,17%

Fuente: Direcció General d'Arquitectura i Habitatge.

los costes de producción de suelo urbanizado se reduzcan considerablemente. De hecho, en el Municipio de Valencia, (ver FIG. 3), el valor de repercusión que se deduce de los costes reales expresados en el proceso competencial de producción del suelo en el desarrollo de los distintos Sectores de Urbanizable (ver FIG. 4) *permitiría que la mayoría de las viviendas podrían construirse con destino a VPO*, y ello, desde las propias ofertas de los agentes urbanizadores².

En efecto, como se deduce de los datos que se expresan en la FIG 4, se pueden extraer las siguientes conclusiones significativas:

1. que el *factor más costoso en la producción de suelo urbanizado es el del suelo*. De hecho representa un 54% del coste total, frente al 46% que supone la inversión económica y la actividad empresarial en el proceso de transformación del rústico en urbano.
2. que en función del porcentaje de aprovechamiento que los urbanizadores han propuesto como retribución de valor equivalente a los costes de producción que ellos asumirían (46,27%) y de los costes de producción que ellos mismos han determinado (datos de mercado real), el valor de repercusión del suelo urbanizado producido resulta ser:

$$\frac{21.828.655.000 \text{ pta}}{46,27\% \text{ s}/2.015.041 \text{ m}^2\text{t}} = 23.640,50 \text{ pta/m}^2\text{t}$$

que actualizado a pesetas constantes y complementado con las eventuales indemnizaciones alcanza, como máximo, las 29.000 pta/m²t, lo que viene a demostrar la tesis expuesta de que la determinación legal de *reservar una parte importante del suelo para la promoción de viviendas sujetas a un régimen de*

protección pública, no solo es una regulación derivada del mandato constitucional, sino que también se demuestra que es empresarialmente posible y viable.

Obviamente, si el mercado permite la venta para vivienda libre de mayor rentabilidad y no existe norma legal que lo obligue, ningún propietario de solares lo va a destinar a VPO: «*propietarios-empresarios sin fronteras*» no existen.

3.2. Aspectos Negativos derivados de una Aplicación Impropia de la LRAU

- a) Como contraprestación a lo anterior, diversos Ayuntamientos, inaplicando el mandato de la LRAU a redactar de oficio el planeamiento parcial previamente a la convocatoria del concurso (artículos 18-3 y 35-1)³, *dejan en manos de los privados la formulación de la ordenación*, lo que implica configuraciones urbanas que no responden al interés general (localización poco idónea de las dotaciones, tipologías edificatorias inarmónicas, etc.).
- b) Por otro lado, la falta de una ordenación municipal previa que sirva de base para poder baremar con rigor y objetivamente el proceso concursal, no solo produce los problemas anteriores, sino que junto a la sorprendente *ausencia del Reglamento de Gestión* (tras diez años de vigencia de la LRAU, aún no se dispone del mismo), conlleva *un aumento de la discrecionalidad* que posibilita, incluso, adjudicaciones impropias o, incluso, claramente irregulares.
- c) Algunos Ayuntamientos, inaplicando también el mandato de la LRAU de ir aprobando los Programas en función de la lógica de desarrollo del Plan y de su

² Para mayor conocimiento del tema, ver *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 193 de abril-mayo 2002: «Balance Actual del Modelo Urbanístico Valenciano: Apuntes para un Análisis Propositivo».

³ Artículo 18-3 LRAU: El Plan General ordenará pormenorizadamente los terrenos que clasifique como suelo urbanizable inmediatos al urbano y, al menos, los precisos para que queden atendidas las demandas previsibles del mercado inmobiliario a corto y medio plazo, facilitando con dicha

ordenación la pronta programación de los terrenos y excusando la ulterior exigencia de Planes Parciales.

Artículo 35-1 LRAU: Los Municipios deberán contar, en todo momento, con suficiente suelo ordenado con el grado de detalle expresado en el artículo 18 para atender las demandas sociales de vivienda y equipamientos públicos de toda índole; los Ayuntamientos tienen la obligación de promover las revisiones y modificaciones de planeamiento que sean precisas con ese fin, así como de elaborar —de oficio— proyectos de urbanización que faciliten la programación de los terrenos.



FIG. 3. Localización de los programas en Suelo Urbanizable en el Plan General de Valencia.

1. Beniferri; 2. Ademuz; 3. Benicalap Norte; 4. Benicalap Sur; 5. Orriols; 6. Tavernes; 7. Campanar; 8. San Pau; 9. Campanar Sur; 10. Patraix; 11. Cuatre Carreres; 12. Moreras.

Fuente: Ayuntamiento de Valencia y elaboración propia.

FIG. 4. Programas aprobados en el término municipal de Valencia (a octubre de 2001)

PAI	Agente urbanizador	Edificabilidad total (m ² t) del PAI	Costes de producción de suelo urbanizado (i/GG y B ^o) sin indemnizaciones	Repercusión cargas de urbanización (pta/m ² t)
Sant Pau	A, B, C	85.690,00	1.050.000.000,00 ptas.	12.268,00
Campanar Sur	D	160.149,00	1.873.389.000,00 ptas.	11.698,00
Orrriols	A, B, E, F	399.393,00	4.212.666.000,00 ptas.	10.548,00
Tavernes	G	75.900,00	343.900.000,00 ptas.	4.531,00
Beniferri	H, I, J, K	41.750,00	694.915.000,00 ptas.	16.645,00
Benicalap Sur	A, L, B	156.474,00	1.057.728.000,00 ptas.	6.760,00
U.E. «B» Ademuz	M, N, Ñ	79.594,00	1.046.528.000,00 ptas.	13.148,00
Campanar Norte	O	101.127,00	623.148.000,00 ptas.	6.162,00
Benicalap Norte	P	162.197,00	1.856.747.000,00 ptas.	11.447,00
Patraix	Q, R, S, T, U	440.982,00	4.669.293.000,00 ptas.	10.634,00
Quatre Carreres	P	68.104,00	759.357.000,00 ptas.	11.150,00
Moreras	Q, V, F, W, U, X, B, Y	243.681,00	3.621.014.000,00 ptas.	14.459,00
Totales		2.015.041,00	21.828.685.000,00 ptas.	Media: 10.832,87
Porcentaje medio de retribución en aprovechamiento				46,27%
Valor medio de repercusión de suelo urbanizado (sin indemnización)				23.489 ptas.

Nota: En la columna «agente urbanizador» se señalan, con letra mayúscula, los empresarios integrados como Agente Urbanizador, se presentaron y resultaron adjudicatarios del PAI correspondiente.

Fuente: Ayuntamiento de Valencia y elaboración propia.

orden de prioridades (Artículo 17-4)⁴, proceden a reclasificar y/o programar desproporcionadas cantidades de suelo al amparo de la concepción del «todo urbanizable» de la legislación estatal (LS 6/98 y RD 4/2000, hoy afortunadamente reformulado por la LS 10/2003).

- d) Consecuencia del punto anterior, algunos propietarios que no desean «ser urbanizados», se encuentran inmersos en dichos procesos, como, por ejemplo, han puesto de manifiesto, fundamentalmente, diversos titulares extranjeros de viviendas en el litoral alicantino, cuyos terrenos se encontraban localizados en suelos sin urbanizar. La existencia entre los afectados de algunos representantes diplomáticos de cierta relevancia, ha posibilitado una divulgación amplia de

sus protestas que ha llegado a alcanzar a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, si bien de manera sorprendentemente un tanto desorientada.

No obstante, sin perjuicio de aplicaciones impropias ya señaladas, debe tenerse en cuenta que al quebrar la LRAU el viejo sistema monopolístico, ahora se garantiza que «el urbanizable se urbaniza», bien por los propietarios, bien por la Administración, bien por un tercero concesionario (Urbanizador). Por tanto, la decisión pública de reclasificar un suelo como urbanizable, debe sopesarse muy seriamente desde la consideración de explícitos criterios de sostenibilidad, sobre la base de interés general y de la asunción social de la decisión. Esta decisión se deberá adoptar con más

⁴ Artículo 17-4 LRAU: Los Planes Generales determinarán la secuencia lógica de su desarrollo territorial mediante el establecimiento pormenorizado de las condiciones objetivas que han de cumplirse para que sea posible la incorporación de cada

tramo de urbanización al contexto global del territorio, definiendo así un orden básico de prioridades para la ejecución de las Actuaciones Integradas previstas y regulando las condiciones que éstas han de satisfacer para que sea posible su programación.

prudencia en aquellos suelos en los que preexistan edificaciones de viviendas, ya consolidadas y patrimonializadas por sus propietarios, arbitrando sistemas esforzados de divulgación pedagógica, ampliación de plazos y procedimientos de ejecución especiales que permitan una más fácil asunción del principio de reparto de cargas y beneficios, con la finalidad de minimizar el rechazo que, obviamente, se producirá como demuestra la experiencia alicantina señalada.

- e) Se ha reprochado también que, se pueden pasar costes abusivos a los propietarios y lo que disponen de plazos muy breves de reacción para plantear sus estrategias. En este sentido, debe señalarse que además del propio proceso competencial y del obligado control público del Ayuntamiento, los propietarios disponen del derecho a solicitar un *Informe Pericial e independiente a terceros* (artículo 67-4)⁵ y, sobre los plazos, se debe recordar que los propietarios disponen de un *régimen preferencial* desde que se aprueba el planeamiento.
- f) Finalmente, se ha dicho y escrito que *la LRAU puede generar oligopolios* entre las grandes empresas urbanizadoras. Sin perjuicio que puedan darse casos de adjudicaciones espurias por algunos Ayuntamientos (en cuyo caso debe actuar el código penal y no el urbanístico), *la apreciación es incierta*. En primer lugar, porque los propietarios tienen el derecho a abonar en metálico los costes de producción (y cada vez más viene ocurriendo esta modalidad), en cuyo caso el Urbanizador no se lleva ni un m² de suelo en el proceso.

De hecho, tal como ha explicitado la Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial de la COPUT en un Balance realizado entre los años 1995 y 2000,

⁵ Artículo 67-4 LRAU: Cuando, antes de la aprobación del Proyecto o con motivo de incidencias sobrevenidas en su ejecución material, los afectados manifiesten discrepancias respecto a los costes presupuestados, la Administración actuante resolverá previo dictamen arbitral de peritos independientes designados al efecto. Sus honorarios se considerarán cargas de la urbanización, pagaderas conforme al número 1 anterior o por cuenta de quien hubiera propuesto o

el número de Programas en que los propietarios abonar en metálico los costes de producción vienen a superar el 50% de los mismos y podemos constatar, que la práctica nos indica que la tendencia es al alza (ver FIG. 5).

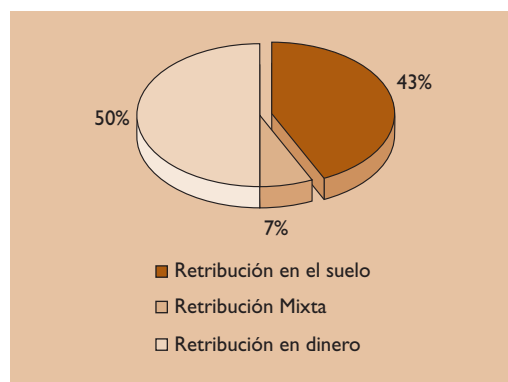


FIG. 5. Formas de retribución de los PAI

Fuente: Generalitat Valenciana: «El Planeamiento y su Ejecución con la LRAU. Experiencias 1995-2000»

De hecho, se viene observando que cada vez más los costes se realizan en metálico con la finalidad de quedarse con todo el aprovechamiento que atribuye el Planeamiento, bien abonándose directamente por los propietarios, bien por un tercero, entidad financiera o empresario inmobiliario (normalmente un promotor-constructor de edificación) que no se ha presentado al proceso concursal correspondiente, acordando, en régimen de derecho privado, el reparto del aprovechamiento entre los titulares del suelo y ellos mismos.

En consecuencia, como vemos, *cada vez existen menos urbanizadores que reciben su retribución en parcelas edificables*, como regla general.

En segundo lugar, tampoco se puede asegurar la generación de oligopolios sobrevenidos porque la LRAU obliga a *diversificar el tamaño de las actuaciones para adecuarlas a la capacidad de los operadores*

discutido temerariamente los presupuestos, según resuelva la Administración actuante.

Se podrá prescindir del dictamen cuando el Urbanizador justifique los costes propuestos en precios de mercado, contrastados con proposiciones suscitadas al ofertar en pública competencia la contrata de obra, lo que podrá hacer durante la información pública del Proyecto de Urbanización en la forma dispuesta por los artículos 46.3 y 48.

FIG. 6. Hipótesis de retribución de suelo por urbanizadores en los PAI aprobados en el término municipal de Valencia (a octubre de 2001)

Agentes urbanizadores	Edificabilidad adjudicada	Porcentaje sobre el total PAI	Agentes urbanizadores	Edificabilidad adjudicada	Porcentaje sobre el total PAI
A	87.508	4,34	N	15.974	0,79
B	105.825	5,25	Ñ	8	0,00
C	13.225	0,66	O	23.623	1,17
D	79.786	3,96	P	112.427	5,58
E	48.726	2,42	Q	48.247	2,39
F	67.043	3,33	R	39.089	1,94
G	37.426	1,86	S	39.089	1,94
H	8.366	0,42	T	39.089	1,94
I	7.458	0,37	U	57.369	2,85
J	4.475	0,22	V	9.158	0,45
K	1.114	0,06	W	18.317	0,91
L	25.557	1,27	X	37	0,00
M	23.974	1,19	Y	18.317	0,91

Nota: En este cuadro se individualiza la superficie edificable adjudicada a cada empresario, sumando la que le corresponde en cada uno de los PAI en los que han participado y resultado ganador.

Fuente: Ayuntamiento de Valencia y elaboración propia.

inmobiliarios (Art. 33-8)⁶. De hecho, la media de coste de los PAIs aprobados en los últimos 8 años (más de 1.200) está en el entorno de los 210 millones de ptas. (1,2 M €) lo que permite acceder a ellos a las PYMES y así está ocurriendo. Pero incluso en las grandes actuaciones tampoco se produce el proceso señalado (ver *Revista de Derecho Urbanístico* señalada anteriormente).

De hecho, analizando pormenorizadamente el caso del Municipio de Valencia que ya hemos utilizado en el FIG. 4 (apartado 3.1-c anterior), podemos deducir, que en la realidad constatada, tampoco se produce el presumible oligopolio señalado (ver FIG. 6).

Partiendo de una hipótesis, totalmente irreal como ya hemos visto, de que todos los propietarios hubieran pagado los costes mediante el aprovechamiento urbanístico, *el empresario que más suelo hubiera obtenido sería el «P», que hubiera alcanzado el 5,58% del aprovechamiento total.*

Si analizáramos una hipótesis mas real

como es la que se derivaría del escenario retributivo constatado por la Generalitat (50% de abono en metálico y en aprovechamiento), el porcentaje máximo plausible que alcanzaría el *urbanizador mayoritario ascendería al 2,79%*.

En consecuencia, parece razonable desechar, por inconsistente, la percepción, que algunos observadores poco conocedores de la práctica aplicativa de la LRAU han venido manifestando sobre la anunciada pero inexistente potenciación de regímenes oligopolísticos derivados de su base conceptual. De hecho, donde sí existía explícitamente dicho régimen, era en el sistema tradicional que exigía un mínimo del 60% de la propiedad para poder iniciar la actuación.

4. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL AGENTE URBANIZADOR: LA APLICABILIDAD DE LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS

Una nueva e importante cuestión viene a sumarse al debate doctrinal y aplicativo que ha propiciado la formulación de la LRAU. En

⁶ Artículo 33-8 LRAU: Al configurar las Unidades de Ejecución se procurará una prudente diversificación de las responsabilidades urbanizadoras y se fomentará su desarrollo por iniciativas urbanizadoras de diferentes dimensiones.

concreto, la derivada de algunas recientes consideraciones doctrinales y judiciales sobre la estructura jurídica del estatuto del Urbanizador, destacando como más importante, el contenido en el *Auto del Tribunal Superior de Justicia de Valencia* sobre la presunta inconstitucionalidad de los artículos que regulan la figura del urbanizador por *no adecuarse a lo establecido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* (en adelante LCAP) para los contratos de obra pública o de concesión de obra pública.

Sin perjuicio del respeto que merece cualquier reflexión doctrinal que provenga de sectores judiciales o profesionales, las consideraciones señaladas manifiestan un *conocimiento insuficiente sobre la realidad de la producción de ciudad*, tanto en el SUE como en el modelo valenciano.

El origen de las citadas consideraciones parece encontrarse en la siguiente consideración: si las obras de urbanización, tienen como destino convertirse en infraestructuras urbanas de uso y dominio públicos, su ejecución debe someterse a la regulación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aplicando el procedimiento previsto para la contratación de las obras públicas o el previsto para la concesión de obras públicas.

Previamente debemos reseñar, aún someramente, la experiencia aplicativa histórica de la producción de ciudad. *En el SUE*, las escasas actuaciones urbanizadoras llevadas a cabo por los propietarios de suelo en ejercicio de la iniciativa privada, bien como propietario único o constituidos en Juntas de Compensación, *ejecutaban las obras directamente a través de la empresa urbanizadora que se incorporaba a la Junta, tal como prescribe el Artículo 176 del Reglamento de Gestión.*

En el sistema valenciano las obras de urbanización unitariamente forma parte del proceso integrado de producción de ciudad la cual se confía unitariamente a la responsabilidad empresarial de un promotor inmobiliario de solares, el Urbanizador, elegido, eso sí, en régimen de competencia, publicidad y transparencia.

Por otro lado, la LRAU reconoce en su Artículo 29-13, que «las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se regirán por las normas rectoras de la contratación

administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por esta Ley ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos que reglamentariamente sean desarrollados».

En consecuencia, *la Ley urbanística valenciana reconoce la aplicabilidad de la legislación de contratación administrativa en aquellos aspectos en los cuales el contenido del procedimiento lo requiera.* En este sentido conviene recordar que la LCAP, ya explicita los tipos de relación contractual público-privada a los que debe ser aplicada, estableciendo *qué actividades están excluidas de su ámbito y que, en líneas generales, serían aquellas en que no existe relación de contraprestación alguna entre Administración y contratista.* Pues bien, tal como se ha señalado a lo largo de este Artículo, la atipicidad del SUE parece excluir de la aplicación de los contratos convencionales de la LCAP el proceso de producción de ciudad. Téngase en cuenta que *en la contratación pública de obras el precio es elemento esencial del mismo como contraprestación que la Administración realiza al contratista.* Análogamente ocurre con *la concesión de la obra pública* en la cual es concesionario recibe la *contrapartida de la explotación de la misma.* Pues bien, como ya es sabido, *en el SUE nada de esto ocurre.* La contrapartida económica que recibe el «productor de solares» la asumen y llevan a cabo los propietarios de suelo con cargo al aprovechamiento urbanístico otorgado. En el SUE, la Administración no abona nada ni concede explotación alguna de servicios públicos o infraestructuras. En otras palabras *no existe relación sinalagmática (contraprestacional) entre Administrador y Urbanizador.* Esta es la razón por la que la mayoría de expertos en derecho administrativo consideran que o bien no es de aplicación la legislación de contratos al urbanismo español (y, en consecuencia, aún más al valenciano), o bien debe encuadrarse en el contrato administrativo especial por causa de la singularidad del mismo (sobre este tema, ver *Revista Documentación Administrativa*, n.ºs 261-262 de septiembre 2001-abril 2002).

En cualquier caso y como ya hemos expuesto, *en el modelo valenciano se respetan los principios básicos de la contratación pública*, como son la concurrencia, publicidad

y competencia, la disposición de las *determinaciones normativas del planeamiento* urbanístico (a manera de pliego). Por otro lado, debemos señalar que *el procedimiento previsto en la LRAU mejora, en mucho, las garantías procesales previstas en la LCAP* para los interesados en el proceso y para la comunidad. Así, *las garantías y fianzas* necesarias para asegurar la correcta ejecución del servicio son muy superiores a las de la LCAP (7% frente al 4%), *los plazos son mayores* (40 días frente a 26 días), *la publicidad y audiencia son superiores* (aviso individualizado frente a la publicación en Boletines oficiales), *la concurrencia está más garantizada* (concurso abierto únicamente frente a procedimientos negociados y concursos restringidos). Asimismo se definen las *penalizaciones* que su eventual incumplimiento comporta, la definición del órgano público que adjudica el servicio, etc., etc. Obviamente, el modelo valenciano adopta parámetros procedimentales específicos derivados de sus características y de la singularidad del SUE, pero siempre cumpliendo los principios básicos de la contratación pública.

En cualquier caso debe señalarse que el Auto del Tribunal Superior de Justicia Valenciano fue rechazado por cuestiones de forma por el Tribunal Constitucional.

En este mismo sentido, también se pretende aplicar por el Tribunal Superior de Justicia Valenciano, la Sentencia del 12 de julio de 2001 del *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el caso Scala de Milán*. De nuevo la apreciación es errónea, desvelando un sorprendente desconocimiento del contenido jurídico-urbanístico de la legislación italiana en relación con la legislación española.

Téngase en cuenta que la citada Sentencia establece que la aplicación de la Directiva 93/37/CE a la ejecución de obras públicas debería haberse aplicado al caso Scala pues se trataba de la realización directa de un equipamiento público, ejecutada en ese caso mediante Convenio con un particular, imputándose a la misma «la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la licencia». Pero el caso es que la legislación italiana (Ley 10/77 conocida como «ley Bucalossi») establece que la concesión de una licencia (art. 3) comporta el pago por el titular de la

misma de una contribución económica proporcional a los gastos de urbanización y construcción de los equipamientos públicos. No obstante, el particular puede ejecutar directamente las obras (art. 11), «respetando el procedimiento y las garantías establecidas por el Ayuntamiento, con imputación de la totalidad o parte de las obras a cuenta de la contribución adecuada». Es decir, *en la legislación italiana es la Administración la que tiene la obligación de la ejecución de las obras públicas financiándolas con la contribución económica que debe realizar el titular de la licencia*, sin perjuicio de la ejecución por este mediante condonación de dicha deuda. Consecuencia de ello, el Convenio que firman el Ayuntamiento italiano y el particular es un auténtico contrato pues hay contraprestación onerosa entre ambos y, por consiguiente, es acertada la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo.

Sin embargo, como ya hemos indicado reiteradamente, *en la legislación española* los propietarios de suelo no tiene obligación de realizar contribución económica alguna a la Administración para que ésta ejecute las obras de urbanización, sino que, al contrario, *se trata de una obligación propia que se constituye como «deber» o como una carga del derecho de propiedad* (arts. 5, 14.2 y 18.4 de la Ley 6/98), formando parte del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, debiendo financiar las obras con cargo al aprovechamiento atribuido inicialmente por el planeamiento. Por tanto, en la ejecución privada española de la actividad urbanizadora, no existe relación contraprestacional alguna entre Ayuntamiento y particulares, quedando desvelado, claramente, *la inaplicabilidad de la citada Sentencia del Tribunal Comunitario al caso de la gestión urbanística española*.

5. LAS INNOVACIONES SEÑALADAS EN LAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS AUTONÓMICAS VIGENTES

Como era de esperar, las innovaciones jurídico-urbanísticas iniciadas en la LRAU, han tenido gran influencia en el resto de legislaciones autonómicas, inmersas, en su totalidad, en un proceso renovador de sus códigos urbanísticos. De hecho, *15 de las 17*

Comunidades Autónomas ya han promulgado una legislación propia y completa (en algunos casos ya renovada totalmente como Madrid, Navarra o Galicia o parcialmente como Castilla-La Mancha, entre otras). En este sentido, *solo Baleares y País Vasco aún no disponen de un texto completo, si bien ya disponen de Anteproyectos de Ley*, estando pendientes de su tramitación parlamentaria.

Por otro lado, resulta muy difícil realizar una clasificación de las leyes vigentes que recoja en grupos homogéneos las diferentes características de cada una de ellas. No obstante, a riesgo de simplificar, pueden establecerse las siguientes familias en función de las innovaciones básicas señaladas en este artículo:

- *Con regulación del suelo urbano en lo referente a la obtención de los suelos dotacionales mediante la aplicación del principio básico de reparto de cargas y beneficios y de la participación pública en las plusvalías* derivadas de una atribución de aprovechamiento adicional, bien a solares o a ámbitos de actuación:
 - de manera explícita *la original Valenciana* (posteriormente se suprimió la participación pública en las plusvalías en suelo urbano en la ley de acompañamiento de la de Presupuestos del 98), *la Castellano-Manchega y la Extremeña* y necesitando de su desarrollo reglamentario para precisar más adecuadamente los procedimientos de actuación, *la Andaluza y la Asturiana*.
 - En el resto de legislaciones, salvo que reglamentariamente se establecieran esforzadas interpretaciones reglamentarias en el caso de la *Madrileña y Aragonesa*, no se establece participación pública en las plusvalías derivadas del incremento de aprovechamiento atribuido a los solares o edificaciones preexistentes y las dotaciones derivadas de ese aprovechamiento adicional deben obtenerse por expropiación y ello a los valores inflacionados de la Ley estatal (no hay reparto de beneficios y cargas: es decir, «se patrimonializa el beneficio y se socializa la carga»).
- *Con regulación de límites indisponibles de densidad y edificabilidad en el suelo urbano*:
 - *la Valenciana, la Castellano-Manchega, la Extremeña, la Andaluza* y precisando de desarrollo reglamentario *la Asturiana*.
 - En el resto deberá confiarse en la buena práctica del planificador para no incrementar o superar los límites de densidad o edificabilidades brutas, si ya estuvieran sobrepasadas.
- *Con establecimiento de un sistema concurrencial de tipo concesional en la ejecución de la urbanización del urbanizable*:
 - la primera fue *la Valenciana*, como ya se ha señalado, siendo mejorada posteriormente (a la vista de su experiencia aplicativa por algunos Ayuntamientos) por *la Castellano-Manchega y Extremeña*.
 - Compartiendo el sistema con la intervención de los propietarios, *la Andaluza, la Asturiana y la Navarra* y con peculiaridades *la Castellano-Leonesa, la Madrileña y la Canaria* y con mayor preferencia para los propietarios, *la Catalana, la Murciana y la Gallega*.
 - Con aplicación del procedimiento de la *Ley de Contratos* y con intervención muy reforzada para los propietarios, *la Aragonesa, Riojana y Cántabra*.
- El resto de regulaciones jurídico-normativas en las diferentes legislaciones urbanísticas, responden más al modelo tradicional del SUE, si bien la práctica totalidad de las mismas, introducen procedimientos de agilización en los procesos de gestión por los propietarios y en ocasiones por la Administración pública, así como en la tramitación del planeamiento y en su coordinación con el planeamiento territorial.
- Finalmente, la mayoría de las recientes leyes autonómicas, siguiendo a la pionera disposición Vasca del 94 (conocida como «ley Maturana»), proceden a *reservar suelo para vivienda protegida* bien en suelo urbanizable como en algunos casos en el

urbano, en porcentajes comprendidos entre el 20% y el 65% y se anuncia que se realizará en las que aún no disponen de dicha medida.

6. PERJUDICADOS Y BENEFICIARIOS DE LA APLICACIÓN DE LA LRAU: ORÍGENES DE UN DEBATE

De lo hasta aquí expuesto, se deduce la validez conceptual de las innovaciones jurídico-urbanísticas establecidas en la LRAU. El hecho que en mayor o menor medida, hayan sido recogidas por la práctica totalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas viene a demostrarlo. Asimismo, la eficacia aplicativa del modelo en la producción de ciudad, constatable en la frase que ya hemos repetido en ocasiones «el urbanizable, al fin, se urbaniza», viene a confirmar el acierto de las técnicas planteadas.

Sin embargo, contradictoriamente en apariencia, su «exitoso resultado aplicativo» junto a las insuficiencias legislativas y ausencias reglamentarias señaladas, vienen a explicar el marco de ciertos reproches que se achacan a la LRAU en los últimos tiempos.

Obviamente, no dejaba de ser sorprendente que un modelo legislativo que viene a terminar con un escenario monopolístico como era el que atribuía la producción de ciudad con carácter exclusivo al propietario mayoritario de suelo desde hace 150 años, pudiera ser pacífico.

Ciertamente, en las primeras etapas de aplicación de la LRAU, no se percibían sus resultados de manera agregada, lo que sí ha empezado a constatarse a partir de los 5 ó 6 años de vigencia. Es a partir de entonces cuando se aprecia que el urbanizable se transforma en solares y *emerge un mercado, hasta ese momento inexistente, que pone de manifiesto el proceso de producción de suelo, desvelando sus variables específicas, sobre todo las referentes a los costes de producción y el valor de repercusión que resulta en los solares producidos.*

De ello se deduce una cierta normalización del proceso de producción urbana y posibilita la obtención del conocimiento social de los costes y beneficios que las actuaciones urbanizadoras generan, lo que *ha conllevado un posicionamiento más*

lúcido por parte de todos los actores intervinientes en el proceso.

Asimismo, las diferentes formas de aplicación de la LRAU por los diversos Ayuntamientos, tal como hemos señalado en los apartados 3.1 y 3.2 de este Artículo, ha ocasionado que los resultados de la ejecución urbanizadora sean apreciados de manera no coincidente por los intervinientes en la misma.

De la conjunción de las dos circunstancias anteriores, *se pueden identificar, ya con razonable verosimilitud, quienes resultan beneficiarios y quienes perjudicados en el dinámico proceso* puesto en marcha de urbanización del urbanizable y ya se puede explicar, con mayor lucidez, el origen y las causas que justifican tanto las loas que la LRAU recibe como los ataques que últimamente viene acusando. Pasemos a analizarlo más pormenorizadamente.

6.1. Con respecto a los perjudicados por una correcta aplicación de la LRAU se desvelan claramente los siguientes

1. Los propietarios especuladores del suelo, normalmente titulares no originales que tras la consecución de la reclasificación del mismo como urbanizables, lo retienen espuriamente con la finalidad de extraer de él las máximas plusvalías posibles, incorporándolo (o vendiéndolo) al proceso urbanizador cuando consideren que pueden alcanzar el óptimo especulativo.

Obviamente, con la LRAU, esta práctica especulativa ya no es posible. Si el Plan General se adecúa a la realidad y existe demanda social de viviendas o del producto inmobiliario establecido, *dichos suelos no podrán extraerse del proceso de producción*, pues lo urbanizarán, bien los propietarios, bien la Administración, bien un empresario-urbanizador como delegado público de aquella.

Como consecuencia de ello, el primer adversario de la LRAU será este «viejo actor» de la escena urbana española (recordemos que el sistema tradicional propiciaba esta práctica impropia).

2. *Los «intermediarios de futuribles»,* agentes privados cuya actividad profesional consistía en «conseguir» a través de modificaciones puntuales del planeamiento mejores clasificaciones de suelo (aplicando para ello todo tipo procedimientos) por lo que

cobraba pingües estipendios, haciendo efectivo el viejo aforismo del urbanismo hispano de «*la tierra para el que la reclasifica*».

Sin embargo, a partir de la LRAU, ya no caben reclasificaciones puntuales para desarrollarlas cuando se considere oportuno por el particular. Con la LRAU solo cabe la modificación si además de cumplir la lógica del desarrollo urbano establecida en el Plan, va acompañada de todos los documentos jurídico-urbanísticos (incluido el Estudio de Impacto Ambiental) y empresariales, junto al compromiso de realización inmediata, garantizándose mediante fianza suficiente y todo ello sometido a concurrencia pública, pudiendo incluso resultar adjudicatario un tercero diferente al que promovió la modificación. Obviamente, *el blindaje que garantizaba el viejo y tradicional mercado de futuribles ha perdido su virtualidad*, desvelándose, de esta forma, otro agente «perjudicado» por la legislación valenciana.

6.2. El listado de perjudicados, señalado anteriormente, se vería incrementado a causa de una aplicación incorrecta cuando no impropia de la LRAU

Como ya hemos manifestado en el apartado 3.2 de esta Ponencia, la aplicación impropia de la Ley por algunos Ayuntamientos puede producir un nuevo tipo de afectados, si bien, en este caso, no pueden ser valorados de igual manera que los que se aprovechaban espuriamente del sistema urbanístico anterior, sino más bien al contrario, como *verdaderos damnificados de una aplicación incorrecta* del instrumento legal. Pasemos a analizarlos pormenorizadamente.

1. Desde una valoración social, medida en términos éticos diferentes a los «retenedores» ya analizados, aparecen como perjudicados *los propietarios «conservacionistas»* cuyo suelo se clasifica como urbanizable y cuya voluntad es la de *mantener el estatuto jurídico de suelo rústico*, renunciando a las presumibles ventajas de convertirse en suelo urbano (letra d del apartado 3.2).

Esta circunstancia se ve agravada en el caso de existencia de edificaciones de viviendas realizadas en ocasiones de manera legítimamente correcta, en otras al amparo

de normas urbanísticas impropias (recuérdese el espurio concepto de «suelo rústico de interés turístico» que se mantuvo durante los años 70 y 80 en algunos Municipios de la Marina alicantina), o en otras ocasiones sencillamente, al margen de la legalidad vigente.

En estos casos, el sistema tradicional español permitía mantener su «estatus de rústico» aunque se clasificasen los suelos como urbanizables, pues si la Administración no los urbanizaba por gestión directa y los propietarios tampoco actuaban, *el suelo permanecía inactivo*. Sin embargo, a partir de la LRAU, el urbanizable ya se urbaniza, como hemos comentado reiteradamente. En consecuencia, los propietarios que «permanecían tranquilos», ahora se ven incorporados al proceso urbanizador, debiendo hacer frente a los correspondientes costes de urbanización y probables reajustes en sus parcelas, si bien reciben los beneficios que comporta la gestión inmobiliaria. Obviamente, esta nueva *situación genera un rechazo* que, como en el caso de diversos jubilados europeos que residen en el litoral alicantino, acaba trasladándose a los medios de comunicación, no siempre, de manera acertada.

2. Un segundo grupo de afectados por una incorrecta aplicación de la LRAU, (letra c) del apartado 3.2), serían los *pequeños propietarios* incluidos en los suelos programados por terceros, *cuando el Ayuntamiento vulnera la lógica de la programación* del suelo establecida en el planeamiento de manera racional, aprobando simultáneamente un *gran número de Programas y «poniendo en carga» una gran superficie de suelo de manera desproporcionada* e inadecuada no solo a mínimos criterios de desarrollo sostenible, sino a los meros criterios de absorción por el mercado de la oferta inmobiliaria planteada.

3. Un tercer grupo de afectados, que podrían coincidir con cualquiera de los casos anteriormente analizados, (letra e) del apartado 3.2), serían aquellos a los que se les trasladan unos *costes de producción sobrevalorados en relación a los márgenes racionales* existentes en el mercado inmobiliario. Sin perjuicio de los instrumentos garantizados de los legítimos derechos de los propietarios ya

señalados en el apartado 3.2-e), debemos señalar en este apartado la responsabilidad pública que los Ayuntamientos tienen asumida en el proceso y, en concreto, la consecuente responsabilidad patrimonial y personalizada de los técnicos municipales que informen favorablemente o de los concejales que aprueben la determinación de los costes de producción contra los informes técnicos, si éstos son considerados fraudulentos posteriormente por los tribunales de justicia. Recuérdese que el agente-urbanizador es un delegado público de *la Administración* y que *ésta es quien debe y puede asumir y asume la responsabilidad final de todos* y cada uno de los actos y aprobaciones que el proceso de producción de suelo comporta.

4. Finalmente un nuevo grupo de afectados sería el constituido por aquellos *empresarios aspirantes a agente-urbanizador que no resultan adjudicatarios por deficiencias municipales en el sistema concurrencial* y por la ausencia de la promulgación del Reglamento de Gestión (letras a) y b) del apartado 3.2).

Obviamente *la falta de formulación municipal del planeamiento* (tal como establecen los artículos 18.3 y 35-1 de la LRAU) *y la ausencia de una regulación concreta y objetiva para acotar la discrecionalidad a la hora de adjudicar los programas* de actuación presentados en competencia, están dando pie, en ocasiones, a resoluciones municipales contrarias al interés general en primer lugar y, en segundo lugar a los efectos de lo contemplado en este apartado, al perjuicio de empresarios emprendedores serios y rigurosos que ven rechazadas sus propuestas en beneficio de otra de menor calidad o cualidad.

6.3. Pasemos ahora a analizar los beneficiarios de la aplicación de la LRAU, tal como nos muestra su experiencia aplicativa

1. En primer lugar, debemos señalar el cumplimiento de las previsiones del planeamiento municipal y, en consecuencia, *la calidad urbana que el ciudadano, destinatario final del urbanismo, va a recibir* y apreciar derivada del modelo territorial que dicho planeamiento conlleva.

Obviamente, en función de la calidad de ese planeamiento y de su correcta aplicación, los resultados del mismo serán beneficiosos, en mayor o menor medida, para los ciudadanos. Incluso, en el peor de los casos de una aplicación incorrecta como las que hemos comentado en el apartado anterior, los nuevos desarrollos urbanos se realizan en condiciones de calidad con respecto a las obras de urbanización y con las reservas dotacionales y de espacios públicos acordes a los estándares señalados en la legislación. En este sentido, debemos señalar que aún la peor circunstancia aplicativa de la LRAU, ya no se producen aquellos crecimientos urbanos de los años del desarrollismo, desarrollos que se realizaban «en campos de alcachofas» por ocupación progresiva y asistemática del periurbano de las ciudades, con infradotación de infraestructuras y servicios urbanos y sin previsiones o reservas irresponsablemente insuficientes de suelos dotacionales para equipamientos o zonas verdes públicas.

Si a ello se añade una responsable y correcta aplicación de la LRAU como están llevando a cabo diversos Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana y si el modelo de planeamiento es acertado, los resultados del mismo pueden ser y de hecho están siendo social y urbanísticamente muy satisfactorios.

2. Un segundo beneficiario es el *ciudadano necesitado de vivienda*. El que se urbanice suficiente suelo de calidad en función del modelo establecido por el Plan y *si en él se establece un porcentaje de viviendas de protección pública*, el sistema previsto en la LRAU permitirá, al fin, garantizar razonablemente el derecho de una vivienda digna establecida en el Artículo 47 de la Constitución, al producirse suelo y viviendas en cantidad adecuada a las necesidades sociales de las familias mayoritarias valencianas.

En este sentido, tal como hemos señalado en las letras b) y d) del apartado 3.1 de este Artículo, no solo los precios medios de la vivienda han subido menos que la media española, sino que también los valores del suelo urbanizado que propicia el sistema concurrencial, permite destinar a viviendas de protección pública una gran parte del suelo urbano producido. Por ello, si se recupera para la LRAU la determinación de que un porcentaje de las viviendas potenciales que pueden desarrollarse en los

urbanizables se destinen a VPO (tal como tienen establecidas la mayoría de las legislaciones autonómicas), el derecho constitucional señalado podrá satisfacerse solventemente.

3. Como tercer beneficiario de la correcta aplicación de la LRAU se encuentra el *propietario de suelo consciente y responsable* con la clasificación urbanística que el planeamiento ha atribuido a sus terrenos.

Recuérdese que los propietarios de suelo, constituidos en una Agrupación de Interés Urbanístico, disponen de un *régimen preferencial* (artículo 50 de la LRAU)⁷ que les posibilita ser los adjudicatarios de la ejecución de sus terrenos. No obstante, si no quieren o no pueden ejercitar ese régimen, *pueden colaborar con el agente urbanizador* que resulte adjudicatario de la urbanización y si la aplicación de la LRAU se ha realizado correctamente, será aquél empresario que desde la prevalencia del interés general, haya ofrecido una oferta más beneficiosa para los intereses del propietario. Por otro lado, salvo en el caso de destino de la retribución a la ejecución de VPO por parte del urbanizador, el propietario siempre tendrá *derecho a abonar los costes de producción en metálico*, con lo que se apropiará de la totalidad del aprovechamiento subjetivo si asume la plenitud de las cargas y que, como ya hemos comentado, para ello dispone de garantías suficientes (informe pericial a terceros) para asegurar la corrección de las mismas.

En consecuencia, como vemos, el

propietario de suelo no solo tiene la posibilidad preferencial de desarrollar la ejecución de sus terrenos junto con el resto de sus vecinos, sino que en el caso de renunciar a esa prerrogativa, la LRAU le garantiza que un tercero le pueda gestionar la transformación de su suelo bajo el control y dirección del Ayuntamiento, siendo designado en régimen de competencia, publicidad y transparencia, lo que le asegura la corrección del proceso de reparto de cargas y beneficios y que, por tanto, sus intereses y derechos se encuentren suficientemente salvaguardados.

4. Como último beneficiario de la correcta aplicación de la LRAU se encuentra *el agente-urbanizador, público o privado*, ejecutor de la urbanización sin disponer de suelo a la actuación, o disponiendo de alguna parcela pero, sin tener que ser, obligatoriamente el titular mayoritario de la misma.

Obviamente la gestión directa a través de *un urbanizador público* se manifiesta como una medida responsable e inteligente de la Administración para *controlar y desarrollar un modelo concreto de desarrollo en áreas estratégicas* de la ciudad, tanto en términos urbanísticos como sociales. Téngase en cuenta, que la Administración puede imponer la retribución de los costes en aprovechamiento urbanístico siempre que éste se destine a la promoción de viviendas sociales, con lo que la Administración *está obteniendo patrimonio público de suelo para VPO «al coste de los factores»*, obviando el proceloso e indeseable proceso expropiatorio (y más aún a los valores

⁷ Artículo 50 LRAU: Régimen de Adjudicación Preferente.

1. El régimen de adjudicación preferente tiene por objeto fomentar la elaboración de iniciativas de Programa por los particulares e incentivar su inmediata ejecución. Para su aplicación es imprescindible que quien los solicite haya presentado una alternativa técnica de Programa propia y original y que se ofrezca a ejecutarla en plazo inferior a 3 años.

2. Se puede solicitar la adjudicación preferente en favor de:

A) La proposición que se acompañe de alternativa técnica con proyecto de reparcelación, en condiciones de ser aprobado junto al Programa, para todos los terrenos afectados, suscrito por sus propietarios.

B) La proposición acompañada de proyecto de urbanización, susceptible de aprobarse junto al Programa y refrendada o concertada con una Agrupación de interés Urbanístico, cuyos estatutos y acuerdos sociales serán expuestos al público junto a la correspondiente alternativa.

3. Las iniciativas de programa que satisfagan los requisitos de los números anteriores tendrán preferencia en la adjudicación respecto a las que —sin cumplirlos— pretendan competir con ellas. Si concurren varias iniciativas que reclaman fundadamente la adjudicación preferente, tendrá preferencia la que se promueva para una sola Unidad de Ejecución —según

delimitación ordenada por el planeamiento ya previamente vigente— respecto a la que pretenda abarcar un ámbito distinto o mayor. No obstante, si la alternativa de Programa que reclame la adjudicación preferente conlleva propuestas complementarias de aprobación de otros planes o de modificación de los vigentes, se podrá adjudicar el Programa a tercero que propugne desarrollar mejor alternativa de planeamiento.

Lo dispuesto anteriormente se entiende sin perjuicio de la potestad municipal de disponer las correcciones técnicas oportunas en el Programa que se apruebe y de la obligación del adjudicatario de garantizar que quedarán realizadas —a cargo de la Actuación si fuera preciso— las obras de acometida y extensión imprescindibles para conectar aquella, en lo que sea necesario, a las redes exteriores de infraestructuras de servicio.

4. No procederá la adjudicación preferente en aquellos ámbitos concretos de Actuación para los que el planeamiento excluya la posibilidad de aplicar ese régimen, por haber reservado los terrenos para la gestión directa por la Administración o por haber previsto su posible desarrollo mediante expropiación o con el fin de suscitar necesariamente la competencia entre iniciativas que asuman la realización o mayores aportaciones al patrimonio municipal de suelo, para compensar proporcionada mente el mayor y singular aprovechamiento de los terrenos.

especulativos que determina la Ley 6/98 vigente), además de configurar y ordenar desde el interés general una zona de la ciudad para que pueda ser desarrollada en la parte correspondiente tras la cesión de las parcelas equivalentes al abono de los costes, por los propietarios originales del suelo.

En este sentido, conviene señalar también que en el proceso de información pública, la LRAU posibilita que un particular (propietario o no) ofrezca propuestas alternativas a la pública y si mejorase las condiciones objetivas (plazos, costes, etc.) y asume los condicionantes socio-urbanísticos y cualitativos (porcentajes de VPO, dotaciones, etc.), debidamente garantizadas, nada impediría que la Administración delegase en ese tercero la ejecución de la Actuación, dedicando sus recursos propios a otras nuevas actuaciones. Como vemos, *incluso en la gestión pública, la LRAU propicia el contraste de la misma con la realidad sin que, obviamente, se vea obligada a aceptar cualquier propuesta que se le ofrezca, pero permitirá «chequear» y contrastar la gestión pública con la privada desde explícitos criterios de interés general.*

Con referencia a la gestión por un *urbanizador privado*, poco podemos añadir a lo expuesto a lo largo de este Artículo, salvo reseñar la trascendencia que comporta la *creación de un nuevo nicho de actividad económica* para las empresas inmobiliarias e inversoras en general. El que puedan acceder a una actividad productiva como es la de «generar solares» en condiciones de competencia, publicidad y transparencia cuando así se regula con el rigor ya señalado en este Artículo (elaboración del planeamiento y desarrollo pormenorizado del procedimiento de adjudicación por la Administración), *abre un camino a las pequeñas y medianas empresas insospechado hasta entonces*, tal como señalamos en la letra f) del apartado 3.2 y la experiencia práctica de la LRAU, a pesar de sus insuficiencias aplicativas, nos viene desvelando.

7. CONCLUSIONES Y ESCENARIO DE FUTURO

A lo largo de este Artículo, hemos venido abarcando desde un intencionado rigor disciplinar, un análisis crítico de los aspectos

conceptuales y los resultados aplicativos de la LRAU a lo largo de los casi diez años de vigencia de la misma.

Sin perjuicio de que resulte imposible la consecución de una posición neutral, pero desde una pretendida objetividad defendida desde la honesta expresión de las bases ideológicas que subyacen en este Artículo, parece que del balance recogido puede deducirse, la *solvencia* jurídica y social de la *concepción estructural de la LRAU*. La apertura que ha supuesto en el proceso de producción de ciudad y la quiebra definitiva del rancio modelo monopolístico que caracterizaba la gestión del urbanismo español, es suficientemente importante como para valorar positivamente sus virtualidades y, de acuerdo a ello, proceder a su defensa en unos momentos en que *los perjudicados por su correcta aplicación arrecian contra ella* con la esperanza de retrotraer la historia a etapas afortunadamente ya superadas. Téngase en cuenta que a los defensores de intereses espurios señalados, se le unen a veces voces bienintencionadas que desde un insuficiente conocimiento experto del complejo proceso de producción de ciudad, incluso desde posiciones socialmente avanzadas, se realizan críticas infundadas que terminan por ofrecer cobertura colateral a aquellos, ofreciendo flancos de debilidad para su ataque.

Por todo ello, se hace absolutamente necesario y muy perentorio *proceder a una actualización de la LRAU* en la línea que ya han adoptado otras legislaciones autonómicas (Castilla-La Mancha y Extremadura, sobre todo), para *terminar de conformar un sólido código urbanístico que ofrezca y garantice con razonable solvencia*, y dentro del marco que permita la legislación estatal, las demandas sociales y satisfagan los principios rectores establecidos en los *artículos 45, 46 y 47 de la Constitución*.

De acuerdo a lo anterior, parece necesario proceder a las siguientes incorporaciones al actual texto:

- Inclusión de la obligación de reservar en todas las actuaciones urbanizadoras un *porcentaje mínimo de su aprovechamiento con destino a viviendas de protección pública* y otros usos que permitan a la Administración tasar su precio de venta.
- *Recuperación del 10% en Suelo Urbano* para patrimonio público de suelo y

supresión de la obligación de asumir los costes de urbanización por los Ayuntamientos en el 10% que les corresponde en el urbanizable.

- Aprobación lo más inmediatamente posible, del *Reglamento de Gestión* que desarrolle pormenorizadamente:

— La definición de *estrictos criterios de sostenibilidad* territorial a la hora de reclasificar suelo, sobre todo en el litoral, incluso procediendo a la *aplicación de una moratoria*, al menos hasta que se apruebe un *Plan Territorial* que contemple integradamente la ordenación del mismo.

— La *formulación obligada del planeamiento por los Ayuntamientos* o como mínimo, unas *Bases y Criterios de Actuación y Adjudicación* con carácter previo a la convocatoria del concurso.

— El establecimiento de unos *criterios de baremación* objetivos para adjudicar los Programas de Actuación Integrada.

— La *optimización de los plazos para incorporarse al proceso urbanizador* y la *mejora de los sistemas de información y participación pública*, sobre todo en las áreas donde exista una estructura atomizada de la propiedad y se encuentren enclavadas un número significativo de edificaciones consolidadas y patrimonializadas por sus propietarios.

— *Desarrollo* de los procedimientos relativos a la *ejecución sustitutoria* tras el incumplimiento del deber de *edificar o rehabilitar* en plazo (*Edificador y Rehabilitador*), con la finalidad de evitar la retención especulativa de los solares producidos y la rehabilitación de los edificios catalogados o del patrimonio edificado de interés.

Para realizar esta adecuación, parece razonable y conveniente recuperar el *proceso de concertación social* que se utilizó para la formulación original de la Ley en el año 1994. Y ello es aún más aconsejable, cuando la experiencia de su práctica nos permite afinar más en el acierto de sus conclusiones. En concreto, a través del diálogo con todos los operadores que han trabajado en la aplicación de la LRAU, tanto en el ámbito profesional, como en el empresarial y administrativo y también en la situación actual, con el judicial, para que a través del contraste de opiniones y *desde el conocimiento experto*, pueda recuperarse el consenso social que caracterizó los primeros tiempos de su aplicación.

Indudablemente, la dinámica urbanística y económica que ha puesto en marcha la LRAU, ha alcanzado y alcanza tal trascendencia para el futuro del desarrollo urbano y de la actividad empresarial valenciana, que *exige la máxima atención y el mayor cuidado y prudencia en su actualización y mejora* pero sin mermar su agilidad y eficacia, para poder garantizar, razonablemente, la conformación de un instrumento legal definitivo que sepa dar respuestas solventes y correctas a los problemas detectados.

Solo desde la recuperación de un pacto social entre todos los responsables de la «cosa urbana», *tanto entre los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, como con la sociedad civil aplicadora* de sus determinaciones, se podrá garantizar, con razonable esperanza, la consolidación definitiva del novedoso e importante instrumento legal que vio la luz en noviembre de 1994 y que tan reconocidos resultados ha venido ofreciendo y podrá mejorarlos, aún más, en el próximo futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- COMITÉ DE EXPERTOS (1995): «Suelo y Urbanismo, su polémica actual», *CyTET*, 103.
- MODREGO, F. (2000): «Tres años y medio de aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana». *CyTET*, 123.
- & F. BLANC & J. L. MIGUEL (1997): «Efectos de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana», *CyTET*, 112.
- FERNÁNDEZ, G. R. & P. FERNÁNDEZ MONEDERO (2002):

- «Balance Actual del Modelo Urbanístico Valenciano. Apuntes para un Análisis Propositivo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 193.
- VV. AA. (1996): «Siglo y medio de urbanismo en España», *CyTET*, 107-108.
- (1997): *El Urbanismo, Hoy*. Instituto Pascual Madoz.
- (2002): «Ejecución de los Planes de Urbanismo y Contratación Administrativa». *Documentación Administrativa*. INAP, 261-262.

Oportunidad y problemática de las infraestructuras logísticas en ámbitos urbanos: el caso de Valladolid

Basilio CALDERÓN CALDERÓN & Henar Pascual RUIZ-VALDEPEÑAS
& Luis Jesús PASTOR ANTOLÍN

Profesores Titulares del Departamento de Geografía de la Universidad de Valladolid.

RESUMEN: Paralelamente al desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad, Valladolid va a consolidar su función de núcleo articulador de la red de infraestructuras de transporte del sector noroccidental de la Península Ibérica. Esta circunstancia proporciona innegables ventajas comparativas para la localización de una plataforma logística multimodal, sea en Valladolid o en los municipios de su entorno, que pueda competir con las grandes infraestructuras logísticas de otras regiones españolas y que de respuesta, también, a los problemas de ordenación de la industria y transporte de la propia ciudad.

Descriptores: Plataforma logística multimodal, Valladolid.

I. INTRODUCCIÓN

El soterramiento del ferrocarril de Alta Velocidad (5,1 km) a su paso por la ciudad de Valladolid previsto para el año 2006 y el trazado de un by-pass para el tráfico de mercancías, que implica la construcción de una nueva estación y el traslado de los Talleres del Ferrocarril, tras más de un siglo de presencia en su ubicación original en el barrio de Las Delicias, abre para la ciudad y para el conjunto de la provincia, unas expectativas de crecimiento y transformación urbanística y funcional excepcionales e irrepetibles; porque, además de los cambios en la infraestructura

ferroviaria y de la construcción, en paralelo, de la llamada Ronda Exterior, la Autoridad Portuaria del Puerto de Santander ha decidido instalar un Puerto Seco en Valladolid, que será el eje sobre el que se articule una futura plataforma logística multimodal, denominada en el PGOU de 2003, Parque Empresarial Tecnológico Vereda de Palomares¹.

En la ubicación de este nuevo espacio logístico-industrial no se han tenido en cuenta en los errores cometidos en el pasado por la ciudad de Valladolid, como la construcción de un pequeño Centro Integrado de Mercancías (Centrolid), dentro del ámbito delimitado por la Ronda

Recibido: 22.09.03. Revisado: 21.11.03.
e-mail: basilio@fyl.uva.es

¹ Este artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto *Análisis y valoración de los nuevos factores de competitividad urbana: un enfoque integral y comparado de*

las políticas públicas de gestión de la ciudad, perteneciente al Programa Nacional de Promoción del Conocimiento (Área de Ciencias Sociales) del Ministerio de Educación. Referencia: BS02002-02013. Ha colaborado también la CVE de Valladolid.

Interior mal comunicado y sin posibilidades de expansión. Tampoco parece que se vaya a disponer de suelo suficiente, ampliable y a precios competitivos y, sobre todo, tampoco se ha tenido en cuenta la congestión de tráfico y actividad que inevitablemente provocará una plataforma logística, adosada al continuo urbano y delimitada por dos cementerios y dos cinturones de ronda —la Ronda Interior, que soporta una alta intensidad de tráfico y la Ronda Exterior, todavía sin construir. Todo ello pone en evidencia, en una primera aproximación, que en la toma de decisiones relacionadas con un proyecto de tanta trascendencia no se ha considerado, en sus verdaderas proporciones, ni el potencial de conflicto ni la capacidad de crecimiento asociada a las manifestaciones territoriales de la actividad logística.

2. UNA APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO PROCESO LOGÍSTICO EN LA ECONOMÍA Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

En la última década del siglo XX, prácticamente todos los sectores de la economía a los que sirve la industria del transporte han aumentando la externalización de los ciclos de su actividad no relacionados con áreas estratégicas o competencias básicas de su negocio. La subcontratación, es decir, la delegación de toda o parte de la actividad logística de una compañía en otra empresa especializada, que aporta su experiencia y habilidad para realizar una administración eficiente de la actividad delegada, se ha convertido en una opción irrenunciable para numerosas empresas ya que, además de otras ventajas, les permite transformar costes fijos en variables y liberar recursos para otras funciones dentro de su particular estructura de actividad.

Tradicionalmente, las actividades asociadas al concepto de logística han sido el

reparto de mercancías, el transporte de larga distancia y el almacenaje, si bien es cierto que, en los últimos años, se han ido añadiendo y generalizando otras que dan un carácter integral a todo el proceso logístico —logística integral— y que han modificado profundamente el concepto clásico de la llamada cadena de suministro². Estas actividades abarcan desde el aprovisionamiento de materias primas, la gestión de almacenes, el almacenamiento de productos finales, la gestión de pedidos de clientes y obviamente el transporte y la distribución. Pero, en la actualidad, el concepto de logística no sólo incluye aspectos directamente relacionados con la gestión de la empresa con relación a sus proveedores y clientes (logística externa) y sus procesos logísticos relacionados con la producción (logística interna), sino también aquellas decisiones de naturaleza política, relacionadas con las infraestructuras de transporte (puertos, aeropuertos, ferrocarril, etc.), o con la definición de zonas de actividad logística o de transporte intermodal en los grandes corredores europeos³.

La participación del mercado logístico en el conjunto de la actividad económica es similar en las principales áreas desarrolladas —12% en EE.UU., 11,7% en Europa, 11,5% en España—, según un informe sectorial realizado por la Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras⁴. En este contexto, el mercado español se presenta como uno de los más dinámicos de la UE a causa de su relativa inmadurez, de su situación geográfica estratégica en el contexto internacional y a que goza de unas infraestructuras logísticas (centros de transporte, puertos, ferrocarril y aeropuertos) relativamente desarrolladas y con unas expectativas de mejora garantizadas por los planes plurianuales de inversión institucional y privada, orientados a potenciar el transporte intermodal y a mejorar la eficiencia del transporte ferroviario⁵.

Comienza a generalizarse también un proceso de concentración de instalaciones a

² Entendemos por «cadena de suministro» el conjunto de procesos asociados al ciclo de vida de un producto, desde su diseño, el aprovisionamiento de materias primas para su fabricación, su proceso productivo, su proceso logístico incluida la distribución final, así como también la gestión de su logística inversa.

³ <http://magno.uab.es>.

⁴ <http://www.fcavn.es>.

⁵ El Libro Blanco de Transporte (2001), que tiene una vigencia de nueve años contempla 60 medidas orientadas a la consecución, entre otros de objetivos tales como aumentar el peso del ferrocarril, mejorar la calidad del transporte por carretera, promover el modo marítimo, potenciar la intermodalidad, crear una red ferroviaria exclusiva para mercancías. *La Logística en España. Estudio de Situación 2001*, Consorcio de la Zona Franca de Barcelona y Centro Español de la Logística.

escala de cada empresa y a escala de conjunto y se está acrecentando el papel de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para mejorar tanto la gestión interna de la empresa, como las relaciones entre empresas (*Business to Business*, B2B) y la relación entre las empresas y sus clientes (*Business to Consumer*, B2C); y es también muy destacable el papel de la llamada «cadena de suministro verde» vinculada a una mayor conciencia medioambiental, así como la llamada «logística inversa», toda vez que una legislación cada vez más severa presiona para que los fabricantes se responsabilicen de los productos al final de su vida útil.

La existencia de unas adecuadas infraestructuras para el establecimiento de operadores logísticos constituye, por tanto, un elemento esencial en la toma de decisiones de localización por parte de las empresas, ya que posibilitan no sólo el intercambio de mercancías entre los diferentes modos de transporte y el acceso a las principales redes de tráfico, sino una importante reducción de los costes de fricción en un entorno de operatividad, innovación y desarrollo. Baste señalar que, según la Asociación de Centros de Transporte de España (ACTE), en la actualidad, el valor medio en Europa de los costes logísticos se estima en un 14% del precio de venta, y entre el 30% y el 60% de los costes de producción y que las plataformas logísticas, zonas de actividades logísticas, parques logísticos o simplemente centros de transporte contribuyen precisamente a reducir parte de estos costes implícitos en la cadena logística⁶.

Por ello es cada vez mayor el número de promotores públicos y privados —empresas inmobiliarias— que se interesan por el emergente negocio de los parques logísticos y es también creciente el interés de empresas relacionadas con los diversos subsectores de la logística (agencias de carga completa y fraccionada, almacenaje y distribución, aduanas, servicios generales, bancos, seguros, centros de formación, etc.) por instalarse en una plataforma logística o

simplemente en un centro de transportes, ya que en ellos, además de otras ventajas comparativas, se dispone de instalaciones físicas diseñadas específicamente para las actividades logísticas, es decir naves de gran tamaño —a partir de 5.000 m²—, un muelle de carga/descarga por cada 1.000 m² de nave, amplias zonas de maniobra —mínimo 35 metros—, etc.⁷.

3. CARACTERES Y TIPOLOGÍA DEL ESPACIO LOGÍSTICO: INFRAESTRUCTURAS NODALES Y PLATAFORMAS LOGÍSTICAS

En correspondencia con las transformaciones verificadas en la actividad y el ciclo logísticos, desde principios del decenio de los ochenta se ha producido la aparición y la progresiva difusión y consolidación de un tipo especializado de infraestructuras terminales o nodales, que, bajo denominaciones y contenidos funcionales notablemente diferenciados (plataformas logísticas, zonas de actividades logísticas, centros de distribución intermodales y más recientemente, aunque con connotaciones funcionales muy precisas, puertos secos), pueden tipificarse genéricamente como puntos o áreas de ruptura de las cadenas de transporte, en los que se desarrollan actividades y funciones técnicas de naturaleza logística, que con frecuencia incorporan valor añadido a las mercancías. Se trata, pues, de una emergente modalidad de infraestructuras, que, estrechamente articuladas con las redes plurimodales de espacios de relación de gran capacidad, constituyen el reflejo espacial de la vigorosa progresión de la actividad logística y de las fuertes mutaciones que la misma está induciendo en el sector del transporte.

3.1. Un primer esbozo de clasificación funcional de los centros logísticos

Una consideración más explícita revela

⁶ El total del parque logístico español está compuesto por 8,3 millones de m², de los que el 58% corresponde a inmuebles de operadores y el 42% a naves de fabricantes o distribuidores. Esta superficie está distribuida principalmente en dos tipologías de uso: por un lado, existen las empresas que son propietarias del inmueble y lo utilizan como centro de almacenaje y

distribución para su propio negocio —equivalente a 3.500.000 m² y, por otro lado, existen los operadores logísticos que lo utilizan como centro de almacenamiento y distribución para productos de terceros 4.800.000 m²—.

<http://www.tecnipublicaciones.com>.

⁷ <http://www.puntolog.com>.

que las infraestructuras logísticas o nodales, consideradas en su conjunto, despliegan total o parcialmente tres grandes tipos de funciones: En primer lugar, actúan como punto de ruptura de carga y, en el contexto de una tendencia claramente dominante, como centro de conexión y coordinación intermodal, favoreciendo, por consiguiente, la organización de los servicios de transporte combinado. En segundo lugar, las infraestructuras nodales operan como centro de recepción de mercancías de procedencias diversas y, en calidad de rasgo funcional identificador, como puntos de clasificación de las mismas y de redistribución a los clientes destinatarios, mediante las ventajas proporcionadas por el almacenamiento intermedio de calidad y de la organización de las cadenas de transporte. Por último, la realización en mayor o menor medida de una amplia y diversificada gama de funciones complementarias, entre las que cabe destacar las actividades asociadas al comercio internacional (gestiones aduaneras, control sanitario), gestión de stocks, operaciones de tratamiento adicional de la carga externalizadas cada vez con más frecuencia por la empresas industriales y comerciales (envasado, etiquetado, empaquetamiento en palets, etc.), así como servicios de carácter más básico destinados al estacionamiento y mantenimiento del material rodante (aparcamiento vigilado, áreas de autoservicio de combustible y lubricantes, fosos y equipos para servicios de lavado de los vehículos...), servicios a las empresas de transporte (asesoramiento profesional y empresarial, asistencia a la gestión e innovación de la empresa, gestión de búsqueda de cargas y cálculo de precios en el itinerario óptimo, servicio de gestión de sanciones de transporte y tráfico), servicios a los conductores (instalaciones para el aseo personal, sala de espera y descanso, asesoramiento en sanciones de tráfico y, en los centros que disponen de edificios suficientes en superficie, restaurante, hostel u hotel y otros servicios para el conductor desplazado), servicios a cargadores (información sobre vehículos disponibles en el recinto o en otras áreas), etc.

Como es obvio, los centros logísticos deben acomodarse a unos patrones de localización que permitan una excelente articulación con los nodos y redes de infraestructuras viarias

y ferroviarias de gran capacidad y, en su caso, con los puertos de significativa proyección, así como la proximidad a mercados y proveedores, esto es, a amplias áreas de tejido productivo demandantes de actividades logísticas y de transporte. En cualquier caso, la mencionada diversificación funcional de los centros logísticos nos pone sobre la pista de la variada tipología de infraestructuras logísticas que se hallan operativas en la actualidad, aspecto sobre cuya conceptualización y denominación no existe consenso alguno. De hecho, la ambigüedad y la ambivalencia terminológicas introducen la nota dominante al abordar el estudio de los espacios destinados al desarrollo de las actividades de carácter logístico. En una primera aproximación y con una orientación meramente indicativa, se puede esbozar una sucinta clasificación de infraestructuras logísticas o nodales, atendiendo ante todo al nivel funcional de los servicios, al grado de diversificación de las actividades y a la escala del área de influencia de las mismas. De este modo, es posible identificar al menos cuatro grandes modalidades de infraestructuras logísticas:

- los **centros de transporte de mercancías**, que, orientados de forma progresiva hacia la intermodalidad, aunque asociados con frecuencia al transporte por carretera, incorporan tan sólo los servicios más elementales a conductores, vehículos y empresas de transporte. De hecho, operan habitualmente como infraestructuras complementarias para el transporte de mercancías por carretera y muestran el carácter propio de centros de servicios al transporte, perfilándose, asimismo, como una iniciativa destinada a racionalizar la localización en el espacio urbano y metropolitano de las empresas, actividades y vehículos pesados vinculados al transporte de mercancías.
- los **centros integrados de mercancías (CIM)**, que representan un nivel funcional más evolucionado, al identificarse con centros de actividades logísticas propiamente dichos, frecuentemente de carácter plurimodal, con instalaciones dotadas de almacenes, naves de transporte y distribución. Igualmente cuentan con zonas aduaneras,

servicios para conductores, vehículos y empresas de transporte y con un centro de comunicaciones, que proporciona el soporte tecnológico al desarrollo de las diversas actividades del ciclo logístico. Los centros integrados de mercancías pueden operar como plataformas de proximidad o de distribución urbana (*city-logistics*), si bien su área de influencia y operaciones puede alcanzar la escala subregional o regional.

- una modalidad específica de infraestructura logística es la que se conoce bajo la denominación de **puerto seco**, centro de distribución intermodal al servicio de uno o varios puertos, constituido por un terminal de transporte combinado ferropuerto, especializado en el tratamiento logístico del tráfico marítimo, en el que se realizan una serie de operaciones que aumentan el valor añadido de las mercancías (JIMÉNEZ DE CISNEROS, 1997). Por consiguiente, un puerto seco desarrolla habitualmente las siguientes funciones: recepción y expedición de trenes —bajo la modalidad de trenes puros de contenedores, en España TECO—, carga, descarga y almacenamiento de contenedores y las operaciones logísticas complementarias ligadas a las anteriores. A fin de poder abordar adecuadamente la realización de estas operaciones, el puerto seco está integrado por una infraestructura ferroviaria —eje o ramal— que canalice las mercancías desde o hacia los puertos, un terminal de contenedores y los equipos y medios personales que complementen dichas operaciones. En definitiva, se trata de una infraestructura que prolonga hacia el interior las instalaciones y actividades logísticas características de un puerto, a través de concurso del transporte combinado.
- la **plataforma logística** representa, sin duda alguna, el más alto nivel funcional de las infraestructuras nodales, definiendo un espacio delimitado en cuyo interior distintos operadores realizan todas o gran parte de las actividades relacionadas con el transporte, la logística y la distribución de mercancías, tanto para el tráfico nacional como el de alcance internacional. Las plataformas logísticas deben estar dotadas de terminales de

intercambio intermodal, marítimo-ferroviario-carretera en el supuesto óptimo, al tiempo que resulta altamente operativa su adecuada articulación con algún terminal o centro de carga aérea.

Una de las denominaciones que ha adquirido mayor difusión es la de **Zona de Actividades Logísticas (ZAL)**, aunque la determinación de su contenido funcional presenta un alto grado de indefinición. En efecto, determinados autores y estudios técnicos se decantan por concebir la ZAL como el territorio que constituye el área de influencia de una plataforma logística de elevado nivel funcional, mientras que en otros casos la Zona de Actividades Logísticas aparece tipificada como el conjunto de centros e infraestructuras de un área metropolitana o espacio subregional destinados a la realización de las actividades que integran el ciclo logístico, esto es, transporte, almacenaje, manipulación y distribución. No obstante, y con suma frecuencia, la denominación de Zona de Actividades Logísticas aparece identificada con una plataforma logística de amplia oferta de servicios y actividades y gran escala de su correspondiente área de influencia.

La promoción y gestión de las infraestructuras logísticas se perfila como uno de los ámbitos más determinantes y más complejos, dada la necesaria colaboración entre Administraciones y de cooperación y asociación del sector público y el privado. La iniciativa de la promoción de los centros logísticos suele recaer habitualmente en la Administración Municipal (Ayuntamiento o, en menor medida, Mancomunidad de Municipios o Diputación Provincial), que con frecuencia aporta el suelo y tiene una destacada participación en la financiación. La intervención de la Comunidad Autónoma se materializa, por un lado, a través de la aprobación de un reglamento marco o de la normativa general de centros logísticos, a fin de facilitar la homologación técnica de los mismos para su integración en redes, y, por otro, en la cofinanciación, canalizando además de recursos propios los suministrados por los Fondos Estructurales comunitarios. Por su parte, y como se señalará más adelante para las plataformas logísticas, la colaboración de la Administración General del Estado puede

efectuarse mediante la cofinanciación en régimen de concertación, propiciando la participación del Ministerio de Fomento y de entidades dependientes del mismo como RENFE y el GIF, así como, en su caso, AENA y las diversas Autoridades Portuarias. Finalmente, la redacción del proyecto, la construcción de las instalaciones y, ante todo, la gestión de la infraestructura logística puede realizarla una empresa pública o mixta, en la que participen todas o varias de las Administraciones y entidades Públicas mencionadas y los operadores logísticos privados y empresas de transporte interesadas.

3.2. Las plataformas logísticas, espacios plurifuncionales: servicios, áreas de transferencia y conexión intermodal

En virtud de su especial significación funcional y territorial, es conveniente efectuar una consideración más específica acerca de las plataformas logísticas. Asumiendo y desarrollando la noción anteriormente apuntada, y haciéndonos parcialmente eco de la definición recogida en un estudio especializado del Ministerio de Fomento, la plataforma logística es un espacio delimitado en el que se desarrollan, por parte de diversos operadores, todas o gran parte de las actividades relativas al transporte, la logística y la distribución de mercancías, tanto para los flujos de tráfico nacional como los de carácter internacional (MINISTERIO DE FOMENTO, 1999). La plataforma debe estar dotada, asimismo, de los equipos necesarios para el buen funcionamiento de estas actividades, así como de cualquier otro tipo de instalaciones que permitan intercalar procesos que aumenten el valor añadido de las mercancías. Por lo demás, la plataforma debe proceder a la prestación completa de los servicios especializados y los de carácter complementario, destinados a los conductores, vehículos y empresas de transporte. Desde el punto de vista operativo y de gestión, es importante subrayar el destacado protagonismo de los operadores logísticos privados, que pueden utilizar en régimen de propiedad o de arrendamiento los edificios, equipos e instalaciones (almacenes, naves de distribución, oficinas,

eventualmente muelles, etc.) construidos o establecidos en la plataforma. En cualquier caso, ésta debe regularse en el marco de un régimen de libre concurrencia para todas las empresas interesadas en las mencionadas actividades de transporte y logística y la gestión de la plataforma en su conjunto debe corresponder a una entidad única, de carácter público o privado.

Se trata, pues, de las infraestructuras nodales que, a juicio de Roger Brunet, pueden ser tipificadas como plataformas logísticas con integración de servicios en sentido estricto (BRUNET, 1993). Proyectan su área de operaciones a escala suprarregional, nacional e, incluso, sobre amplios sectores de las redes de la Unión Europea, estando acondicionadas para efectuar con eficacia la clasificación y la redistribución de cargas con un alcance al menos de 600 km. Junto a los anteriormente señalados, algunos de los rasgos funcionales y tecnológicos que singularizan en el momento presente a las plataformas logísticas se hacen visibles en su especialización en la gestión eficaz de stocks de rotación rápida y en el uso intensivo del soporte informático y de las telecomunicaciones para el desarrollo, entre otros, de los servicios de información y toma de decisiones relativas a flujos y bolsas de mercancías, la evolución de los mercados, reglamentaciones jurídicas y financieras..., así como para la gestión informática de entradas y salidas de vehículos y cargas, transbordos, estado y evolución de los stocks, etc.

En definitiva, teniendo presente que en la actualidad un vehículo raramente puede asegurar todo el ciclo del transporte desde el lugar de producción al de consumo final y que, por tanto, las rupturas de carga son inevitables, las plataformas logísticas permiten atenuar e, incluso, anular el coste y la inversión en tiempo de estas rupturas, al incorporar en las mismas operaciones de valorización de la mercancía. Por lo demás, las plataformas logísticas se localizan prioritariamente en las proximidades de áreas metropolitanas y de ciudades que posean una situación estratégica en la red plurimodal de infraestructuras de transporte, dispongan de un extenso tejido empresarial con amplio volumen de transacciones exportadoras e importadoras y que, asimismo, muestren un elevado rango en la dotación de servicios.

En correspondencia con su perfil funcional, la estructura interna de las plataformas logísticas permite la identificación y delimitación de, al menos, tres áreas funcionales, entendiendo por tales los espacios o ámbitos con cierta homogeneidad de actividades y función unitaria en el seno de la plataforma. Es posible individualizar, en primer lugar, el área de servicios, que proporciona acogida a los servicios centrales, a los servicios destinados a empresas de transporte, conductores y vehículos —integrando, por consiguiente, las instalaciones de suministro de carburantes, talleres de reparación y mantenimiento de vehículos y equipos, las grandes superficies dedicadas al aparcamiento de vehículos pesados, edificios para la atención de tripulantes, zonas de descanso, etc.—, así como a los servicios aduaneros, gestionados por la Agencia Tributaria.

El segundo de los elementos funcionales constitutivos de las plataformas aparece identificado con las áreas logísticas propiamente dichas, de las que forman parte las áreas de transferencia, primordialmente orientadas a la carga y descarga de mercancías, las áreas de almacenamiento y distribución —también conocidas bajo la denominación de *distriparks*— y, asimismo, las áreas de logística y distribución urbana —las ya mencionadas *city-logistics*—, que pueden estar integradas en una plataforma de alto nivel funcional u organizarse como una infraestructura logística de localización y dinámica diferenciadas. El área logística está habitualmente estructurada como una zona de naves de almacenamiento y distribución, de dimensiones variables, donde se ubican los operadores logísticos privados y a las que se accede a través de los correspondientes muelles. Es importante señalar, no obstante, la existencia en plataformas de gran escala de áreas logísticas especializadas o monofuncionales, entre las que cabe destacar las denominadas plataformas agroalimentarias, plataformas de logística de graneles, áreas de logística de mercancías peligrosas, de automóviles, etc. Es previsible que a medio y largo plazo protagonicen una dinámica emergente las unidades ligadas a la que comienza a conocerse como logística inversa, destinadas a la gestión de residuos (productos, componentes, envases y embalajes usados) hasta su reciclaje y reutilización.

Por último, la tercera de las áreas funcionales de las plataformas está configurada por los espacios destinados a la conexión intermodal, pudiendo revestir los caracteres diferenciados de áreas intermodales ferrocarril-carretera, áreas intermodales de transporte aéreo-carretera o, igualmente, áreas intermodales de transporte marítimo o fluvial-modo terrestre. En estos espacios de enlace intermodal están localizados los terminales y playas de contenedores. Por lo demás, la estructura de las plataformas se completa con el trazado de viales, que proporcionan acceso al centro logístico, y que conjuntamente con los espacios libres públicos permiten la articulación interna del mismo. Y es que la estructura espacial de las plataformas se torna cada vez más relevante, ya que las empresas usuarias de las actividades logísticas y de transporte valoran por encima del precio de las mismas un diseño de las plataformas que favorezca su accesibilidad y funcionalidad.

Conviene poner énfasis en el apreciable protagonismo que despliegan en las plataformas los operadores logísticos privados, que, en correspondencia con la especialización de cada empresa o grupo, ofertan y desarrollan todas las actividades del ciclo logístico, en concreto: el transporte, tanto de larga distancia como la distribución capilar, a través de vehículos propios o de subcontratados a empresas de transporte; la decisiva actividad de almacenaje —que comprende las operaciones de descarga, fraccionamiento, clasificación y ubicación de la mercancía en el almacén, preparación de pedidos y expedición de la carga—; las actividades complementarias, que incorporan valor añadido al tratamiento de las mercancías (etiquetado, embalaje, algunas operaciones de montaje, así como eventualmente facturación y cobros); las operaciones de gestión, externalizadas con frecuencia creciente por empresas industriales y comerciales (organización de itinerarios óptimos, gestión de stocks, controles de calidad y cantidad de los productos, gestión de caducidades de los mismos...) y, por supuesto, el tratamiento de la información, de incidencia determinante en el funcionamiento eficiente de todas las actividades logísticas, haciéndose extensivo a la gestión de la documentación generada por

remitentes y destinatarios y a la puesta a punto de los sistemas de transmisión de la información.

Como aparece propuesto en el Plan Estratégico de Transporte de Mercancías por Carretera (PETRA), los operadores logísticos deben adaptarse a las nuevas tecnologías a fin de integrar las diferentes etapas del flujo de mercancías, esto es, la cadena de transporte, desde la recogida-aprovisionamiento hasta la entrega-distribución, pasando por el almacenamiento. Asimismo, los operadores encuentran en internet el medio idóneo para proceder a la integración de las diferentes etapas del flujo de información, es decir, los sistemas de información que enlazan al cliente-cargador, a los transportistas subcontratados y al propio operador logístico. Junto al soporte informático y la amplia extensión de los sistemas de información, uno de los medios tecnológicos que permiten esta integración del flujo de mercancías y el de información estriba en la utilización de tarjetas inteligentes tipo chip (TAG). El uso conjunto de las nuevas tecnologías permite a los operadores logísticos abordar, por un lado, una eficaz gestión de almacenes (los denominados almacenes inteligentes), ya que, mediante el sistema de identificación y captura de datos basado en Tags, es posible controlar en todo momento el stock de cada uno de los almacenes, y, por otro, una adecuada gestión de mercancías, puesto que la lectura de los Tags hace posible conocer la situación de la mercancía en almacenes o vehículos, mientras que el GPS permite localizar la carga cuando se encuentra embarcada. De igual modo, los diferentes optimizadores delimitan la ruta óptima con actualizaciones *on line*, conforme la red capilar recibe peticiones de recogida. Por lo demás, los nuevos medios tecnológicos también posibilitan que los operadores logísticos aborden con garantía la gestión del transporte, de la flota y los recursos humanos, así como la realización de operaciones de estudio de mercado.

Adoptando una visión de conjunto en el tratamiento de los centros logísticos, se hace preciso elevar los umbrales de coordinación, complementariedad y homogeneización técnica y funcional de la red de plataformas logísticas a escala nacional, sobre todo en el momento presente en el que se asiste al

establecimiento de una segunda generación de grandes infraestructuras logísticas, que, asentadas en la intermodalidad, tiene algunas de sus iniciativas más emblemáticas en las plataformas de Zaragoza (PLAZA), Rivabellosa en Álava o Salvatierra en Vigo, además de Zonas de Actividades Logísticas portuarias y nuevos centros de carga aérea. Es necesario, pues, el apoyo activo de la Administración Central del Estado en la creación de una red nacional concertada de plataformas logísticas de primer orden, estrechamente articulada con las Redes Transeuropeas de Transporte y, singularmente, con la de Transporte Combinado.

Como ya se ha apuntado, no obstante, en la planificación, promoción, financiación y gestión de las plataformas logísticas participan varias Administraciones Públicas y agentes privados. De ahí que previamente resulte imprescindible elevar la intensidad y el rango de la intervención de las Comunidades Autónomas en la configuración de la red regional de plataformas logísticas, complementando los ámbitos habituales de participación de los Ayuntamientos y las empresas del sector logístico y del transporte. En efecto, a pesar de que en el planeamiento urbanístico a escala municipal los centros logísticos reciban el tratamiento de una dotación integrante del Sistema General de Servicios Urbanos o del Sistema General de Viales e Infraestructuras de Transporte, las Comunidades Autónomas deben proceder a una planificación estratégica de la red regional de plataformas logísticas, que, debidamente coordinada a escala nacional, pueda servir como base para una planificación concertada con el Estado. En este contexto, pues, la Administración Estatal puede diseñar un programa de ayudas para la ejecución de proyectos de plataformas logísticas de interés para el sistema nacional de transporte.

4. ALTA VELOCIDAD Y ALTA CAPACIDAD: POSICIÓN ESTRATÉGICA DE VALLADOLID EN LA RED DE TRANSPORTE DEL NOROESTE PENINSULAR

Valladolid presenta un excelente nivel de accesibilidad y una posición estratégica en el

marco de la red de infraestructuras de transporte y, en concreto, de la trama viaria que articula el cuadrante noroccidental de la Península Ibérica. Pues, en efecto, la capital vallisoletana muestra un alto grado de centralidad no sólo en la red de carreteras de la región castellano-leonesa, sino dentro de la trama viaria que pone en relación a ésta con el Área metropolitana de Madrid y las regiones peninsulares del Arco Atlántico comprendidas entre la Región Norte de Portugal y el País Vasco. Es más, dentro de la perspectiva del transporte combinado y en el horizonte del acondicionamiento de la red ferroviaria de alta velocidad, Valladolid va a consolidar de manera acelerada su función como importante núcleo articulador de la red de infraestructuras de transporte del sector noroccidental de la Península, lo cual le proporciona innegables ventajas comparativas para la localización de una plataforma logística de servicios integrados que permita la organización de cadenas de transporte en ese extenso espacio suprarregional.

4.1. Un núcleo de privilegiada accesibilidad en la red viaria del cuadrante noroccidental ibérico: grandes corredores de conexión internacional y vertebración regional

El alto grado de accesibilidad y centralidad de Valladolid se asienta en el trazado, capacidad, contenido funcional y previsiones de transformación infraestructural de un selectivo elenco de ejes de la red viaria, entre los que cabe destacar los siguientes: en primer lugar los *Grandes corredores de conexión internacional y vertebración regional* —Itinerario E-80 Autovía de Castilla N-620 y la Autovía del Norte N-I - Autopista A1. En segundo lugar los *Grandes ejes de conexión interregional* —Autovía/Autopista del Noroeste N-VI - A-6 y la Autovía de las Rías Bajas A-52, la Ruta de la Plata N-630 y la Autopista A-66 y la Ruta del Duero N-122. Finalmente hay que tener presente la importancia de determinados *ejes básicos de carácter complementario* como son los destinados a la densificación de las conexiones intrarregionales: N-601 (tramo León-Valladolid) y CL-601, así como N-601 (tramo

Valladolid-Adanero) y N-403 y especialmente los principales accesos a Cantabria: N-611 y N-627.

La Autovía de Castilla-N-620 es, sin duda alguna, la arteria que deja una impronta más acusada en la vertebración de la región castellano-leonesa, si bien su contenido funcional es mucho más amplio y complejo. Constituye una infraestructura viaria de gran capacidad en el dilatado tramo comprendido entre Burgos y Salamanca. En lo que concierne al segmento que aún resta por transformar en autovía, esto es, el correspondiente a los 119 km que median entre Salamanca y el puesto fronterizo de Fuentes de Oñoro, se está procediendo, en el marco de las previsiones establecidas en el Plan de Infraestructuras del Estado 2000-2007, a la ejecución de las obras de nuevo trazado y desdoblamiento de calzada, con una inversión estimada en 51.404 millones de pesetas.

Propicia esta autovía la conexión de dos importantes regiones del Arco Atlántico: la denominada «Rótula» del País Vasco (confluencia del corredor Madrid-París, del eje del Ebro y del eje de la Fachada cantábrica) con el corredor atlántico portugués Lisboa-Oporto. La conexión de ambas regiones se efectúa a través de la vía que da continuidad a la N-620 en el territorio luso, esto es, el Itinerario Principal IP-5. La Autovía de Castilla-N-620-IP-5, en definitiva, el Itinerario Europeo E-80, constituye la principal ruta de comunicación entre Portugal y el resto de la Unión Europea, perfilándose, asimismo, como el más importante segmento de enlace de la Región Norte portuguesa con Castilla y León y, hasta el momento presente, el eje en el que descansa la aún insuficiente articulación interna del espacio interregional en fase inicial de integración denominado por algunos autores Región Internacional del Duero (ver FIG. 1).

Paralelamente, la funcionalidad regional de la Autovía de Castilla-N-620 muestra gran trascendencia, ya que actúa como la arteria viaria que articula el corredor de mayor dinamismo de la región: el extendido entre Magaz y Tordesillas y que, estando claramente jerarquizado por Valladolid, incorpora también Venta de Baños y Palencia-Villamuriel de Cerrato. Es más, la Autovía de Castilla-N-620 propicia el enlace

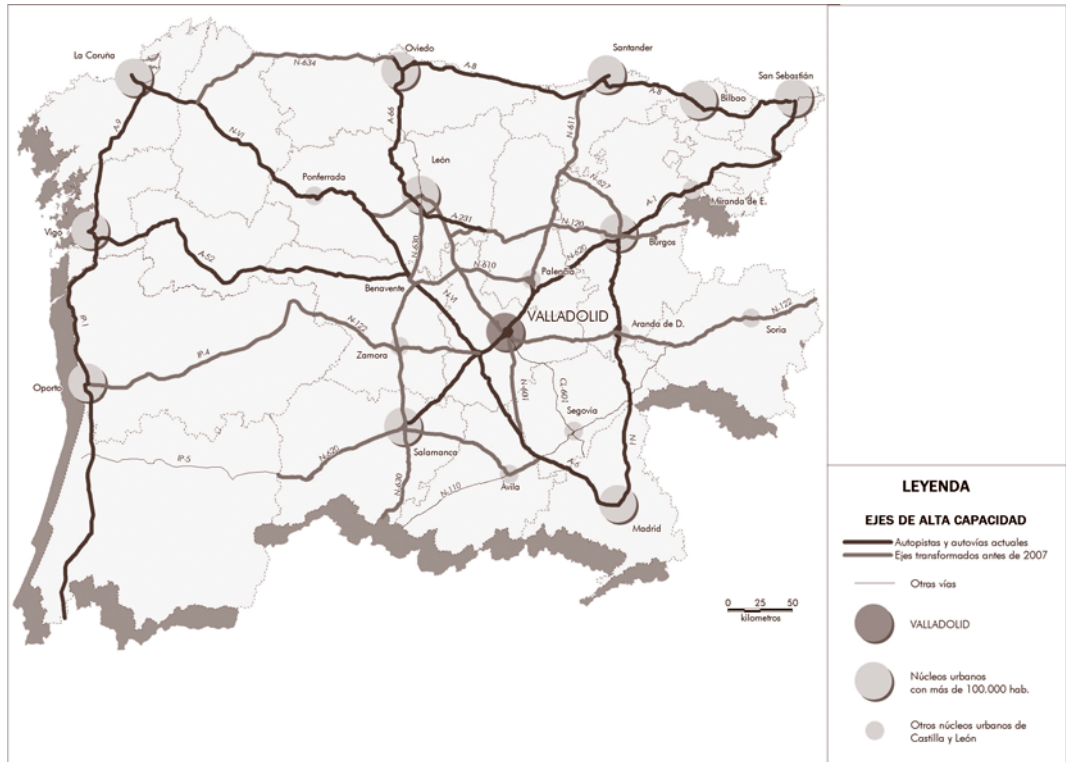


FIG. 1. Posición de Valladolid en la red viaria de alta capacidad, prevista para el cuadrante noroccidental de la Península Ibérica

Fuente: elaboración propia.

de este dinámico corredor con los otros dos centros urbanos regionales de mayor entidad, esto es, Burgos y Salamanca, actuando como soporte infraestructural en la articulación interna del más dinámico eje de desarrollo castellano-leonés, la denominada Diagonal Castellana, mejorando el enlace del mismo con la Región Norte de Portugal.

La Autovía del Norte-N-I constituye una infraestructura viaria de gran capacidad a lo largo de toda su trayectoria, ya que presenta los caracteres técnicos propios de una autovía entre Madrid y Burgos y entre esta ciudad y Miranda de Ebro, aunque conserva las características geométricas de una carretera convencional, está funcionalmente asociada a la Autopista A-1 (Burgos-Miranda de Ebro), inaugurada en 1981 y explotada desde ese momento en régimen de peaje. En efecto, la Autopista A-1 y el desdoblamiento de la N-I desde Vitoria permiten la continuidad de un itinerario de alta capacidad en el tramo comprendido entre Burgos y Alsasua. En el

marco de la trama viaria del cuadrante noroccidental de la Península Ibérica, el mencionado tramo de alta capacidad Burgos-Alsasua es el que despliega mayor proyección sobre el alto nivel de accesibilidad de Valladolid, ya que permite el enlace de la Autovía de Castilla-N-620 con la red francesa, configurando el identificado por algunos autores con Eje Irún-Aveiro.

4.2. Grandes ejes de conexión interregional: el singular carácter estratégico de los principales accesos a Cantabria (N-611 y N-627)

La Autovía del Noroeste-N-VI es una infraestructura de gran capacidad en la casi totalidad de su trayectoria, pues, aunque en el tramo comprendido entre Villalba y Adanero mantiene los caracteres técnicos de una carretera convencional, está funcionalmente asociada a la Autopista A-6

(Villalba-Adanero), abierta al tráfico en 1969 y explotada en régimen de peaje por la empresa IBERPISTAS. El resto del itinerario de la N-VI, concretamente el comprendido entre Adanero y La Coruña-El Ferrol, está transformado en autovía. Por su parte, y desde un punto de vista funcional, la Autovía del Noroeste-N-VI también se encuentra asociada a la Autovía de las Rías Bajas A-52, que a partir de su origen en Benavente, opera como un ramal de gran capacidad de la arteria radial N-VI. En efecto, la Autovía de las Rías Bajas A-52 adquiere las características de trazado y desdoblamiento de calzada propios de una autovía en la totalidad de su trayectoria, enlazando directamente el Área metropolitana de Madrid, a través de Benavente, con el sur de Galicia y, en particular, con las ciudades de Orense y Vigo.

Por consiguiente, la Autovía del Noroeste-N-VI y la Autovía de las Rías Bajas A-52 proporcionan un enlace viario de alta capacidad entre Valladolid y los núcleos urbanos del eje atlántico gallego de dinamismo (sobre todo La Coruña, El Ferrol, Vigo y Pontevedra), al tiempo que introduce una nueva conexión con el eje de desarrollo Oporto-Lisboa y favorece el engarce con Valladolid —y, en general con la Diagonal castellana— de las áreas y centros urbanos más septentrionales de Portugal (Vila Real, Chaves, Braganza), efectuando así una contribución adicional a la progresiva integración de la ya señalada Región Internacional del Duero. Asimismo, la Autovía del Noroeste-N-VI y la Autopista A-6 (Villalba-Adanero) han pasado a operar como la arteria de gran capacidad para la articulación de Valladolid con el Área metropolitana de Madrid. De ahí la significación fundamental que este eje, en el conjunto de trayectoria, ha adquirido para la proyección suprarregional e, incluso, internacional de Valladolid.

El Itinerario E-82-Ruta del Duero-N-122 muestra en la práctica totalidad de su trayectoria el carácter de carretera convencional con significativas mejoras introducidas por la aplicación del Programa de Acondicionamiento. Conviene subrayar, en este sentido, que el Plan de Infraestructuras del Estado 2000-2007 incluye una decisiva intervención estratégica en este eje, ya que prevee el

acondicionamiento de la Autovía del Duero (Soria-Zamora) y de la Autovía Zamora-frontera portuguesa, que, aunque contempladas en dicho Plan como actuaciones diferenciadas, deben ser concebidas como una arteria unitaria. El acondicionamiento como autovía de la N-122 en la casi totalidad de su trayectoria integra un conjunto de tres actuaciones, que se hacen extensivas a 352 km de longitud con un coste previsto de 142.000 millones de pesetas.

La Ruta del Duero-N-122 presenta un decisivo carácter estratégico, ya que, además de desplegar una notable incidencia en la articulación regional en virtud de su trazado transversal, posee un privilegiado y singular potencial como arteria de vertebración internacional. Considerados conjuntamente la N-122 y el Itinerario Principal IP-4 portugués (esto es, el Itinerario E-82 Oporto-Valladolid-Zaragoza) pueden operar como el principal soporte potencial para la articulación del señalado espacio interregional en proceso de integración conocido bajo la denominación de Región Internacional del Duero. Asimismo, ambos ejes poseen, a través de su enlace con el vector del Ebro-Autopista A-68, el trazado idóneo para permitir la configuración de un corredor estructurante de dirección oeste-este entre Oporto y Barcelona, de notable significación a escala de la Península Ibérica. El acondicionamiento y potenciación de la Ruta del Duero puede inducir repercusiones de gran alcance para Valladolid. Por un lado, permite la inserción de la ciudad en un potencial eje de desarrollo de trazado transversal, jerarquizado, junto a Barcelona y Zaragoza, por Oporto y la propia capital vallisoletana. En segundo lugar, y en el contexto del proceso de integración de la Región Internacional del Duero, acrecienta y consolida la posición estratégica de Valladolid, permitiéndole desarrollar, conjuntamente con Oporto, la función de centro bipolar en el mencionado espacio interregional integrado.

Finalmente, entre los que denominamos ejes secundarios merece una especial atención la conexión viaria de Castilla y León con Cantabria es la N-611, que propicia el enlace directo entre el reiteradamente señalado eje de desarrollo del sector central de la región (Valladolid-Venta de Baños-Palencia) con el área central de mayor

dinamismo del territorio cántabro (la embrionaria Área metropolitana de Santander, Torrelavega y los pequeños núcleos urbanos del bajo valle del Besaya), enlazando en Torrelavega con la Autovía A-67 y con la transversal Autovía del Cantábrico. En suma, la N-611 se perfila como el eje que canaliza o hacia el que confluye lo esencial de los flujos desarrollados entre el centro de la Península y el Área metropolitana de Madrid con Cantabria. El Plan de Infraestructuras del Estado 2000-2007 establece la construcción de la Autovía Cantabria-Meseta (tramo Palencia-Torrelavega), de modo que la intervención se hace extensiva a un itinerario de 175 km de longitud con un coste previsto de 101.000 millones pesetas. Como es obvio, esta intervención en la N-611 afianza muy notoriamente la vinculación estratégica de Valladolid —y de todo el segmento central de la Diagonal castellana— con Santander y su área portuaria. Se actualiza y revalida, así, una relación de claro fundamento histórico, que va tener su correlato en las transformaciones que van a operarse en el eje ferroviario Venta de Baños-Santander, propiciando la configuración de un corredor multimodal con claras posibilidades del transporte combinado.

4.3. La posición estratégica de Valladolid en la futura red ferroviaria de alta velocidad del noroeste ibérico

Tras decenios de política ferroviaria singularizada por un cierto grado de inercia y la ausencia de decisiones estratégicas extensivas al conjunto de la red, el Plan de Infraestructuras del Estado 2000-2007, a través de su Programa de Infraestructuras Ferroviarias, introduce un drástico cambio en las políticas aplicadas en el acondicionamiento de la red, perceptible ante todo en un sesgo prioritario a favor de la potenciación de la alta velocidad ferroviaria. Pues, en efecto, el Plan de Infraestructuras del Estado, dando por concluido el período caracterizado por el diseño y construcción de ejes aislados de altas prestaciones, procede a la propuesta de una densa red ferroviaria de alta velocidad, inserta en la Red europea de alta velocidad. No obstante, y aunque se decanta por un diseño muy ambicioso de la

red ferroviaria de altas prestaciones, el Plan de Infraestructuras del Estado —que, en el caso del Programa de Infraestructuras Ferroviarias, amplía su horizonte de desarrollo hasta 2010— muestra un notable grado de indefinición, que aconseja asumir con cautela algunas de sus propuestas.

Desbordando sensiblemente al alza las propuestas contenidas en las Orientaciones comunitarias para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, el Plan de Infraestructuras del Estado programa una densa y desarrollada red ferroviaria de alta velocidad, ordenada en su conjunto bajo la noción de Corredor Norte-Noroeste, que aparece integrado por el siguiente elenco de ejes. En primer lugar por el eje Madrid-Segovia-Valladolid/Medina del Campo. Se trata del gran eje troncal, a partir del cual se despliega el abanico de líneas de altas prestaciones destinadas a la articulación del noroeste español. Concebido como una línea especialmente construida para la alta velocidad, se encuentra, como es sabido, en proceso de ejecución, cuya conclusión está prevista para el año 2006, con un coste total estimado de 350.000 millones de pesetas.

La construcción de la línea se encomendó en 1998 al GIF y, desde el punto de vista de sus caracteres técnicos como infraestructura de alta prestación y del desarrollo de la actividad constructiva, es posible distinguir dos tramos bien diferenciados. Por un lado, el tramo Madrid-Segovia, que constituye la definitiva materialización de la tantas veces propuesta variante de Guadarrama. De notable complejidad técnica, el elemento central de su trayectoria está constituido por el doble túnel de 27 km de longitud en la Sierra de Guadarrama, cuya construcción, organizada en cuatro lotes, se está desarrollando en un período de cinco años de duración, con un coste estimado de 180.000 millones de pesetas. Por otro, el segundo de los tramos aparece identificado con el trayecto Segovia-Valladolid, cuya construcción tiene un coste previsto de 100.000 millones de pesetas. En definitiva, esta gran arteria opera como el fundamento de la vertebración ferroviaria de altas prestaciones del noroeste peninsular, proporcionando a Valladolid la función y posición estratégica como núcleo articulador de la red ferroviaria de dicho espacio suprarregional (ver FIG. 2).

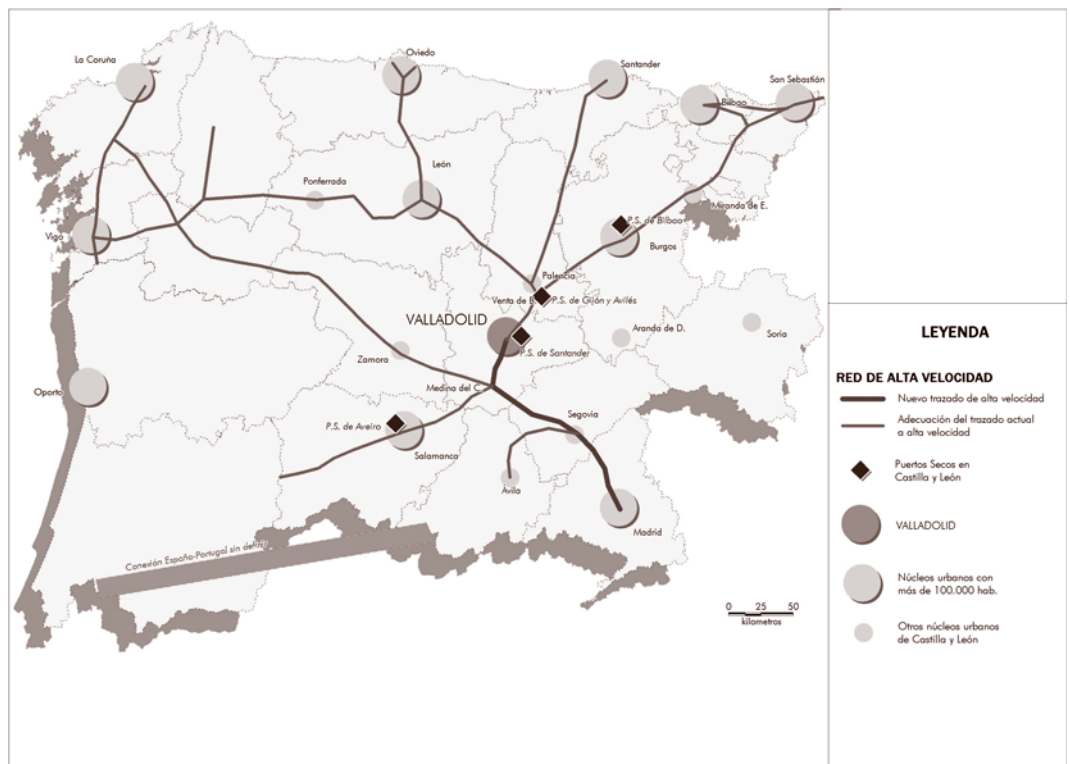


FIG. 2. Posición de Valladolid en la red ferroviaria de alta velocidad prevista para el cuadrante noroccidental de la Península Ibérica

Fuente: elaboración propia.

A partir de esta arteria troncal, se define el trazado del resto de los ejes integrantes del Corredor del Norte-Noroeste: Valladolid-Burgos-Vitoria, L. A. V. a Cantabria (Venta de Baños-Santander). Palencia-León-Gijón, León-Ponferrada-Monforte de Lemos y la L. A. V. a Galicia (Medina del Campo-Lubián-Orense).

En suma, y como ha sido reseñado, el Plan de Infraestructuras del Estado, a través de la programación y desarrollo de los mencionados ejes, confiere a Valladolid la función estratégica de núcleo articulador de la red ferroviaria de alta velocidad correspondiente al noroeste peninsular, haciéndole operar, mediante la estación de mercancías, como centro redistribuidor de los tráficos de carga, con especial significación en la puesta a punto de modalidades de transporte combinado. El acondicionamiento del Puerto Seco de Santander —e, incluso, la propia ubicación del Puerto Seco de Gijón y Avilés en Venta de Baños— así lo atestiguan.

Además, a esta función estratégica como núcleo articulador de la red de transporte del noroeste peninsular se une la relevante función económica de Valladolid en la región.

5. VALLADOLID COMO PRINCIPAL CENTRO INDUSTRIAL DE CASTILLA Y LEÓN

La ciudad de Valladolid es, sin duda, el principal centro productivo y de servicios de la Región. Para evaluar su peso en el sistema industrial regional es necesario computar el valor de las principales magnitudes industriales, tarea que, en gran medida, se ve dificultada por las carencias e insuficiencias de las que adolecen las fuentes referidas a la actividad manufacturera en la región. La diversidad de organismos públicos y entidades privadas generadores de información sobre las variables comúnmente utilizadas en el análisis territorial de la

FIG. 3. Actividades industriales en los principales núcleos de Castilla y León. Año 2001

Municipio	Extracción y transf. min. energ. y derivados Ind. Química	Transf. de metales; Mec. precisión	Ind. manufactureras	Total	
				N.º	%
Valladolid	97	326	633	1.056	22,2
Burgos	63	287	481	831	17,4
León (1)	39	137	404	580	12,2
Salamanca	30	87	446	563	11,8
Palencia	23	86	186	295	6,2
Zamora	30	71	175	276	5,8
Ponferrada	26	70	160	256	5,4
Segovia	28	60	164	252	5,3
Soria	14	70	149	233	4,9
Miranda de Ebro	28	80	121	229	4,8
Aranda de Duero	19	52	121	192	4,0
Total	397	1.326	3.040	4.763	100,0
%/Castilla y León	22,1	33,4	30,5	30,2	

(1) Incluido el municipio de San Andrés del Rabanedo.

Fuente: La Caixa, Anuario Económico de España 2002.

actividad industrial, introduce criterios muy dispares en la metodología de base, de tal manera que, en unos casos, no es posible establecer paralelismos temporales entre unos y otros indicadores, mientras que, en otros, las variables no están elaboradas a escala municipal como sería imprescindible en un estudio de esta naturaleza. Con todo, y pese a estas limitaciones de partida, el tratamiento de la información disponible puede acercarnos, con un nivel de fiabilidad aceptable, a conocer el significado que la industria vallisoletana adquiere en relación con el conjunto regional.

Así, atendiendo al número de licencias de actividad, la ciudad de Valladolid se erige en el primer núcleo industrial de la región, seguido de Burgos, León y Salamanca, ya que concentra algo más del 22% de las actividades fabriles existentes en los centros urbanos industriales más importantes de la comunidad autónoma (ver FIG. 3)⁸.

La ausencia de fuentes a escala municipal sobre el valor de la producción, impide conocer realmente cuál es la contribución de la industria de la ciudad a la producción

⁸ Las cifras están referidas al número de actividades industriales sujetas al impuesto de actividades económicas (IAE). La fecha de referencia es 1 de enero de 2001. Fuente: La Caixa, Anuario Económico de España 2002.

regional. La información disponible sobre esta variable está elaborada a escala provincial con referencia al año 1999, lo que determina que la valoración sea necesariamente aproximativa y, al mismo tiempo, exige precisar cuál es el peso de la capital sobre su provincia. En este sentido, tal y como se refleja en la FIG. 4, en los municipios con una población superior a 1.000 habitantes se localizan más del 85% de las actividades fabriles de la provincia. En relación con éstos, la aglomeración urbana concentra las dos terceras partes, si bien, respecto al conjunto provincial esta proporción se aminora ligeramente. Por tanto, teniendo en cuenta que, en la distribución espacial de las actividades industriales, destaca de forma sustantiva el peso de los municipios centrales sobre el resto del territorio, es posible considerar como indicativa para la aglomeración urbana pero bastante aproximada, la cifra correspondiente al valor añadido bruto del sector industrial de la provincia sobre el total regional que representa el 22,1%, proporción que de nuevo la sitúa en el primer lugar de las nueve provincias castellano-leonesas.

No obstante, para lograr un mayor nivel de aproximación a la realidad de la industria urbana desde el punto de vista del valor

FIG. 4. Actividades industriales en los municipios de más de 1.000 hab. Provincia de Valladolid. Año 2001

	Extracción y transf. min. energ. y deriv. Ind. Química	Transf. de metales; Mec. precisión	Ind. Manufactureras	Total		% s/la provincia
				N.º	%	
Aglomeración urbana de Valladolid (Valladolid+municipios entorno)	159	450	849	1.458	65,3	56,4
Resto municipios > 1.000 hab.	88	165	523	776	34,7	30,0
Total municipios > 1.000 hab.	247	615	1.372	2.234	100,0	86,4
Total provincia de Valladolid	278	708	1.599	2.585		

Fuente: La Caixa, Anuario Económico de España 2002.

FIG. 5. Las mayores firmas industriales de Castilla y León localizadas en las aglomeraciones urbanas

Capital + municipios entorno	Empresas			Ventas en 2001		
	N.º	%	%/CyL	Valor (millones €)	%	%/CyL
Valladolid	101	31,1	14,4	14.760,63	68,5	54,7
Burgos	93	28,6	13,3	4.423,11	20,5	16,4
León	27	8,3	3,9	711,50	3,3	2,6
Ávila	7	2,2	1,0	520,39	2,4	1,9
Segovia	12	3,7	1,7	337,47	1,6	1,2
Salamanca	35	10,8	5,0	265,01	1,2	1,0
Palencia	24	7,4	3,4	218,58	1,0	0,8
Soria	14	4,3	2,0	181,41	0,8	0,7
Zamora	12	3,7	1,7	145,43	0,7	0,5
Total aglomeraciones urbanas	325	100,0	46,5	21.563,53	100,0	79,9
Total Castilla y León	699			27.002,52		

Fuente: Elaboración propia a partir del ranking de las 2.000 mayores empresas, *Castilla y León Económica*, n.º 81, febrero 2003.

económico de la actividad, cabe tomar como referencia las cifras correspondientes al volumen de ventas de las mayores empresas industriales de Castilla y León, recogiendo en la FIG. 5, únicamente las firmas localizadas en las aglomeraciones urbanas de la región (capitales de provincia y municipios del entorno cuya actividad industrial depende del municipio central)⁹. A la vista de los datos, resulta incuestionable la fortaleza económica de Valladolid donde se concentran casi un tercio de las firmas industriales y más de dos tercios del volumen de negocio

(14,4% de las empresas y 54,7% de las ventas respecto a Castilla y León), a una considerable distancia, por tanto, del resto de las aglomeraciones urbanas.

Ahora bien, para conocer los rasgos más significativos del tejido industrial de la ciudad, es necesario prestar atención a cuáles son los elementos que determinan sus características básicas, destacando, en primer término, que el peso de la actividad industrial en la economía urbana —que sólo puede ser interpretado de manera imprecisa en la medida en que, como se ha indicado, las

⁹ La revista *Castilla y León Económica* publica periódicamente el ranking de las 2.000 mayores empresas de la región. La información utilizada corresponde a la edición de 2003, en la que se recogen las sociedades mercantiles con un

volumen de ventas igual o superior a un millón de euros en 2001. De esta relación de 2.000 empresas, han sido seleccionadas exclusivamente las sociedades industriales que ascienden a un total de 699.

magnitudes económicas son de rango provincial—, se aproxima al 24% del valor de la producción total, frente al 70% que aglutinan conjuntamente las actividades terciarias y la construcción. La producción industrial de la ciudad se articula sobre una estructura empresarial cuyos perfiles más nítidos están definidos por la dicotomía entre el elevado número de empresas fabriles de muy pequeña dimensión y el potencial económico y laboral de las grandes unidades de fabricación, lo que pone en evidencia la debilidad de los umbrales intermedios en los que la presencia de firmas industriales de mediana dimensión está muy limitada.

Aunque la cifra de empleo es la variable comúnmente utilizada para estimar la dimensión de las empresas, el tamaño de las plantillas no siempre responde a la entidad real de las firmas puesto que, en determinadas ramas de fabricación, el valor de la producción puede estar dissociado del número de operarios que desempeñan las funciones industriales. La dificultad para acceder a la información estadística acerca de la cifra de negocio de las empresas o el valor de los activos impide frecuentemente establecer una tipología basada en criterios más rigurosos. Pese a todo ello, las carencias de las fuentes han sido parcialmente subsanadas recurriendo a la información proporcionada por la edición del ranking de las mayores empresas castellano-leonesas mencionado anteriormente. La clasificación de la tipología empresarial combina así dos variables —tamaño de las plantillas y

volumen de ventas— en tres umbrales, correspondientes a empresas pequeñas, medianas y grandes respectivamente.

El establecimiento de esta clasificación tipológica (ver FIG. 6) presenta, no obstante, una deficiencia en la medida en que, mientras que en el caso de las empresas de dimensión media y grande se computa la totalidad del censo, no ocurre lo mismo con las firmas de reducido tamaño, puesto que han sido consignadas aquellas que registran un volumen de ventas igual o superior a un millón de euros¹⁰. Con esta salvedad y a la vista de las cifras, se corrobora la posición hegemónica de las firmas de gran dimensión —situadas todas ellas entre las 50 mayores empresas industriales de Castilla y León—, en las que se concentra más del 85% de los ocupados en las actividades fabriles y cuya facturación supera el 90% de las ventas totales. Esta intensa capacidad aglutinante, sobreestimada en parte por la exclusión de un buen número de pequeñas empresas, está sin embargo mucho más estrechamente vinculada a la escasa presencia de las firmas de dimensión media en el tejido industrial vallisoletano, de tal manera que es la especialización fabril de las grandes empresas la que determina la orientación sectorial del sistema productivo de la ciudad.

Pues, en efecto, tres actividades sustentan de forma prioritaria la economía industrial urbana: la fabricación de vehículos, partes, piezas y componentes, la transformación de productos de alimentación y bebidas, y la producción de caucho, artículos de caucho y materias plásticas. Estos epígrafes sectoriales,

FIG. 6. Tipología de las empresas según su dimensión. Aglomeración urbana de Valladolid, año 2001

Tamaño de la empresa	Empresas		Empleo		Volumen de ventas	
	N.º	%	N.º	%	Millones €	%
Pequeña < 50 empleados y < 6 millones e	50	49,5	1.227	3,2	284,68	1,9
Mediana 50-250 empleados y 6-18 millones e	39	38,6	3.422	9,0	774,54	5,2
Grande > 250 empleados y > 18 millones e	12	11,9	33.554	87,8	13.701,41	92,8
Total	101	100,0	38.203	100,0	14.760,63	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de *Castilla y León Económica*, n.º 81 (*Las 2.000 Mayores Empresas*).

¹⁰ Véase nota 9.

en los que se inserta poco más de un tercio de las firmas industriales vallisoletanas, aglutinan conjuntamente el 95% de la cifra de negocio y generan el 87% de los empleos fabriles de la aglomeración urbana.

Entre ellos, destaca ostensiblemente la fabricación de vehículos y la industria de componentes de automoción que constituye, uno de los segmentos básicos del sistema. Inmerso en un fuerte crecimiento, en torno al él se articula un núcleo de intensa especialización sometido a profundos cambios tecnológicos y organizativos. En este sentido, cabe hacer referencia a la robotización de las plantas de montaje implantadas en la ciudad, el desarrollo de procesos de descentralización y externalización de diversos segmentos de fabricación, y la introducción de nuevos sistemas de organización del trabajo y de la producción fabril con el fin de introducir criterios de flexibilidad y elevar los niveles de productividad y competitividad en los mercados. Todo ello ha propiciado, al mismo tiempo, el incremento de las inversiones en la industria auxiliar suministradora de equipos y componentes y la implantación de nuevos centros de fabricación que otorgan un intenso dinamismo a la economía productiva de la ciudad.

Sin embargo, aunque el perfil empresarial dominante en estas ramas de actividad prevalentes está definido por el liderazgo de las grandes firmas, tanto el sector alimentario como otros epígrafes importantes en la estructura industrial de la ciudad, pero con un peso económico y laboral mucho menor —metalurgia y productos metálicos, fabricación de materiales de construcción, maquinaria y equipo mecánico, material y equipo eléctrico y electrónico...—, se articulan además sobre un considerable número de pequeñas empresas.

Con independencia de la adscripción a uno u otro sector, o de la entidad dimensional de la empresa, las firmas más dinámicas están desplegando durante los últimos años un amplio y diversificado elenco de estrategias empresariales que, en última instancia, determinan algunos de los rasgos más significativos del funcionamiento del sistema industrial de la aglomeración urbana. Sobresalen entre ellas, las acciones encaminadas a modernización de las factorías mediante la ejecución de inversiones para la renovación de la

maquinaria y bienes de equipo y la mejora de los sistemas de organización interna y gestión; así como el diseño y aplicación de planes operativos específicos que contienen medidas como el redimensionamiento de los niveles de escala y la adopción de sistemas de organización de la producción basados en los principios de la especialización flexible mediante la externalización de tareas y el desarrollo progresivo de sistemas de subcontratación, lo que a su vez favorece la emergencia de nuevas firmas especializadas en determinados segmentos de actividad.

Son muy significativas, asimismo, las estrategias empresariales dirigidas a la especialización de la producción en bienes industriales de mayor valor añadido y mayor contenido tecnológico que exigen la puesta en marcha de proyectos de innovación en los procesos y en los productos, bien desarrollados de forma individualizada o bien, de manera mucho más frecuente, en colaboración con otras empresas y centros tecnológicos. En esta misma línea, se inscribe también la implantación de sistemas de calidad que incluyen el control de los productos y la mejora de los procedimientos de gestión que gradualmente van siendo incorporados al funcionamiento de las empresas industriales, así como los planes específicos de calidad ambiental que algunas firmas están comenzando a diseñar y aplicar.

En un escenario de creciente competencia, estas directrices están estrechamente asociadas, en muchos casos, a la progresiva vinculación de las empresas asentadas en la ciudad con nuevos socios externos tecnológicos y financieros, y a la integración en grupos industriales de mayor rango, tanto de ámbito nacional como, sobre todo, de ámbito internacional. El desarrollo de proyectos de expansión exterior para la apertura de nuevos mercados, con el fin de afianzar la posición de las empresas en un espacio más competitivo, queda reflejado también en el fuerte impulso que ha experimentado entre 1995 y 2001 el ritmo de crecimiento de las exportaciones que registran cifras muy superiores al promedio de Castilla y León (*Anuario Estadístico de Castilla y León*, 2002), lo que demuestra la creciente inserción del tejido industrial vallisoletano en los mercados internacionales.

En este contexto, cabe entender que se produzca un acelerado incremento de la

demanda de servicios a la producción y servicios empresariales especializados, cuya expansión en la aglomeración urbana es bien patente durante los últimos años. Así, además de la descentralización por parte de las empresas de determinadas tareas productivas, una amplia diversidad de actividades que precisan una especialización ajena a la actividad central de la empresa industrial son progresivamente externalizadas (*outsourcing*) y subcontratadas con empresas de servicios. Con ello se persigue incrementar los niveles de productividad, mejorar la calidad y el control de los procesos, reducir costes de explotación, aumentar la capacidad de reacción y adaptación a los cambios, intensificar la flexibilidad en la organización y concentrar los recursos en el negocio principal de la empresa.

Entre las actividades que registran mayor demanda se encuentran las relacionadas con el mantenimiento, certificación y control de los equipos, la gestión de los recursos humanos, las tareas de formación de personal, el diseño de planes de calidad, seguridad y prevención de riesgos, los servicios informáticos y el mantenimiento de redes, o la realización de análisis de materias y productos. En este mismo sentido, la creciente complejidad de las tareas de distribución, logística y transporte está generando una fuerte demanda de este tipo de servicios por parte de las empresas industriales que derivan hacia los operadores logísticos estas actividades lo que, a su vez, exige la dotación de infraestructuras de calidad que favorezcan la competitividad del sistema productivo de la ciudad.

6. EL PARQUE EMPRESARIAL-TECNOLÓGICO VEREDA DE PALOMARES. ¿UNA PLATAFORMA LOGÍSTICA EN LA CIUDAD DE VALLADOLID?

La puesta en valor de la posición estratégica de la ciudad de Valladolid y su

entorno, en directa relación con el desarrollo de las nuevas infraestructura ferroviarias y el despliegue de nuevas estrategias locacionales —Puerto Seco— por parte de la autoridad portuaria del Puerto de Santander, constituyen uno de los mayores retos funcionales y urbanísticos a los que se ha enfrentado la ciudad en las últimas décadas. El punto de partida será, sin lugar a dudas, el soterramiento del ferrocarril de Alta Velocidad a su paso por la ciudad, previsto para el año 2006, ya que la consiguiente separación de tránsitos —mercancías y viajeros— provocará un incremento notable de la capacidad del primero —mercancías— al tiempo que aumentará la flexibilidad, la rapidez y la calidad de un modo de transporte que en la actualidad se encuentra sometido a las restricciones y servidumbres del tráfico de viajeros, pero que está llamado a desempeñar un papel crucial en el futuro¹¹.

La localización elegida para la nueva estación, el Sector 48 del PGOU, es equidistante a los grandes centros generadores de carga de la ciudad que, de forma espontánea en unos casos y planificada en otros, se han ido generando en la segunda mitad del siglo XX, conformando una suerte de *cinturón industrial* que rodea a la ciudad por el noroeste, norte y este, desde el Aeropuerto de Villanubla hasta el polígono de las Arroyadas en Boecillo, en el sur (ver FIG. 10). El primero ha venido mejorando notablemente en los últimos años a tal punto que las obras proyectadas garantizan un rápido tránsito hacia su conversión en aeropuerto alternativo a Barajas especialmente para operaciones de tráfico de mercancías; asimismo, se ha proyectado la construcción de un parque de empresas aeronáuticas en terreno situado entre la nacional 601 y la futura autovía a León, que el Ayuntamiento de Valladolid ha recalificado como suelo industrial, cambiando la anterior calificación de suelo rústico¹². El extremo sur del *cinturón industrial* se ubica en el polígono Industrial

¹¹ Baste considerar que en España el tráfico interno de mercancías se realiza en un 81,86% en camión, en un 11,56% en barco y en un 4,13% en ferrocarril. Parece difícil alcanzar el 30% marcado por el Estado. <http://www.gotcarga.com>.

¹² El artículo 26 de las directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su Entorno (DOTVAENT) en su

apartado «c» señala que se debe «...habilitar el entorno meridional del aeropuerto como espacio para el desarrollo de actividades económicas, estableciendo una reserva de suelo como área de desarrollo preferente, complementaria al desarrollo del corredor Valladolid-León propuesto. DOTVAENT, art. 36.

FIG. 7. Principales Hitos en el Cinturón industrial de Valladolid

1.	Aeropuerto de Villanubla
2.	Carretera de León-Gijón
3.	Lingotes Especiales
4.	Polígono industrial El Berrocal
5.	Carretera de Burgos, Centrolid y Mercaolid
6.	Michelin-Tafisa
7.	ACOR, Trancesa, Inespal, Industrial Tres Hermanos
8.	Polígonos industriales de El Esparragal y El Arenal (Santovenia)
9.	Industrial Las Arenas —sector 48— y Parque Empresarial-Tecnológico Vereda de Palomares —sector 49— ¿Plataforma Logística?
10.	Cuesta del Tomillo e Industrial Casasola
11.	Polígono de San Cristóbal
12.	Polígono Industrial El Carrascal
13.	Polígono Industrial la Mora (La Cistérniga)
14.	Renault España, Pinar de Jalón
15.	Las Arroyadas (Boecillo)

Fuente: Elaboración propia.

Las Arroyadas, en Boecillo (Parque Tecnológico de Castilla y León); fue inaugurado en abril de 1992 y tiene, tras la incorporación de su tercer recinto, una superficie de 119 hectáreas. Y, entre ambos —aeropuerto y parque tecnológico—, se localizan los grandes polígonos industriales de Valladolid y su entorno —El Berrocal, San Cristóbal, El Esparragal, La Mora— los polígonos en fase de construcción —El Arenal y el Carrascal—, los grandes enclaves industriales —Lingotes Especiales, Michelin, Tafisa y Renault España— y las áreas de implantación industrial espontánea de la Carretera de León e Industrial Casasola.

Según se ha previsto en el PGOU-2003, la plataforma logística se situará en una posición intermedia en el *cinturón industrial*, (ver FIG. 10) en el punto de mayor intermodalidad —conexión carretera y ferrocarril—, de forma que puede proporcionar servicio logístico tanto a la mercancía captada por el aeropuerto de Villanubla, a la que proceda de la actividad generada por la ciudad, a la que provenga por ferrocarril o carretera del puerto de Santander con destino a su Puerto Seco en Valladolid y la que se capte desde el sur,

tanto por carretera como por ferrocarril, aprovechando las necesidades de distribución y conexión de la Comunidad de Madrid con el norte y noroeste peninsular.

En la ubicación prevista, la plataforma de Vereda de Palomares, vinculada al Puerto seco de Santander y a la nueva estación de mercancías cumple, en una primera aproximación, dos de las cuatro condiciones básicas que precisa una infraestructura de estas características, a saber: tiene una localización estratégica en sistema viario ya existente y en ejecución —la ronda interior y exterior—, y cuenta con un operador —el Puerto Seco de Santander— que asegura la necesaria multimodalidad, pero que en cambio puede estar muy alejado del óptimo locacional al carecer de algunos atributos esenciales en toda plataforma logística.

En efecto, existe acuerdo entre los técnicos y operadores del sector de la logística en considerar que una plataforma logística sólo es atractiva si, además de los atributos señalados, dispone de suelo abundante para poder realizar con holgura todas las operaciones de carga y descarga vinculadas al modo dominante, que será el ferroviario y si ese suelo tiene posibilidades de ampliación, tanto para las actividades de transporte y



FIG. 8. Finca Palomares y vieja área industrial de Nicas y Endasa. ¿Un contenedor de futuro?: Puerto Seco, Estación de mercancías y Parque Empresarial Tecnológico

Fuente: Los autores.

logística propiamente dichas como para las actividades y servicios complementarios¹³; y también si dispone de espacios libres que aumenten el atractivo paisajístico y medioambiental del entorno. Debe ofrecer también suelo urbanizado a precio competitivo con relación a otras plataformas y a otras áreas industriales de la ciudad y debe disponer de una alta conectividad terrestre, por medio de las redes generales de autopistas, autovías y ferrocarril. Se considera también muy adecuado un emplazamiento que ponga en valor una zona de fachada para rentabilizar el «efecto escaparate» para todos los tránsitos, especialmente para el transporte por carretera. Y, a mayor abundamiento, debe dotarse de una organización y gestión eficiente que integre toda la oferta logística local-regional, con el objeto de hacer aumentar las economías de escala de la propia plataforma, facilitar la movilidad de las empresas y dar respuesta a la demanda de diversos tamaños y requerimientos técnicos de parcelas.

Utilizando una matriz DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) podemos realizar una primera valoración de la capacidad del término municipal de Valladolid para la implantación de las

actividades logísticas en la que destacan dos grandes fortalezas: la aparente idoneidad del emplazamiento —a corto plazo— y el valor de decisiones estratégicas como la de ubicar el Puerto Seco de Santander (ver FIG. 9); pero son, a nuestro juicio muy relevantes también las debilidades y amenazas, entre las que cabe destacar al menos tres: la proximidad al tejido urbano, la reducida superficie prevista para ubicar una plataforma, ya que las naves del ámbito propiamente logístico tienen que compartir espacio —con una edificabilidad de 0,50 m²/m²— con los nuevos talleres del ferrocarril, la nueva estación de mercancías, las playas de maniobra del Puerto Seco de Santander, y finalmente la excesiva diversidad funcional en el suelo previsto —residencial, industrial, transporte y distribución—, ya que dificultará sobremanera todas las operaciones necesarias en un área logística de dimensión supraregional.

7. UNA ALTERNATIVA DE FUTURO. VALLADOLID PLATAFORMA NORTE: CIUDAD LOGÍSTICA

Es sabido que cualquier infraestructura logística de cierta capacidad, inserta en un tejido urbano, puede ser una considerable fuente de problemas, ya que todas las diseconomías que esta actividad genera relacionadas con la intensidad de tráfico y la necesidad de consumir un elevado volumen de suelo para un o aprovechamiento relativamente bajo, quedarán inscritas dentro del perímetro urbano. A mayor abundamiento, al haberse optado en Valladolid por una localización intraurbana se tendrá que asumir una enorme paradoja, como es que la ciudad, que no ha sabido retener en la última década algunos usos —especialmente residenciales— ante los elevados precios del suelo y vivienda y la feroz competencia de los municipios de su entorno, se disponga, en cambio, a concentrar los nuevos usos relacionados con la logística, que son muy exigentes en suelo e infraestructuras de transporte, en el límite

¹³ A modo de ilustración, en la Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA) la zona ferroviaria (zona de clasificación de mercancías —30 vías paralelas con aproximadamente un kilómetro de longitud— estación y talleres de reparación) ocupa

76 hectáreas a las que hay unir 84 más que acogerán la Zona de Intercambio de Mercancías (CIM) que en estos momentos está operativa en Utebo, cerca de Pikolín.

FIG. 9. DAFO: Parque Empresarial Tecnológico Vereda de Palomares ¿Una plataforma logística en Valladolid?

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Posición geográfica estratégica. • Adecuado nivel de infraestructuras logísticas: aeropuerto, Centro Integrado de Mercancías, nueva estación de mercancías, Línea de Alta Velocidad. • Alta capacidad para generar tráfico de mercancías. Denso tejido industrial. • Creciente toma de conciencia de la relación entre competitividad y logística. • Próxima construcción del Puerto Seco de Santander. • Creciente presencia de operadores logísticos en Valladolid: Capital Regional. • Proximidad a la mayor infraestructura logística de España: Madrid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atomización del sector de operadores logísticos. • Escasa implicación institucional en la promoción-planificación de un gran centro logístico regional de carácter multimodal. • Escasa eficacia de las medidas orientadas a la reducción del precio del suelo industrial. • Espacio de crecimiento limitado por la Ronda interior y exterior, la nueva línea del AVE y un gran sistema general: el cementerio del Carmen. • Diseconomías derivadas de la proximidad al tejido urbano y de la congestión de la Ronda Interior —corredor de carga—. • Excesiva diversidad funcional en el suelo previsto —residencial, industrial-transporte y distribución—.
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Potenciación de la situación estratégica de Valladolid. • Elevado volumen de obra pública de la llamada «operación ferroviaria». • Adecuada estructura intermodal. • Colaboración entre los diferentes integrantes de la cadena de suministros. • Incorporación de nuevas tecnologías para garantizar la calidad de servicio. • Oportunidades para los operadores logísticos (especialización...). • Saturación de infraestructuras y congestión en el Norte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Excesivo consumo de suelo en el término municipal de Valladolid. • Precio del suelo elevado al haberse recalificado antes del inicio de las expropiaciones. • Falta de definición institucional sobre la estructura logística regional. • Competencia con los puertos Secos, C.I.T. y plataformas del entorno regional: Benavente, Ventasur —Venta de Baños—, Burgos...

Fuente: Elaboración propia.

de los términos municipales de Valladolid y Santovenia, a costa de una irreparable pérdida de suelo rústico —que fue de especial protección— y con el único argumento razonable de regenerar un área pequeña industrial obsoleta —Nicas y Endasa—.

De materializarse este proyecto de área logística ubicado entre la Ronda Interior y la futura Ronda Exterior, la imagen final de la ciudad será una suma de paradojas y contradicciones: estará formada básicamente por un núcleo central, compacto, ceñido por un extenso cinturón de actividad —industrial, logística, etc.— con no menos de 15 enclaves industriales y cerca de 200 Has de uso logístico-transporte-almacén; del otro lado de este cinturón industrial y logístico, la ciudad de Valladolid estará rodeada por una constelación de pequeños términos

municipales de carácter fundamentalmente residencial —e industrial en algún caso— formada por todos los que integran el «entorno» de Valladolid delimitado en las Directrices de Ordenación de Valladolid y su Entorno, aprobadas por Decreto 206/2001, de 2 de agosto¹⁴. Ahora bien, es evidente que la actividad logística no sólo es tributaria del dinamismo de una ciudad; lo es también y sobre todo, de las infraestructuras de transporte —Autovía de Castilla, by-pass ferroviario— y de un correcto emplazamiento de los puntos de ruptura de carga; y estos no deberían estar condicionados, en su ubicación, sólo por la necesidad de regenerar eriales industriales —Nicas, Endasa—, o de ubicar una nueva estación de mercancías dentro del término municipal de Valladolid, sino por criterios de oportunidad, eficiencia, y futuro¹⁵.

¹⁴ Forman el ámbito de las DOTVAENT los municipios de: Cigales, Santovenia de Pisuerga, Cabezón de Pisuerga, Fuensaldaña y Mucientes, por el valle del Pisuerga hacia el norte, Renedo de Esgueva, Castronuevo de Esgueva, La Cistérniga y Tudela de Duero hacia el este, por los valles del Duero y la Esgueva, Laguna de Duero, Boecillo, Aldeamayor de San Martín, Viana de Cega, La Pedraja de Portillo, Valdestillas y Villanueva de Duero, hacia el sur (Tierra de Pinares), y Simancas, Arroyo de la Encomienda, Geria, Ciguñuela, Zaratán y Villanubla hacia el oeste, al otro lado del Pisuerga.

¹⁵ La conversión en urbanizable de suelo rústico de especial protección, se inicia con el expediente 02/2002 de 16 de agosto, relativo a la modificación puntual del PGOU de Valladolid entre la Ronda Interior y exterior al Norte del Esgueva. Mediante esta operación se han descatalogado nada menos que 470 Has de suelo no urbanizable protegido nivel 2 (N2) definido como «... áreas de alto valor agrícola actual o de las que potencialmente se pueda obtener una elevada productividad (art. 283)». La mayor parte de este suelo corresponde a grandes fincas agrícolas de regadío: Palomares, Las Arenas, Simancas Ganadera y Entre Esguevas.

Conscientes de la importancia de este fenómeno, las Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su Entorno señalan que «... las políticas de transporte tendrán en cuenta que el corredor que conecta por carretera Francia y Portugal (carretera E-80) y por ferrocarril Madrid y Lisboa con la frontera francesa (eje Irún-Pampilhosa) es uno de los grandes ejes europeos de comunicación y también uno de los corredores mixtos más importantes de la Península Ibérica, cuya relevancia como instrumento de comunicación de evidente carácter internacional debe ser aprovechada»¹⁶. En el mismo sentido se señalan que «... las Áreas Urbanas Especiales de servicios al transporte ligadas a las mercancías se ubicarán prioritariamente sobre las grandes infraestructuras de transporte y con un criterio estratégico que facilite el intercambio modal»¹⁷.

Es evidente que cualquier propuesta para la ubicación de una plataforma logística en la provincia de Valladolid, tendría necesariamente que considerar estas reflexiones y en particular la alta densidad de tráfico de mercancías en la N-620 y las inversiones industriales ejecutadas en la Región en los últimos años, en el corredor Valladolid-Palencia-Burgos. Si así se hiciese, quedaría fuera de toda duda que la plataforma logística de Valladolid, que no hay que concebirla exclusivamente al servicio de la actividad de la ciudad, bien podría ubicarse a lo largo del doble eje de Ferrocarril y Autovía de Castilla, en el entorno de Valladolid, a una distancia que no genere mayores impactos en el saturado término municipal de Valladolid y tomando como referencia la distancia a la que están ubicadas los enclaves, relativamente autónomos, ocupados por las grandes plataformas europeas vinculadas a alguna gran aglomeración urbana¹⁸.

La nueva plataforma norte, que denominaremos *Valladolid Plataforma Norte* dispondría de más suelo, se constituiría en una auténtica *ciudad logística*, estaría

ubicada en un entorno de mayor calidad ambiental —la Ribera del Pisuerga—, vería reforzado el efecto escaparate al ubicarse al pie de la Autovía de Castilla (E-80) y ocuparía el centro de gravedad de un área de actividad de gran densidad demográfica —cerca de medio millón de habitantes— y empresarial: la ciudad de Valladolid, el Puerto Seco de Gijón-Avilés —Ventasur— en Venta de Baños y la ciudad de Palencia y su entorno (ver FIG. 10). Dispondría de suelo abundante y con posibilidades de ampliación, tanto para las actividades de transporte y logística propiamente dichas, como para las actividades y servicios complementarios actuales y futuros del sector de la logística y transportes; y podría ofrecer suelo urbanizado o naves en alquiler a precio muy competitivo con relación a otras plataformas cercanas, a otros Centros Integrados de Transporte y a otras áreas industriales de la ciudad¹⁹. Se trata, por otro lado, de un ámbito que ha ignorado sus instrumentos de protección, particularmente el plan Especial de Protección del Medio Ambiente de Soto de Aguilarejo, en el que se han instalado diversas *graveras* que provocan una indudable agresión medioambiental y paisajística y en el que se ha empezado a explotar el «efecto escaparate» al ubicarse, apoyadas en la autovía de Castilla, diversas naves industriales y almacenes dentro de los términos municipales de Cabezón de Pisuerga y Cigales, constituyendo la solución de continuidad con el de Valladolid.

Esta propuesta de ubicación no persigue otro objetivo que suscitar un debate acerca del modo de hacer compatibles las nuevas necesidades espaciales relacionadas con la logística y las exigencias medioambientales propias de un término municipal como el de Valladolid, caracterizado, en el pasado, por un crecimiento urbanístico voraz, depredador y, por tanto, cada vez más frágil. Obviamente la propuesta gráfica que, con la denominación Valladolid Plataforma Norte se reseña en la FIG. 10, es absolutamente teórica y por tanto aproximada; no es este el

¹⁶ DOTVAENT, artículo 24, apartado 2.

¹⁷ DOTVAENT, artículo 57, apartado 6.a

¹⁸ Las plataformas de las ciudades de Lille, Nancy, Beaune, entre otras, se ubican a una distancia del orden de los 15 a 25 km. <http://www.parcolog.fr>.

¹⁹ En la Plataforma Logística de Zaragoza, la zona ferroviaria (zona de clasificación de mercancías —30 vías paralelas con aproximadamente un kilómetro de longitud— estación y talleres de reparación) ocupa 76 hectáreas a las que hay unir 84 más que acogerán la Zona de Intercambio de Mercancías (CIM) que en estos momentos está operativo en Utebo, cerca de Pikolín.

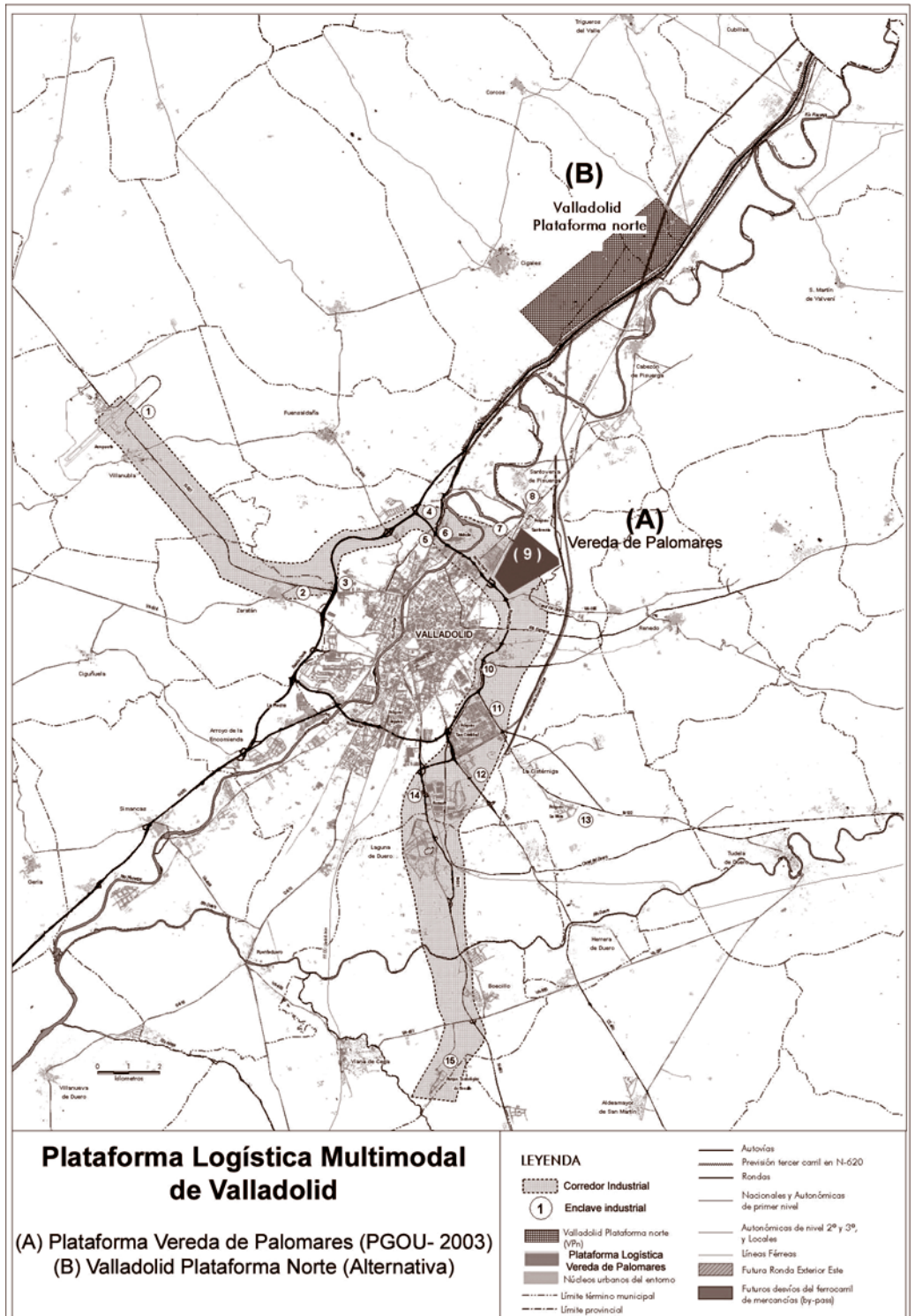


FIG. 10. Plataforma Logística de Valladolid. Ubicación propuesta en el PGOU-2003 (A) y una posible alternativa en el Norte (B)

Fuente: Elaboración propia.

lugar para determinar ni su ubicación concreta, ni su dimensión, ni el impacto medioambiental, ni su coste; pero sí es urgente comenzar a considerar el alcance de algunas decisiones de gran trascendencia como la ubicación del Puerto Seco de Santander en Valladolid y la estrategia regional en lo relativo a la puesta en valor del corredor Valladolid-Palencia como verdadero espacio de oportunidad y al aprovechamiento de las ventajas locacionales inherentes a la estratégica situación de Castilla y León en la futura red viaria y ferroviaria peninsular de alta velocidad y alta capacidad.

En todo caso, de materializarse, se estaría desarrollando una estrategia similar a la desplegada por Arasur —la plataforma

logística de Álava— que se localiza en Rivabellosa el contacto con el límite provincial burgalés y que le permite ubicar el puerto seco de Bilbao, mediante lanzaderas, a las puertas de la Comunidad de Castilla y León, y en el pasillo que conectará el citado puerto con el área Logística de Aragón (PLAZA) y con la Zona Franca de Barcelona²⁰. Una acertada decisión, en la que no primaron fundamentos de carácter local, sino estrategias de futuro, de carácter marcadamente regional e internacional, aun a costa de trasladar a otra comunidad autónoma, al entorno de Miranda de Ebro, en el norte de la provincia de Burgos —Castilla y León—, parte de los impactos negativos inevitablemente asociados a estas grandes infraestructuras.

BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID: *Adaptación del PGOU a la ley 5/1999 de Castilla y León, Memoria 26/02/03 Aprobación Provisional*.
- BAVOUX, J. J. & J. B. CHARRIER (1994): *Transports et structuration de l'espace dans l'Union Européenne*, Masson, París.
- BRUNET, R. (1993): «L'enjeu du transport», en *L'Espace géographique*, n.º 22: 219-232.
- CASANOVAS, A. & LL CUATRECASAS (2001): *Logística empresarial*, Gestión 2000, Barcelona.
- CASTILLA Y LEÓN ECONÓMICA, N.º 81 (2003): *Las 2.000 mayores empresas*.
- DOTVAENT (1998): *Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su entorno*, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Castilla y León.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (1999): *Los centros de transportes de mercancías en España: conceptualización, elementos a considerar en relación a su ubicación y contribución al potenciamiento de la intermodalidad*, Madrid.
- FARRÁN, J. & al. (1996): *Distribución y logística*, Eunsa, Pamplona.
- FUNDACIÓN BBV: *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Año 1995 y avances (1996-1999)*.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J. (1997): «Transporte combinado y actividades logísticas: el marco jurídico

de los servicios ferropuertos», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales XXIX (111)*: 115-125.

- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Anuario Estadístico (2002)*.
- LA CAIXA: *Anuario Económico de España (2002)*.
- LA LOGÍSTICA EN ESPAÑA (2001): *Estudio de Situación 2001*, Consorcio de la Zona Franca de Barcelona y centro español de la Logística.
- MANERO, F. & H. PASCUAL (1998): «Castilla y León ante el cambio industrial: ajustes productivos y estrategias de desarrollo», en *La Economía de Castilla y León ante el siglo XXI*: 109-165, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Castilla y León.
- PRIDA, B. (1999): *Logística de aprovisionamiento. El cambio en las relaciones proveedor-cliente, un nuevo desafío para la empresa del siglo XXI*, MacGraw-Hill, Madrid.
- SAVY, M. (1993): *Logistique et territoire. Le nouvel espace des transports*, Reclus, Montpellier.

WEB

- <http://www.gotcarga.com>
<http://www.fcavn.es>
<http://magno.uab.es>
<http://www.puntolog.com>
<http://www.parcolog.fr>

²⁰ El Centro Logístico de Arasur se convertirá en la empresa más grande de Álava, al albergar en sus instalaciones a más de diez mil trabajadores. La inversión prevista en los próximos cinco años será de 240 millones de euros (40.000 millones de pesetas) en el que participarán, además de la sociedad gestora, las empresas que deseen instalarse en los más de 1.500.000 metros cuadrados. De esos 240 millones la inversión institucional será de 30 millones de euros en el

proceso de urbanización, el resto correrá a cargo de empresas de carácter privado. Las áreas funcionales previstas del Centro Logístico de Álava ARASUR son: Área de apoyo a las actividades portuarias; Centro de Almacenamiento, Regulación y Distribución; Centro de Transbordo Intermodal; Centro de Transporte de Flotistas; Centro de Tránsito Internacional; y Centro Administrativo y Comercial.
<http://www.alavaagenciadesarrollo.es>.

Abstracts

Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

The Effects of the European Union Regional Policy on the Scope of Infrastructures. The Contribution of the CSF to Objective I for Regions During 2000-2002

R. MÍNGUEZ FUENTES & C. AGUADO MARISCAL

The paper explains how present-day regional policy in backward regions in the European Union is implemented through the Communitarian Support Framework (CSF) 2000-2006. During its first triennium, it has proved itself a strong financial injection for the fulfilling of the basic strategic targets for the Spanish regions falling within Objective 1 of European regional policy. In particular, the explicit attention to the scope of infrastructures in the mentioned CSF has had an outstanding influence on policies having to do with the endowment of social and transport infrastructures in these areas of Spain. From the observation and comparison of the evolution of infrastructures, and the boost here undergone in the period relevant and pertinent conclusions as tot the results of the Community's regional policy on infrastructures of territories Objective 1 can be drawn.

Urban Development in the Peripheral Regions of the New Europe. The City of Vigo Case in Galicia, Spain

A. VÁZQUEZ BARQUERO

The paper discusses the development of peripheral cities in a world where both globalization and economic integration are ever more the order of the day. The paper argues that the dynamics of peripheral cities and regions are not only a question of accessibility and the territory's potential for development, arguing that the truly central question lies in the functioning of the forces of development, namely the productive set up, the diffusion of innovation, the territory's urban development and changes and the capacity for adaptation of the institutional system. These are here held to be interdependent growth forces that generate externalities and reduce production costs through their reciprocal interaction thus giving drive to the development processes. The author's position is based upon an analysis of the dynamics of the urban region of Vigo in Galicia, a peripheral region of the European Union.

The Common Weal and Contact Democracy (Démocratie de Proximité)

R. HOSTIOU

The author holds that traditionally any recourse to compulsory purchase can only justify itself in terms of an appeal to the requirements of the Common Weal, this being traditionally the only valid argument open to the powers-that-be against the sacred and inviolable rights of private real estate ownership. It is also traditionally held that the grounds for any such purchase must be established and, were this to be necessary, justified by said powers and only these in Law. The articles of the Law of «Démocratie de proximité» 27/02/2002 in no way alter this state of affairs unless it be in a minor shift in the sense hitherto given to what is or is not the Common Weal. Under the pressure of the ever wider all for the defence of the environment there is an explicit recognition of the right of citizen participation in this issue and a broadening of the competencies of the National Commission to convoke public debate here and thus strengthen a general perception of a greater transparency in the choices to be made for any initiatives touching upon this sensitive area. Otherwise, the wish of locally elected representatives to control process that as often as not still escapes their control has led to a re-regularization of the filling for projects process a modifying of the grounds for any alleging of public utility. The author makes plain that none of these measures could be in any way considered far-reaching.

The Necessary and Urgent Need for Slum Rehabilitation in Latin America

J. SALAS SERRANO

The accelerated degradation of the standard of living particularly as to housing and the habitat in general in Latin America, is beyond any shadow of doubt one of the most lacerating problems that the American continent suffers. The latest official statistics drawn up for the United Nations World Conference on Cities, Habitat II (1996), have shown up the importance of the problem in its quantitative aspects—more than 150 million people extremely ill-sheltered— as well as such a profound physical deterioration, as would call for a budget outlay of more than 171,000 million \$USA to allay. The author maintains that growing interest towards a palliating the situation on the part of multilateral organisms and of some national governments is to be felt, this though the putting into effect of programs and projects aimed at improvement in brink of disaster districts. For their conceptual base such programmes share the new paradigms proper to non-conventional housing policy, this being focussed straight on the fight against poverty. The projects, undertaken with a multi-sectorial approach ambition the achieving of objectives such as: a bettering of public health, the putting of limits on vulnerability, the promotion of the household economies, the improving of local security and social promise amongst many others.

On the Fair Sharing Out of Benefits and Obligations in Colombia, this with Some Reference Made to Japanese Experiences As to the Same Question

A. C. PINTO CARRILLO

The paper addresses itself to an analysis of the bringing in of the principle of a fair sharing out of obligations and benefits in the field of Town and Country Planning in Colombia, drawing here special attention to the administrative instruments and procedures for putting initiatives into effect within the terms of a given territorial planning. Said analysis is undertaken in parallel with another such that considers how this same issue of equity has been approached and resolved in Japan and Spain, this to the end of highlighting those points that make these particular to and viable within their town and country planning, economic, social and political contexts. The paper is rounded out by some considerations as to what should be the proper national and local issues proper to establishing a similar approach in a Colombian context.

From Taylorization Through to the Structuring of the Territory of the Autonomous Region of Valencia. New Urban Networks and Hierarchies

G. PONCE HERRERO

Urban growth and industrialization have ever gone hand-in-hand. The spatial organization of the economic set up of Valencia was born of this marriage. Comparative advantage rather than policies for any sector let alone regional planning were drive and enough for the burgeoning growth of her cities, this for sure, marked by a marked specialization in their products. The crisis that hit sub-sector manufacturing there has led to a restructuring process and a coming into line with new co-ordinates. At the macro-economic level, Post-Fordism is making itself felt spatially throughout the region ranging new sectorial demands against regional territorial planning whereas at the micro-economic one, local public strategies along with private business sector others have made of the territory of the region a sought after commodity considered as being an economic space that generates concrete economic resources and value. The paper centres upon an analysis of the industrial change and urban undergone from taylorist structures on to post-fordian and neo-fordian others and how these have been impinged upon by regional policy (keynsian and neo-liberal) and again individualized novel local strategy. The crisis in modern planning is thus presented to highlight the modalities of post-modern city industry. An attempt is thus assayed to rate the consequences of the distinct policy approaches to the question of regional vertebration in terms of their upshot for territorial equity.

The Urbanizing Agent, Myth and Reality

G. R. FERNÁNDEZ

The author begins by declaring that the contribution to town and country legislation that the Law/6/94 for the Regulating of Town and Country Planning Activities in the Autonomous Region of Valencia by which market forces were brought into the private sector process of production to this end within the city has been that of a revulsive upon Spanish Town and Country Planning Legislation. The figure of the urbanizing agent as a recognized agent of the public administration, the experience gathered as a consequence of his exercise of office and the results consequent upon this as within the Community of Valencia have thrown into relief the advantages and shortcomings of the same and this has led, in turn, to the creation of Public Opinion on the matter that often marries ill with the facts of the same. The author feels this to be the upshot of the relative complexity that this novel figure represents as within the planning process at its tendering phase, the three-fold relations as between the Administration, owners and urbanizing agents, the astonishing absence of any approval expressed for the progress as within the regulating process that the figure might have represented over the last ten years and the expansive social and economic and urbanistic dynamics that have marked this same period. All the foregoing circumstances are thought to have contributed to a distorted comprehension of this figure's fact, this at times laudatory to a degree, at others dismissive to the same, but in neither case to an authentic and objective appraisal as such. The author thus felt in writing this paper that there was a call for an analysis of this figure grounded upon contrasted and factual data and that this should seek the greatest objectivity and clarity of explanation possible. Only thus, he argues could a fresh understanding from a warrantable standpoint of this novel figure be achieved despite the unconscious or wilful misunderstanding that has been treated with to date.

The Opportunities Offered by and the Problems Raised by Logistic Infrastructures in the Urban Planning Context: Valladolid as a Case in Point

B. CALDERÓN & H. PASCUAL & L. J. PASTOR

The paper informs us that due to the developing of the high velocity railway network, Valladolid is going to consolidate its function as a connecting nucleus as within the general transport infrastructure of the North Western zone of the Iberian Peninsula. This will offer many advantages for the locating there of a multimodal logistic platform —be it in Valladolid or in the villages thereabouts— that could well compete with the logistic infrastructure of other Spanish regions. This platform could likewise contribute to solving the industrial and transport problems of the city itself.

Observatorio inmobiliario

Vivienda. En puertas de un cambio cíclico

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

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

«El contenido de las Actas del Federal Open Market Committee de la Reserva Federal indica que algunos miembros de dicho comité revelaron su preocupación por el hecho de que haber mantenido unos tipos de interés tan reducidos, durante tanto tiempo, puede haber contribuido a una excesiva toma de riesgo no sólo por los inversores, sino también por los propietario-ocupantes de las viviendas.»

The Wall Street Journal,
«Housing plays influential role in rate policy»
18 de enero de 2005

I. RESUMEN-INTRODUCCIÓN

En 2004 la economía de Estados Unidos creció en un 4,4%, destacando también en dicho año el papel creciente desempeñado por la economía de China en la evolución de la economía mundial. El mayor crecimiento de la economía norteamericana estuvo acompañado por unos mayores desequilibrios, visibles en la mayor inflación y, sobre todo, en la amplitud alcanzada por los déficits público y de balanza de pagos. El comportamiento de la eurozona volvió a desentonar respecto de la evolución seguida en 2004 por la economía mundial, en la que destacó sobre todo la fuerte expansión del comercio mundial. La importante devaluación del dólar en 2004 frente al euro

reflejó los citados desequilibrios de la economía de Estados Unidos, pero contribuyó también a deprimir más el crecimiento de la eurozona. Los mayores precios del petróleo se dejaron sentir en forma de una mayor inflación, aunque no afectaron el perfil positivo de la economía mundial en 2004.

La economía española creció en torno al 2,6%-2,7% en 2004, destacando la fortaleza de la demanda interna, mientras que la aportación negativa del resto del mundo detrajo en torno a punto y medio al crecimiento del PIB. La evolución del empleo fue muy positiva en 2004, reduciéndose hasta el 10,5% la tasa de desempleo. La aceleración de los precios de consumo mantuvo elevado el diferencial de inflación de España con el resto de la eurozona, mientras que el déficit

público fue bastante moderado. El elevado déficit corriente de la economía española revela que el modelo de crecimiento de los últimos años, apoyado sobre todo en el consumo y en la inversión en vivienda, puede estar encontrando resistencias crecientes como para seguir confiando en exclusiva en el mismo, a la vista de la posible pérdida de competitividad que refleja la evolución de algunos indicadores.

En 2004 se creó en España el Ministerio de la Vivienda, actuación que reflejó la preocupación del nuevo gobierno por las consecuencias sociales derivadas del encarecimiento de la vivienda. El nuevo gobierno amplió el contenido del programa previsto para 2004 en el Plan 2002-2005, creó nuevas actuaciones protegidas en el plan ampliado destinadas a facilitar el acceso a la vivienda en alquiler, y también amplió el marco de financiación inicialmente programado. En enero de 2005 se ha anunciado que en este ejercicio entrará en vigor un nuevo Plan de Vivienda plurianual, con lo que la duración del Plan 2002-2005 se ha limitado a tres años.

En cuanto a la evolución del mercado inmobiliario en 2004, las escasas estadísticas disponibles sobre el comportamiento de dicho mercado confirman que las transacciones de viviendas y de terrenos volvieron a crecer con intensidad en el pasado año. Las viviendas iniciadas debieron situarse en torno a las 650.000 (630.000 en 2003), destacando el hecho de que el número de viviendas terminadas puede haber superado las 550.000 en 2004. Los elementos menos positivos de dicha evolución fueron el descenso de las inversiones extranjeras en inmuebles y la desaceleración registrada en el número de hogares creados en dicho año.

El crecimiento de los precios de las viviendas parece haberse desacelerado en la segunda mitad de 2004, avanzando los tasadores un aumento interanual del 14% en 2004 (17,3% en 2003). Las nuevas estadísticas de precios de las viviendas publicadas por notarios y registradores han presentado unos resultados agregados equivalentes a los hasta ahora disponibles procedentes de las tasaciones, aunque los niveles de precios de dichas nuevas estadísticas resultan inferiores en términos absolutos a los derivados de las tasaciones. El comportamiento de los precios de las

viviendas en la segunda parte de 2004 apunta hacia un ritmo menos intenso de las ventas de viviendas, en especial de las viviendas destinadas a residencia secundaria. A pesar de lo anterior los niveles alcanzados por las ventas y el ritmo de aumento de los precios son muy superiores a los correspondientes al período inmediatamente anterior al de auge inmobiliario de 1998-2004.

La intensidad alcanzada por las nuevas alzas de los precios de las viviendas en 2004 volvió a aumentar el esfuerzo de acceso preciso para acceder a una vivienda en España, acentuándose dicho problema en las zonas más urbanas, a pesar de los nuevos descensos registrados en dicho año por los tipos de interés. Destacó también la persistencia de unos aumentos muy acusados en el volumen de los créditos concedidos para la promoción y compra de vivienda. Todo apunta, pues, a que en los últimos meses de 2004 debió cambiar el perfil del mercado inmobiliario en numerosos segmentos del mismo, aunque el cambio debió variar bastante según el tipo de vivienda y de mercado.

2. LA POSITIVA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA EN 2004

En 2004 el PIB de los países de la OCDE aumentó en torno al 3,6% (2,2% en 2003), y también fue mayor que en 2003 el crecimiento en los países en vías de desarrollo. En 2004 se confirmó el papel creciente de la economía de China en el conjunto de la economía mundial. Se reforzó en dicho año el papel motor de la economía de Estados Unidos, cuyo ritmo de crecimiento fue del 4,4% (3% en 2003). Dicho crecimiento se apoyó sobre todo en la expansión de la demanda interna, dentro de la cual destacó sobre todo el fuerte auge del consumo privado, de la inversión en vivienda y de la inversión empresarial en capital productivo.

El crecimiento de Estados Unidos (4,4%) volvió a superar ampliamente al de la eurozona (1,8%) (FIGS. 1 y 2), pero dicha evolución positiva estuvo acompañada de un acentuamiento de los desequilibrios básicos. Los mayores precios del petróleo de 2004 aceleraron el aumento de los precios de consumo de la economía de Estados Unidos hasta el 3,3% (1,9% en 2003). Más relevante

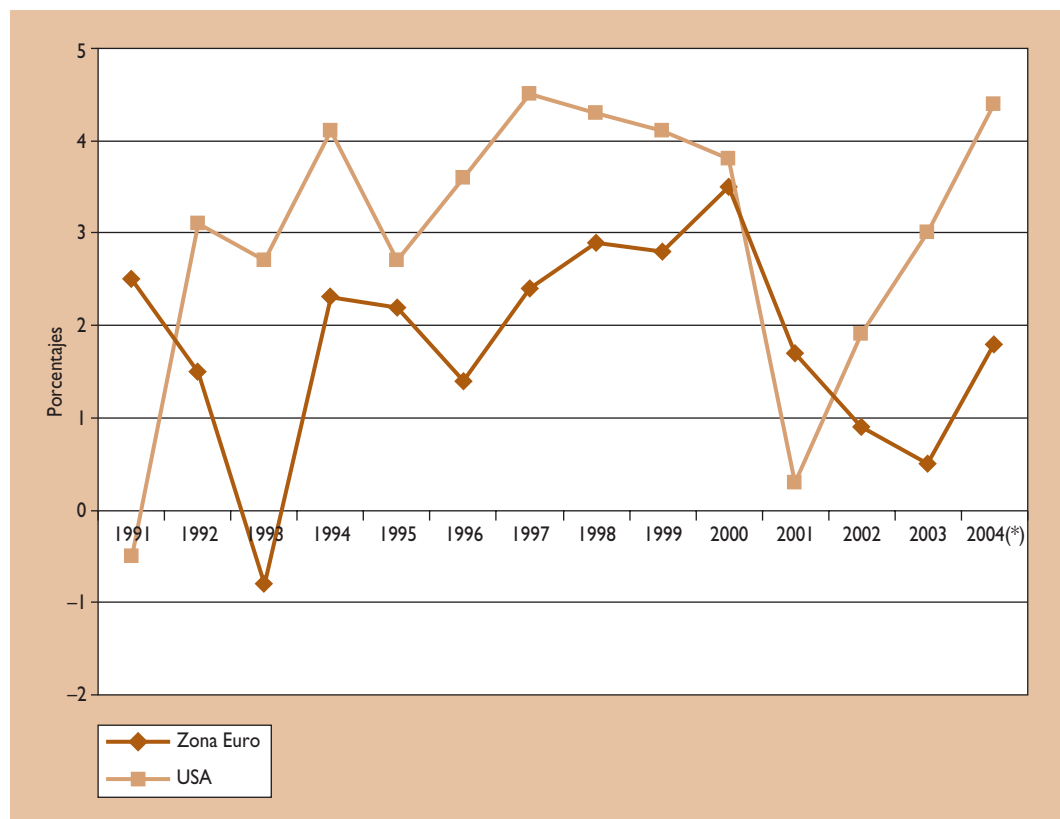


FIG. 1. PIB. Crecimiento real anual. Zona Euro y Estados Unidos

(*) Previsión.

Fuente: OCDE y BCE.

fue la magnitud alcanzada en 2004 por el déficit de las administraciones públicas, el -3,6% del PIB, cuya evolución ha sido consecuencia del signo expansivo de la política económica de la administración Bush. La reducción de impuestos directos y la fuerte expansión de los gastos de defensa, junto a la persistencia de unos tipos de interés reducidos, han sido las piezas destacadas de dicha política.

El déficit corriente exterior de la economía norteamericana se ha aproximado al 6% del PIB en 2004. Dicha circunstancia ha profundizado el endeudamiento exterior de dicha economía y ha sido un factor impulsor de la fuerte devaluación del dólar frente al euro en 2004 (el euro se revalorizó frente al dólar en un 10% en 2004). El ajuste citado implica que el euro ha vuelto a concentrar la mayor parte del ajuste en la cotización del dólar derivado del déficit exterior, puesto que los países asiáticos, en especial los diferentes

a Japón, han preferido soportar un fuerte aumento de las reservas en dólares en 2004 en lugar de permitir se revaluen las respectivas paridades.

En 2004 la Reserva Federal de Estados Unidos elevó el tipo de intervención en el corto plazo desde el 1% hasta el 2,25%, mientras que los tipos de interés a largo plazo permanecieron estables, como lo revela el que el tipo de interés de los bonos del tesoro a diez años terminase el año en el 4,2%. La evolución estable de los tipos a largo plazo sorprende, a la vista de la magnitud de los déficits exterior y público de Estados Unidos y la ya citada devaluación del dólar en este año. De la evolución de los tipos de interés en 2005 depende en gran parte el comportamiento de la propia economía estadounidense en este año, especialmente en lo relativo a la evolución de las cotizaciones bursátiles y al comportamiento del mercado inmobiliario.

FIG. 2. Tasas reales de crecimiento anual 2004. Estados Unidos, Zona Euro, España

Macromagnitudes	Zona Euro	USA	España
1. Consumo privado	1,1	3,8	3,6
2. Consumo Público	1,5	1,8	4,5
3. F.B. de capital Fijo	1,7	8,9	4,2
3.1. Inversión Pública	0,0	3,4	
3.2. Inversión en vivienda	1,8	9,5	
3.3. Inversión no residencial	2,4	10,3	5,5
4. Demanda interior	1,7	4,7	4,6
5. Exportaciones netas(*)	0,1	-0,6	-1,5
6. PIB, precios mercado	1,8	4,4	2,6
Empleo. Ocupados	0,4	0,9	2,1
Desempleo(% activos)	8,8	5,5	10,5
Precios. Deflactor PIB	1,9	2,0	3,7
Balanza Pagos C/C %PIB	0,7	-5,7	-5,0
Deficit AA Públicas, corregido del ciclo (% PIB)	-2,0	-3,6	-0,8
	Previsiones, 2004-2005 (%)		
	2004	2005	
PIB, crecimiento real			
OCDE	3,6	2,9	
Estados Unidos	4,4	3,5	
Zona Euro	1,8	1,9	
España	2,6	2,7	

(*) Aportación al aumento del PIB.

Fuente: OCDE, *Perspectivas económicas*, noviembre, 2004. BCE, *Boletín Mensual*, diciembre, 2004.

Las previsiones apuntan a una desaceleración del crecimiento de la economía de Estados Unidos desde el 4,4% de 2004 hasta el 3,5% en 2005, que todavía es un crecimiento muy significativo, especialmente a la vista de la dimensión de dicha economía. Dichas previsiones señalan también la posible elevación de medio punto en los tipos de interés a lo largo de 2005 en los tipos de interés a largo. La evolución positiva en 2004 de la inversión productiva implica la superación de las difíciles condiciones creadas tras el cambio espectacular de expectativas de 2001. El comportamiento de los precios del petróleo, la evolución del dólar y la incidencia del posible encarecimiento del crédito son las principales incógnitas que se abren en 2005 para la economía de Estados Unidos, de cuya evolución depende en gran parte el comportamiento general de la economía mundial.

El crecimiento de la Zona Euro fue del 1,8% en 2004, más entonado que el modesto 0,5% de 2003. Dicha evolución resultó un tanto

decepcionante, a la vista del marco general de mayor crecimiento económico general y de fuerte aumento del comercio mundial que supuso 2004. Sólo la inversión productiva mejoró con claridad en la eurozona, cuya evolución pasó desde el -0,6% de 2003 hasta el 1,7% en 2004. Las economías con mayor peso dentro de la eurozona, las de Alemania, Francia e Italia, no registraron un avance significativo en dicho año. Destacó sobre todo la persistencia de buen comportamiento en las exportaciones de Alemania, donde fue la demanda interna la que debilitó sensiblemente el ritmo de crecimiento. Dicho comportamiento deprimido de la demanda interna se derivó sobre todo de las incertidumbres creadas en los agentes sociales sobre la trascendencia de los cambios estructurales destinados a mantener la competitividad en un marco de creciente globalización.

La fuerte revalorización del euro en la segunda parte de 2004 afectó negativamente al crecimiento de la eurozona, al frenar el

aumento de las exportaciones, que es el componente más dinámico de la demanda en el conjunto de dicha área económica. La previsión de crecimiento de dicha área para 2005 es del 1,9%, según el Banco Central Europeo. La redacción definitiva que se le de al Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento contribuirá también a confirmar el perfil definitivo de la política económica en el conjunto del área en cuestión, aunque la relación entre el nuevo contenido de dicha norma y la situación de las expectativas dista de ser clara.

La economía española debió crecer en 2005 en torno al 2,5%, apoyándose también dicho crecimiento en una expansión de la demanda interna superior al 4%. El consumo privado, la inversión en vivienda y la inversión productiva empresarial tuvieron un comportamiento muy entonado en 2005, mientras que el sector exterior efectuó una relevante aportación negativa a dicho crecimiento, cuyo alcance se situó en torno al -1,5%. La apreciación ya

citada del euro, el diferencial de inflación, la pérdida de competitividad en materia de turismo, el sacrificio de suelo destinado a actividades productivas a favor de la construcción residencial, explicaron, entre otros factores, el aumento sensiblemente menor de las exportaciones respecto del comercio mundial en 2004 y la sensible aportación negativa al crecimiento del resto del mundo en la actuación de la economía española en el pasado año.

El diferencial positivo de crecimiento de la economía española respecto del conjunto de la eurozona se redujo en 2004 hasta 0,8 puntos porcentuales (dos puntos en 2003) (FIGS. 2 y 3). El empleo creció en torno al 2,1%, tres décimas más que en 2003, reduciéndose la tasa de desempleo hasta el 10,5% de los activos. De acuerdo con la encuesta de población activa, mientras que en el promedio anual el sector primario y la industria redujeron el empleo en 2004, dicha

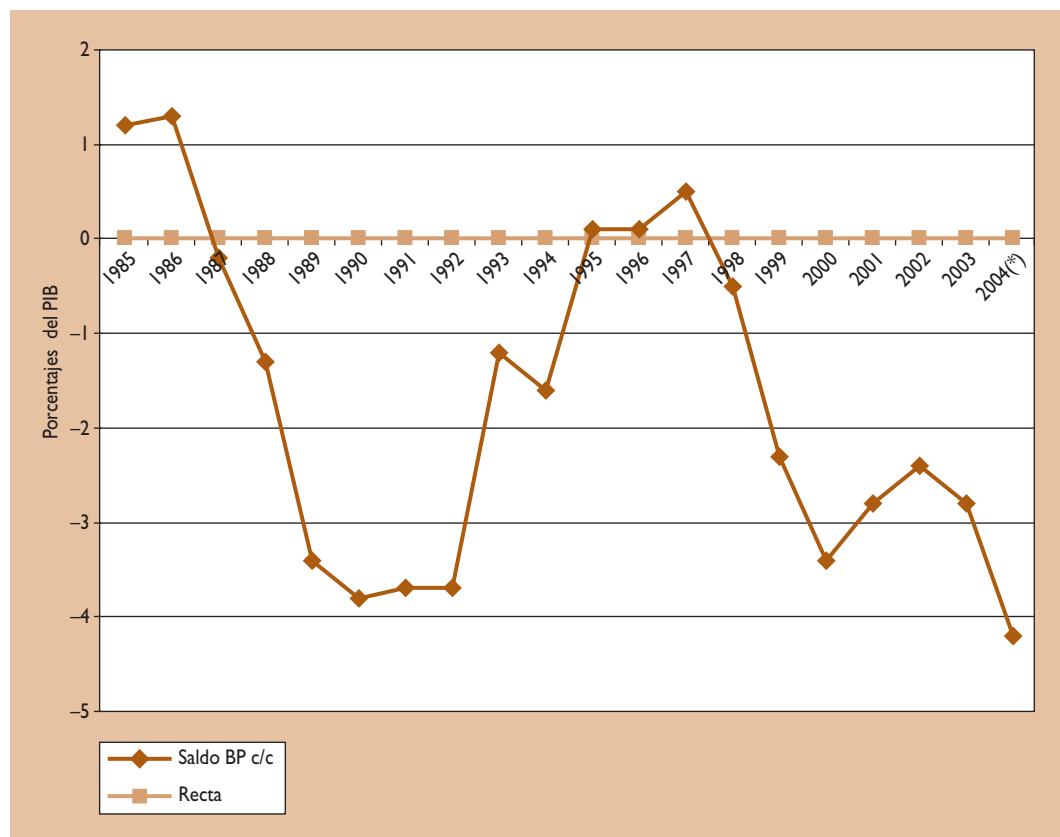


FIG. 3. España. Saldo Balanza Corriente. Porcentaje del PIB

(*) Previsión.

Fuente: OCDE.

magnitud creció en un 3,7% en la construcción y en los servicios. Dentro de los servicios el comercio y la hostelería registraron aumentos del empleo en un 3,9%, destacando el espectacular crecimiento de dicha magnitud (8,1%) en el componente de servicios a empresas, alquileres y servicios inmobiliarios. La proximidad del aumento del PIB con el del empleo (FIG. 3.bis) implicó un nuevo aumento moderado de la productividad por parte de la economía española en 2004.

Los precios de consumo aumentaron en 2004 en un 3,2% (2,6% en 2003), correspondiendo los mayores crecimientos a los componentes de carburantes y combustibles (9,8%), energía (7,6%), hoteles (4,1%) y alimentos elaborados (4,1%). El deflactor del PIB desaceleró su aumento hasta el 3,7%. La inflación inmobiliaria dejó sentir su influencia en el comportamiento de los alquileres (4,1%).

El aspecto más negativo de la evolución de la economía española en 2004 fue el correspondiente a la evolución del déficit exterior (FIG. 3.c). En el período enero-octubre de 2004 el déficit comercial creció en un 31,7% sobre el mismo período de 2003, los ingresos por turismo retrocedieron en un -3,7% (los ingresos hoteleros cayeron en un -0,4% y descendió en un -1,4% el gasto por turista en el conjunto del año), con lo que el déficit corriente creció en un 67,5% y se situó en el entorno del -4,5% del PIB en los doce meses que terminaron en octubre de 2004. La cobertura de los ingresos por turismo respecto del déficit comercial fue del 59,1% en el período citado, frente al 77,8% de 2003.

Las previsiones para 2003 apuntan a una ligera desaceleración del aumento de la demanda interna, evolución derivada de un aumento ligeramente inferior al de 2004 en la evolución del consumo privado y de la construcción. La aportación del resto del mundo será menos negativa en 2005 que en 2004 (alrededor del -1,1% del PIB), desacelerándose el aumento del empleo y de los precios de consumo.

La economía española de 2004 ha reflejado en su estructura y en su comportamiento el notable diferencial de crecimiento de la construcción respecto del resto de la economía después de 1997, año este inmediatamente anterior al del inicio del auge inmobiliario de 1998-2004. Dicho sector ha ganado dos puntos en participación en el

empleo y cuatro puntos en lo relativo a participación en el valor del PIB entre 1997 y 2004. Destaca en especial la ganancia de cuota del crédito inmobiliario (incluye los créditos a comprador, constructor y promotor de viviendas) en el crédito al sector privado de las entidades de crédito, desde el 39,6% del último trimestre de 1997 hasta el 53,6% del tercer trimestre de 2004. Por otra parte, la balanza de pagos por cuenta corriente presentó en 1997 un superávit del 2% del PIB, mientras que, como ya se ha indicado, en 2004 el saldo de dicha balanza se habrá situado en el entorno del -4,5% del PIB.

El espectacular crecimiento del suelo urbanizado (Instituto Geográfico Nacional, *El País*, 27.12.2004) y la amplitud del número de viviendas iniciadas ponen de manifiesto que las restricciones a la oferta inmobiliaria no han debido ser globalmente significativas en España durante el período analizado. Lo anterior no excluye la presencia de limitaciones a la oferta en algunos mercados locales, en especial en aquellos en los que se han producido retenciones significativas de suelo calificado.

La ausencia de restricción exterior derivada de la integración de la peseta en el euro ha aportado margen de maniobra a la economía española. Esta circunstancia y el que el Banco Central Europeo sea ahora la autoridad monetaria imposibilita la adopción de planes estabilizadores ante un déficit de balanza corriente como el de 2004. La amplia duración del presente auge inmobiliario en España se debe sobre todo a la ausencia de restricción exterior derivada de la introducción del euro y del traslado de la competencia de política monetaria al Banco Central Europeo. No existe la peseta, no hay problema de financiación del déficit corriente. Una parte significativa y creciente de los créditos inmobiliarios citados los financia el euromercado, en el que se colocan importantes volúmenes de emisiones de las entidades de crédito españolas. El débil crecimiento de la eurozona favorece el mantenimiento de los bajos tipos de interés a corto plazo en dicha área económica.

El que el prolongado auge inmobiliario de 1998-2004 esté acompañado de un fuerte déficit comercial en España no es sorprendente. La expansión inmobiliaria ha dado lugar a que numerosos propietarios de suelo antes agrícola o industrial obtengan

unos ingresos de capital sustanciales. Los ayuntamientos también han recibido unos espectaculares ingresos fiscales derivados de los nuevos desarrollos inmobiliarios. A pesar de tales ingresos excepcionales las situaciones resultantes no son necesariamente positivas ni para las localidades donde ello sucede ni para el conjunto de la economía española. Más de 3,5 millones de nuevas viviendas han sustituido después de 1997 en España a numerosas producciones de todo tipo, especialmente agroindustriales. El déficit corriente de balanza de pagos refleja, pues, entre otros aspectos, buena parte de los cambios acaecidos en la economía española en

los siete años del período de auge inmobiliario 1998-2004.

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN 2004. SE ANUNCIA UN NUEVO PLAN DE VIVIENDA A PARTIR DE 2005

En los dos primeros años de vigencia del Plan de Vivienda 2002-2005 (Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, BOE de 12.1.2002), concretamente en los ejercicios de 2002 y 2003, se autorizó la financiación de 119.117 y de 116.062 actuaciones protegidas, respectivamente (FIG. 4). 55.326 y 52.463

FIG. 4. Plan de Vivienda 2002-2005. Ejecución

Actuaciones autorizadas	2002	2003	2004	2004		
	(Autoriz. 30.11) [Objetivos(*)]					
1. Viviendas protegidas (nueva construcción)	55.326	52.463	44.529	78.394		
1.1. Para la venta	48.377	46.413	38.796	62.588		
1.2. Para el alquiler	6.949	6.050	5.733	15.806		
2. Adquisición viviendas existentes	7.739	12.015	11.412	22.150		
3. Rehabilitación protegida de viviendas	37.370	40.413	30.145	35.031		
4. Urbanización suelo para viviendas protegidas	19.282	11.571	5.802	13.913		
5. Ayudas a viviendas existentes para el alquiler		—	15.000			
6. Subvenciones a inquilinos		—	16.000			
Total autorizaciones España	119.117	116.062	91.888	180.488		
Créditos convenidos (millones de euros)	3.805	4.051		6.650		
Comunidades Autónomas Total actuaciones autorizadas	2002		2003		2004	
	Actuaciones	%	Actuaciones	%	Actuaciones hasta 30.11	%
Andalucía	18.693	15,6	16.941	14,6	14.684	16,0
Aragón	6.412	5,4	10.114	8,7	2.486	12,7
Asturias	4.460	3,7	3.039	2,6	2.884	3,1
Baleares	2.566	2,1	2.595	2,2	1.921	2,1
Canarias	3.087	2,6	2.551	2,2	2.607	2,8
Cantabria	1.639	1,4	1.153	1,0	920	1,0
Castilla y León	7.397	6,2	8.027	6,9	9.830	10,7
Castilla-La Mancha	2.911	2,4	5.375	4,6	5.110	5,6
Cataluña	17.513	14,6	15.122	13,0	10.687	11,6
Extremadura	3.826	3,2	4.041	3,5	3.949	4,3
Galicia	6.457	5,4	8.180	7,0	6.341	6,9
Madrid	21.943	18,3	17.823	15,4	14.478	15,8
Murcia	2.862	2,4	2.304	2,0	1.785	1,9
La Rioja	2.643	2,2	4.130	3,6	1.525	1,7
C. Valenciana	16.889	14,1	14.640	12,6	12.474	13,6
Ceuta	18	—	24	—	7	—
Melilla	401	0,3	3	—	200	0,2
Total	119.117	100,0	116.062	100,0	91.888	100,0

(*) Se trata de los objetivos del Plan 2002-05 para el ejercicio de 2005 ampliados tras la aprobación del Plan de Choque
 Nota: no se dispone de información sobre el nivel de aplicación de las nuevas actuaciones protegidas introducidas con el Plan de Choque en el Plan de Choque.

Fuente: Ministerios de Fomento y de Vivienda, BOE.

actuaciones correspondieron, respectivamente, en dichos años a la promoción de nuevas viviendas protegidas destinadas al alquiler y a la venta. El 46% de las actuaciones financiadas en 2002-2003 correspondió a la promoción de nuevas VPO, ocupando la rehabilitación de viviendas el segundo lugar dentro del total de actuaciones protegidas. Cuatro comunidades autónomas, Madrid, Andalucía, Cataluña y C. Valenciana obtuvieron en dicho período más del 55% de la financiación autorizada.

El objetivo inicial para 2004 del Plan 2002-2005 era de 109.488 actuaciones protegidas. A dichas actuaciones correspondían unas ayudas públicas (subvenciones del pago de entrada y subsidios de la cuota de los préstamos) cuyo alcance presupuestario era de 660 millones de euros en 2004. El volumen de financiación convenida previsto para las actuaciones protegidas previstas, básicamente construcción y venta posterior de nuevas VPO, ascendía a 4.267 millones de euros (OM de 12.2.2004). El tipo de interés de los préstamos convenidos para el ejercicio de

2004, el 3,16% (3,115% nominal) estuvo próximo en dicho año próximo a los tipos de mercado vigentes en 2004.

Hasta 30 de noviembre el total de actuaciones protegidas autorizadas en 2004 ha ascendido a 91.888. El 48,5% de dichas autorizaciones correspondió a viviendas protegidas de nueva construcción. No se dispone de información sobre el nivel alcanzado en este año por las autorizaciones correspondientes a las nuevas actuaciones protegidas introducidas en el verano de 2004 con motivo del Plan de Choque de Vivienda.

En 2003 se recuperó de forma significativa el total de viviendas protegidas iniciadas, que alcanzó un total de 71.720, superior a los totales anuales alcanzados en los años noventa y en la presente década (FIG. 5). Las viviendas protegidas iniciadas en 2003 equivalieron al 25,1% de los nuevos hogares netos creados en dicho año, la mayor proporción desde 1997. En los nueve primeros meses de 2004 el total de viviendas protegidas iniciadas, unas 70.000 al año, descendió en un -2,2% sobre el mismo período del año anterior. El ritmo anual

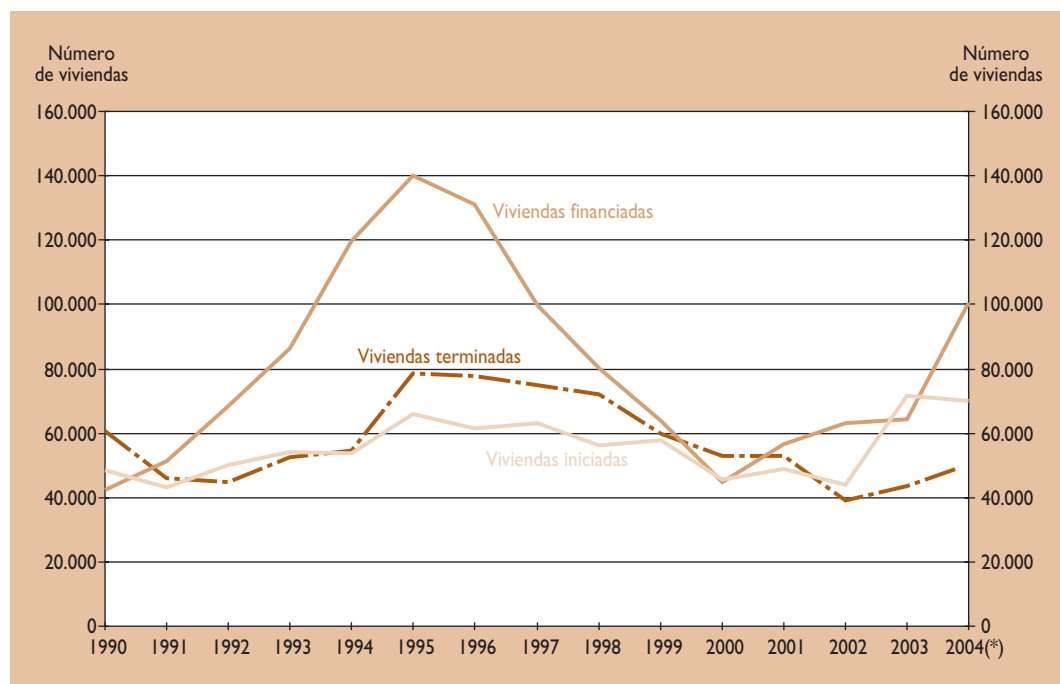


FIG. 5. Política de vivienda: viviendas financiadas, viviendas iniciadas y viviendas terminadas

Nota: Las viviendas financiadas incluyen las de nueva construcción y las adquisiciones de viviendas existentes.

(*) Previsión, incluyendo actuaciones previstas en el plan de choque.

Fuente: MOFO.

FIG. 6. Política de vivienda. Viviendas protegidas iniciadas, por Comunidades Autónomas, 2003-2004

Comunidades Autónomas	2003		2004/2003 (%)
	VPO iniciadas	%	Enero-septiembre
Andalucía	13.256	18,5	4,2
Aragón	2.794	3,9	-65,5
Asturias	909	1,3	-6,2
Baleares	496	0,7	-55,4
Canarias	2.472	3,5	-58,1
Cantabria	548	0,8	-30,4
Castilla-La Mancha	3.036	4,2	69,8
Castilla y León	2.851	4,0	41,1
Cataluña	5.488	7,7	5,2
C. Valenciana	8.655	12,4	-31,5
Extremadura	2.178	3,0	-67,8
Galicia	4.833	6,2	-26,0
C. de Madrid	12.839	17,9	43,4
Murcia	2.028	2,8	20,1
Navarra	1.416	2,0	-19,8
País Vasco	7.165	10,0	-21,9
Rioja (La)	756	1,1	-37,5
España	71.720	100,0	-2,2

Fuente: Ministerio de Vivienda.

alcanzado se ha situado por debajo del 25% de los nuevos hogares previstos para este año. Hasta septiembre de 2004 destacó el aumento de las iniciaciones en las autonomías de Castilla-La Mancha, Madrid y Castilla y León (FIG. 6).

En 2004 se ampliaron de forma sustancial los objetivos iniciales establecidos para dicho ejercicio en el diseño inicial del Plan 2002-2005 (FIG. 7). Tras la creación del Ministerio de Vivienda en abril de 2004 ha destacado, entre las actuaciones desarrolladas, la creación, por medio del «Plan de Choque», de nuevas actuaciones protegidas no ligadas a la concesión de una financiación crediticia paralela y la ampliación del volumen de financiación inicialmente para 2004 (RD 1721/2004, que creó nuevas líneas de actuaciones protegidas favorables al alquiler, y OM de 16.8.2004, que amplió el volumen máximo de prestamos cualificados a conceder en el programa 2004 del Plan de Vivienda, BOE de 28.7.2004 y 16.8.2004,

respectivamente). En enero de 2005 se ha anunciado el establecimiento de un nuevo Plan plurianual de Vivienda, cuyo primer ejercicio sería el de 2005, en el que se pretende elevar el peso de las viviendas protegidas dentro del conjunto de la construcción residencial en España, junto al reforzamiento de las ayudas al alquiler ya iniciado con el Plan de Choque desarrollado en la segunda parte de 2004.

4. EL MERCADO INMOBILIARIO. LA EXPANSIÓN PERSISTIÓ EN 2004

La descripción del comportamiento de un mercado exige disponer de información estadística sobre los precios y sobre las transacciones efectuadas. En el caso de España es evidente que se dispone de datos de precios de venta, relativamente distantes en el tiempo respecto de la fecha de realización de las transacciones, pero en el

FIG. 7. Plan de Vivienda 2002-2005. Autorizaciones 2002-2003 y Objetivos 2004

Actuaciones protegidas	2002 (autorizaciones)	2003 (autorizaciones)	2004 (Objetivos)(*)	2004: variación de objetivos
1. Viviendas protegidas (nueva construcción)	55.326	52.463	78.394	25.000
1.1. Para la venta	48.377	46.413	62.588	15.000
1.2. Para el alquiler	6.949	6.050	15.806	10.000
2. Adquisición viviendas existentes	7.739	12.015	22.150	15.000
3. Subvención a viviendas para alquilar (***)			15.000	15.000
4. Subvenciones a inquilinos (**)			16.000	16.000
5. Rehabilitación protegida de viviendas	37.370	40.413	35.031	
6. Urbanización suelo para viviendas protegidas	19.282	11.571	13.913	71.000
6. Total autorizaciones	119.117	116.062	180.488	
7. Créditos convenidos (millones de euros)	3.805	4.051	6.651	2.384
8. Viviendas protegidas iniciadas	44.014	71.720	70.142(****)	
9. Viviendas protegidas terminadas	38.957	43.619	50.044(****)	

(*) Objetivos establecidos en el Plan de Choque aprobado en ACM de julio de 2004.

(**) Nuevas actuaciones protegidas introducidas en el RD 1721/2004.

(***) Previsión con datos hasta septiembre.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Referencias de los Consejos de Ministros y BOE.

caso de las ventas efectuadas la escasez de estadísticas es casi total, lo que limita el alcance del análisis. Esta carencia estadística acentúa su trascendencia en los períodos en los que, como fue el caso de 2004, se advierte que el signo del mercado puede haber cambiado respecto de años precedentes.

Por el lado de la demanda, los dispersos datos disponibles sobre transacciones indican que en 2004 tuvo lugar un nuevo e importante aumento de las transacciones realizadas, aumento que Atasa¹ ha estimado debió superar el 16% en cuanto a las viviendas, mientras que en el caso de los terrenos el crecimiento fue superior, el 25,5%, y en las tasaciones de edificios destinados a viviendas el aumento interanual superó el 14%. Los aumentos citados, aunque destacados, fueron en general inferiores a los muy intensos registrados en los dos años precedentes.

En 2004 las inversiones extranjeras en inmuebles descendieron en un -5,7% en los diez primeros meses respecto del mismo período de 2003 (FIG. 8). La sensible desaceleración registrada en el crecimiento del número de hogares, que crecieron en un 1,7%, frente a aumentos superiores al 2% en

los dos años precedentes, indica también una posible menor presión de la demanda, con lo que la variación neta registrada en dicho número de hogares en 2004 fue de 245.000.

En los tres primeros trimestres de 2004 el crecimiento interanual de la inversión en construcción fue del 4,3%, frente al 2,6% correspondiente al PIB en el mismo período de tiempo (FIG. 9). Lo anterior supone que la construcción explicó por sí sola más del 25% del crecimiento del PIB en 2004. En cuanto a la construcción residencial, los mayores aumentos interanuales en los indicadores directos o indirectos de las viviendas iniciadas fueron los de los visados de los Colegios de Arquitectos (12,2% en los tres primeros trimestres) y los de las viviendas a construir, según la estadística de licencias municipales de obras (FIG. 10).

El ritmo anual de elaboración de proyectos de viviendas visados por los Colegios de Arquitectos fue de 758.000, mientras que los visados de los Colegios de Aparejadores fue de 692.000 según los datos de enero-noviembre del pasado año (FIG. 11). Con los datos hasta septiembre de la DG de Vivienda el número de iniciaciones de viviendas en 2004 sería de unas 650.000. En cuanto a las viviendas terminadas, la estadística citada de la DG de Vivienda apunta hacia una aceleración de las mismas en 2004, el 9,6% sobre las de 2003, con

¹ Atasa, organización que agrupa a la mayoría de las empresas tasadoras que trabajan en España.

FIG. 8. Mercado inmobiliario. Principales indicadores. Tasas de variación interanual (%)

	2002/2001	2003/2002	2004/2003	Último dato
1. Hipotecas urbanas registradas				
1.1. Número total	9,2	9,1	17,5	octu-04
1.2. Viviendas	9,7	8,4	10,6	
1.3. Solares	-5,6	8,3	-4,0	
1.4. Otras urbanas	1,9	11,8	46,9	
2. Proyectos Colegio de Arquitectos (*)				
2.1. Total viviendas	3,5	6,7	12,2	sept-04
2.2. VPO	15,3	20,6	14,7	
2.3. Viviendas libres	2,6	5,5	-13,0	
3. Visados obra nueva Colegio de Aparejadores				
3.1. Obra nueva	4,3	21,4	8,7	novi-04
3.2. Certificados fin de obra (viviendas)	16,8	7,1	8,7	
4. Licencias municipales de obras				
4.1. Viviendas a construir	2,6	15,1	9,0	agos-04
5. Viviendas iniciadas (total)	3,7	14,6	4,6	sept-04
5.1. Viviendas libres	5,0	10,3	5,4	
5.2. Viviendas protegidas	-9,6	62,9	-2,2	
6. Viviendas terminadas	2,9	-2,6	9,6	sept-04
7. Índice del coste de la construcción	1,5	2,2	6,9	octu-04
7.1. Costes laborales	2,6	4,4	2,8	
7.2. Consumos intermedios	0,5	0,8	9,8	
8. Consumo aparente de cemento	4,7	4,7	3,6	
9. Encuesta coyuntural de la construcción. Valor de los trabajos realizados (deflactado)				
9.1. Total construcción	5,6	3,9	2,2	2004.III
9.2. Edificación	7,4	4,3	2,5	
9.3. No edificación	3,1	2,4	1,3	
10. Nueva contratación (deflactada)	16,6	10,3	6,8	2004.III
11. Inversión extranjera en inmuebles				
11.1. Precios corrientes	27,7	18,8	-5,7	octu-04
12. Encuesta de Población Activa				
12.1. Empleo. Ocupados. Construcción	3,4	3,8	3,7	
12.2. Hogares (IV/IV)	2,0	2,1	1,7	
13. Afiliados a la S. Social. Construcción	5,8	4,3	4,5	novi-04
14. Precios viviendas y alquileres (IV/IV)				
14.1. Precio viviendas tasadas. Ministerio de Vivienda	18,1	17,6	17,2	2004.III
14.2. Precios viviendas. Nuevas. Tinsa	12,8	18,5	16,1	juni-04
14.3. Precios viviendas nuevas capitales (ST)	14,7	15,8	12,5	
14.4. Alquileres. IPC (D/D)	4,3	4,3	4,1	

(*) A falta de datos de Cataluña se ha trabajado con una estimación de los visados en esta autonomía para 2004.

Nota: D/D y IV/IV indican que la variación es la registrada sobre el mismo período del año anterior.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Banco de España, INE, Sociedad de Tasación, Tinsa.

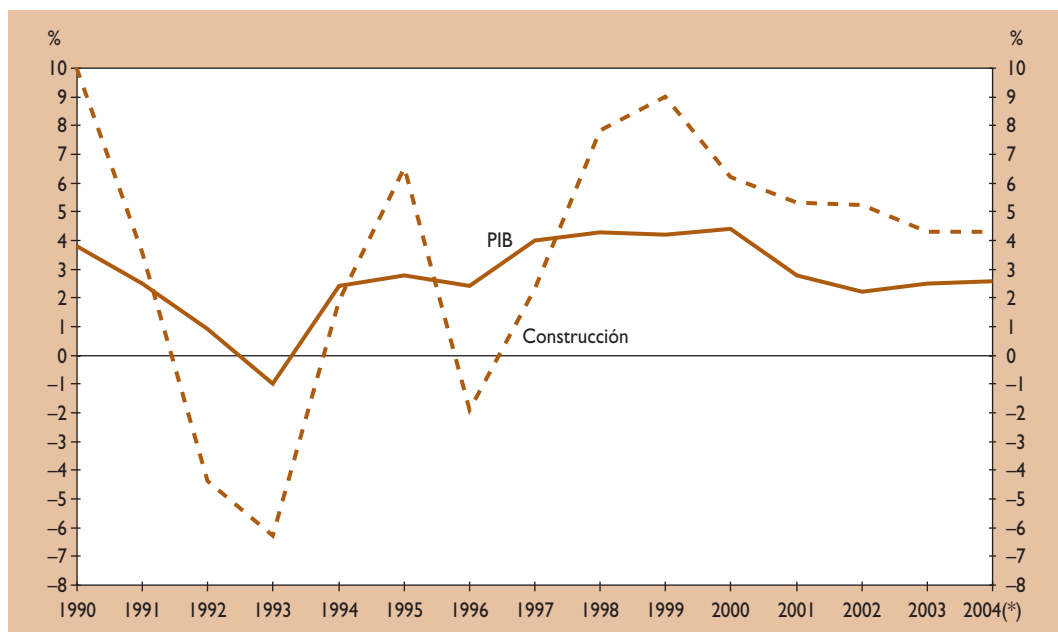


FIG. 9. Economía Española. PIB y Construcción. Crecimientos interanuales, a precios constantes

(*) Tres primeros trimestres de 2004 sobre el mismo período de 2003.

Fuente: INE.

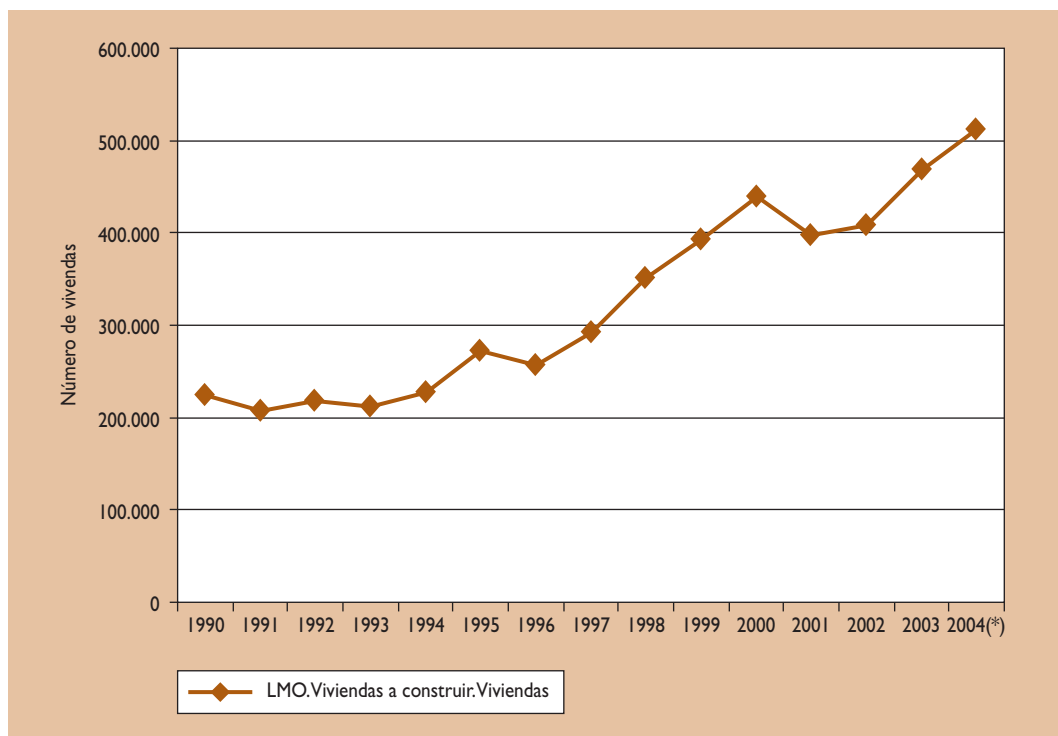


FIG. 10. Viviendas a construir, según las licencias municipales de obras (LMO). Totales anuales

(*) 2004 se ha estimado con datos hasta agosto.

Fuente: Ministerio de Fomento.

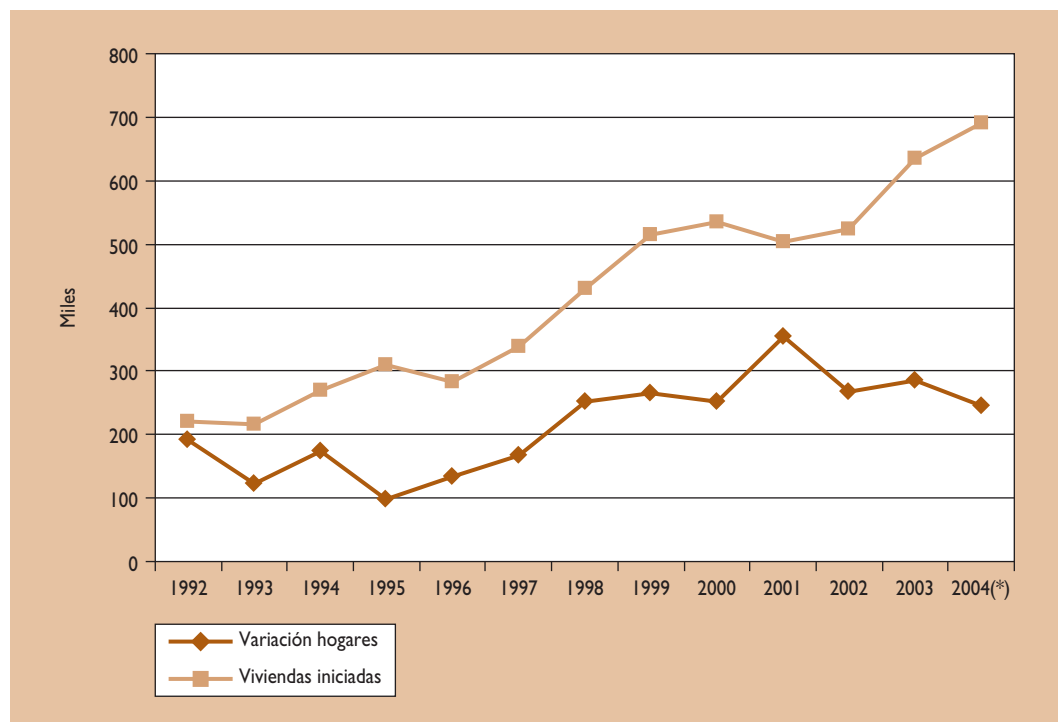


FIG. 11. Viviendas iniciadas y creación neta de nuevos hogares. Totales anuales

(*) La variación de hogares procede de la EPA y las viviendas iniciadas de los visados de dirección de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos. Estimación para 2004.

Fuente: INE y MOFO.

lo que el total de viviendas terminadas en 2004 sería de 555.000, aproximándose a las 500.000 las terminaciones según los certificados de fin de obra de los Colegios de Aparejadores (FIGS. 12 y 13).

El resto de los indicadores de actividad constructora presentó desaceleraciones en el caso del consumo aparente de cemento (3,6%) y en el caso del empleo en la construcción el crecimiento fue muy similar al del año anterior (3,7% fue el aumento de dicho empleo según la EPA, frente a una variación del 2,5% para el conjunto del empleo en el mismo año).

Los precios de las viviendas parecieron desacelerarse en la segunda mitad de 2004. En el tercer trimestre de 2004 el aumento interanual fue del 17,2%, ligeramente inferior al 17,3% de 2003 y al 18,1% de 2002, según la estadística del Ministerio de Vivienda procedente de los informes de los tasadores, estadística que excluye a las viviendas protegidas y a las viviendas en construcción (FIG. 14). En 2004 han aparecido nuevas estadísticas de precios de

viviendas, concretamente las obtenidas por notarios y registradores en el desarrollo de su actividad. Dichas estadísticas se basan en el precio de venta declarado por las dos partes que intervienen en la venta de cada vivienda.

Los resultados obtenidos en dichas estadísticas de nueva creación no difieren demasiado de los precios obtenidos a partir de los informes de tasación, que es la fuente estadística más antigua, disponible en forma de serie trimestral desde 1987 (FIG. 15). En todo caso, los precios de las viviendas por metro cuadrado construido son inferiores en el caso de las estadísticas de notarios y registradores, que pueden suponer un buen complemento a la información aportada por las tasaciones, en especial en lo relativo al número de transacciones realizadas. En 2004 los aumentos interanuales (tercer trimestre) más intensos de los precios de las viviendas correspondieron a las autonomías de Murcia (25,4%) y Cataluña (20,5%), mientras que el crecimiento más moderado fue el de Asturias (1,4%) (FIG. 16).

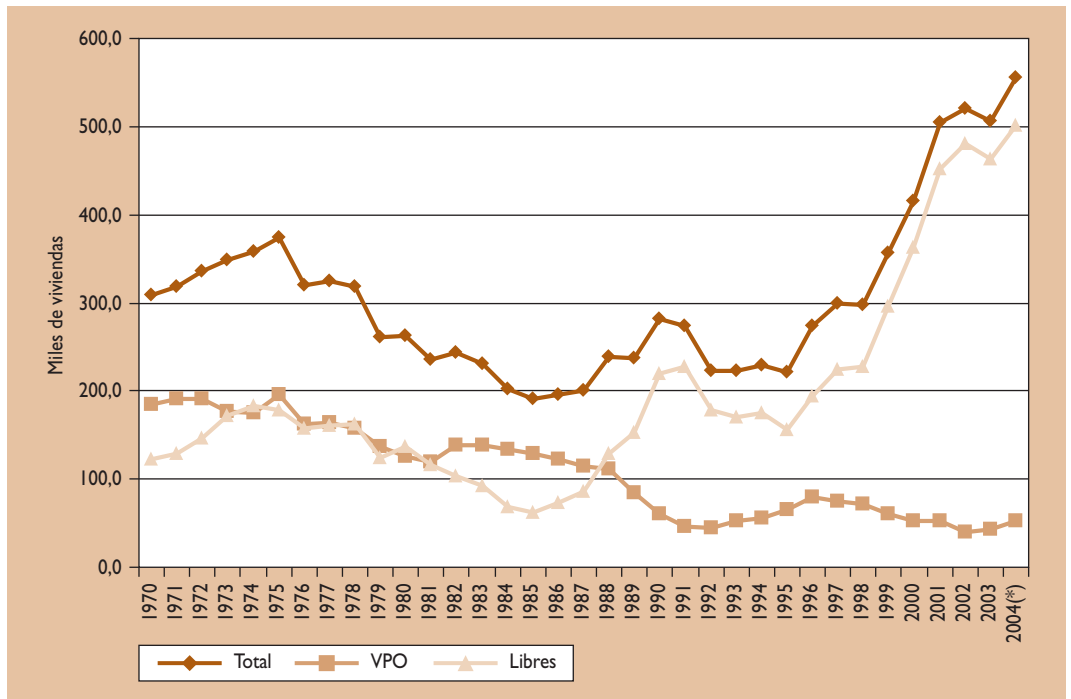


FIG. 12. Viviendas terminadas. Totales anuales, 1970-2003

(*) El dato de 2004 se ha estimado con datos hasta septiembre.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

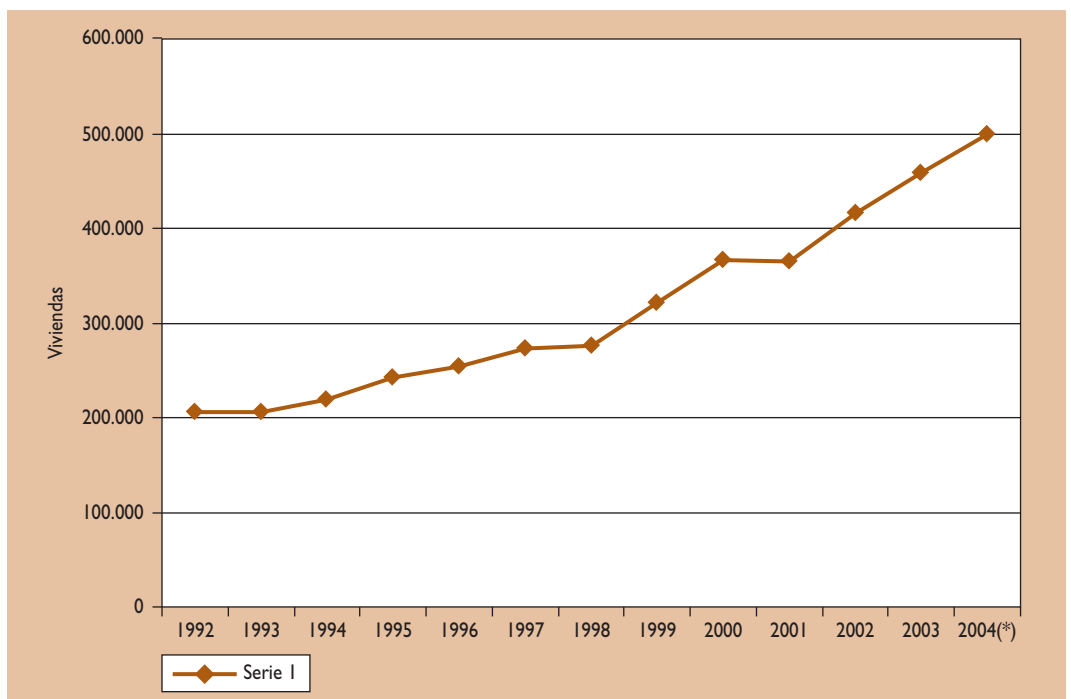


FIG. 13. Certificaciones fin de obra (aparejadores). Totales anuales

(*) Previsión para 2004.

Fuente: Colegios de Arquitectos Técnicos, Ministerio de Fomento.

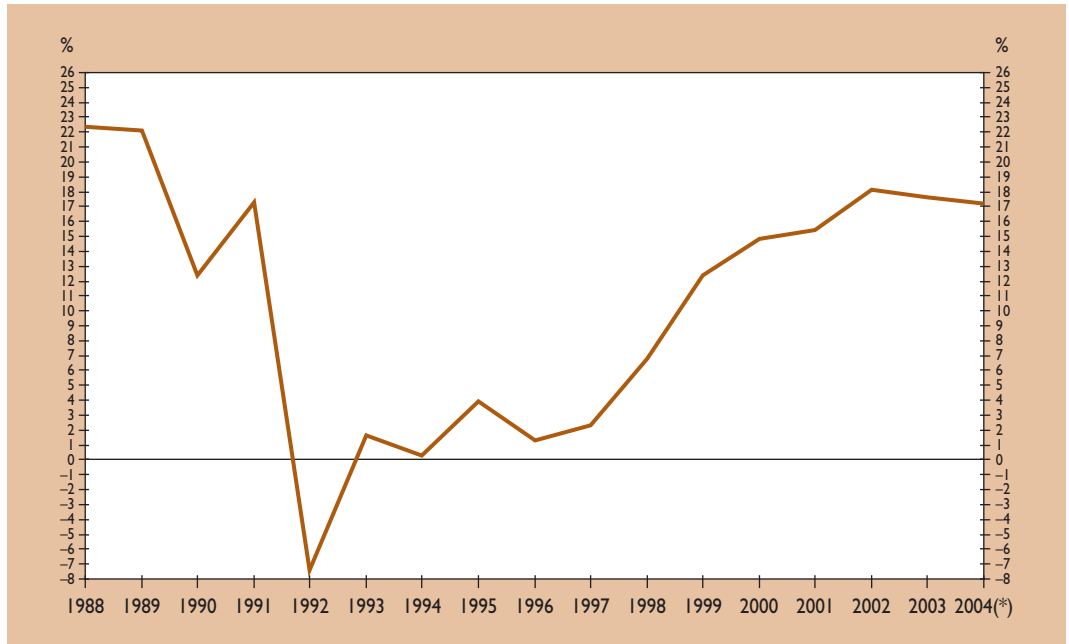


FIG. 14. Precios medios de la vivienda tasada en España (euros/m²). Tasas de variación interanual (IV trimestre de cada año)

(*) Tercer trimestre. Desde 2002 se emplean las tasas de la nueva serie de precios.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

FIG. 15. Estadísticas de precios de viviendas. España. Notarios, Registradores y Tasadores (2004)

Comunidad Autónoma	Euros/m ²		
	Notarios 1.º semestre	Registradores trimestre 3.º	Tasadores(*) trimestre 3.º
Andalucía	1.399,1	1.178,9	1.402,7
Aragón	1.436,3	1.308,7	1.411,3
Asturias	1.153,4	1.247,9	1.313,8
Baleares	1.707,5	1.903,2	2.022,9
Canarias	1.672,0	1.363,6	1.491,9
Cantabria	1.761,6	1.493,0	1.673,4
Castilla y León	949,5	1.032,4	1.146,9
Castilla-La Mancha	783,2	839,2	989,0
Cataluña	2.293,5	2.109,9	2.163,2
C. Valenciana	1.156,1	1.134,7	1.330,6
Extremadura	581,8	713,4	719,9
Galicia	1.070,6	929,0	1.046,1
Madrid	2.692,8	2.545,1	2.881,2
Murcia	1.100,1	1.071,4	1.309,7
Navarra	1.464,3	1.388,1	1.551,6
País Vasco	3.191,4	2.431,7	2.409,2
Rioja (La)	1.215,9	1.230,0	1.281,4
Ceuta y Melilla	1.011,5	—	—
España	1.598,5	1.525,8	1.671,7
Número de operaciones	407.555(**)	118.227(***)	(****)
Variación interanual	—	15,6%	17,3%

(*) Se trata de la estadística del Ministerio de Vivienda, en la que se ponderan los informes de los tasadores con el número de viviendas por distrito postal.

(**) Escrituras de compraventa intervenidas por los notarios en el primer semestre de 2004.

(***) Escrituras de compraventa registradas en el tercer trimestre de 2004.

(****) Informes de tasación. Se incluyen unos 200.000 al trimestre.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Consejo General del Notariado, Registradores de España.

FIG. 16. Precios de las viviendas España. Comunidades Autónomas (euros/m², tercer trimestre de 2004)

Comunidades Autónomas	Precios	Aumentos	
	euros/m ²	2004/2003(*)	2003/2002(**)
1. C. de Madrid	2.881,2	18,4	25,0
2. País Vasco	2.409,0	14,2	11,9
3. Cataluña	2.163,2	20,3	19,4
4. Baleares	2.022,9	14,5	11,0
5. Cantabria	1.673,4	14,5	9,6
ESPAÑA	1.671,7	17,2	17,6
6. Navarra	1.551,6	7,6	5,2
7. Canarias	1.491,9	8,4	8,7
8. Aragón	1.411,3	14,7	12,9
9. Andalucía	1.402,7	20,1	17,6
10. Asturias	1.313,8	1,3	11,7
11. La Rioja	1.281,4	8,8	8,7
12. C. Valenciana	1.330,6	20,0	18,2
13. Murcia	1.309,7	25,4	23,5
14. Castilla y León	1.146,9	13,1	12,2
15. Galicia	1.046,1	12,7	10,6
16. Castilla-La Mancha	989,0	17,5	17,2
17. Extremadura	719,9	11,4	9,7
Menos de 1 año	1.851,5	16,7	16,9
Más de un año	1.604,4	16,9	18,8

(*) Tercer trimestre de 2004 sobre el mismo período de 2003.

(**) Cuarto trimestre de 2003 sobre el mismo período de 2002.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

5. FINANCIACIÓN INMOBILIARIA. NUEVOS DESCENSOS EN LOS TIPOS DE INTERÉS EN 2004

En 2004 volvió a descender el tipo de interés medio de los créditos a largo plazo destinados a financiar la adquisición de una vivienda en España (FIG. 17), donde los tipos de interés de los préstamos en cuestión se situaron entre los más bajos de la eurozona. La estadística correspondiente al conjunto de entidades indica que en 2004 el tipo medio anual de dichos préstamos fue del 3,34% (TAE, el nominal fue el 3,30%), cuatro décimas por debajo del tipo medio de 2003. La cuota a pagar por un préstamo a 20 años concedido en las nuevas condiciones de tipos de interés descendió en un -3,5% respecto de la correspondiente al tipo medio de 2003.

El descenso de los tipos y el alargamiento de los plazos, que en promedio se aproximan a los 25 años en las nuevas operaciones, según las estadísticas citadas de notarios y de registradores, junto a la persistencia de unas expectativas anticipatorias de nuevas subidas de los precios inmobiliarios, facilitaron una nueva expansión bastante

significativa de los préstamos inmobiliarios (promoción, construcción y compra), que crecieron en un 27,4% en el tercer trimestre de 2004 respecto del año anterior (FIG. 18). El componente más dinámico de los integrantes del crédito inmobiliario fue el relativo a los préstamos a promotor (servicios inmobiliarios), cuyo ritmo interanual de crecimiento superaba el 44% a 30 de septiembre de 2004.

El aumento del crédito inmobiliario fue muy superior al correspondiente al conjunto del crédito al sector privado por parte de las entidades de crédito en España en 2004 (FIG. 19). De nuevo subió la participación del crédito inmobiliario citado en el total del crédito al sector privado en 2004, situándose en el 53,6% en el tercer trimestre de dicho año (51,1% en diciembre de 2003). El crédito a los hogares para compra de vivienda, incluidos los créditos titulizados, desaceleró ligeramente en noviembre la variación interanual (23,1% frente al 23,8% de septiembre) (FIG. 20).

La estadística de reciente aparición, elaborada por el Banco de España, correspondiente a la cuantía y las condiciones

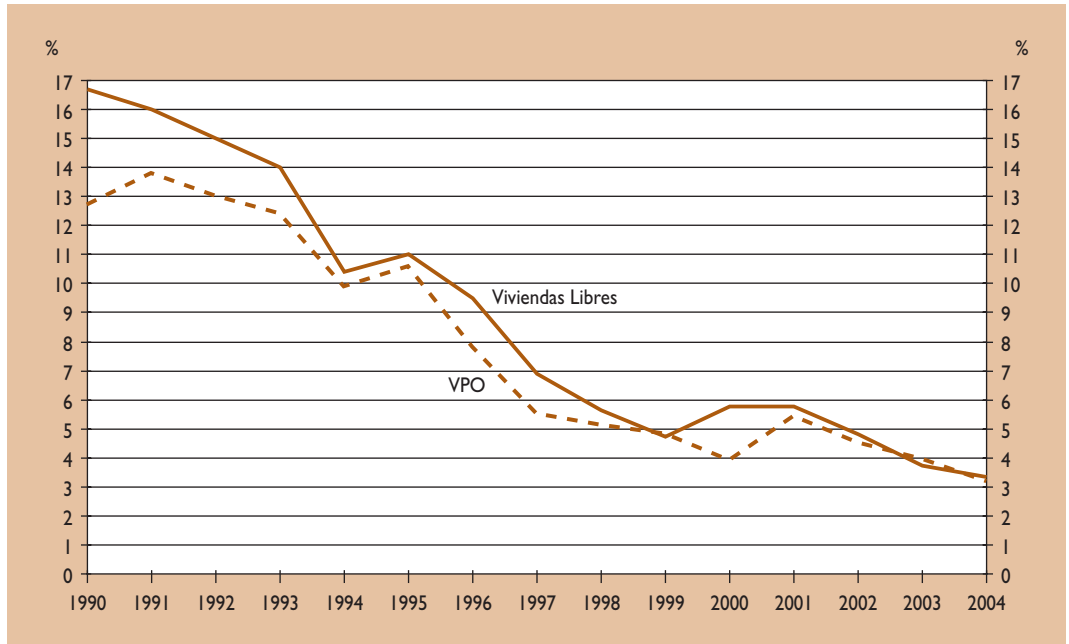


FIG. 17. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Viviendas libres y VPO

Nota: El dato relativo a los créditos para viviendas libres se refiere a la media de cada año. TAE en todos los casos.

Fuente: Banco de España y MOFO.

FIG. 18. Crédito al subsector inmobiliario. Saldos a 31.XII (millones de euros)

	1997	2003	2004.III
1. Hogares. Adquisición y rehabilitación de viviendas (incluye los créditos titulizados)	105.309	304.729	355.950
2. Construcción edificios	15.469	46.299	54.754
3. Instalación y acabado de edificios	2.969	7.532	8.761
4. Servicios. Actividades inmobiliarias	17.549	79.792	104.592
5. Créditos M. Inmobiliario (1 a 4)	141.296	438.352	524.057
6. Crédito a otros sectores residentes (OSR)	354.346	802.213	903.590
7. Fondos de titulización. Total		56.246	75.073
8. Crédito a OSR, incluidos los titulizados		858.459	978.663
9. Participación del crédito inmobiliario sobre el crédito OSR (5/6*100) (incluidos los créditos titulizados)	39,9	51,1	53,6
10. Ritmo anual de aumento del crédito inmobiliario (%)	18,4	23,3	27,4
12. Crédito inmobiliario/PIB	28,4	58,9	

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

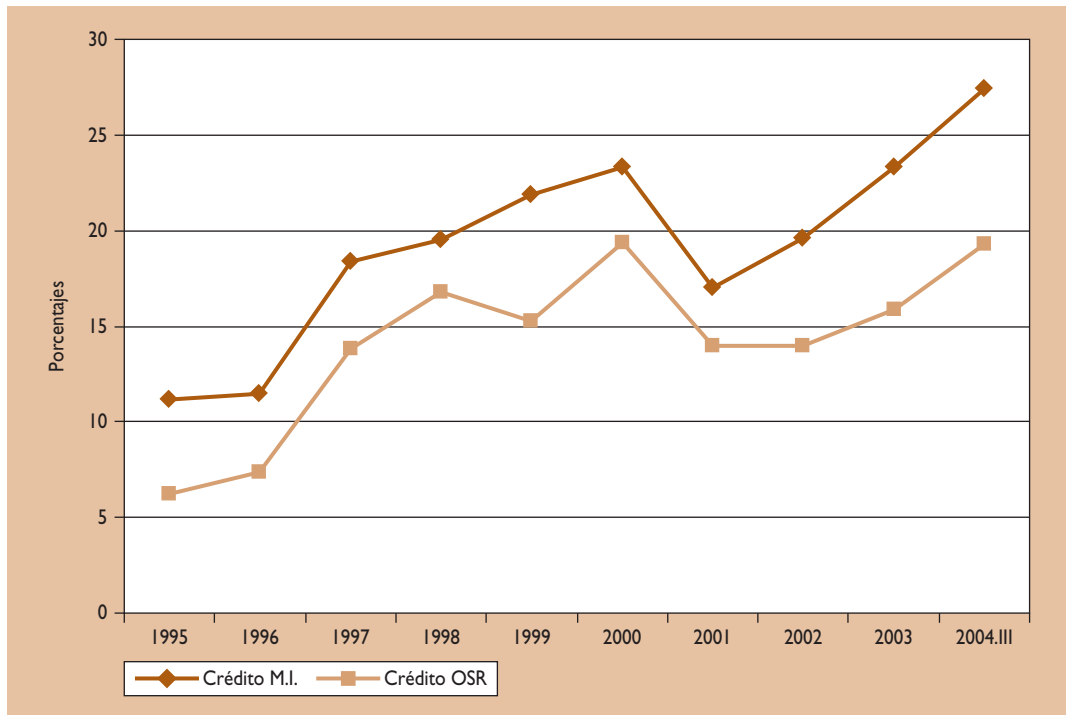


FIG. 19. Crédito al mercado inmobiliario y crédito al sector privado. Tasas interanuales

(*) El crédito al mercado inmobiliario incluye los créditos a la compra de vivienda por los hogares y los destinados a la construcción y a los servicios inmobiliarios. En ambos casos están incluidos los créditos titulizados.

Fuente: Banco de España, B. Estadístico.

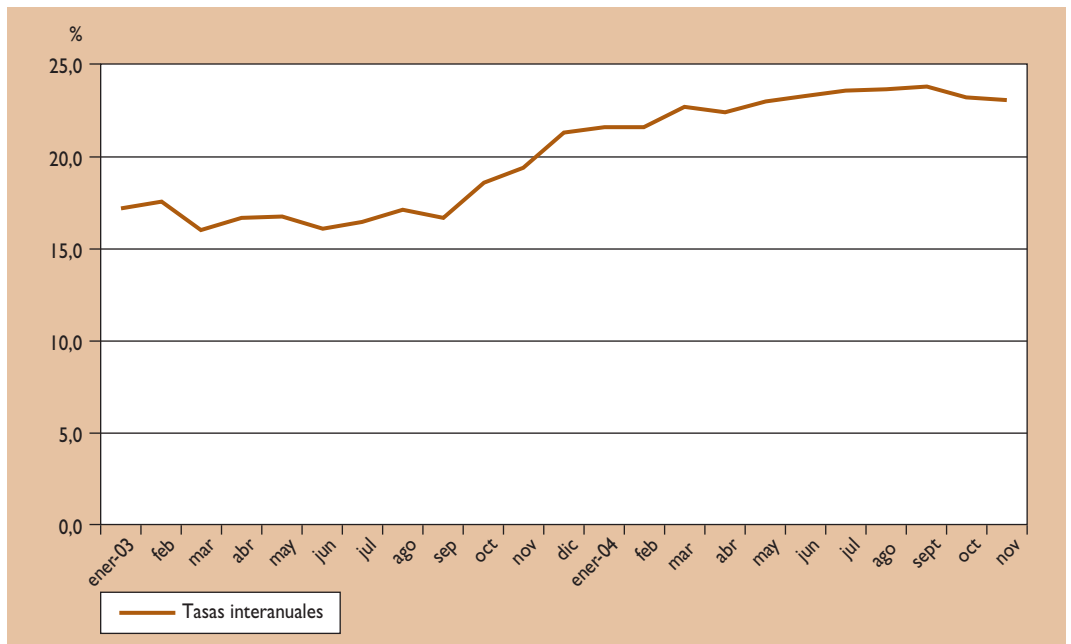


FIG. 20. Crédito a hogares para compra de vivienda, incluidos los titulizados. Saldos vivos. Tasas interanuales mensuales, 2003-2004.

Fuente: BdE.

de las nuevas operaciones crediticias (FIG. 21) indica que el tipo de interés de los créditos a comprador de vivienda ascendió al 3,41% (TAE) en 2004, por debajo del tipo medio del 3,75% de 2003. La cuantía de las nuevas operaciones crediticias formalizadas en 2004 fue de 122.552 millones de euros, un 18,7% más que en 2003. La cifra citada, equivalente a más de veinte billones de antiguas pesetas, supuso el 15,5% del PIB de 2004. El 88,7% de dicho créditos lo fue a tipo de interés variable, con actualización anual del tipo de interés. El saldo vivo de los créditos a hogares para compra de vivienda aumentó en 2004 en un 21%, destacando el mayor ritmo de variación de dicho saldo en el caso de los bancos en el pasado año (22,2%).

6. LA ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA EN 2004. LA NUEVA ECONOMÍA DE LAS PROPIEDADES

En 2004 el aumento medio de los precios de las viviendas en los tres primeros trimestres (17,3%) superó ampliamente al de los salarios por persona ocupada en el mismo período de tiempo (3,1%). Esta circunstancia implicó que la mejoría de la accesibilidad que en principio supusieron unos tipos de interés inferiores en casi medio punto a los de 2003 fuese superada por el mayor esfuerzo de acceso a que dieron lugar los más altos precios de venta. Con datos hasta el tercer trimestre de 2004 para los precios de venta y las rentas salariales, puede estimarse que en 2004 el esfuerzo de acceso medio debió superar el 44% (40% en 2003) de los ingresos familiares para la familia media que intentase adquirir una vivienda de precio también medio en dicho año (FIG. 22). La relación entre el precio de venta de una vivienda de 90 metros cuadrados construidos y la renta familiar media anual monosalarial pasó de 7,09 en 2003 a 8,07 en 2004.

La accesibilidad o esfuerzo que supone acceder a una vivienda en relación con los ingresos familiares, varía en España espectacularmente según las diferentes autonomías (FIG. 23). Estas diferencias deben de ser también significativas entre las capitales y el resto de las ciudades, correspondiendo el mayor esfuerzo a las áreas metropolitanas y a las áreas geográficas de mayor crecimiento

demográfico. El mayor esfuerzo de acceso en el tercer trimestre de 2004 correspondió a la Comunidad de Madrid (62,3% de la renta familiar), donde todavía debe superar dicha proporción el acceder a una vivienda en la capital de dicha autonomía. El menor esfuerzo de acceso es el de Extremadura (23,5%).

Por otra parte, el alcance del endeudamiento de los hogares es otra cuestión que estará muy presente en los próximos años. El nivel de desarrollo de los mercados hipotecarios de los diferentes países ha sido, pues, decisivo en el proceso de traslación de los más altos precios de las viviendas a un mayor consumo de los hogares. Algunas condiciones adicionales han facilitado el proceso citado, como la proporción de las viviendas en propiedad dentro del stock total de viviendas, el nivel de los costes de transacción, la tributación de las plusvalías inmobiliarias y de una protección legal no excesiva de la garantía. Si a las citadas condiciones de optimización del mercado hipotecario se añade una oferta elástica de nuevas viviendas, no afectada en exceso por regulaciones locales «pesadas» del uso del suelo ni distorsionadas por una fiscalidad no neutral, el aumento de los precios de las viviendas dependería casi por completo de los «fundamentos naturales».

Sin embargo, los mercados inmobiliario e hipotecario, incluso los más optimizados, pueden desarrollar procesos especulativos derivados de la actuación de factores que actúan con signo contrario a los fundamentos, como son la frecuente formación de expectativas extrapolativas en los precios de las viviendas (los precios suben porque han subido antes y se minimizan los riesgos por las expectativas de ganancias de capital) y las propias peculiaridades de los mercados de suelo y de vivienda. Estos últimos son el peor ejemplo de mercados que funcionen con eficiencia. La opacidad es la regla general de los mismos, los bienes objeto de transacción son heterogéneos, el suelo sin edificar se puede retener durante un tiempo significativo, las transacciones sobre un mismo bien son muy escasas. No se trata, pues, de mercados que se equilibren a corto plazo, puesto que los precios registrados en los mismos son unos predictores imperfectos de la situación efectiva de la oferta y de la demanda. No puede esperarse que dichos

FIG. 22. Accesibilidad (esfuerzo de acceso) de la vivienda en España

	Precio medio vivienda (75 m ²) (1) euros(*)	Renta familiar anual (monosalarial) (2) euros (**)	Tipo interés préstamo (%) (3) (**)	Precio/Renta familiar (4) = (1)/(2)	Esfuerzo bruto(***) 20 años (%) (5)
1990	50.880	10.217	15,56	4,97	64,9
1991	58.167	10.989	14,97	5,29	66,8
1992	57.393	11.817	14,08	4,86	58,2
1993	57.159	12.569	13,17	4,55	52,7
1994	57.564	13.166	9,95	4,37	40,4
1995	59.553	13.761	10,52	4,33	41,5
1996	60.669	14.376	9,06	4,22	36,6
1997	61.632	14.871	6,70	4,14	30,1
1998	64.494	15.211	5,51	4,24	28,0
1999	71.307	15.559	4,62	4,58	28,1
2000	81.648	15.917	5,62	5,13	34,2
2001	91.855	16.469	5,61	5,56	37,2
2002	107.172	17.104	4,69	6,27	38,7
2003	125.964	17.760	3,64	7,09	40,0
2004(P)	147.756	18.313	3,30	8,07	44,2

(*) Vivienda de 90 m² construidos. El precio corresponde a la media de España de la estadística de precios de vivienda publicada por el Ministerio de Vivienda.

(**) INE. Índice de costes laborales. Como salario anual se emplea la serie de coste salarial.

(***) El préstamo cubre el 80% del precio de venta. El esfuerzo se refiere al porcentaje de la renta familiar monosalarial. El tipo de interés, nominal, es la media anual correspondiente al conjunto de entidades, préstamos hipotecarios para compra de vivienda.

(P) Previsión.

Fuente: Ministerio de Vivienda, INE, Banco de España.

mercados puedan resolver el problema del acceso a la vivienda.

El aumento del endeudamiento familiar ha sido el factor que ha permitido pasar desde los más altos precios de las viviendas a mayores niveles de consumo familiar y, por tanto, a una más baja tasa de ahorro. El ahorro familiar presenta unos niveles especialmente reducidos en los países con más alto crecimiento en los últimos años. Si del ahorro total se deduce el ahorro forzoso destinado al pago de los créditos asociados con la compra de vivienda, el nivel de ahorro restante resulta bastante reducido, en algún caso negativo, como parece haber sido el caso de España en 2004.

La sobrevaloración de los activos inmobiliarios presenta riesgos adicionales a la de los activos bursátiles. El efecto riqueza descansa más en este caso en el endeudamiento que en lo que se refiere a las acciones. Durante la etapa previa de auge de los precios de estas últimas el mayor consumo

procedía de las plusvalías obtenidas por la venta de las mismas. Los tipos de interés de los últimos años son los más bajos de la historia, pero la carga de la deuda está también próxima a los más elevados niveles históricos. El predominio de los créditos a interés variable hace que el posible aumento de la carga de la deuda ante subidas de los tipos de interés resulte ser un riesgo adicional.

El déficit de balanza corriente de la economía de Estados Unidos es la expresión más visible de la debilidad de la tasa de ahorro de los sectores básicos de dicha economía, en especial de los hogares y de las administraciones públicas. Los déficits en cuestión y los desequilibrios se comparan ahora no con la renta y el PIB, sino con el valor de los activos de la economía, cuyos altos precios reflejan en gran parte los bajos tipos de interés de una política monetaria que ha permitido la actual situación. El retorno a una política económica en la que los tipos de interés se desenvuelvan como lo

FIG. 23. Accesibilidad vivienda. Comunidades Autónomas (2004, tercer trimestre)

Comunidad Autónoma	Precio vivienda euros	Renta familiar anual (euros)	Tipo de interés (%) nominal	Relación Precio/Renta familiar	Esfuerzo bruto de acceso (%) Renta familiar
Andalucía	126.246	16.196	3,23	7,4	40,4
Aragón	127.019	18.472	3,23	6,7	36,4
Asturias	118.242	18.193	3,23	6,4	35,1
Baleares	182.064	16.284	3,23	10,8	59,6
Canarias	134.267	14.771	3,23	8,9	48,5
Cantabria	150.605	16.577	3,23	8,6	36,7
Castilla-La Mancha	87.209	15.858	3,23	5,4	29,2
Castilla y León	103.217	16.676	3,23	5,9	32,1
Cataluña	194.684	20.314	3,23	9,2	50,0
C. Valenciana	119.750	16.344	3,23	7,0	38,1
Extremadura	64.793	14.465	3,23	4,2	23,5
Galicia	94.153	15.025	3,23	6,1	33,3
Madrid	259.310	22.033	3,23	11,5	62,3
Murcia	117.877	15.334	3,23	7,3	39,6
Navarra	139.642	20.815	3,23	6,6	35,9
País Vasco	216.812	20.234	3,23	10,5	56,8
Rioja (La)	115.329	17.467	3,23	6,4	35,0
España	150.454	18.287	3,23	8,0	43,2

Nota: la renta familiar corresponde a la de una familia monosalarial que percibe el salario medio, estimado a partir del coste salarial. El plazo del crédito es de 20 años.

Fuente: INE, Ministerio de Vivienda, Banco de España y elaboración propia.

hicieron en el pasado podría ser el verdadero test de la nueva «economía de las propiedades».

El haber logrado un mayor ritmo de crecimiento no justifica, pues, estar de espaldas a la vulnerabilidad que genera el hecho de que el «pivote» de la economía lo constituyan unos activos, acciones y propiedades inmobiliarias, cuyos precios no tienen por qué evolucionar siempre al alza. La serie de precios de la vivienda en España

a precios constantes revela que dichos precios retrocedieron entre 1991 y 1997. Esta evolución revela que la flexibilidad de dichos precios es mayor que la que en principio se le supone. Además, en el caso de España el déficit corriente exterior se ha situado en 2004 en un nivel elevado, aproximado en términos relativos a los niveles de épocas en las que resultaba necesario devaluar la peseta y practicar políticas deflacionistas, que ahora parecen muy remotas.



Internacional



Alemania

Gudrun BACHHOFER

Arquitecta. Stuttgart

ZWISCHENSTADT, ENTRE LA CIUDAD Y EL CAMPO. SOBRE LA RECUPERACIÓN DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL PLANEAMIENTO REGIONAL

La población en Europa decrece. En vista de este hecho, los expertos proponen la redensificación y el desarrollo interior de las ciudades consolidadas. Sin embargo, lo que está teniendo lugar con una dinámica desenfrenada es el crecimiento de los extrarradios de las ciudades, en la mayor parte de los casos sin control y a costa del entorno natural que las rodea. Este fenómeno se relaciona generalmente con conceptos negativos como los de defragmentación urbana y deterioro del medio.

La *Suburbanisierung*, o «suburbanización», lleva a una gran dispersión de usos, lo que a su vez acelera la ya creciente movilidad de las personas. La relación con la *Innenstadt*, o «ciudad interior», se hace cada vez más débil y casual y, en su lugar, el campo de acción de los individuos se dilata por el territorio regional.

El cambio en las estructuras económicas y el traslado de usos de la *Innenstadt* a los alrededores dejan tras de sí grandes espacios vacíos en las estructuras urbanas. La perspectiva de poder «rellenar» con tejido urbano los antiguos espacios contaminados y deteriorados por la industria es muy pequeña, especialmente en regiones con una estructura débil.

La calidad del centro urbano se pone en entredicho en cuanto a la accesibilidad y la oferta en equipamientos atractivos, más fáciles de encontrar en las afueras. El factor de localización «céntrico» ya no se define como el lugar en el centro de un sistema radial, sino por la distancia razonable a cubrir por un ciudadano motorizado. Atrás quedan los centros históricos, muchos de ellos restaurados con gran esfuerzo en los últimos años, para adquirir posteriormente un carácter casi museístico o de parque temático urbano. En el punto de mira estaba, al fin y al

cabo, la revitalización de los centros urbanos pero tras una observación más profunda hay que constatar que, mientras se apoyaban las iniciativas para la creación de nuevas infraestructuras de servicios y consumo, otros tipos de usos fueron emigrando paulatinamente de la *Innenstadt*. En estos casos, la tradicional imagen de la ciudad europea compacta, con su variada trama de usos mixtos y múltiples conexiones, se reduce finalmente a un anhelo de nuestras mentes.

En un momento en el que son mayores las posibilidades de los habitantes para desplazarse, así como de la industria para comunicarse, parece ser que el factor determinante en la elección del lugar para nuevas infraestructuras es que el tamaño de la superficie disponible sea el necesario para el uso en cuestión. Muchas empresas con una actividad suprarregional o incluso internacional planifican sus inversiones a corto plazo y no están necesariamente ligadas a un lugar concreto. Estos consorcios se instalan sin grandes restricciones y a lo largo de los ejes de comunicación en edificaciones que, en la mayoría de los casos, demandan grandes superficies monofuncionales como, por ejemplo, grandes centros comerciales, parques tecnológicos, centros de ocio, etc... Se erigen a una velocidad sorprendente nuevos complejos hoteleros, parques feriales, complejos deportivos, centros culturales para representaciones musicales, espacios para el cine o el teatro que se caracterizan, en primer plano, por su fácil accesibilidad. La estructura existente hasta entonces y el medio natural no tienen demasiada importancia. Y si el planeamiento local es excesivamente restrictivo, se construye en territorio del municipio vecino. En tiempos de crisis económica y de un alto índice de paro los Ayuntamientos, altamente endeudados, no se pueden permitir renunciar a buenas ofertas inversoras. En muchos casos tienen que renunciar a sus ideales urbanísticos y espaciales de cómo debería ser el desarrollo

óptimo del municipio, aunque éstos, los ideales, estén más que justificados. En caso de duda ceden a las exigencias de los inversores o, por lo menos, intentan llegar a un acuerdo. La creación de nuevos puestos de trabajo es un argumento de mucho peso. ¿Qué posibilidades le quedan entonces al planeamiento urbano ante una situación tan arbitraria a la hora de elegir la localización de las áreas funcionales? ¿Debería ser éste menos exigente con la planificación en dichos lugares periféricos? ¿Son verdaderamente viables este tipo de usos de superficie intensiva, que no tienen ningún tipo de relación con el medio? y ¿cómo se podrían insertar en una planificación integral?

Ante un escenario de estas características parece que el instrumentario tradicional de los urbanistas no tiene mucho éxito. El planeamiento convencional, con su estricta y exigente normativa, no llega muy lejos frente a esta problemática. Está demasiado anclado en la nostálgica imagen de la ciudad tradicional compacta, de la que hablábamos al principio.

La afinidad de toda una región formando una estructura urbano-paisajística continua se identifica en Alemania con el *Ruhrgebiet*, o «Cuenca del Ruhr». Sin embargo, el hecho de que esto mismo haya sucedido en regiones mucho más rurales tiende todavía a rechazarse. El concepto *Zwischenstadt* fue creado en 1997 por Thomas Sieverts para definir los espacios difusos de transición entre la ciudad y el campo. Él aceptaba en su libro, publicado bajo el mismo título¹, este «paisaje urbano» como lo que es, sin calificarlo ni positiva ni negativamente. Su tesis de que la *Innenstadt* y la *Zwischenstadt* representan la unión entre la ciudad y el territorio, sólo entendibles y desarrollables como colectividad, con y junto a su medio, no fue aceptada en un primer momento ni por la sociedad ni por la política. Pero hoy día se ha impuesto y ha conducido a una amplia, comprometida y variada discusión.

¿Cómo encontrar nuevas estrategias de trabajo, en vista de la parálisis y de la impotencia actual del planeamiento urbano? ¿Cómo encontrar nuevos modelos que sean

aceptados por la sociedad? Thomas Sieverts ve una de las claves para el entendimiento de la *Zwischenstadt* en la legibilidad y comprensibilidad de la región metropolitana para sus habitantes. El objetivo principal debe ser la habilitación de cada individuo para que sea capaz de llevar a cabo sus ideales de vida en su propio medio. Para ello hay que tener en cuenta que en una lucha competitiva entre municipios, cada uno sigue intentando ofertar lo mismo, de tal modo que se llegan a hacer intercambiables (los municipios entre sí). Por el contrario, el fomento de las diferencias entre dichos municipios, las características locales, las cualidades inmanentes del lugar, fortalecen la identidad de éste. En un tiempo en el que el tamaño de la unidad familiar sigue disminuyendo, unido a una creciente individualidad, debe potenciarse la identificación de los habitantes con sus lugares. El arraigo a un lugar concreto se estimula mediante la posibilidad de influencia personal sobre el mismo, así como a través de las propias vivencias en la vida social, política y cultural de la ciudad. Las asociaciones y grupos de diversa índole pueden contribuir mucho en este sentido. Para lograr desplegar todo su potencial, las ciudades deben de ser capaces de elaborar en las mentes de sus habitantes una densa red de imágenes, una especie de mapa personal, en el que las propias experiencias puedan entretenerse. El sentimiento de pertenencia a una comunidad es susceptible de crecer a través de un profundo interés en el conocimiento de la propia región. Fomentar el turismo en la región puede aportar mucho a esta idea. La lectura de la Región como una unidad indivisible debe tener igualmente su expresión en los campos democrático y jurídico, para así poder actuar con mayor fuerza.

Una posible solución para los espacios monofuncionales sería la de encontrar un equilibrio de usos mixtos mediante la superposición espacial y temporal de los mismos, en el sentido que propone la ciudad europea tradicional. La estimación de lo que generalmente se entiende por «feo» posibilita la legibilidad y la apropiación de estas zonas. Son espacios para lo espontáneo y lo experimental, para usos que en otros lugares no encontrarían cabida. Un ejemplo puede ser la utilización temporal de un aparcamiento para puestos de ventas móviles, y otro la organización de un

¹ SIEVERTS, Thomas (1997): *Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*, Birkhäuser, Basel.
— (2003): *Cities without cities: an interpretation of the Zwischenstadt*, Spon Press, London (versión inglesa).

concierto en unas ruinas industriales. Dar otra interpretación y valor a estos espacios, calificados negativamente, abre nuevas posibilidades para ser tratados como zonas destinadas a nuevos usos (quizás temporales) para la ciudad y para la sociedad.

El Planeamiento Urbano, el Territorial y el Diseño Paisajístico deben estudiar nuevos patrones de trabajo. Si lo construido no ofrece ni relaciones ni puntos de referencia, entonces debe tener lugar a través de lo no construido. Los vacíos urbanos y las islas territoriales abren otras perspectivas para el diseño de la ciudad a través de la *Leerraumplanung*, o «Planificación de los Espacios Vacíos». El territorio actúa como un elemento enmarcador, cargado de significado, el cual unifica el cuerpo urbano. Con elementos de diseño es posible subrayar las características típicas del lugar logrando así una identidad propia. La cooperación con la agricultura puede ser muy útil, puesto que no se trata de parques en el sentido tradicional, sino mayoritariamente de superficies dedicadas al cultivo o forestales. Este objetivo merece la pena, ya que se trata de fomentar el cuidado de los recursos que ofrece el medio natural cercano a la ciudad y de una especie de protección de la substancia paisajística tradicional, a la vez que se potencian los espacios descentralizados de

esparcimiento cercanos al núcleo urbano.

El trabajo de las asociaciones y grupos diversos para la consecución de estos objetivos y para la creación de una base social más amplia que se ocupe de aquéllos, es indispensable. Algunos proyectos que lo han llevado a la práctica con éxito son «el cinturón verde de Frankfurt» y «el desarrollo de parques regionales alrededor de Berlín», dentro y fuera de los límites de la capital alemana. Cabe resaltar especialmente que en este caso se trata de una colaboración entre dos Estados Federados diferentes, el de Berlín y el de Brandemburgo. Ambos estados tienen en la Planificación Regional y Urbana una situación que busca el equilibrio entre ellos.

El nivel del debate permite mirar hacia el futuro con optimismo. Algunos proyectos e investigaciones han surgido del trabajo interdisciplinar entre urbanistas, ordenadores del territorio y *Landschaftsarchitekten*, o «arquitectos del paisaje» (disciplina que en nuestro país está todavía por desarrollarse), además de otras ramas profesionales, asociaciones y ciudades vecinas, así como de grupos regionales. Esto podría valorarse como un indicador de posibles nuevas formas de colaboración en el campo del Planeamiento Regional.

Traducción del alemán: Sara LUZÓN.

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

NORMAS URBANÍSTICAS Y MODIFICACIONES TERRITORIALES EN LA DÉCADA DEL NOVENTA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Las importantes modificaciones territoriales acontecidas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) desde inicios de la década del noventa del siglo pasado —construcción de grandes torres residenciales, importantes centros

comerciales y de entretenimiento, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en una importante cantidad de los 31 municipios que integran el AMBA; barrios residenciales «exclusivos»¹ en algunos de dichos municipios, en especial los localizados al norte, pero también hacia el sur y el oeste en menor medida— han sido el resultado de una política económica que fomentaba la

¹ «Countries», clubes de campo, barrios cerrados, «marinas» y «náuticas» y hasta ciudades privadas.

concierto en unas ruinas industriales. Dar otra interpretación y valor a estos espacios, calificados negativamente, abre nuevas posibilidades para ser tratados como zonas destinadas a nuevos usos (quizás temporales) para la ciudad y para la sociedad.

El Planeamiento Urbano, el Territorial y el Diseño Paisajístico deben estudiar nuevos patrones de trabajo. Si lo construido no ofrece ni relaciones ni puntos de referencia, entonces debe tener lugar a través de lo no construido. Los vacíos urbanos y las islas territoriales abren otras perspectivas para el diseño de la ciudad a través de la *Leerraumplanung*, o «Planificación de los Espacios Vacíos». El territorio actúa como un elemento enmarcador, cargado de significado, el cual unifica el cuerpo urbano. Con elementos de diseño es posible subrayar las características típicas del lugar logrando así una identidad propia. La cooperación con la agricultura puede ser muy útil, puesto que no se trata de parques en el sentido tradicional, sino mayoritariamente de superficies dedicadas al cultivo o forestales. Este objetivo merece la pena, ya que se trata de fomentar el cuidado de los recursos que ofrece el medio natural cercano a la ciudad y de una especie de protección de la substancia paisajística tradicional, a la vez que se potencian los espacios descentralizados de

esparcimiento cercanos al núcleo urbano.

El trabajo de las asociaciones y grupos diversos para la consecución de estos objetivos y para la creación de una base social más amplia que se ocupe de aquéllos, es indispensable. Algunos proyectos que lo han llevado a la práctica con éxito son «el cinturón verde de Frankfurt» y «el desarrollo de parques regionales alrededor de Berlín», dentro y fuera de los límites de la capital alemana. Cabe resaltar especialmente que en este caso se trata de una colaboración entre dos Estados Federados diferentes, el de Berlín y el de Brandemburgo. Ambos estados tienen en la Planificación Regional y Urbana una situación que busca el equilibrio entre ellos.

El nivel del debate permite mirar hacia el futuro con optimismo. Algunos proyectos e investigaciones han surgido del trabajo interdisciplinar entre urbanistas, ordenadores del territorio y *Landschaftsarchitekten*, o «arquitectos del paisaje» (disciplina que en nuestro país está todavía por desarrollarse), además de otras ramas profesionales, asociaciones y ciudades vecinas, así como de grupos regionales. Esto podría valorarse como un indicador de posibles nuevas formas de colaboración en el campo del Planeamiento Regional.

Traducción del alemán: Sara LUZÓN.

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

NORMAS URBANÍSTICAS Y MODIFICACIONES TERRITORIALES EN LA DÉCADA DEL NOVENTA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Las importantes modificaciones territoriales acontecidas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) desde inicios de la década del noventa del siglo pasado —construcción de grandes torres residenciales, importantes centros

comerciales y de entretenimiento, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en una importante cantidad de los 31 municipios que integran el AMBA; barrios residenciales «exclusivos»¹ en algunos de dichos municipios, en especial los localizados al norte, pero también hacia el sur y el oeste en menor medida— han sido el resultado de una política económica que fomentaba la

¹ «Countries», clubes de campo, barrios cerrados, «marinas» y «náuticas» y hasta ciudades privadas.

inversión, incluso extranjera, en el sector construcción, dado la alta rentabilidad de los capitales inmobiliarios y la demanda de nuevos espacios, tanto residenciales como comerciales y de servicios, por parte de los sectores de ingresos altos y medio altos, que vieron incrementados sus ingresos durante dicha década.

Pero uno de los factores importantes para la realización de las mencionadas inversiones ha sido el papel jugado por el Estado como regulador de los usos del suelo en tierras privadas y como vendedor de grandes parcelas de su propiedad. En este sentido, el estado ha sido el gran facilitador de las inversiones y los cambios socio territoriales del AMBA desde el inicio de los años noventa, y que, luego de la grave crisis de fines de 2001, está en vías de recuperación.

Desde fines de los años ochenta del siglo pasado, las políticas de regulación al sector privado han estado enmarcadas en la flexibilización de las normas existentes, para permitir las nuevas inversiones tanto en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, como en los municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran el AMBA (por el régimen administrativo provincial, los municipios no poseen total autonomía sobre la regulación del uso del suelo; y por tanto dependen de la legislación provincial).

En 1989 se había modificado el Código de Planeamiento de 1977 de la ciudad de Buenos Aires, permitiendo mayores índices de constructibilidad y, por otro, hasta fines de 1991, se habían otorgado una cantidad muy grande de «excepciones» a través del Concejo Deliberante, que habían permitido la construcción de grandes emprendimientos residenciales. También se rezonifican zonas, según lo indicado en el Código (para los terrenos de más de 2.500 m² se podía pedir una norma de uso y tejido especial).

Durante los noventa se estudian otras modificaciones al mencionado Código, se realizan audiencias públicas —en 1997 y 1998— y finalmente la Legislatura aprueba las mismas el 3 de agosto de 2000. Ello no significa un cambio significativo, sino mejora la posibilidad constructiva de ciertas áreas o partes de manzanas y establece un 25% más de posibilidades constructivas para la zona sur de la ciudad, con la finalidad de dinamizar la misma, en concordancia con los objetivos de equidad que plantea la Ley

N.º 71/98. Asimismo, se ha constituido la Corporación del Sur, con el objetivo de realizar acciones de promoción de dicha zona de la ciudad; la misma ha comenzado a funcionar a fines de 2000, aunque son aun escasas las acciones que realiza hasta finales del año 2004.

En paralelo, desde 1997 se elabora el Plan Urbano Ambiental —según la Constitución de la ciudad de Buenos Aires y la Ley N.º 71/98— y que actualmente se encuentra en la Legislatura, para su aprobación. El mismo da lineamientos generales, lo que posteriormente se traducirá en un nuevo Código; por tanto, no significa aun modificaciones en la regulación al sector privado, que se debe atener al Código aprobado en agosto de 2000.

A inicios de la década del noventa, los Municipios de la Provincia de Buenos Aires poseían planes de ordenamiento urbano elaborados en los primeros años de la década anterior, a partir del Decreto-Ley N.º 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires, que definía que los municipios se debían dictar sus propios planes de ordenamiento, a partir de los lineamientos de dicho Decreto-Ley. Interesa señalar que dicho instrumento es el primero que legisla sobre los ya existentes «clubes de campo». Según la mencionada legislación, los mismos deben tener un área común recreativa, en forma tal que el sector residencial y el recreativo constituyan un todo inescindible funcional y jurídicamente; se establece que los lotes en urbanizaciones privadas deben poseer como mínimo, 600 m²; y también define su localización respecto de otros usos. Por la época de su aprobación, no posee ninguna regulación sobre los barrios privados, dado que ellos no existían hasta los años noventa.

Hacia el año 2000, el panorama institucional había cambiado (dado la subdivisión de partidos, en la provincia de Buenos Aires, alrededor de los años 1994/1995, creándose nuevos municipios en el AMBA, como desagregación de los ya existentes) y ello generó que en algunos de los nuevos municipios se elaboraran nuevos instrumentos de ordenamiento urbano. También otros municipios del AMBA, han elaborado nuevos instrumentos de regulación, como es el caso de Vicente López. Pero todos ellos participan de las directrices del mencionado Decreto-Ley 8912/77.

Puesto que las principales inversiones del sector privado estaban centradas en la localización de clubes de campo, barrios cerrados, y en menor importancia, centros comerciales y localizaciones industriales, las modificaciones de las normas se centran en estos usos. En los nuevos planes de ordenamiento, las zonificaciones se han modificado respecto de los planes anteriores, permitiendo la localización de los clubes de campo y barrios cerrados a partir de la definición de zonificación residencial, así como se ha rezonificado áreas industriales y comerciales.

En aquellos municipios que no poseían nuevos instrumentos, optaron por realizar modificaciones en las Ordenanzas respectivas (a partir de aprobaciones de dichas modificaciones por los respectivos Consejos Deliberantes) con el objetivo de posibilitar la localización de los nuevos emprendimientos —desde hipermercados hasta ciudades privadas—.

En Moreno, por ejemplo, las autoridades municipales implementaron una norma especial de barrios privados, para que la aprobación de cada uno de ellos no tuviera que pasar por el Concejo Deliberante, como ocurre en otros municipios. Realizaron un ordenamiento interno del territorio municipal, para apoyar al sector privado que quisiera invertir en el municipio y, al mismo tiempo, aumentar el espacio público, a partir de la donación que debían realizar los propietarios de los barrios cerrados, en tierra localizada en otras áreas del Partido.

En Tigre, en 1995 se dictó el nuevo código de zonificación, permitiendo construir torres en el centro de la ciudad, cuya construcción estaba prohibida en la norma anterior; allí los emprendimientos que se hicieron permitieron recuperar tierras inundables, aunque a un alto precio ambiental que aun no ha sido lo suficientemente estudiado.

La construcción de clubes de campo y barrios cerrados en la zona sur del AMBA ha sido apoyado, entre otros, por las autoridades del Municipio de Quilmes, que ha modificado la Ordenanza de Zonificación, rezonificando el territorio de una zona del partido para la creación de áreas de esparcimiento, clubes de campo, zona de reserva ecológica y recuperación de cavas.

En muchas ocasiones no se han realizado diagnósticos para definir los cambios

efectuados, sino las autoridades municipales han operado como reacción a la solicitud de los inversores, dado que se visualizaba la localización de estos emprendimientos como una posibilidad de desarrollo del municipio, mayor recaudación impositiva, generación de empleos y, en algunos casos mayores servicios.

En otros municipios, se han otorgado excepciones. En Pilar, por ejemplo, el Pilar Village es barrio privado que posee 11 ha y fue aprobado en 1988. Hasta 2004, los propietarios de las viviendas están con problemas, pues, por excepción aprobada por el Concejo Deliberante, se podrán construir 6 edificios de 5 pisos en medio de los jardines².

Los barrios privados no poseían una legislación provincial específica hasta avanzada la década, lo cual había generado una serie importante de problemas; por ejemplo, se apropiaban de calles públicas para uso exclusivo; intentaban encuadrarse como propiedad horizontal —según la Ley N.º 13512/54—, generando una pluralidad de problemas en el cumplimiento de trámites de aprobación de planos y obras, así como en la asignación de espacios propios y comunes. Poseían serias dificultades a la hora de escriturar. Los barrios cerrados muchas veces fueron instalados en zonas urbanas y no se encuadraron en la regulación de Clubes de campo que indica que cuando disponen de más de 5 hectáreas, tienen la obligación de abrir las calles al público, según el decreto-Ley 8912/77.

Recién en 1997 —cuando la cantidad de barrios privados ya era importante— la Resolución N.º 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, establece las normas que deben cumplir los desarrolladores de barrios cerrados para la aprobación de los proyectos, tratando de dar mayor transparencia a las operaciones y poner orden en un mercado que se ha expandido considerablemente y de manera casi inesperada en los dos últimos años.

La mencionada resolución establece:

Art. 1: Se considera Barrio Cerrado (BC) a todo emprendimiento urbano destinado a Uso residencial Predominante y Equipamiento

² En febrero de 1988 la empresa Best Group compró 1,7 ha que estaban libres con la idea de construir 18 casas, pero luego pidió al Concejo la excepción aprobada por el mismo, cambiando lo definido por el Código municipal.

Colectivo, cuyo perímetro podrá materializarse, mediante cercos que no ocasionen perjuicios a terceros respecto de la trama Urbana.

Art. 2: Podrá localizarse en las áreas o zonas definidas según la normativa Municipal de Uso del Suelo vigente, como Urbana y Complementaria, en las que se deberán respetar los indicadores urbanísticos fijados para cada zona. En el caso de localizarse en área Rural el Municipio deberá propiciar el cambio normativo correspondiente a fin de proporcionar al predio de indicadores urbanísticos de acuerdo al caso, mediante estudios particularizados.

Art. 9: La aprobación de los planos de subdivisión exigirá acreditar, mediante certificación expedida por el Municipio respectivo, la ejecución de las obras de infraestructura y forestación.

Art. 10: El emprendimiento no podrá adjudicarse en venta de parcelas sin contar con la aprobación de la prefectibilidad por parte de la Secretaría de Tierras y Urbanismo, como tampoco publicitar el emprendimiento hasta tanto no se haya cumplido la etapa precitada.

Art. 11: Las obras a realizarse sobre cada uno de los predios adjudicados en venta de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior solo podrán comenzarse cuando el proyecto cuente con la aprobación definitiva de factibilidad.

Esta legislación define, por un lado, que todas las unidades de los barrios cerrados que se comercialicen puedan acceder al otorgamiento de la escritura translativa de dominio, es decir, otorga seguridad jurídica a los compradores, así como seguridad en cuanto a las condiciones ambientales de los barrios, dado que, para obtener la convalidación técnica final se deben presentar los proyectos de saneamiento e hidráulica, de la red de circulación —aprobado por la comuna— y de la red de energía eléctrica de distribución domiciliaria; compromiso de forestación; provisión de agua potable y plano urbanístico definitivo.

Pero, por otro lado, en términos territoriales, permite la localización de los barrios cerrados en áreas urbanas complementarias y hasta rurales, con lo cual el área metropolitana podrá seguir creciendo espacialmente sin otra planificación que la de los inversores. Pues el Decreto reglamentario 27/98 estipula que los emprendedores deberán presentar un estudio urbanístico del

que surjan el cumplimiento de los requisitos establecidos en la reglamentación, y el municipio, para su aprobación, deberá tener en cuenta los indicadores urbanísticos vigentes en las áreas referidas o propiciar el cambio normativo cuando los mismos no se compadezcan con el emprendimiento por realizar. Es decir que se siguen propiciando las excepciones a los códigos municipales...

En cuanto a la política estatal hacia la tierra fiscal, ha sido importantísima en la posibilidad de concreción de muchos de los grandes emprendimientos privados más importantes de la década del noventa del siglo pasado. El Artículo N.º 2.342 del Código Civil de la Nación define que las propiedades que pertenecen al dominio privado del Estado pueden venderse en el mercado y el estado es un propietario más, y como tal puede comprar y vender, arrendar, ceder, etc.

Es decir que es necesario hacer la distinción entre las tierras de dominio público y las tierras de dominio privado. En las tierras de dominio público, el sujeto del mismo es la población; ello significa que el Estado sólo actúa sobre las tierras fiscales —tanto para declararles de «dominio público» o para definir concesiones— en función de los objetivos de la población, y no de sus propios intereses.

La tierra fiscal de dominio privado, posee en parte, características similares a la tierra de propiedad privada: se puede vender, puede tener el uso que defina el propietario sin límites de tiempo, etc. Desde los años cincuenta, y hasta 1989, poco se ha innovado sobre el régimen de la tierra fiscal, pero a partir de esa fecha, en coincidencia con el cambio de gobierno producido en julio de ese año, y con las modificaciones en el seno del Estado —crisis fiscal, privatizaciones, racionalización del aparato administrativo— la tierra fiscal se ha convertido en objeto de proyectos de políticas.

El marco normativo para la venta de los bienes del Estado Nacional se encuentra conformado por los siguientes instrumentos: Ley 23.697, de Emergencia Económica del Estado, que permite vender los inmuebles innecesarios. La Ley N.º 23.985/9, determina cuales son los inmuebles pertenecientes al dominio público del Estado nacional, asignados al uso y administración de las Fuerzas Armadas, que resulten innecesarios o prescindibles para el servicio de las

mismas. El Decreto 407/91 tiene como objetivo adoptar medidas relacionadas con la venta de los inmuebles declarados innecesarios.

Este marco legal posibilitó la venta de una cantidad importante de tierra —perteneciente al Estado nacional, al Ejército, a la Administración General de Puertos, entre otras instituciones— y la compra de las mismas por grandes empresas nacionales y extranjeras, que han localizado en dichas tierras grandes proyectos urbanos de la década del noventa.

Es decir que no sólo hubo demanda por nuevos tipos de espacios urbanos y por tanto

nueva demanda de suelo para su localización, que significó una demanda específica y modificaciones acordes con ella en el mercado de tierras en manos de agentes inmobiliarios privados, sino que el estado fue el posibilitador de las grandes modificaciones territoriales en el AMBA en los años noventa. Una pregunta que surge es: el Estado solo facilitó las grandes inversiones? Que ha pasado con las demandas de la población de bajos ingresos? Esta es una deuda que aun posee el estado hacia la sociedad en su conjunto.

Buenos Aires, enero de 2005

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM. La Plata

SUSTENTABILIDAD Y LENTITUD

A veces la velocidad viene bien, para limpiar con vientos huracanados la mugre de mil tipos de depredaciones...

Pero la tempestad, luego de pasar, reinstala la calma, los vientos leves, la suavidad.

Hace años que nos percatamos de la levedad como el principio esencial para un mundo sustentable (PESCI, 2002), lo opuesto de prepotencia: lo que depreda, impone, arrasa...

Con prepotencia se aumenta la exclusión, se devora la diversidad, se consumen los recursos no renovables, se pasa por encima (o de largo, o de costado) de todo lo que levemente, naturalmente, está allí quizás desde siempre.

Claro que en la vida natural también hay prepotencia: ¡los huracanes!, las especies cazadoras... Sólo que conllevan procesos ecosistémicos, equilibrados, con otras especies, otros climas, otras temporadas, y todo tiende a la conservación evolutiva, a los ciclos naturales.

En la condición humana se puede perfeccionar (a través de la educación y la cultura) esa ciclicidad.

Hace muchos años, divulgamos la idea —el ideal— de la sociedad de flujos cíclicos (PESCI, 2000), precisamente porque nada posee la capacidad de diseñar mecanismos de autorregulación como la sociedad. Ahora quiero hablarles de la lentitud como un atributo de sustentabilidad.

Bra, en Italia

Una ciudad lenta contra el stress

Slow Food

Cuentan que un caracol y una tortuga tuvieron un día la fatalidad de chocar. Cuando el caracol acudió malherido al hospital, el médico le preguntó: «¿Pero qué ha pasado?». Y puso cara de estupefacción cuando uno de los animales más lentos del planeta le respondía: «No sé, sucedió todo tan rápido».

Es uno de los chistes con los que se burlan de las prisas los habitantes de Bra. Que el reloj de su torre esté permanentemente retrasado 30 minutos no obedece a un fallo de la maquinaria ni es obra de un despistado relojero. Aquí el tiempo no importa. En esta pequeña localidad italiana de 28.000 habitantes a medio camino entre la industrial Turín y la ruidosa Génova, se camina lento, se

mismas. El Decreto 407/91 tiene como objetivo adoptar medidas relacionadas con la venta de los inmuebles declarados innecesarios.

Este marco legal posibilitó la venta de una cantidad importante de tierra —perteneciente al Estado nacional, al Ejército, a la Administración General de Puertos, entre otras instituciones— y la compra de las mismas por grandes empresas nacionales y extranjeras, que han localizado en dichas tierras grandes proyectos urbanos de la década del noventa.

Es decir que no sólo hubo demanda por nuevos tipos de espacios urbanos y por tanto

nueva demanda de suelo para su localización, que significó una demanda específica y modificaciones acordes con ella en el mercado de tierras en manos de agentes inmobiliarios privados, sino que el estado fue el posibilitador de las grandes modificaciones territoriales en el AMBA en los años noventa. Una pregunta que surge es: el Estado solo facilitó las grandes inversiones? Que ha pasado con las demandas de la población de bajos ingresos? Esta es una deuda que aun posee el estado hacia la sociedad en su conjunto.

Buenos Aires, enero de 2005

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM. La Plata

SUSTENTABILIDAD Y LENTITUD

A veces la velocidad viene bien, para limpiar con vientos huracanados la mugre de mil tipos de depredaciones...

Pero la tempestad, luego de pasar, reinstala la calma, los vientos leves, la suavidad.

Hace años que nos percatamos de la levedad como el principio esencial para un mundo sustentable (PESCI, 2002), lo opuesto de prepotencia: lo que depreda, impone, arrasa...

Con prepotencia se aumenta la exclusión, se devora la diversidad, se consumen los recursos no renovables, se pasa por encima (o de largo, o de costado) de todo lo que levemente, naturalmente, está allí quizás desde siempre.

Claro que en la vida natural también hay prepotencia: ¡los huracanes!, las especies cazadoras... Sólo que conllevan procesos ecosistémicos, equilibrados, con otras especies, otros climas, otras temporadas, y todo tiende a la conservación evolutiva, a los ciclos naturales.

En la condición humana se puede perfeccionar (a través de la educación y la cultura) esa ciclicidad.

Hace muchos años, divulgamos la idea —el ideal— de la sociedad de flujos cíclicos (PESCI, 2000), precisamente porque nada posee la capacidad de diseñar mecanismos de autorregulación como la sociedad. Ahora quiero hablarles de la lentitud como un atributo de sustentabilidad.

Bra, en Italia

Una ciudad lenta contra el stress

Slow Food

Cuentan que un caracol y una tortuga tuvieron un día la fatalidad de chocar. Cuando el caracol acudió malherido al hospital, el médico le preguntó: «¿Pero qué ha pasado?». Y puso cara de estupefacción cuando uno de los animales más lentos del planeta le respondía: «No sé, sucedió todo tan rápido».

Es uno de los chistes con los que se burlan de las prisas los habitantes de Bra. Que el reloj de su torre esté permanentemente retrasado 30 minutos no obedece a un fallo de la maquinaria ni es obra de un despistado relojero. Aquí el tiempo no importa. En esta pequeña localidad italiana de 28.000 habitantes a medio camino entre la industrial Turín y la ruidosa Génova, se camina lento, se

mastica lento y se conduce lento. No se extraña, estamos en la cuna de un nuevo movimiento, la slow life (vida lenta), surgido para luchar contra el estrés y la aceleración a los que ha sucumbido la sociedad actual.

Bra se ha autodeclarado, por decreto, slow city (ciudad lenta) y es, además, sede de un movimiento internacional, el Slow Food (comida lenta), cuyo propósito es proteger los productos locales de la extinción a la que los están sometiendo las grandes cadenas de comida rápida.

Ahora, en Bra, almuerzos y cenas son parsimonioso ritual donde se degustan quesos fabricados artesanalmente y curados en cuevas, pan recién salido del horno y frutas y verduras orgánicas. Por orden de las autoridades todas las tiendas cierran jueves y domingos; los vehículos tienen prohibido circular en la zona céntrica de la ciudad porque son precursores del estrés; todo aquel que renuncie su vivienda usando madera de estuco obtendrá una hipoteca a mitad de precio y para las pequeñas tiendas familiares que vendan chocolates artesanales o quesos especiales todo son facilidades. Un caracol, símbolo internacional del Slow Food, preside todos los restaurantes de la ciudad.

El artífice de Bra, hoy presidente del Slow Food, se llama Carlo Petrini. En 1986 este periodista especializado en gastronomía se enfureció cuando vio los neones y los arcos dorados de Mc Donald's instalados en la mismísima plaza de España, en Roma. Y no paró hasta conseguir que el restaurante norteamericano cerrara sus puertas. De aquella gesta nació un grupo de amigos dispuestos a combatir «los demonios de la comida rápida» con garbanzos, vino y tranquilidad al comer y cocinar. Después, la filosofía dejó de ser sólo una actitud ante la mesa y se convirtió en un modo de vida que se plasmó en las ciudades lentas. Hoy en Italia hay 35 y el movimiento, que ha hecho mella en 34 países, cuenta con 65.000 adeptos en todo el planeta.

Las pequeñas tiendas se multiplican en Bra y sus ingresos crecen al ritmo de un 15% al año. La cifra de paro (5%) es la mitad que la media del país. ¿Qué mejor ejemplo de que lo lento no está reñido con lo rentable?

Publicado en Rebelión. Construyendo poder desde abajo.

18-11-2004

<http://www.rebellion.org>

Lentitud para comer; en lugar de comidas rápidas, incultura alimentaria, pérdida de la producción gastronómica artesanal, incremento de las industrias monopólicas de «hamburguesas», «patatas fritas» o «hot-dogs», y aumento de enfermedades gastrointestinales y obesidad.

Lentitud para circular; más peatones, más ciudades compactas (en lugar de ciudades dispersas, forzado requerimiento de automóviles e impulso a la ¡velocidad!).

Lentitud para vivir; más horas para integrarnos, solidarizarnos, leer, escribir, ¡gozar!

El lector podrá conocer quizás el movimiento de comida lenta, muy divulgado en muchas partes del mundo, pero quizás algo menos esta repercusión creciente en la idea de «ciudad lenta» y, en consecuencia, «vida lenta». Tratándose de una revista de Ciudad y Territorio, proveemos rápidamente a encontrar referencias más directas a esta problemática.

Para empezar, coincidimos con SOUZA SILVA, (2004) que no estamos ante una época de cambios, sino en el torbellino terrible (ahí la tempestad inicialmente mencionada) de un **cambio de época**. Y Souza Silva argumenta que ante un cambio semejante todos los paliativos son insuficientes.

Desde esta perspectiva, tratar de hacer sustentable nuestras ciudades (y nuestra vida) retocando el comportamiento insustentable de nuestra sociedad actual en las ciudades, no puede producir verdadera sustentabilidad.

Es el caso preciso de una sociedad fundada en los movimientos, que cada vez requiere más enormes sistemas de transporte, y donde se consigue atenuar por algún tiempo la demanda, que luego genera otros requerimientos de transporte y accesibilidad y así el gigantismo se autorreproduce. Por cierto, en esa opción terrible, siempre es preferible transporte público al individual privado, pero a su vez son de tal porte las redes de transporte público y tan caras, que en general resultan impracticable sobre todo en los países menos ricos.

La sociedad corre cada vez más, y la ciudad busca sostener ese proceso.

Y he aquí la grave contradicción, muchas veces sumida en la mayor confusión, entre luchar por hacer sostenible o durable algo que requiere gigantescos insumos, en lugar de preguntarse si ello es sustentable (si se auto sustenta) con recursos mínimos.

La lentitud, redescubierta en nuevas formas de vida asociada, requiere más tiempo de ocio creativo, de contacto social solidario, en lugar de más tiempo de desplazamientos individualistas (en la soledad de auto individual o de un tren). Y a veces nos confunde el efecto que niebla la causa: para llegar a una plaza poblada de urbanidad y allí caminar y conversar, aceptamos horas de desplazamientos desde oscuras y solitarias periferias.

Para retomar la lentitud, ante el cambio de época, una de las condiciones causales de una sociedad más sustentable, no hay que atenuar los problemas de movilidad y desplazamientos en las grandes metrópolis. Hay que cambiar de raíz la forma misma de la vida asociada y de sus configuraciones urbanas.

Necesitamos otra sociedad, otro paradigma de desarrollo. Para hacer más

sustentable la sociedad y la tierra es preciso parar ese «mundo, loco, loco, loco»¹, bajarse de él, como de una calesita desenfrenada, y recomenzar.

La «*slow food*» es un buen principio, la «*slow city*» es una meta, la «*slow life*» quizás es el secreto fundamental para frenar muchas prepotencias y dar puertas abiertas al auge de la levedad.

Estas notas las hacemos desde Argentina, que supo tener una ciudad plena de urbanidad, pero que está incurriendo en los mismos riesgos de gigantismo y dispersión urbana.

Pensamos en los problemas de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, La Plata y otras 10 ciudades grandes más, y nos encontramos muy cerca de pensar los mismos problemas y las mismas causas de dichos problemas de la mayor parte de las concentraciones urbanas en el mundo.

El cambio de época tiene que llegar también al urbanismo y la ordenación del territorio, y la lentitud puede alumbrar una teoría urbano-ambiental totalmente alternativa.

La Plata, enero de 2005

BIBLIOGRAFÍA

PESCI, Rubén (2000): *Del Titánic al Veleró*. Editorial Fundación CEPA.

PESCI, Rubén (2002): *De la prepotencia a la levedad*. Editorial Fundación CEPA-FLACAM.

SOUZA SILVA, José (2004): «Quo vadis, planificación?».

Extracto de la ponencia en Costa Rica, *La Semana de la Planificación en los Escenarios de la Globalización*, 21 de septiembre.

Brasil

Roberto SEGRE

Coordinador PROURB-UFRJ. Río de Janeiro

MEDIO SIGLO DE URBANISMO HABANERO: ENTREVISTA A MARIO COYULA

El profesor Arturo Almandoz publicó en dos entregas anteriores de CyTET (135/2003 y 139/2004), las entrevistas realizadas a Roberto Segre y Ramón

Gutiérrez. Ambos estudiosos de la arquitectura y el urbanismo latinoamericanos se refirieron a sus experiencias teóricas y prácticas a escala continental, desarrolladas en las últimas

¹ Alude a la película *Ese loco, loco mundo* de 1964.

La sociedad corre cada vez más, y la ciudad busca sostener ese proceso.

Y he aquí la grave contradicción, muchas veces sumida en la mayor confusión, entre luchar por hacer sostenible o durable algo que requiere gigantescos insumos, en lugar de preguntarse si ello es sustentable (si se auto sustenta) con recursos mínimos.

La lentitud, redescubierta en nuevas formas de vida asociada, requiere más tiempo de ocio creativo, de contacto social solidario, en lugar de más tiempo de desplazamientos individualistas (en la soledad de auto individual o de un tren). Y a veces nos confunde el efecto que niebla la causa: para llegar a una plaza poblada de urbanidad y allí caminar y conversar, aceptamos horas de desplazamientos desde oscuras y solitarias periferias.

Para retomar la lentitud, ante el cambio de época, una de las condiciones causales de una sociedad más sustentable, no hay que atenuar los problemas de movilidad y desplazamientos en las grandes metrópolis. Hay que cambiar de raíz la forma misma de la vida asociada y de sus configuraciones urbanas.

Necesitamos otra sociedad, otro paradigma de desarrollo. Para hacer más

sustentable la sociedad y la tierra es preciso parar ese «mundo, loco, loco, loco»¹, bajarse de él, como de una calesita desenfrenada, y recomenzar.

La «*slow food*» es un buen principio, la «*slow city*» es una meta, la «*slow life*» quizás es el secreto fundamental para frenar muchas prepotencias y dar puertas abiertas al auge de la levedad.

Estas notas las hacemos desde Argentina, que supo tener una ciudad plena de urbanidad, pero que está incurriendo en los mismos riesgos de gigantismo y dispersión urbana.

Pensamos en los problemas de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, La Plata y otras 10 ciudades grandes más, y nos encontramos muy cerca de pensar los mismos problemas y las mismas causas de dichos problemas de la mayor parte de las concentraciones urbanas en el mundo.

El cambio de época tiene que llegar también al urbanismo y la ordenación del territorio, y la lentitud puede alumbrar una teoría urbano-ambiental totalmente alternativa.

La Plata, enero de 2005

BIBLIOGRAFÍA

PESCI, Rubén (2000): *Del Titánic al Veleró*. Editorial Fundación CEPA.

PESCI, Rubén (2002): *De la prepotencia a la levedad*. Editorial Fundación CEPA-FLACAM.

SOUZA SILVA, José (2004): «Quo vadis, planificación?».

Extracto de la ponencia en Costa Rica, *La Semana de la Planificación en los Escenarios de la Globalización*, 21 de septiembre.

Brasil

Roberto SEGRE

Coordinador PROURB-UFRJ. Río de Janeiro

MEDIO SIGLO DE URBANISMO HABANERO: ENTREVISTA A MARIO COYULA

El profesor Arturo Almandoz publicó en dos entregas anteriores de CyTET (135/2003 y 139/2004), las entrevistas realizadas a Roberto Segre y Ramón

Gutiérrez. Ambos estudiosos de la arquitectura y el urbanismo latinoamericanos se refirieron a sus experiencias teóricas y prácticas a escala continental, desarrolladas en las últimas

¹ Alude a la película *Ese loco, loco mundo* de 1964.

décadas. El interés despertado por estos testimonios, motivaron la entrevista al arquitecto y urbanista Mario Coyula (La Habana, 1935); sin lugar a dudas, un protagonista de excepción en las vivencias de las transformaciones acaecidas en La Habana en la segunda mitad del siglo XX. A pesar del embargo norteamericano, de las dificultades que confronta en la actualidad el sistema socialista cubano, de las complejas relaciones con los países capitalistas tanto europeos como latinoamericanos; esta mítica ciudad amada por los españoles que la llamaron «la perla de las Antillas», sigue atrayendo el interés de profesionales, docentes e investigadores urbanos. Ello se debe no sólo por ser la mayor ciudad caribeña —casi una metrópolis—, sino también por su fuerte personalidad y su imborrable carácter arquitectónico y urbanístico, que a pesar de los embates del tiempo y los sistemas políticos, no lograron mellar la prestancia de su ancestro histórico que se conserva casi intacto —en esta etapa reciente, casi detenida en el tiempo y el espacio—, desde los orígenes hasta el siglo XXI.

Nuestro diálogo nace de cuatro décadas de continua amistad y de identidad de miras en defensa sus atributos culturales, urbanísticos y arquitectónicos, que se concretaron en el libro *Havana. Two Faces of the Antillean Metropolis*, editado en Estados Unidos (2002), en el que también participó el profesor norteamericano Joseph Scarpaci. Pero lo que considero importante en este testimonio es la expresión de la compleja y contradictoria realidad que le tocó vivir a esta ciudad desde el advenimiento del sistema socialista. Resulta un difícil proceso que Coyula vivió con intensidad en carne propia, en el tenso y nada fácil compromiso cotidiano. Proveniente de una tradicional familia habanera, fue el único miembro que no emigró a Miami, habiéndose integrado a la lucha clandestina estudiantil contra la dictadura de Batista. A pesar de su origen «burgués», no tuvo reparos en asumir plenamente los avatares del gobierno socialista, lo que le valió la militancia política y la designación para ocupar cargos «dirigentes» dentro del sistema: desde Director de la revista *Arquitectura/Cuba* (a quien acompañé como jefe de redacción) y de la Escuela de Arquitectura, hasta Director de Arquitectura de la Ciudad de La Habana.

Pero, como lo demuestran sus respuestas, nunca fue un técnico sumiso a las imposiciones —no siempre acertadas— de la estructura política piramidal dominante, sino que con los escasos grados de libertad disponible, mantuvo una actitud crítica ante decisiones que afectarían los destinos futuros de la ciudad.

Además, tuvo el mérito de recorrer todas las escalas del «diseño ambiental», tanto en la práctica como en la teoría, lo que le permitió convertirse en uno de los principales pensadores y escritores sobre la ciudad de La Habana. Reconocimiento obtenido, no sólo en Cuba, con los premios y condecoraciones locales, sino también en el exterior: lo demuestra su selección como profesor invitado para enseñar durante un semestre del 2002 en la Universidad de Harvard, y dirigir un taller de urbanismo sobre el Malecón habanero.

Tengo la certeza que esta entrevista aclarará múltiples dudas y permitirá asumir la densa complejidad de la historia de La Habana en el último medio siglo, muchas veces analizada desde ópticas parciales, tendenciosas, reduccionistas y esquemáticas. Considero también de gran utilidad, para los investigadores dedicados a esta ciudad y al proceso urbano cubano, la compilación de una bibliografía integral de los escritos de Coyula sobre la arquitectura y el urbanismo de la isla caribeña.

RS: *En los años setenta, transcurrida la primera década del Gobierno Revolucionario, la experiencia cubana despertó gran interés internacional. Fueron invitados prestigiosos especialistas extranjeros a impartir cursos y conferencias en La Habana: los franceses Courajoud, Borja Huidobro y el prestigioso norteamericano Kevin Lynch. ¿Cuál fue tu relación con ellos y cómo influyeron en tu desarrollo?*

MC: Lynch no fue invitado por la Facultad sino por el Instituto de Planificación Física. Pero sentí inmediatamente mucha afinidad con él. Era un hombre sencillo, muy humano. Iba directo a lo esencial, sin adornos ni complicaciones innecesarias. Junto con Jane Jacobs, fueron los dos primeros que en EE.UU. cuestionaron el urbanismo de urbanistas. Traté de estar lo más posible

cerca de él, y leer todos sus escritos disponibles. Recuerdo que en una visita a nuestra Escuela el proyecto que más le gustó fue el Diploma de dos estudiantes míos sobre la Avenida 51 en Marianao, uno de los primeros en abordar el paisajismo urbano en la Escuela, después de otro en que habíamos propuesto la peatonalización de la Calle Obispo. La ironía es que el tribunal de la Escuela que juzgó el trabajo de Diploma sobre la Avenida 51 solo le había dado el aprobado rasante de tres puntos...

Poco antes de morir, Lynch respondió a unos estudiantes que le pedían recomendaciones para hacer las cosas bien. Lo resumió en cuatro puntos: mantenerlo todo lo más sencillo posible, hacer todas las conexiones posibles —en el tiempo, en el espacio—; crear soportes para lo que la gente quiere hacer... ¡y sembrar mucho árboles! Si lo piensas bien, no hay más.

A Corajoud y Borja los visité en su *Atelier d'Architecture et d'Urbanisme* (AUA) en París, aprovechando mi asistencia a un congreso en Versalles en 1971. Tenía noticias de su trabajo y les pedí un curso de verano sobre metodología del diseño y diseño urbano. Vinieron ese mismo año, junto con Michel Allegret. La gente quedó encantada con las espectaculares perspectivas de Grenoble-Echirolles dibujadas por el peruano Enrique (ahora Henri) Ciriani, quien no vino al curso, y la fogosidad de Michel. Comparado con ellos, algunos vieron a Lynch algo apagado; y definitivamente desilusionó a quienes asistieron esperando recetas.

Mirando atrás, fue un duelo hermoso, aunque nunca *compitieron* en el mismo salón ni al mismo tiempo. Para mí, Lynch era como el viejo maestro en artes marciales que ya no necesita de la fuerza física; Borja y Michel los jóvenes talentosos y (quizás demasiado) apasionados. Cuando Lynch murió escribí un texto en su homenaje. Desde MIT recibí una esquila y una invitación de Gary Hack para sus honras fúnebres, que todavía guardo. Nunca volví a ver a Michel Corajoud, quien en 2003 obtuvo un importante premio nacional de urbanismo en Francia.

Esos cursos de verano fueron promovidos por el entonces rector de la Universidad de La Habana, José *Chomí* Miyar. De más está decir que los profesores venían sin cobrar honorarios. Otro de los que pude invitar en esa época fue Duccio Turín, especialista en

industrialización y normalización y profesor de la *Architectural Association* de Londres, un filósofo de la construcción que contrastaba con tantos Neanderthales locales. Al poco tiempo de estar aquí me dio su visión del país: «ustedes tienen microplanos, extraplanos, planos especiales... pero lo que no tienen es Plan!». Pocos años después supe que falleció en un accidente automovilístico. Todas fueron influencias importantes para mí.

RS: *La década del setenta se caracterizó por la aplicación de rígidas normas técnicas y económicas en la construcción y el urbanismo, así como la primacía de las obras realizadas en el interior del país. ¿Cómo afectó a La Habana esta política estatal? Cuál fue tu papel en este proceso ideológico «anti-urbano»?*

MC: Yo había trabajado en varios proyectos de nuevos pueblos rurales y traté de romper con los estereotipos vigentes, sobre todo buscando mezclar a la población para no hacer nuevos *bateyes*, aquellos pequeños pueblos especializados que surgían en medio del campo alrededor de los centrales azucareros. Buscaba la diversidad que siempre falta en comunidades pequeñas, y sobre todo en las planificadas.

Desde 1973 trabajé como director de Arquitectura y Urbanismo de la Administración Metropolitana de La Habana. Recuerdo mi toma de conciencia sobre la necesidad de priorizar el mantenimiento del fondo de viviendas en vez de ejecutar nuevas obras, pero a pesar de elaborar informes muy detallados nunca fui escuchado. Hubo una comisión nacional que comenzó con mucho apoyo, cuyo nombre inicial fue «Comisión para el Mantenimiento y Construcción de Viviendas». En la segunda reunión cambió el orden por Construcción y Mantenimiento... y a partir de la tercera desapareció el tema del Mantenimiento.

Asumí con desconfianza el proyecto de remodelación de Cayo Hueso a principios de los años 70. Inicialmente no me resultó negativo al analizar los planos. Hasta entonces no le había dado mucha importancia al barrio de Centro Habana, quizás por la herencia de mi formación Modernista. Pero cuando vi las primeras torres y pantallas, y lo que se había demolido para poder construir las, comprendí

lo equivocado de ese tipo de intervención. Un día, durante una de las muchas reuniones aburridas a las que debía asistir, me puse a hacer algunos esquemas. Comparé una manzana de Cayo Hueso con dos edificios de 20 plantas, un total de 236 apartamentos, y nada más; con una manzana con edificios de 3, 4 y 5 pisos alineados tradicionalmente respecto a la calle... y permitían más viviendas, sin necesidad de ascensores ni de romper con el carácter de la trama urbana y el modo de vida tradicional de la gente. Luché mucho contra los edificios altos, preparé análisis, informes; busqué partidarios para unirse a la cruzada. Cuando se detuvo su construcción tuve la ingenuidad de pensar que habían tenido éxito nuestras protestas, hasta que percibí que sencillamente era porque no *podían* continuarlas por el alto costo de las mismas.

Los enormes recursos empleados en las «Microbrigadas» solamente comenzaron a entrar en el área central de La Habana a fines de los 80 como proyectos aislados de relleno, y muchas veces pobres en diseño e incluso violando alineaciones, como el especulador más brutal de la etapa capitalista. Alamar aloja ya casi 100 mil habitantes, pero solo tienen el techo sobre su cabeza y algunos servicios básicos; faltan todos los demás componentes que *hacen* ciudad. La ciudad no se puede diseñar, ni siquiera por talentos fuera de serie como Le Corbusier o Costa y Niemeyer. Hay que crear una trama abierta con unas pocas regulaciones para asegurar la unidad; y luego dejar que se vaya rellenado poco a poco y controladamente con programas, estilos y gentes distintas, para dar variedad. Decían los griegos que combinando la unidad con la variedad se lograba la armonía...

RS: *Con la declaración de La Habana Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1982, se produjo un cambio de política respecto a la capital, acelerándose las tareas de recuperación del Centro Histórico. Paralelamente tú actuaste sobre la ciudad desde la Dirección de Arquitectura del Poder Popular.*

¿Cuales fueron las iniciativas que se llevaron a cabo y cómo lograste la formación de equipos de arquitectos jóvenes?

MC: Yo actué desde la Dirección Provincial de Arquitectura y Urbanismo, (DPAU), y también paralelamente desde la Comisión Provincial de Monumentos (CPM) de la Ciudad de La Habana, que presidí desde su creación en 1978 hasta 1989. Por un tiempo armé en la DPAU un pequeño equipo de proyectos de restauración de monumentos. Ese equipo pasó después a la Oficina del Historiador de La Habana y fue el núcleo inicial del poderoso aparato que pudo construir Eusebio Leal después que demostró ser capaz de hacer mucho sin nada. Opino que el golpe de efecto más importante, que dio un vuelco a la recuperación del centro histórico de La Habana Vieja, fue cuando Leal concentró esfuerzos en la cuadra de Obispo entre Oficios y Mercaderes, y la rescató completa. Mucha gente empezó a darse cuenta del valor de esta arquitectura que antes estaba cubierta por la mugre o deformada por múltiples añadiduras. Para la misma tarea llegaron a coexistir varias instituciones: la Oficina del Historiador, el Centro Nacional de Conservación y Restauración de Monumentos (CENCREM), la Comisión Provincial de Monumentos, la Nacional, el Grupo de Trabajo de La Habana Vieja, el gobierno de La Habana Vieja y el de la Ciudad... Y eran las mismas caras en todas esas comisiones, acumulando títulos nobiliarios sin señorío ni fortuna material.

En la DPAU reuní un equipo de proyecto con buenos arquitectos jóvenes, algunos de ellos formados en mi taller de la Escuela: María Elena Martín, la pionera; Víctor Marín, Rafael González de las Peñas, Enrique Pupo, Rafael Fornés, Alfredo Ros, Eduardo Luis Rodríguez, Emma Álvarez-Tabío, Ana María González... Se hicieron muchos proyectos interesantes de reanimación urbanística, algunos antológicos como los Cuatro Caminos o 23 y 12; pero también aprovechamos la corta explosión constructiva de los consultorios médicos de barrio —médico de la familia— y viviendas de relleno en la ciudad central a fines de los 80 para hacer algunos proyectos renovadores y trabajar el tema de la inserción contemporánea en contextos históricos valiosos.

La reanimación urbanística, o paisajismo urbano, era una escala de trabajo que no había sido cubierta hasta entonces; sin

embargo, era vital para ordenar y recalificar la ciudad con muy pocos recursos. La ciudad se hace más por pequeños proyectos que por grandes planes. Tuve la suerte de recibir respaldo de dos alcaldes valientes y con luz larga, Luis Méndez y Oscar Fernández Mell.

Diversos proyectos, incluso mejores, quedaron inconclusos, como el de la Plaza Roja en la Calzada del 10 de Octubre o la Esquina del Maravillas en la Calzada del Cerro. La mayoría de estos profesionales jóvenes se afilió incondicionalmente a un posmodernismo que les critiqué por tardío y poco apropiado para modestos programas con una pobre ejecución, pero les di libertad de acción, porque no hay nada peor que no te permitan escarmentar en tu propia cabeza.

RS: *La atención otorgada al centro histórico de La Habana para rescatar los monumentos y su entorno no implicó una atención similar a otros barrios de la ciudad. ¿Se hubiese podido llevar a cabo una acción más equilibrada que resolviese alguno de los graves problemas que aún persisten en diferentes áreas urbanas?*

MC: Muchos otros barrios de la ciudad se habrían beneficiado si se les hubiese concedido la misma autonomía financiera y libertad de acción que al centro histórico de La Habana Vieja, con todos los peligros que implica la libertad en cuanto a caprichos inconsultos. Algunos ven un escollo para eso, porque la personalidad de Eusebio Leal ha tenido un peso decisivo en el éxito de esa empresa, donde pudo combinar el interés cultural con el económico. Pero la única manera de salvar otras zonas importantes de la capital es hacer que ellas y sus vecinos puedan pagarse a sí mismos.

Esa independencia también es necesaria para elevarse por encima de los pequeños problemas y miserias que desgastan día a día a los que deberían dedicarse a perseguir la excelencia. El eterno problema es si las instituciones se hacen para una persona excepcional, o si las personas adecuadas surgen cuando hacen falta, y hay un contexto que espera por ellas. La lucha contra la dictadura batistiana estuvo llena de figuras que surgieron como respuesta a demandas heroicas, y que en otra situación

hubieran quizás vegetado en una vida corriente.

De todas maneras, una parte de los recursos que durante bastante tiempo disfrutó el país se podía haber dedicado a un trabajo sostenido —y sobre todo, descentralizado— para consolidar el fondo construido, y especialmente la infraestructura. El gran desarrollo de La Habana en el primer cuarto del siglo XX se apoyó en una infraestructura flamante. Pero enterrar dinero bajo las calles no es muy gratificante para los que toman decisiones.

RS: *La Habana es una ciudad con una fuerte personalidad urbana y arquitectónica, poseyendo características específicas en cada uno de sus barrios: Habana Centro es totalmente diferente de Vedado o Miramar. Sin embargo, diversas construcciones recientes no tuvieron en cuenta su relación con el contexto. ¿Consideras que se produjeron prejuicios irreversibles y que estas arbitrariedades pueden seguir ocurriendo?*

MC: Naturalmente, esas intervenciones perjudicaron, y no veo una posibilidad cercana de permitirnos el lujo de eliminarlas. De todas maneras, el daño está hecho, aunque quizás sembrar árboles que las oculten ayudaría a reducir su impacto. Lo importante es que se detenga el perjuicio, y que se hagan algunas nuevas intervenciones buenas que sirvan para elevar el rasero. Ahora la nueva construcción se hace casi toda con capital extranjero y para extranjeros. Si se trata con inversionistas baratos, con una clientela barata y contrapartes cubanas baratas, se termina con edificios baratos. En esto también afecta el embargo económico de los Estados Unidos, que reduce las opciones... aunque quizás nos salve de una invasión imparable de chatarra.

RS: *La población, ante la carencia de viviendas, resolvió sus apremiantes necesidades por sus propios medios, transgrediendo en la mayoría de los casos, las normas de «decoro» urbano. ¿Qué medidas se tomaron para controlar esta situación, y cómo afectó este proceso en la calidad estética de la ciudad tradicional?*

MC: Más grave aún, que el daño visible producido por estas obras, es que ayudan a conformar una mentalidad brutalmente egoísta, en el sentido de que todo vale si resuelve *mi* problema; y hablo tanto de la población como de los organismos estatales. Eso refleja una crisis de valores cívicos, y quizás más profunda todavía, éticos. El problema es que hay que *darle valor* a los valores.

Cuando se construye poco, como ha sucedido desde el desplome del campo socialista europeo, ese poco debe ser lo mejor posible. El culto a la inmediatez y la improvisación, el dedicarse a cumplir metas y directivas —o buscar buenas explicaciones para no hacerlo— todo ello se refleja en la ciudad. Pero peor que unas pocas obras nuevas feas, resulta la proliferación descontrolada de distorsiones de todo tipo en la imagen urbana: cercados, casetas, kioscos, ranchones de guano; portales tapiados, jardines pavimentados o incluso techados; y esos añadidos que brotan como chichones...

Todas las regulaciones están escritas, pero dejaron de imponerse. Lo que el violador realmente teme no es a una multa, sino a que le demuelan lo que hizo. Pero nadie quiere ser el villano de la película. No pienso que sea posible darle marcha atrás, excepto en muy pocos casos. Ha sido una especie de suicidio. Me cuesta trabajo encontrar una cuadra en mi Vedado natal donde no haya al menos una violación importante.

RS: *Tú participaste en diferentes proyectos de intervención en diferentes áreas de la ciudad, con equipos internacionales y la participación de alumnos de la Facultad de Arquitectura. ¿Cuál fue el aporte positivo de estos trabajos de proyecto urbano?*

MC: Lo más importante es abrir la mente a la diversidad de enfoques, incluso los aparentemente más utópicos. Pero ya mucha gente aquí ni siquiera reacciona. Voy a referirme solo a estos últimos años. En el CENCREM se expusieron los proyectos del grupo «Manifestos», de arquitectos de la vanguardia deconstructivista internacional: Wolf Prix, Eric Owen Moss, Thom Mayne, Carme Pinos, entre otras luminarias. Ellos (y yo) pensábamos que se produciría un ardiente debate. No pasó nada. No hay

costumbre de polemizar. Yo aprendí mucho en algunas sesiones en 1995 cuando ese grupo vino la primera vez, aunque a veces las discusiones eran tan sutiles que llegaron a exasperarme. Parece que yo tampoco estaba acostumbrado... Por cierto, Prix presentó una gran maqueta en blanco, una hermosísima escultura que reflejaba su búsqueda de un vocabulario para poder intervenir en una ciudad que no conocía, como La Habana; pero también dijo que lo que más necesitaba La Habana era una nueva infraestructura.

Trabajé con mi amigo Lee Cott en cuatro estudios de diseño urbano en la Escuela de Arquitectura de Harvard entre 2000 y 2002. Fueron muy estimulantes, especialmente cuando estuve allá de profesor visitante, en el semestre de primavera de 2002, actuando sobre el Malecón habanero. Hicimos proyectos sobre la Fragua Martiana, la margen derecha de la boca del río Almendares, y el último fue en La Rampa. También otro amigo, Jan Wampler, trajo recientemente dos veces a sus alumnos del MIT para trabajar sobre La Fragua. He participado con otros grupos de Colonia, Darmstadt, Berlín, París La Villette, París Malaquais...

Con Andrés Duany se hicieron varios *charrettes* sobre La Habana: el desarrollo de La Puntilla, y las regulaciones para El Vedado y para el Malecón. Raoul Pastrana, profesor de la Escuela de La Villette de París, dirigió varios talleres sobre El Cerro. Xabier Eizaguirre, de la ETSAB, está desarrollando una investigación interesante sobre la morfología urbana del Vedado. Es un académico muy serio, y también un gran amigo. La empatía es decisiva para trabajar en equipo; es como la mielina, que permita las conexiones entre las neuronas.

Pero no aprendo solo mirando a las estrellas, sino también de mis alumnos cubanos. No es falsa modestia, ni demagogia para ganarme buenas voluntades. Me sigue sorprendiendo ver alumnos que en sus primeros proyectos salen con soluciones brillantes, a veces más creativas que las que harán después en quinto año. Aún revisando proyectos de alumnos malos uno se encuentra allí una idea que ellos no han visto, ni podrán desarrollar aunque se la señalen. Es triste, al final el que aprende es uno, y te pagan por ello.

RS: *La creación del Grupo de Desarrollo Integral de la Capital y la construcción de la gigantesca maqueta de La Habana (en escala 1:1000), se justificó en el objetivo de crear una mayor conciencia del valor de la ciudad, estético y cultural, tanto para la población como para los dirigentes políticos. ¿Se considera que esta iniciativa fue exitosa? ¿Cómo participaste en ella?*

MC: El Grupo se creó en 1987 para guiar lo que se esperaba que fuese un desarrollo impetuoso de la construcción en La Habana. La crisis tras la desaparición de la Unión Soviética cortó esos planes, que en realidad pienso que no tenían un respaldo económico real. Era un equipo muy pequeño, muy escogido, dirigido por Gina Rey, quien había estado al frente del Instituto de Planificación Física de La Habana por muchos años. Estaba también Mario González, quien centró el primer plan director de La Habana después de 1959; Mayda Pérez, con una buena experiencia en la vivienda, y otros especialistas de distintas ramas que fueron llegando después; pero siempre pocos, para poder interactuar y llegar a consenso. Yo fui el subdirector desde el principio, y después director de 1999 a 2001.

Desde el primer momento pensamos que hacía falta buscar nuevas formas para enfrentar las necesidades de la capital, como el planeamiento estratégico y el comunitario; con enfoques sustentables, participativos y más descentralizados, y el empleo de tecnologías blandas. Favorecimos los intercambios de experiencias con especialistas cubanos y extranjeros, y los proyectos de colaboración con ONGs para suplir la falta de recursos. Se promovieron los Talleres de Transformación Integral del Barrio como una forma de planeamiento de abajo hacia arriba, y se realizaron talleres, seminarios y publicaciones, incluyendo el modesto pero sistemático boletín *Carta de La Habana*.

Esos enfoques no eran coyunturales, solo motivados por la crisis económica; sino conceptuales, de fondo. Muchos no lo entendieron así: pensaban que las propuestas eran solo mecanismos de defensa para resistir un mal momento, y que todo volvería atrás cuando la situación mejorase. No comprendían la esencia de la sustentabilidad, que la crisis era en realidad

el resultado de una vulnerabilidad congénita por no tener un modelo de desarrollo integralmente sustentable y viable. Comprendo que es muy difícil pensar en el futuro cuando se está abrumado por problemas enormes sin solución, pero alguien tiene que mirar más allá. Los vietnamitas enviaron jóvenes en plena guerra a prepararse para la reconstrucción del país, y lo están logrando, a pesar de que fueron literalmente arrasados por la mayor potencia militar de la historia.

La maqueta sirvió para ensayar sobre ella los nuevos proyectos. Así pudieron detenerse algunas intervenciones fatales, como la enorme torre de 42 pisos en la Plaza de la Revolución, que se *tragaba* al obelisco de José Martí y desbalanceaba la plaza. La alternativa que les propusimos fue descomponer el programa en varios edificios más bajos de 12 o 13 plantas. Eso redistribuía el impacto, ayudaba a mejorar la definición espacial de una plaza que siempre pareció un potrero, y hubiera permitido ir explotando los edificios a medida que se iban construyendo. También daría tiempo para decidir si realmente el programa estaba bien fundamentado. Con la desaparición del campo socialista, la plantilla del ministerio que promovía el edificio se desinfló de 5 mil empleados a menos de 300. Otro éxito apoyado en la maqueta fue cuando se consiguió detener un programa para construir torres en terrenos vacíos a lo largo de Paseo. Mi argumento era: *¿por qué quieren Paseo? Porque es una calle muy bonita. ¿Y por qué es bonita? Porque casi no hay edificios altos.* Pero es más fácil usar la maqueta para combatir un proyecto obviamente chocante y malo, que para promover uno bueno, pequeño y contextual, que no se hace notar.

La maqueta debía servir también para crear conciencia en los visitantes cubanos sobre los valores de su ciudad. Pero está ubicada en Miramar, un barrio poco accesible para el habanero promedio. Se trató de usar los locales para seminarios y conferencias, talleres con niños de escuelas cercanas... Una iniciativa que ha prendido son las charlas que titulé *La Habana que Va Conmigo*. Cada primer viernes de mes llevo a una personalidad invitada para hablar de *su* Habana, la que lo marcó y acompaña. Ya hay más de setenta, y salió el primer libro que

recoge trece intervenciones. Es la historia no escrita de La Habana, una historia menor que crece por la visión del testimonio del invitado.

La maqueta es enorme, impactante. La primera reacción de quien la ve es: ¡esta ciudad no se puede dejar perder!. Le falta un sistema de iluminación más teatral, más dramático, que es muy costoso. Y sobre todo, que se hubiese localizado en un lugar céntrico, como La Rampa.

RS: *Tú combinaste persistentemente la acción proyectual con la docencia, tanto a escala nacional como internacional. ¿Cómo estas experiencias transformaron la teoría urbanística de estos últimos años en Cuba? ¿Cuáles son las actuales referencias externas que se consideran válidas?*

MC: La combinación de docencia y práctica me sirvió de mucho, fue una interacción constante. Y conocer enfoques extranjeros mientras trabajaba en problemas nuestros también fue una manera de interactuar. Pienso que entre las primeras manifestaciones de esa interacción estuvieron los nuevos principios para poblados rurales más diversos y vivos, aunque no se aplicaran; la crítica al modelo de vivienda social en altura, planteando que hay soluciones de baja altura con alta densidad (hubo que esperar casi veinte años a que la Villa Panamericana las aplicara...), y la crítica a la remodelación urbana traumática, como se había empezado en Cayo Hueso.

La línea de reanimación urbanística entronca en parte con el *townscaping* de Gordon Cullen y la obra de Lawrence Halprin. Las teorías de Kevin Lynch me marcaron, me hicieron ver la ciudad de otra manera, más humilde, pensando más en la gente que la usa.

Cuando conocí a Peter Calthorpe y Andrés Duany simpaticé de inicio con las propuestas del *New Urbanism*. Pienso que la idea central de Duany es el papel conformador de ciudad que tienen las regulaciones, y lo comparto. Pero sigo pensando que las ciudades no se pueden diseñar ni construir de una vez: hay que dejar un margen para la diversidad (natural, no buscada), y eso lo pone el tiempo y la gente. Nuestro provincianismo

nos lleva a rechazar con sospechas lo que viene de afuera, o todo lo contrario, aceptarlo sin cuestionamiento. Sigue siendo válida la frase de Máximo Gómez cuando definió a los cubanos: *siempre se pasan o se quedan cortos*. Pero si el *New Urbanism* en los Estados Unidos busca reinventar la pequeña ciudad perdida, nosotros solo tenemos que conservarla.

RS: *En los años 90 se permitieron inversiones extranjeras en la ciudad para construir hoteles, oficinas, viviendas. ¿Qué consecuencias, positivas o negativas tuvieron las nuevas obras para la ciudad?*

MC: Me parece que ya lo contesté antes. Para mí lo más triste fue ver la actitud lacayuna en algunos arquitectos, aceptando las ridiculeces que les pedía el inversionista extranjero, malas reproducciones de la peor arquitectura comercial de Miami. Un caso límite fue la respuesta encontrada por un arquitecto cubano al requerimiento de un importante promotor inmobiliario que pidió una arquitectura para sus edificios que fuera neoclásica, mediterránea y colonial cubana. La solución fue como una ensalada de helados con tres sabores: los primeros piso neoclásicos (¿?), los del medio «mediterráneos»... y los últimos coloniales, con arcos y vitrales de colores (¡!). He oído decir que ese arquitecto recientemente se fue de Cuba: me imagino que buscando beber directamente en su fuente de inspiración.

RS: *En Miami existen grupos de estudios sobre La Habana, intentando prever y definir las consecuencias de futuras transformaciones económicas, funcionales y morfológicas de la ciudad. ¿Existe una vinculación y un diálogo entre los especialistas de ambas ciudades preocupados por los problemas presentes y futuros?*

MC: Pienso que hay que diferenciar la actitud de Duany y su equipo, abiertos al diálogo, a transmitirnos sus experiencias sin querer imponerlas; y compararla con la de otros, que cierran de inicio toda posibilidad de colaboración con Cuba, excepto con individuos sin vínculos institucionales. No sé cómo lo conseguirán, en un país donde la casi totalidad de los arquitectos y urbanistas

trabajan para el Estado... Dudo de su capacidad de pensar sobre una ciudad que no han pisado en 45 años. Cuando se ve a los que patrocinan algunas de esas iniciativas, te das cuenta que no es un interés cultural ni patriótico, sino especulativo, poniéndose delante en la fila para cuando llegue el reparto.

Me llama la atención que algunos que allá expresan escrúpulos por involucrarse con una dictadura, sin embargo, colaboraron alegremente con la de Batista, cuando los cadáveres de jóvenes asesinados eran arrojados como escarmiento a la calle. Veo una especie de fanatismo parecido a los autos de fe y los expedientes de limpieza de sangre, cuando había que demostrar que no se tenía antepasados judíos o moros. Para ese tipo de exilio fundamentalista, los únicos *limpios* serían los batistianos. Comprendo el resentimiento, y lo ha habido de ambas partes; pero así no se llega a nada estable, bueno para todos.

Pero también hay otros en Miami que se preocupan honradamente porque no se repitan aquí los errores que se cometieron allá y en otras ciudades de los EE.UU. y otras partes del mundo. Lamentablemente, hay importantes ciudades asiáticas donde el desarrollo se identifica con copiar lo peor de Occidente; o lo que ya no quieren más allá donde lo inventaron; y lo confunden con progreso. Se repite el engaño de los Conquistadores, cambiando a los aborígenes espejitos por pepitas de oro. No es solo en Miami donde se piensa en el futuro de Cuba. Hay muchos urbanistas estadounidenses, europeos y latinoamericanos preocupados por la *macdonalización* de nuestro patrimonio.

Uno de ellos, Jeff Horowitz, hizo un montaje digitalizado sobre el Malecón, lleno de anuncios, Pizza Huts, Burger Kings, GAPs y por el estilo. Siniestro. Las nuevas restricciones a las relaciones académicas e incluso familiares que la Administración Bush aprobó este año han paralizado esa iniciativa de *Urbanists International*. Igual sucede con los talleres de diseño que veníamos realizando sobre La Habana con universidades de los EE.UU., y los viajes de académicos cubanos a dar conferencias o cursos allá. Ahora todos recibimos un modelo impreso diciendo que nuestra visa iría en *detrimiento de los intereses de los Estados*

Unidos. Que alguien —aunque sea un burócrata— me considere peligroso a los 69 años es casi un halago, pero hubiera preferido que fuese una linda mujer.

RS: *¿Cuál es tu visión de los principales problemas que tiene La Habana en la actualidad y que medios reales existen para resolverlos?*

MC: Es difícil pensar en problemas principales, porque son muchos y están entrelazados. En esencia, todos dependen de la economía y de los mecanismos de gestión. Ya había dicho que hay que fortalecer la economía a todos los niveles. No se puede pensar en mejorar la economía macro si no mejora a la vez la de las ciudades, los barrios y las personas. Y el problema de la economía doble, en pesos y en dólares, no parece tener solución a corto plazo. La reciente sustitución del dólar de Estados Unidos por el peso convertible cubano, a los efectos internos solo cambia el color del billete. Esa dualidad está generando desigualdades marcadas que no existían, y a su vez se refleja en formas de vida y hasta tendencias estéticas mutantes que cambian la imagen de la ciudad.

Indirectamente, influye también en un aumento de la segregación racial. Parece que menos negros están llegando a los estudios superiores. Aunque la matrícula sea gratuita, estudiar una carrera —sobre todo Arquitectura— requiere cada vez más apoyo económico de la familia; y los muy pobres no pueden afrontarlo. Claro que hay un sistema de becas y ayudas, pero la realidad es que para un joven negro que vive en un tugurio, todo resulta más difícil. Paradójicamente, la Ley de Reforma Urbana de 1960 arraigó a cada cual donde vivía, y la única movilidad posible es por permutas, ya que la construcción de nuevas viviendas para la población está de hecho paralizada. El que tuvo la desgracia de nacer en un barrio pobre y habitar en una vivienda infraestándar, es muy posible que arrastre ese problema toda la vida. El gobierno se ha preocupado por darle estudio y empleo a jóvenes que no estaban trabajando ni estudiando, y garantiza el sueldo a los obreros de los centrales azucareros que se han cerrado —la mitad del total— pero eso es una carga más sobre una economía colapsada.

La indisciplina ciudadana crece y puede implicar también en el futuro otro problema peor de seguridad pública. Ya había mencionado antes cómo esa indisciplina empobrece la imagen de la ciudad y anula esfuerzos por mejorarla. Es necesario lograr una participación efectiva de la población desde etapas tempranas en la toma de decisiones, no después que las decisiones se han tomado. Todavía aquí hay que avanzar mucho, y usar mejor la capacidad de movilizar a la población; pero eso tiene que ser alrededor de tareas que sientan como suyas.

La alimentación adecuada sigue siendo un problema serio, especialmente para los jubilados y los de más bajos ingresos, lo que a menudo coincide con quienes no reciben moneda extranjera. Sucede que la mayoría de los que se fueron definitivamente al exterior eran blancos, y envían (o enviaban) dinero a sus familiares en Cuba, también blancos. La agricultura urbana ha tenido mucho desarrollo, crea empleos y evita transportaciones lejanas. Pero hay que evitar que se use agua del acueducto para regar, y proteger a las siembras —sobre todo a los vegetales de hoja— de los residuos tóxicos de los escapes de vehículos que les pasan cerca.

La infraestructura de la capital está destrozada. El acueducto necesita una reconstrucción para evitar la pérdida de casi la mitad del agua antes de que llegue a las casas, pero eso también sucede en Washington DC. Además, es necesario mejorar la calidad del agua potable. El alcantarillado de La Habana data de 1913, diseñado para 600 mil habitantes (el doble de la población entonces), y la ciudad tiene ahora 2.18 millones. Los efluentes se arrojan crudos a la Corriente del Golfo. Las calles son casi intransitables, excepto las vías por donde circulan ómnibus. Eso, unido al calor, la falta de piezas, los accidentes y al aumento de vehículos en las calles, ha hecho retroceder el uso masivo de la bicicleta, que tuvo un crecimiento espectacular a mediados de los 90.

Un problema muy serio es la energía eléctrica. Cuba depende exclusivamente de generación termoeléctrica usando petróleo, que venía casi todo de la URSS. Un logro importante de la Industria Básica fue aumentar la producción nacional en más de cinco veces, hasta 4 millones de toneladas de petróleo y equivalente en gas acompañante.

La electricidad se genera totalmente con crudo cubano, pero es un petróleo muy pesado y al parecer agresivo con las turbinas. Es posible que el cierre de la mitad de los centrales azucareros haya influido también, porque muchos se autoabastecían energéticamente quemando el bagazo de la caña, y servían a la población alrededor. A mediados de 2004 se produjo una crisis muy seria que terminó en la destitución del ministro del correspondiente ramo.

El transporte público descansa en ómnibus Diesel y el invento criollo del «camello», enorme transporte de perfil jorobado donde se compactan 220 personas. Existe un círculo vicioso: como el transporte público es tan deficiente, hay muchos más ómnibus propios de organismos estatales que los de servicio para toda la población. La paradoja es que estamos en la situación ideal para desarrollar un buen transporte público masivo que disuada el empleo de autos individuales; pero la realidad es que cada año crece el número de automóviles. Se ven menos autos americanos de los 50, casi todo convertidos en taxis con motores Diesel muy contaminantes, los llamados «almendrones»; y también menos autos soviéticos que los habían empezado a sustituir. Ahora, sobre todo en la zona privilegiada del oeste, donde se concentran las empresas extranjeras o mixtas que operan en divisas, se ven cada vez más autos japoneses, sudcoreanos y franceses, cruzándose con el Lada resplandeciente de vidrios empapelados en negro y música disco ensordecedora de los «macetas» (nuevos ricos).

La vivienda es un viejo problema. El Estado ha hecho esfuerzos por atenderla, pero descansando siempre en la construcción masiva de nuevos conjuntos de edificios multifamiliares en altura. Las «Microbrigadas» fueron una experiencia interesante de esfuerzo propio con fuerte ayuda estatal, pero con el inconveniente de que los constructores no sabían construir, y para cuando aprendían ya habían terminado su edificio. De hecho, las «Microbrigadas» se paralizaron con el período especial tras la desaparición de la URSS. A pesar de los infinitos debates, no se pudo implantar el concepto de *vivienda en crecimiento*, porque depende de que el interesado pueda comprar fácilmente los materiales para crecer en el momento en que pueda y quiera.

El mantenimiento del fondo existente siempre fue subvalorado por la prioridad dada a la nueva construcción. Otros programas de construcción de obras sociales —hospitales, escuelas; y en un tiempo industrias— tuvieron mayor atención que la vivienda. Queda flotando el fantasma de cómo resistirá La Habana el paso de un gran huracán como el *Iván* de

septiembre pasado (2004), con vientos de más de 300 kilómetros por hora. La paradoja es que la vida en esta isla depende en gran parte del agua que dejan los ciclones; y la vivienda ideal para todo el año, con grandes aleros y abierta a la brisa por todas partes, es la que peor se comporta ante un gran huracán. Nunca se puede tener todo.

PUBLICACIONES

- COYULA, Mario (2003): «Thoughts on La Rampa», en *La Rampa. Envisioning a 20th Century Modern Preservation District* / Taller de Cuba 2002, Harvard University Graduate School of Design, Cambridge MA.
- (2003): «Rampa Arriba, Rampa Abajo», en *La Jiribilla de Papel*, diciembre 13, p. 6, Ministerio de Cultura, La Habana, www.lajiribilla.cu
- (2003): «La Ciudad Rampante. Cuando Éramos Jóvenes y Hermosos», en *Revolución y Cultura* # 4 / 2003: 14-27; ISSN 0864-1315, La Habana.
- (2003): «Los Muchos Tiempos de La Habana», en *Enfoques*, 2.ª quincena, June, 10 pp, International Press Service (IPS), La Habana. Republicado en *Mapping* # 93: 52-61, Madrid, abril 2004.
- (2003): «Havana Case Study», en *The Challenge of Slums. Case Studies for the Global Report on Urban Settlements 2003* (publicado completo en CD, versión abreviada en libro), UNCHS, ISBN 187450255.
- (2003): «Acaso La Habana», en *En Rojo* (suplemento cultural de *Claridad*), p 25, San Juan, Puerto Rico, febrero 21-27
- (2003): «Sitting at the Edge: Between Havana and the Straits of Florida», prefacio para *El Malecon. The Cuba Studio 2002*, Harvard Graduate School of Design, Cambridge MA.
- (2002): «La Ciudad del XXI», en *La Gaceta de Cuba*, # 6, p 80, UNEAC, La Habana, noviembre-diciembre.
- (2002): *Havana: Two Faces of the Antillean Metropolis*, co-autor con Joseph Scarpaci y Roberto Segre (segunda edición revisada), The North Carolina University Press, Chapel Hill NC (437 pp). John Wiley. Chichester, UK, 1997.
- (2002): «City, Tourism and Preservation», en *Tourism in the Americas*: 66-69, *ReVista* winter issue, Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos, Universidad de Harvard, Cambridge MA.
- (2001): «El Futuro de la Ciudad», en *Carta de La Habana* # 24, p. 1, GDIC, La Habana.
- (2001): «City, Tourism and Preservation, the Old Havana Way», en *Havana. Patrimony, Patience and Progress*: 28-35 (Alexia Lalli, coordinadora), The New School, Nueva York.
- (2001): «Architecture», capítulo en *Havana / TimeOut Guide*: 33-42, Penguin, Londres.
- (2001): «De La Habana Mañana a La Habana Cotidiana. Sobre Estrategias, Talleres y Calles-parques», en *Carta de La Habana*, Año 8, # 23: 4-5, GDIC, La Habana.
- (2000): Editor invitado para el número especial «Greetings from Havana», de *Cuba Update*, Vol XVII, # 2-3, Centro para Estudios Cubanos, Nueva York, ene-mar/abr-jun.
- (2000): «La Habana Junto al Agua. Revitalización de Puertos, Costas y Riberas», in *Arquitexto* # 30: 48-53, Santo Domingo. Publicado como «Havana by the Water» en *Aquapolis* # 1-2, Città d'Acqua, Venecia, 2001; y en *Planificación Física-Cuba*, #2/2001: 39-44, IPF, La Habana, 2001.
- (2000): «Havana Always: Preserving the Soul of the City», en *DRCLAS News*, Universidad de Harvard, Invierno.
- (2000): «El Traje se Empieza por el Ojal», en *Arquitectura y Urbanismo*, vol. 21, # 2: 69-71, ISPJAE, La Habana.
- (2000): «La Reanimación Urbanística, 25 Años Después», en *Carta de La Habana*, Año 7, # 20, p. 1, GDIC, Havana.
- (2000): «Un Parque, un Río, una Ciudad», en *Siempre Verde* # 1, Parque Metropolitano de la Habana, La Habana, abril.
- (2000): «Sobre Diversidad, Escala, Carácter... y Otras Sutilezas», editorial en *Carta de La Habana* # 22, Año 7, GDIC, La Habana.
- (2000): «Mirando Atrás Desde el Futuro: La Arquitectura Habanera en el 2000», en *Revista Bimestre* # 12, vol. LXXXVII, época III, pp. 200-209, Sociedad Económica de Amigos del País, La Habana, ene-jun; también publicado en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 21, # 1: 64-66, ISPJAE, La Habana, 2000.
- (2000): «Playa Ante el Espejo: Desafíos para el XXI», en *Boletín del CEE*, La Habana. Una versión ilustrada fue publicada con el mismo título en *Revolución y Cultura* # 2: 4-11, La Habana, 2001.
- (2000): «Diseño, Ciudad y Cultura Ciudadana», texto convocando a la Conferencia *Havana 2000*, UNEAC, La Habana.
- (2000): «1958: Arquitectura, Sexo y Revolución», en *La Gaceta de Cuba* # 4, La Habana. Publicado después en la antología *Siglo Pasado*, compilada por Norberto Codina, Editorial Santa Clara, Santa Clara; y Ediciones Unión, La Habana, 2003.

- (2000): «Sobre Edificios, Pinturas y Pintores», en *Revista de la Construcción y Decoración* # 1: 15-16, Centro Internacional de Información de la Construcción y Decoración, La Habana, abril.
- (1999): «Influencias Cruzadas Cuba-Estados Unidos sobre el Medio Construido: ¿Carril Dos, o Autopista en Dos Sentidos?», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 20, No. 2, ISPJAE, La Habana; también publicado en *Archivos de Arquitectura de las Antillas* # 10, año 5: 118-123, Santo Domingo, junio 2000; y en *Culturas Encontradas: Cuba y Estados Unidos*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Juan Marinello, La Habana / Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos, Universidad de Harvard, Cambridge MA, 2000.
- (1999): «Dos Paradigmas Urbanos, un Mismo Cumpleaños», en *Carta de La Habana*, año 5, # 18-19, GDIC, La Habana.
- (1999): «La Habana que Va Conmigo», en *Carta de La Habana* # 17, Año 6, p 7, GDIC, La Habana.
- (1999): «El Barrio de La Fragua: ¿La Rampa del Siglo XXI?», prólogo a *La Fragua. Renovación Urbana Sustentable en La Habana*, GDIC, La Habana.
- (1999): «En Defensa del Vedado», en *Revolución y Cultura* # 5: 21-25, La Habana.
- (1998): Mario Coyula; Rosa Oliveras y Miguel Coyula: *Hacia un Nuevo Tipo de Comunidad en La Habana: Los Talleres de Transformación Integral del Barrio* (17 pp), GDIC, La Habana.
- (1998): «Arquitectura y Ciudad en la Cultura Cubana Contemporánea», en *Revolución y Cultura* # 6, La Habana, nov-dic. Republicado en *Suelo Americano* # 2, Universidad ARCIS, Santiago de Chile, julio 2000. También publicado en *Arquitectura Cubana: Metamorfosis, Pensamiento y Crítica* (una selección de textos por Concepción Otero), Ediciones Artécubano, La Habana, 2002; y en *Carta de La Habana* # 17, año 6: 3-6, GDIC, La Habana, 1999. Versión en inglés por Bob Mayers, «Architecture and the City in Contemporary Cuban Culture» en *Cuba Update*, vol. XVII, # 2-3, pp. 13-14/16-18, Centro de Estudios Cubanos, Nueva York, ene-mar / abr-jun 2000.
- (1998): «La Guía Otra Vez, La Habana Siempre», prólogo para *La Habana. Guía de Arquitectura. Havana, Cuba. An Architectural Guide*, Ciudad de La Habana / Junta de Andalucía, La Habana-Sevilla.
- (1998): *El Vedado a la Vuelta del Milenio: Valores y Peligros* (16 pp), GDIC, La Habana.
- (1998): «La Colina en el Tiempo», en *Granma Internacional*, La Habana.
- (1997): *Havana: Two Faces of the Antillean Metropolis* (co-autor con Roberto Segre y Joseph Scarpaci), 399 pp, John Wiley, Ed, Chichester, RU.
- (1997): *La Habana Socialista. Planeamiento y Realidad* (25 pp), GDIC, La Habana.
- (1997): *La Habana. Políticas y Gobiernos* (31 pp), GDIC, La Habana.
- (1997): «El Tiempo de La Habana», en *Granma Internacional*, La Habana, julio 27.
- (1996): «La Habana Ante el Nuevo Milenio: Retos y Oportunidades», en *Carta de La Habana* # 10, Año 4, p 2, GDIC, La Habana.
- (1996): *La Habana Siempre*, 16 pp, GDIC, La Habana / también publicada como «La Habana Siempre, Siempre mi Habana», en *Archivos de Arquitectura de las Antillas* # 2: 77-83, Santo Domingo, 1997; y como «La Habana Siempre», in *Topos* #01, vol. 01: 10-19, NPGAU / Escola de Arquitetura de UGMG, Belo Horizonte, jul-dic 1999. Publicada en una versión corta como editorial bajo el título «La Habana Siempre, Siempre La Habana» en *Carta de La Habana* # 8, año 3, p. 1, GDIC, La Habana, 1995. Versión inglesa (traducida por Kurt Dillon): *Havana For Ever, Forever Havana*, 17 pp, GDIC, Havana, 1997. Partes publicadas como «Havana Forever» en *Cuba Update* vol. XVII, # 2-3, pp. 2-4, Centro para Estudios Cubanos, Nueva York, ene-mar / abr-jun 2000. Partes en alemán publicadas como «Die Stadt Neu Denken», pp. 11-12, in *ila* # 237, Bonn, jul 2000.
- (1996): «La Habana de Enero», en *Revista Bimestre Cubana*, Vol LXXIX, época III, # 4, pp 65-108, La Habana, ene-jun.
- (s/f): *La Habana Siempre. Retos y Oportunidades de la Metrópoli Antillana a la Vuelta de Milenio* (2 pp), GDIC, La Habana. Versión inglesa: *Havana Always: Challenges and Opportunities of the Antillean Metropolis at the Turn of Millenia* (2 pp), GDIC, La Habana.
- (1996): Coyula, Mario y Mayda Pérez: *The Group for the Integrated Development of the Capital. Advanced Ideas for a Sustainable and Participatory Urban Development in Havana* (5 pp), GDIC, La Habana.
- (1995): Coyula, Mario, Milagros Cabrera y Rosa Oliveras: *Los Talleres de Transformación Integral del Barrio. Una Experiencia de Planeamiento Sustentable y Participativo en La Habana* (12 pp), GDIC, La Habana.
- (1994): «Repensar La Habana», en *Revista Universidad del Valle* # 9, pp. 38-43. Editorial Facultad de Humanidades, Cali. También publicado en versión corta con el mismo título en *Carta de La Habana* # 5, año 2, GDIC, La Habana.
- (1994): *Repensar la Ciudad* (12 pp), GDIC, Havana. Abreviada y traducida por Chris Tilly como «A Vision of Havana» en *Dollars and Sense* # 16, p 24, Economic Affairs Bureau, Somerville MA, nov-dic.
- (1994): «Repensar la Ciudad. Un Coloquio para La Habana», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 15, # 1, p 78, ISPJAE, La Habana.
- (1994): «Historias de Atarés: de Marqueses, Castillos y Mercados», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 15, # 1, p 80, ISPJAE, La Habana.
- (1994): «La Ciudad que me Habita», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 15, # 2-3, p 97, ISPJAE, La Habana.
- (1993): *Havana: Memory and Survival* (7 pp), GDIC, La Habana.
- (1993): «Para Aprender del Pasado. Una Guía para La Habana», prólogo para la *Guía de Arquitectura: La Habana Colonial*, María Elena Martín y Eduardo

- Luis Rodríguez, Ciudad de La Habana / Junta de Andalucía, La Habana-Sevilla. Versión ampliada e ilustrada publicada como «Para Aprender del Pasado» en *Revolución y Cultura*, # 1, época IV, año 34, pp 20-25, La Habana, ene-feb 1995.
- (1993): «Introducción al Caso de Estudio de La Habana. El Desarrollo del País y las Políticas de Vivienda» (después abreviada e incluida en el libro *Vivir en el «Centro»: Vivienda de Inquilinato en los barrios Céntricos de las Metrópolis de América Latina* (Hans Harms, Wiley Ludeña y Peter Pfeiffer, editores); Technische Universität Hamburg-Harburg, Hamburgo, 1996.
 - (1991): «Al Reencuentro de la Ciudad Perdida», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 12, # 1, pp 50-59, ISPJAE, La Habana.
 - (1991): «¿Demoler o no Demoler: ¿Dónde Está el Problema?», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 12, # 3, pp 17-20, ISPJAE, La Habana.
 - (1991): «Al Reencuentro de la Ciudad Perdida», en *Arquitectura y Urbanismo* # 1/91, ISPJAE, La Habana. También publicado como *Rediscovering the Lost City* (2 pp), GDIC, La Habana (sff).
 - (1991): «Dándole Taller al Barrio», en *Casa* # 185, pp 132-140, La Habana. Republicado en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 13, # 1, pp 49-57 ISPJAE, La Habana, 1992. Versión inglesa con introducción por Thomas Angotti: «The Neighborhood as Workshop», en *Latin American Perspectives*, edición 91, Vol 23, # 4, pp 90-103, Thousand Oaks, CA, Otoño 1996.
 - (1989): «La Quinta Recobrada», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 10, # 2, p 80, ISPJAE, La Habana.
 - (1988): «Supergráficas en La Habana», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 9, # 1, pp 50-53, ISPJAE, La Habana.
 - (1987): «El Cementerio de Colón», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 8, # 2, pp 65-67, ISPJAE, La Habana.
 - (1985): «Vivienda, Renovación Urbana y Poder Popular (I)», en *Arquitectura y Urbanismo*. Vol 6, # 2, pp 12-17, ISPJAE, La Habana.
 - (1985): «Vivienda, Renovación Urbana y Poder Popular. Algunas consideraciones sobre La Habana (II)», en *Arquitectura y Urbanismo*, vol. 6, # 3, pp.3-9, ISPJAE, La Habana. Versiones inglesas: «Urban Renewal in Havana», en *Berkeley Planning Journal*, vol. 2, # 1-2, pp 41-52 (traducción por Hilda Blanco), Universidad de California, Berkeley, primavera-otoño 1985 / «Housing, Urban Renovation and Popular Power. Some Aspects Concerning Havana», en *Dialog* # 6, pp 35-40, Darmstadt.
 - (1985): Mario Coyula y María Elerna Martín: «La reanimación urbanística en Ciudad de La Habana», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 6, # 3, pp 10-15, ISPJAE, La Habana.
 - (1982): *Regulaciones y Recomendaciones para el Casco Histórico de La Habana Vieja*, Dirección Provincial de Arquitectura y Urbanismo (DPAU), La Habana.
 - (1981): «Rehabilitación de Casablanca», en *Arquitectura y Urbanismo* Vol 2, #.2, pp 70-85, ISPJAE, La Habana.
 - (1979): «Proyecto de Reanimación urbanística de la Calle Obispo» y «El parque de los Mártires Universitarios», reseñas en *Projekt* # 223, Unión de Arquitectos Eslovacos, Bratislava.
 - (1976): «Una Fuente Juvenil», reseña sobre el concurso para la Fuente de la Juventud, *Arquitectura-Cuba* # 346, Colegio Nacional de Arquitectos, La Habana.
 - (1975): *Reglamento de Ornato e Higiene de la Ciudad* (coordinador y autor principal), Administración Metropolitana de La Habana, La Habana.
 - (1975): *Recomendaciones para las Areas Verdes Urbanas* (coordinador y autor principal), Administración Metropolitana de La Habana, La Habana.
 - (1975): *Recomendaciones para el Correcto Empleo del Color en la Pintura Exterior de Edificaciones* (coordinador y redactor final), Administración Metropolitana de La Habana, La Habana.
 - (1966): «Centro de Investigaciones Científicas» (reseña crítica), en *Arquitectura-Cuba* # 336, p. 17, Colegio Nacional de Arquitectos, La Habana.
 - (1965): «A Propósito de Una Exposición de Arquitectura Cubana» (editorial), en *Arquitectura-Cuba* # 335, p.3, Colegio Nacional de Arquitectos, La Habana.
 - (1965): «Un Monumento para los Contemporáneos», en *Arquitectura-Cuba* # 335, p.3, Colegio Nacional de Arquitectos, La Habana.
 - (1965): «Cuban Architecture: Its History and Possibilities / L'Architecture Cubaine: Son Histoire et ses Possibilités», en *Cuba. Revolution et / and Culture* # 2, pp 12-25, Consejo Nacional de Cultura, La Habana.

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

¿HACIA DÓNDE VA MILÁN?

Milán conoce hoy el proceso de transformación más grande de su historia moderna: es un proceso que empieza a mediados de los años noventa —que coincide con la llegada al gobierno de la ciudad de la coalición de centro-derecha— y que literalmente ha explotado en los últimos años, pero que sin embargo proviene de más lejos, de la decisión tomada a principios de los años ochenta por la administración de entonces (de izquierdas), de abandonar el plan como instrumento de gobierno de las transformaciones territoriales, apuntando en cambio al proyecto arquitectónico, cuya forma de *deregulation* [desregulación] es cada vez más explícita, y que encuentra en los últimos años (1999) una legitimación formal en la legislación regional.

Los motivos de esta opción de desregulación están ya claros: frente a la incapacidad del Gobierno y del Parlamento de carácter nacional de proporcionar al país la indispensable reforma urbanística —renovando radicalmente los instrumentos pensados hace más de sesenta años para gobernar la expansión urbana, en particular el Plan General de Ordenación [*Piano Regolatore Generale (PRG)*] en el que en la ciudad se concentran tanto la mayor cantidad de recursos financieros, como el mayor número de ocasiones de intervención urbanística (por ejemplo, las áreas industriales desusadas)— decide encarar esta fase ya madura de transformación urbana con diferentes instrumentos justamente juzgados ineficaces, sin empujar a pesar de todo, y aquí está el fundamental límite regular de la experiencia milanesa, para renovar estos últimos, sosteniendo la reforma urbanística nacional con toda la autoridad de una gran ciudad.

Una elección independiente de las mayorías políticas del gobierno de la ciudad

—que se confirma tanto por las administraciones de izquierda en el decenio de los años ochenta, como por la administración autonómica de mediados de los noventa, o, por último por la actual mayoría de centro-derecha en el poder desde hace casi ocho años— que facilita también la más profunda justificación cultural y regular (además de política) de este enfoque.

Es en los últimos años —después de ratificar como alcalde a Albertini en 2001— cuando la transformación de Milán ha asumido aspectos llamativos, bien porque desde hace varios años han madurado muchos proyectos en construcción, bien por el apoyo objetivo que la administración actual ha asegurado a la desregulación. Baste citar los dos últimos grandes proyectos urbanos definidos en cooperación con la administración milanesa, la transformación de la histórica área del campo Ferial y la sede de la Región.

Para las centralísimas 22 hectáreas ya ocupadas por el campo Ferial desde los años treinta, se ha concluido en los primeros días de julio de 2004 el concurso para su adquisición, con la victoria de *City Life* (una mancomunidad de compañías de seguros italianos integrada por la española Lar y por una gran empresa de construcción italiana) que ha ofrecido 523 millones de euros, que servirán para realizar el nuevo campo Ferial (proyecto de Maximiliano Fuksas) en construcción en el oeste de la ciudad, dentro del primer cinturón metropolitano, y que será inaugurado en 2005. En cambio, el Ayuntamiento ha garantizado la realización en base a un *masterplan* [plan director] proyectado por un arquitecto italiano, de tres torres para oficinas de más de 200 metros de altura proyectadas respectivamente por Daniel Libeskind, Zaha Hadid y Arata Isozaki, de 1.300 viviendas residenciales, de zonas comerciales para el ocio/ocio libre, además del nuevo *Museo del Design*. Mientras que el concurso para la «otra sede»

de la Región (se confirma claramente la prestigiosa sede actual del rascacielos Pirelli, proyectada en los años cincuenta por Giò Ponti) se ha concluido con el triunfo del estudio americano Pei, Cobb y Freed integrado por el milanés Paolo Caputo (el segundo clasificado ha sido un proyecto de Frank Gary), también en este caso con una torre de más de 200 metros de altura que destaca sobre un grupo de edificios de diez pisos que ocupan completamente un área de casi 3 hectáreas, entre las que está prevista asimismo una gran plaza cubierta; en total más de 100.000 metros cuadrados, con una inversión pública de más de 250 millones de euros.

Los dos proyectos citados no son más que los últimos de una larga serie ya en construcción o listos para su comienzo, a menudo firmados por ¡VIVE! [las estrellas] de la arquitectura mundial y que impulsan a los medios de comunicación a hablar de «renacimiento» de la ciudad, de su relanzamiento, o, incluso de Nueva Milán. Según los datos del Ayuntamiento, son de hecho casi cien los nuevos proyectos, grandes y pequeños, con un total de más de 8 millones de metros cuadrados de superficie de suelo. Seguidamente se presenta una breve exposición de los principales:

A) La «Ciudad de la moda» es una iniciativa del Ayuntamiento que debería resolver uno de los problemas urbanísticos más antiguos de Milán, el de la gran área libre (40 hectáreas) entre las estaciones *Centrale* y *Garibaldi*; casi 300.000 metros cuadrados de servicios, en parte dedicados a los operadores de la moda que es uno de los sectores más sobresalientes de Milán, y un parque de 12 hectáreas; el *developer* [urbanizador] es de Hines Italia, mientras que el *masterplan* [plan director] está firmado por Cesare Pelli.

B y C) Con el comienzo de las obras se transforman dos de las tres últimas grandes áreas industriales desusadas de la ciudad (faltan de la lista el área de Bovisa, participe en el proyecto de ampliación del Politécnico): el de la histórica fábrica del Alfa Romeo de Portello en el noroeste y el de la Montedison en el sureste, llamada *Montecity*, respectivamente de 40 y 120 hectáreas de superficie territorial, con un *masterplan* de Gino Valle la primera y de Caputo-Foster la

segunda; ambas relacionadas con una mezcla funcional de zona residencial y de servicios completados siempre con un gran centro comercial, con un parque que ocupa buena parte del área (la regla sería del 50%, comprendiendo, no obstante, en este porcentaje la viabilidad interna y los aparcamientos también).

D y E) En el área sureste, contigua a la importante estación ferroviaria de Rogoredo, está prevista la realización del Centro de Congresos, que muchos consideran indispensable para garantizar a Milán la competitividad necesaria. Mientras está ya avanzada la transformación de 12 hectáreas del área de la ex-estación de ferrocarriles de *Porta Vittoria* en la actualidad sede de una estación subterránea del cinturón ferroviario, con un proyecto gestionado por el grupo Zunino, el grupo inmobiliario más importante de Italia (el mismo que el de *Montecity*), para casi 55.000 metros cuadrados de superficie, con la misma *mix* de los anteriores.

Además de estos importantes proyectos de transformación urbana, hay otros muchos en construcción, todos fruto de la deliberación municipal del año 2000 («Reconstruir el Gran Milán») con la que se consentía a los privados la derogación de las previsiones del *PRG*, negociando con el Ayuntamiento las tasas correspondientes y los «estándares cualitativos» garantizados (obras públicas, servicios por realizar y gestionar), sustituyendo método y procedimientos del planeamiento urbanístico, por la simple valoración de los efectos de la propuesta de transformación.

Junto a este gran fervor debido sustancialmente a la iniciativa privada (con el papel determinante de los fondos inmobiliarios italianos y extranjeros, la presencia activa de los colosos de seguros y de los grupos inmobiliarios cotizados en Bolsa, pero también con un relevante desplazamiento de las inversiones), decepcionada por el movimiento del mercado financiero y la consiguiente favorable condición del mercado inmobiliario, se sitúan numerosas intervenciones promovidas por la administración. Como la radical restauración del *Teatro della Scala* con un proyecto de Mario Botta, la nueva gran *Biblioteca europea di informazione e cultura* (sobre la

cuota pública del área de *Porta Vittoria*) resultado de un concurso ganado por Bolles y Wilson, el *Museo delle civiltà extraeuropee*, proyectado por David Chipperfield en la vieja fábrica de Ansaldo, la restauración de los dos edificios fascistas del Arengario en la plaza del *Duomo* para la realización del *Museo del Novecento*, el concurso para la recualificación de la *Darsena dei Navigli*, es decir el antiguo puerto fluvial construido por los españoles en el siglo XVII. Todos ellos, sin embargo, son sólo proyectos en espera de ser completamente financiados por la incierta perspectiva de la privatización de la Empresa Eléctrica Municipal, fuertemente apoyada por el alcalde. A los proyectos de verdadera modernización de la ciudad les cuesta salir hacia delante, como el que completará dentro de poco el sistema de depuración de aguas y están aún muy atrasadas con la adecuación del sistema infraestructural, en especial el de la movilidad.

De todas formas todo parecería indicar un éxito de la política de ¡VIVE! urbanística promovida por la administración y la recuperación por parte de la ciudad de las posiciones de excelencia un tiempo alcanzadas, incluso a nivel europeo, en la producción industrial, en la hacienda pública y en la cultura y posteriormente perdidas, también por la crisis ético-política de los primeros años noventa, cuando Milán fue rebautizada como «Tangentopoli» y su clase dirigente barrida por los escándalos ligados al mal gobierno de lo público.

¿Pero las cosas están realmente así? Más allá de las cifras y de los datos presentados por la Administración, comienzan a ser no pocos los que se preguntan sobre la estrategia, o mejor sobre la falta de estrategia, que está detrás del *laissez faire* milanés. Como el sociólogo Guido Martinotti, Rector de la *II Università Statale*, desde hace algunos años instalada en el nuevo barrio de la Bicocca, y estudioso de los fenómenos de transformación de las ciudades, que subraya como «este Milán encarna un proyecto capitalista, pero sin un proyecto político». O como Vittorio Gregotti, el representante más autorizado de la cultura arquitectónica milanesa, que denuncia el «carácter exhibicionista y publicitario» de algunos de los nuevos proyectos (en especial el de transformación del campo Ferial), subrayando el carácter un poco provinciano

que emerge en el nuevo «deseo de rascacielos».

Desde el punto de vista urbanístico, la situación es sin embargo bastante más problemática de lo que revelan los mismos observadores más atentos y de lo que subrayan los medios de comunicación. Y esto es por dos razones entre ellas transversalmente conectadas:

1) La primera razón se refiere a los efectos de la política de desregulación sobre la ciudad, que fundamentalmente ha realizado todas las ocasiones posibles de transformación, rellenando literalmente todos los viejos y nuevos «vacíos» todavía presentes, aumentando con nuevas cargas urbanísticas, que no están relacionadas con una contextual adecuación de la accesibilidad, los ya pesados fenómenos de congestión y, consecuentemente, las condiciones ambientales más críticas de la ciudad. De hecho Milán es una ciudad con un territorio bastante limitado (18.000 hectáreas), edificado casi completamente si se exceptúan las 2.500 hectáreas que quedan en la parte meridional y que forman parte del *Parco Sud*, un parque agrícola del cinturón metropolitano. Una ciudad compacta pues, sin solución de continuidad, densamente construida y fuertemente impermeabilizada, que necesitaría respirar más que saturarla por todas partes; mientras que la zona verde, producto de las nuevas transformaciones, lejos de alcanzar la cuota del 50% por los motivos antes señalados, es completamente insuficiente para asegurar los efectos necesarios para la regeneración ambiental y para la mejora de las condiciones ecológicas generales, pero representa sólo el estándar de competencia de las nuevas edificaciones.

La misma política de «devolver la residencia a la ciudad» —que es uno de los objetivos por alcanzar a través de las intervenciones de transformación gestionadas con la deliberación del año 2000— es completamente efímera. Porque si es verdad que las viviendas construidas son muchísimas, es también verdad que sus destinatarios no son, está claro, los que fueron expulsados en el pasado del área metropolitana, trasladando el número de los residentes de 1.750.000 en 1976 al actual 1.300.000 ni, tanto menos, los numerosos inmigrantes no comunitarios que no se

pueden permitir evidentemente los precios de venta o los alquileres de un mercado inmobiliario totalmente liberalizado, que busca sólo el máximo provecho. Sólo recientemente la Administración, dándose cuenta de las gravísimas dimensiones sociales actuales del problema de la vivienda, ha ofrecido a los constructores áreas de propiedad pública para realizar viviendas a precios o rentas controlados, pero la vaguedad de la propuesta y la total falta de recursos públicos para mantener la iniciativa no parecen garantizar a la misma un resultado positivo.

Pero también desde el punto de vista funcional los resultados no son verdaderamente satisfactorios: la falta de una estrategia urbanística que seleccione y localice las funciones por edificar (incluso con la necesaria flexibilidad que la gestión urbanística pide) y el haber confiado, de hecho, toda opción a las reglas del mercado inmobiliario, ha determinado resultados casi idénticos para todas las transformaciones ya llevadas a cabo, con el mismo *mix* funcional (residencia, centro comercial, oficinas, un poco de zona verde) y la recurrente ausencia de «*funzioni d'eccellenza*», las más difíciles de imponer al mercado mismo, pero las más necesarias para el desarrollo de la ciudad. La misma localización de las funciones estratégicas ya decididas, como el Centro de Congresos por ejemplo, claro que no responde a la mejor solución posible para esta instalación, sino que es sólo el resultado, importante, de la negociación entre el Ayuntamiento y los promotores de una transformación de tales dimensiones que garantice los recursos para su realización.

2) La segunda razón atañe a la natural miopía de la política urbanística milanesa de los últimos veinticinco años y, en particular, los de después de 2000. Milán no es sólo la ciudad identificable con el actual Ayuntamiento, sino que es una ciudad metropolitana bastante más amplia, que se extiende sin solución de continuidad alrededor de éste por más de 45.000 hectáreas urbanizadas en las que viven más de 4,5 millones de habitantes; parte de una ciudad regional policéntrica aún más extendida. Esta gran ciudad, que coincide con la actual área metropolitana, en el centro de

la región más poblada de Italia, está ella misma caracterizada por la presencia de numerosos centros urbanos dotados de su propia identidad cultural y social debida a una historia igualmente no reciente, por la presencia de relevantes recursos ambientales de calidad (parques, ríos, áreas agrícolas cerradas) y por una disponibilidad de áreas para la transformación urbana que representan una oferta competitiva mucho más amplia y rica que la de la ciudad cabeza de partido (por otro lado ya casi agotada). Seguir dirigiendo las inversiones sólo en el centro de esta área significa, de hecho, penalizar al resto de la misma, condenándola a un papel periférico constante, sin posibilidades reales de recualificación y sin poder contribuir realmente a la posibilidad de desarrollo que, en realidad, Milán sola no es capaz de garantizar.

La condición esencial para que esta posibilidad de desarrollo se realice pasa pues, ante todo, a través de la recuperación del plan como instrumento para pensar en el futuro de la ciudad; no el plan rígido y prescriptivo de la tradición urbanística italiana, por su generalmente ya aclamada ineficacia e impracticabilidad, sino un plan esencial, basado en las opciones estructurales para la movilidad, el ambiente y las edificaciones, que represente el indispensable marco de referencia para toda intervención de transformación y de recualificación, garantizando concretamente su sostenibilidad, coordinando las opciones funcionales y consintiendo el desarrollo de las imprescindibles políticas urbanas. Una nueva estrategia urbanística que, sin embargo, no se refiera a la mera ciudad cabeza de partido, sino que concierna a la escala metropolitana y que empuje a la descentralización y a la difusión en el territorio metropolitano de todas las ocasiones de desarrollo hoy concentradas sólo en Milán. Una estrategia que comporte, ante todo, un refuerzo del sistema infraestructural, en especial en lo correspondiente a las infraestructuras de la movilidad y las ecológico-energéticas, además de la realización de algunos grandes servicios, como la finalización del sistema ferrial, la realización de los equipamientos congresuales, el refuerzo del sistema universitario. Mientras que para Milán, en particular, las opciones urbanísticas que

deberían tener como finalidad garantizar la máxima calidad ambiental, junto a una nueva eficiencia en su funcionamiento; no sólo para mejorar radicalmente la calidad de vida de los residentes, sino también de los muchos que usan la ciudad todos los días, por motivo de trabajo y de estudio.

Una nueva estrategia urbanística, pues, que efectivamente ayude a Milán a reencontrar un papel decisivo para sí y para todo el país, superando una crisis en acción desde hace demasiados años y que, asimismo, afronte las últimas propuestas que están

más, bajo la insignia de las problemáticas inmobiliarias que de las productivas. Sin esta nueva estrategia urbanística general de nivel metropolitano será muy difícil remontar las posiciones de desventaja respecto a las muchas ciudades europeas que están antes que Milán en el *ranking* competitivo, como será difícil, si no imposible, encaminar una política efectiva de sostenibilidad urbanística y de recualificación urbana. Y el eslogan de la «Gran Milán» permanecerá de este modo.

Traducido del italiano: Sagrario del Río Zamudio. Revisado: JGB.



Documentación



Memoria histórica

Presentación: Concluimos aquí con el tercer proyecto de ley que ensayaran los gobiernos de Alfonso XIII en el primer tercio de siglo XX para superar los planes geométricos de ensanche, cual fuera el Proyecto de Ley de Bases de urbanización del extrarradio madrileño, de GARCÍA PRIETO de 1918. Su efímera propuesta parlamentaria —al día siguiente de introducirla en el Congreso, un 5 de noviembre de 1918, se rompía el ensayo de Maura de un Gobierno Nacional de concentración, pero precisamente para pasar el propio GARCÍA PRIETO de la cartera de Gobernación a la también breve Presidencia del nuevo Gobierno, junto con la cartera de Fomento, hasta sólo un mes después, el 5 de diciembre, dejando paso al Conde de Romanones— suaviza y depura los precedentes intentos de SÁNCHEZ GUERRA (1914, ver *CyTET 139*) y, en especial, el de J. RUIZ GIMÉNEZ (1916, ver *CyTET 140*), al replantear como única solución para la gestión del problema del suelo, la municipalización total del suelo rústico del extrarradio de la capital, pero no como aquel último —con una municipalización a perpetuidad con cesión en usufructo del derecho de superficie a los particulares—, sino temporalmente, sólo mientras ordena y urbaniza para luego vender en pública subasta los solares en plena propiedad, pagando a los propietarios de suelo, no el valor inicial del suelo rústico cedido o expropiado, sino un 40% del precio obtenido en la subasta, que sería pues «la proporción que la justicia y la moral demanden». Es decir, asumiendo el Municipio una función gestora y subsidiaria como mero agente urbanizador público de suelo, con «reparto equitativo entre los primitivos propietarios y el procomún» del beneficio creado por el Municipio, sin ánimo excesivamente socializante de las plusvalías creadas por él mismo, en una suerte de «protosistema de cooperación» de la aún vigente Ley del Suelo de 1956 (JGB).

§1. Proyecto de Ley de Bases sobre Urbanización del Extrarradio de Madrid, presentado el 5-XI-1918 por don Manuel GARCÍA PRIETO, Ministro de la Gobernación (entre 22/III/1918 y 9/XI/1918), siendo Presidente del Consejo de Ministros don Antonio MAURA MONTANER (conservador, *idem*). (Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados, Legislatura 1918, Apéndice 2 al número 89.)

A LAS CORTES

Es necesidad unánimemente reconocida y que viene preocupando hace años a los Poderes públicos la de hacer llegar los beneficios de la acción municipal a la periferia del territorio ocupado por la Corte de España, es decir, a la sección de terreno que se extiende más allá de la llamada del Ensanche. Razones de salubridad y económico-sociales aconsejan, desde hace tiempo, que el Estado intervenga para dotar al Ayuntamiento no sólo de medios legales, sino de recursos con que poner término a la verdadera anarquía que en orden a la construcción se observa en el extrarradio de Madrid.

Y buena prueba de la atención que el Poder público viene prestando desde hace años a este interesantísimo problema son, entre otros, el proyecto para la urbanización del extrarradio de Madrid, aprobado por su Ayuntamiento en 31 de marzo de 1911 y por el Gobierno de Su Majestad,

mediante Real Decreto expedido por el Ministerio de la Gobernación el 15 de agosto de 1916; el proyecto de ley sobre creación y régimen de las zonas urbanas exteriores en las grandes poblaciones, fecha 21 de diciembre de 1914, leído en el Congreso de los señores Diputados por el entonces Ministro de dicho Departamento, y el relativo también a la urbanización del extrarradio de Madrid presentado a las Cortes con fecha 29 de mayo del mencionado año 1916.

Hora es pues, a juicio del Gobierno, de llegar a una solución definitiva y de dar satisfacción a las constantes demandas de la opinión y de la Corporación municipal con relación a tan interesante problema.

A ello va dirigido el adjunto proyecto que se somete a la deliberación y aprobación de las Cortes y en el cual se contienen preceptos especiales para la urbanización del extrarradio de Madrid, suprimiendo trámites de procedimiento, en cuanto a la vigente ley de Expropiación Forzosa, y concediendo con el mismo fin, sin gasto para el Estado, recursos extraordinarios al Ayuntamiento.

Entre los principios admitidos por la ciencia económica aplicables a empresas de esta índole, se opta por el que pudiera llamarse «municipalización del suelo» con excepción de los terrenos cuya situación jurídica esté regulada por leyes especiales y respetando también los edificios construidos o en construcción, hasta la fecha, destinados a casa-habitación, fábricas, almacenes u otros usos industriales, juntamente con sus

dependencias urbanas, incluso jardines cercados con anterioridad, siempre que el coste de los edificios y muros exceda al décuplo del valor actual del respectivo terreno. Pero al optar por este principio de la municipalización del suelo no se hace ésta permanente, sino de carácter temporal.

El Municipio adquirirá, por vía de expropiación cuando la voluntad de los poseedores la haga necesaria, los terrenos del extrarradio no exceptuados y hasta que los enajene en parcelas edificables o bien los dedique a usos públicos o propios de la Villa, cederá el disfrute a los ex poseedores respectivos, cedentes o expropiados, mediante arriendos que se sujetarán a normas de carácter general.

El valor de estos terrenos pagadero a los cedentes o expropiados, será el 40 por ciento del precio respectivo que el Municipio obtenga al vender en parcelas edificables los terrenos mismos. En el momento de la cesión o expropiación, el propietario percibirá un título que representará el derecho a la expresada participación en el valor que alcance en su día el inmueble y además se le entregará una indemnización posesoria que se detraerá de su participación pecuniaria al cancelar el título que la represente. Para fijar el importe de esta indemnización con relación al valor de la finca, se establecen en la ley normas rigurosas para garantía de todos los intereses.

De esta suerte el Municipio dispondrá, desde luego, de los terrenos afectados por la mejora, los cuales podrán quedar en la posesión de los actuales dueños hasta que los trabajos y obras no lo exijan o puedan ser vendidos como solares edificables, y el aumento de valor que en su día se obtenga se repartirá equitativamente entre el primitivo propietario y el procomún en la proporción que la justicia y la moral demanden.

Los medios económicos que se conceden al Municipio para llevar a efecto todo lo apuntado son la facultad de contratar un empréstito con la garantía hipotecaria de todos los terrenos edificables del extrarradio; el importe de los arriendos, la participación que queda dicha en el valor de los terrenos; el importe de la contribución territorial y recargos municipales ordinarios que, durante un período de veinticinco años, satisfaga toda la propiedad inmueble comprendida en la zona del extrarradio desde el siguiente año al de la promulgación de esta ley; un recargo extraordinario dentro de determinadas condiciones del 4 por ciento de la riqueza imponible sobre el cupo de la contribución territorial que satisfagan cualesquiera edificios comprendidos en la zona del extrarradio, y una participación en las cuotas del impuesto de derechos reales por las transmisiones de dominio de solares y edificios situados en dicha zona.

El único auxilio en dinero que el Estado concederá al Municipio consistirá en la cantidad que a éste le fuera precisa para obtener los primeros fondos del empréstito e iniciar los pagos a cedentes o expropiados, pero de esta cantidad se reintegrará el Tesoro con aquellos primeros fondos.

El Estado, pues, limita su esfuerzo económico a la cesión temporal de cuotas contributivas, según es costumbre en esta clase de reformas o mejoras, obteniendo en cambio la seguridad de un desarrollo de riqueza que ha de ser seguramente origen para él de mayores ingresos en el porvenir. El Municipio, por su parte, sin perturbar la marcha de su Hacienda, realizará un proyecto de reforma urbana altamente necesario y conveniente, a la par que abrirá, para lo futuro, grandes fuentes de riqueza.

Esta es, a grandes rasgos, la ley que se somete a la deliberación y aprobación de las Cortes. Su necesidad y conveniencia se justifican, según queda apuntado, por motivos de higiene y por razones de índole social y económica.

En cuanto a los primeros, teniendo en cuenta que en la superficie del extrarradio no existe plan legal de urbanización; que cada propietario, en uso de sus facultades dominicales, no limitadas hasta ahora por disposición alguna legal edifica a su arbitrio, a la altura natural del terreno y careciendo de los elementos de conducción de aguas y de alcantarillado para los residuos; que tal vez por estas mismas perjudiciales facilidades y consiguiente baratura en las viviendas y debido también a la reducción de tributos en aquella zona, la edificación y población aumentan considerablemente en la misma; que los planes de urbanización y saneamiento del interior obligan a las clases menos acomodadas a buscar habitación en el extrarradio, creciendo de día en día, progresivamente, su ya importante población; y que la mortalidad normal en el interior de Madrid y en el Ensanche es menor que en el extrarradio; se evidencia que, de demorarse la urbanización de aquella sección, constituirá ésta una serie de suburbios, con grave perjuicio para la salud de sus habitantes y la de los del ensanche e interior de la población.

En cuanto a las razones sociales, la conveniencia de construir viviendas higiénicas y económicas para las clases obrera y de posición modesta y la necesidad de que la primera tenga campo para la actividad de su trabajo, con beneficio para la misma y para los intereses generales, demuestran también, a juicio del Gobierno, la urgencia del proyecto.

Y bajo el aspecto económico, las circunstancias que habrá de producir el deseado advenimiento de la paz, propicias para inaugurar una etapa de progreso en el comercio e industrias nacionales, a cuyo desarrollo de fábricas, talleres y almacenes del extrarradio de Madrid facilita el terreno apropiado

y la consideración del aumento de riqueza privada y pública que el incremento de aquella zona puede proporcionar, justifican también la oportunidad de la urbanización de la misma.

Fundado en lo expuesto, el Ministro que suscribe, autorizado por Su Majestad, previo acuerdo del Consejo de Ministros, tiene el honor de someter a la deliberación y aprobación de las Cortes el siguiente

PROYECTO DE LEY

BASE PRIMERA.—Declaración de utilidad pública

Se declaran de utilidad pública a los efectos de lo dispuesto en los artículos 2.º y 11 de la ley de 10 de enero de 1879 (ver *CyTET 115*, primav. 1998) las obras de urbanización del extrarradio de Madrid comprendidas en el proyecto aprobado por su Ayuntamiento en 31 de marzo de 1911.

Se entenderá por extrarradio la superficie comprendida entre los límites extremos de la tercera zona del Ensanche y la distancia máxima de 8 kilómetros a partir de la Puerta del Sol, según lo dispuesto en el artículo 8.º de la ley de 17 de septiembre de 1896. Sin embargo, quedan excluidos de las disposiciones de esta ley los terrenos pertenecientes al patrimonio de la Corona, cuya situación jurídica regula la de 12 de mayo de 1864. También se exceptúan los edificios, así los terminados como los que se estén construyendo a la fecha en que sea presentado este proyecto de ley, destinados a habitación, a fabricaciones, a almacenes o a otros usos industriales, juntamente con las dependencias urbanas de los mismos, incluso los jardines inmediatos a ellos y cercados con anterioridad a la mencionada fecha, con tal que el coste de los edificios y muros exceda al décuplo del valor actual del respectivo terreno.

BASE SEGUNDA.—Adquisición y posesión por el Ayuntamiento de los terrenos del extrarradio

Será primera etapa de la ejecución de esta ley la adquisición por el Municipio de Madrid de todos los terrenos del extrarradio que comprende la precedente definición y que no están exceptuados en ella, procediéndose por vía de expropiación forzosa siempre que la voluntad de los poseedores no la haga innecesaria. Las obras de urbanización que no están acordadas ni comenzadas a ejecutar en la fecha de la presentación a las Cortes de este proyecto de ley, no se podrán emprender sino en la ocasión y por el método que establece la base quinta.

Desde que el Municipio adquiera terrenos hasta que los enajene en parcelas edificables, o bien los dedique a usos públicos y propios de la

villa, cederá el disfrute y goce de los mismos, bien a los ex poseedores respectivos, cedentes o expropiados, bien a terceras personas, siempre que mediante arriendos, cuyos precios y condiciones se determinarán con sujeción a normas que, con carácter general, tendrán aprobadas y publicadas previamente. Cuando para tales arriendos haya pluralidad de aspirantes, será necesario abrir licitación entre ellos, prefiriendo a los mejores postores.

BASE TERCERA

El valor de los terrenos que en el extrarradio ha de adquirir el Municipio, pagadero a los cedentes o expropiados, consistirá en el 40 por ciento del precio respectivo que el Municipio obtenga al vender en parcelas edificables los terrenos mismos, o bien al vender las parcelas edificables contiguas al área que conserve con destino a usos públicos o a propios de la villa. Esta parte de terreno retenida en el patrimonio municipal o dedicada al uso público será estimada, para el efecto de indemnizar al cedente o expropiado, por el tipo medio de los precios que se obtengan al vender todas las parcelas edificables contiguas a la calle, plaza o solar, que no sean enajenados.

A los cedentes o expropiados entregará el Municipio títulos que, finca por finca, representarán el derecho a la expresada participación pecuniaria del 40 por ciento del valor que alcance cada inmueble. Estos títulos no devengarán interés, y serán transmisibles libremente, según las leyes comunes, entre vivos o por causa de muerte; pero serán indivisibles con relación al Municipio, aunque el correspondiente a una finca pertenezca en común a distintos sujetos, personas naturales o jurídicas.

A cuenta del valor representado por su título de participación pecuniaria, el cedente o expropiado recibirá, en efectivo metálico, a la vez que el título mismo, y lo más tarde al efectuarse el empréstito hipotecario prevenido en la base séptima, una indemnización posesoria.

Si para obtener los primeros fondos del empréstito e iniciar los pagos a cedentes o expropiados se necesita que el Tesoro aporte alguna cantidad, se aplicarán a devolvérselas precisamente aquellos primeros fondos.

El importe de la indemnización posesoria consistirá en el precio del inmueble en la más reciente adquisición (compra o adjudicación) que date de antes de ser presentado este proyecto de ley a las Cortes, y que conste inscripta en el Registro de la Propiedad, o cuando menos, comprobada por documento público indubitable. Sin embargo, cuando la Comisión del extrarradio, constituida según la base novena, entienda que aquel precio excede al verdadero valor actual de la finca, podrá acordar que ésta sea tasada por

peritos, siguiendo los trámites ordenados en la ley de 10 de enero de 1879, hasta fijar la indemnización posesora.

Esta se fijará, cuando falte la norma antedicha, capitalizando al 5 por ciento los netos alquileres, rentas o frutos que por término medio, y con toda certeza, haya rendido la finca durante el quinquenio de 1913 a 1917. Si faltare también este dato para una capitalización o si la Comisión no lo hallare satisfactoriamente comprobado, o bien el propietario, en opción libre, lo prefiere, se graduará la indemnización posesoria con arreglo a los asientos del registro fiscal, y, por defecto de éste, con arreglo al amillaramiento, ateniéndose al líquido imponible de los años 1916 y 1917, o al promedio de ambos guarismos si son desiguales.

Como quiera que la indemnización posesoria deba fijarse, se completará siempre adicionando el 3 por ciento como precio de afección.

El total importe que el propietario perciba se detraerá de la participación pecuniaria al cancelar el título que la representa. Si acaece que el 40 por ciento del valor obtenido en la venta del repetido inmueble resulta inferior a la cuantía de la indemnización posesoria, no por esto se exigirá devolución alguna al perceptor de ésta, pero el título pecuniario quedará cancelado.

Con respecto a los terrenos edificables que el Municipio enajene, la cancelación del título de participación pecuniaria deberá efectuarse al consumarse las ventas, parciales o totales; y si los que sean a la sazón poseedores del dicho título no asistan al acto, asistencia la cual tendrán derecho, la cantidad líquida que debiera serles satisfecha para completar su participación, se depositará a disposición de los mismos, sin ingresar nunca, bajo ningún pretexto, en la Tesorería municipal, ni mezclarse con los fondos públicos de que disponga la Comisión del extrarradio. Cuando los terrenos a que se refiera la participación pecuniaria sean de los excluidos de venta por el Municipio, la dicha cancelación, con el pago al poseedor del título, se efectuará tan pronto como hayan sido enajenados los solares lindantes con aquéllos; y desde entonces el Municipio abonará el interés legal de demora al dicho poseedor del título.

BASE CUARTA.—Procedimiento para expropiación

Declarada la utilidad pública y trazada la zona expropiable en la base primera, a falta de cesión voluntaria, la observancia de la ley de 10 de enero de 1879, tal cual ahora rige, se limitará a lo que sea compatible con la presente. Así, pues, para acreditar la necesidad de ocupar el inmueble, bastará comprobar su situación dentro de la mentada zona; y la tasación versará sobre la indemnización posesoria, ajustándola a las normas que gradualmente establece la base

anterior y excusando, mientras sea innecesaria la asistencia de peritos.

Una vez formada por expropiado y expropiante, con sujeción a tales normas, las sondas hojas de aprecio, pasarán éstas con el expediente, para su resolución definitiva, al Jurado de expropiación, el cual se constituirá con dos arquitectos, designados uno por el Ayuntamiento y otro por el propietario; dos propietarios terratenientes del extrarradio, nombrados por la Cámara de la Propiedad; dos concejales que formen parte de la Comisión del extrarradio, elegidos por el Ayuntamiento, y un académico de la Real de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, que esta Corporación elegirá, y será presidente del Jurado.

Contra la resolución del Jurado, que será dictada en la forma y previa la tramitación que ordenan los artículos 36 y siguientes de la ley de 18 de marzo de 1895 (ver *CYTET 123*, primav. 2000), se admitirá recurso de alzada ante el gobernador de la provincia, en el plazo de cinco días, contados desde la notificación.

Contra las resoluciones que el gobernador dicte procederá el recursos contencioso-administrativo por vicios sustanciales del procedimiento, y también por lesión que exceda de la sexta parte del valor de la finca.

BASE QUINTA.—Enajenación de parcelas edificables

Después de adquirir el Municipio todos los terrenos que la base primera designa, irá enajenando, con sujeción a la presente, los del área que resulta edificable, según el proyecto a que deba sujetarse la urbanización.

Se harán en subasta pública todas las enajenaciones, exceptuando únicamente las parcelas que, acaso, resultaren situadas entre los solares y las líneas de dicho proyecto, no obstante deberse ajustar a esto la parcelación y la traza de aquéllos. El adquirente del solar vendrá obligado a agregar a éste la parcela, en cuanto esté interpuesta, y el precio de ella se fijará por el de cada unidad métrica del solar mismo al cual se haga la agregación.

En el pliego de condiciones para las subastas se expresarán los plazos improrrogables dentro de los cuales los adquirentes de los solares, bajo cláusula rescisoria de la venta, habrán de comenzar la edificación y ejecutar determinada parte alícuota de la misma, no inferior a dos tercios. Cuando el área que el adquirente destine a jardines o patios exceda al triple de la edificada, aquélla no podrá ser revendida en todo ni en parte durante los cincuenta años subsiguientes, si no es en pública subasta, a la cual concurrirá como licitadora la Comisión del extrarradio si lo estima conveniente, y deberá expresar en el título del adquirente, a los efectos del Registro de la propiedad, esta

limitación, que temporalmente condiciona las ventas en dicho caso.

Las ventas por el Ayuntamiento de solares edificables serán anunciadas cuando lo soliciten personas o entidades que intenten adquirirlos, y se guardará rigurosamente el orden cronológico de tales instancias. Una vez presentadas éstas, la Comisión, habida cuenta de todas las circunstancias, señalará el precio fijo para la subasta, cuya celebración, debidamente anunciada, no se demorará más de tres meses, a contar desde la solicitud respectiva. Si la subasta queda sin efecto, no se anunciará otra vez, sino mediante instancia y previo señalamiento por la Comisión del precio.

Se podrá, no obstante, anunciar las ventas a iniciativa discrecional de la Comisión en estos dos casos: Primero. Cuando se trate de solares restantes en una manzana de cuya área hayan sido vendidas más de dos terceras partes; y Segundo. Cuando se trate de terrenos en todo y en parte, de una manzana que esté entre dos inmediatas a ella, donde una de las cuales hayan sido vendidos los dichos dos tercios del área.

BASE SEXTA.—Urbanización

Las obras y los servicios municipales de la urbanización serán ejecutados y establecidos a compás de las enajenaciones y de las consiguientes ampliaciones de los solares, de modo que no se emprenderán con anterioridad. Si no fuere por urbanizar simultáneamente las calles, plazas y parques que den acceso y servicios a todos los núcleos de nuevas concesiones, tendrán preferencia para tales obras municipales las guías de servicios a las manzanas donde sea más extensa el área vendida y puesta en estado de inmediata edificación, los interesados podrán exigir que, al disponer las dichas obras, la Comisión guarde este orden de preferencia, y si no lo consiguieren, que el Municipio les indemnice el menoscabo, admitiéndose estas reclamaciones apelación a la Superioridad y llegado el caso, recurso contencioso.

Una vez terminados los gastos de primer establecimiento de los servicios urbanos, la renovación y el ejercicio de éstos correrá a cargo del ordinario presupuesto municipal.

BASE SÉPTIMA.—Empréstito hipotecario

Todos los terrenos edificables del extrarradio, desde que el Municipio los adquiera, estarán hipotecados expresamente, sin que pueda en principio otorgar la imposición de otro gravamen alguno con preferencia a tal hipoteca, en garantía del capital y los intereses de un empréstito que se hará con destino exclusivo a costear las adquisiciones o expropiaciones y las obras y los

servicios de urbanización en el extrarradio. Cualquiera otra inversión de los fondos obtenidos con el empréstito, tendrá calificación declarada de malversación, con las consiguientes responsabilidades penales y civiles de las personas que participen en la perpetración del delito.

La Comisión del extrarradio, que se ha de formar según las base novena, acordará la cuantía del empréstito, el modo de efectuarlo, tipo de su interés y todas las demás notas y condiciones de la operación, la cual se efectuará emitiendo obligaciones hipotecarias al portador, amortizables, en primer término con la parte correspondiente a la villa con el producto de las enajenaciones de terrenos edificables; pero tales acuerdos no tendrán fuerza ejecutiva sino mediante aprobación del Consejo de Ministros.

Se podrán aceptar al servicio de intereses y amortización de las mencionadas obligaciones hipotecarias, además del producto en venta de los terrenos hipotecados, otros recursos de los asignados al extrarradio en la base octava.

La hipoteca antedicha, con respecto a cada solar o parcela edificable que el Municipio enajene, será cancelada en el acto de cobrar el precio de esta enajenación, precio cuyo destino exclusivo queda expresado.

Si por demora en edificar o por otra cualquiera causa, el solar o la parcela revierte al Municipio, quedará de nuevo gravado con la hipoteca en garantía del empréstito; hipoteca de la cual nunca se podrán eximir terrenos edificables del extrarradio. Caso de disponer el Ayuntamiento de algunos de ellos para usos propios de la villa, deberá satisfacerse al extrarradio, con cargo al presupuesto ordinario municipal, la cantidad misma que debiera pagar un adquirente particular.

BASE OCTAVA.—Recursos e ingresos del extrarradio

Además de los fondos que se obtengan por el empréstito hipotecario y de cualesquiera cantidades que voluntariamente fueran consignadas para el extrarradio en los presupuestos ordinarios del Municipio se dispondrá, para cuantos dispendios ocasione la expropiación o la urbanización, de los recursos que seguidamente se enumeran:

Primero. Las cantidades que perciba como precio de los arriendos, en concepto de arbitrios o con motivo de cualesquiera cesiones del disfrute o el uso de los terrenos, mientras éstos pertenezcan a la villa.

Segundo. La participación correspondiente al Municipio en el valor de los solares o parcelas edificables al venderlos o al destinarlos a usos de la villa.

Tercero. El importe de la contribución territorial y los recargos municipales ordinarios que durante un período de veinticinco años satisfaga toda la propiedad inmueble comprendida en la zona del extrarradio, desde el siguiente año al de la promulgación de esta ley.

Cuarto. Un recargo extraordinario del 4 por ciento de la riqueza imponible sobre el cupo de la contribución territorial que satisfagan cualesquiera edificio comprendido en la zona del extrarradio. Dicho recargo extraordinario durará hasta que el Municipio tenga cubiertas todas las obligaciones ocasionadas por el establecimiento de servicios públicos en la zona, si bien esta duración del recargo nunca podrá exceder de veinticinco años, contados para los edificios existentes desde la fecha de esta ley y para los nuevamente construidos desde que, con arreglo a la legislación vigente, debieran satisfacer cuota al Tesoro.

Quinto. La mitad del importe, durante veinticinco años, a partir del siguiente al de la promulgación de esta ley, de las cuotas del impuesto de derechos reales que haga efectiva la Hacienda por las transmisiones de dominio de solares y edificios situados en la zona.

BASE NOVENA.—Administración, presupuesto y cuenta del extrarradio

La gestión de todo lo concerniente al extrarradio incumbirá a una Comisión, de la cual formarán parte el alcalde de Madrid, cuatro concejales, dos vecinos de Madrid propietarios del extrarradio, designados cada quinquenio por la Cámara de la Propiedad: un vecino, elegido por sorteo y también por quinquenio, entre los cincuenta que sean mayores contribuyentes por territorial como propietarios en el extrarradio; dos obreros, designados por el Instituto de Reformas Sociales, y el presidente del Consejo de Obras Públicas del Ministerio de Fomento, quien presidirá la Comisión gestora en el caso de no asistir el alcalde. Actuará como secretario asesor, sin voto, un arquitecto municipal, designado por el Ayuntamiento. Esta Comisión gestora estará revestida de plena personalidad jurídica para cualesquiera acto y otorgamientos civiles y funcionará por separado del Ayuntamiento. Cualquiera discrepancia que en la gestión ocurra entre ella y la Corporación municipal será resuelta por el Ministro de la Gobernación.

Los presupuestos y cuentas del extrarradio se formarán y aprobarán anualmente con separación

de los del interior y de los del ensanche del Ayuntamiento de Madrid.

Al presupuesto y cuentas del extrarradio serán aplicables las disposiciones de contabilidad vigentes, que no se opongan a la presente ley.

BASE DÉCIMA.—Zona colindante con el extrarradio

El Ayuntamiento, con aprobación del Consejo de Ministros, determinará con inequívoca claridad la extensión y los límites de la zona lindante con el extrarradio, la cual no podrá en ningún caso tener altura mayor de dos kilómetros, y en ella no se podrá edificar sino con estricta sujeción a los planos de población que el Ayuntamiento tenga aprobados, bajo las condiciones que como adecuadas se acuerden, y mediante licencia municipal en cada caso.

BASE UNDÉCIMA.—Ordenanzas del extrarradio

El Ayuntamiento, en el plazo máximo de seis meses, desde la promulgación de esta ley, procederá a dar cumplimiento a lo dispuesto en el Real Decreto de 15 agosto de 1916, sometiendo a la aprobación de la Superioridad las Ordenanzas que hayan de regir en el extrarradio y en la zona colindante.

Disposiciones adicionales

Primera. Se autoriza al Ministerio de la Gobernación para aprobar las modificaciones que en los términos municipales de Madrid y de los pueblos colindantes introduce el proyecto aprobado por el Ayuntamiento en 31 de marzo de 1911.

Segunda. El Ministerio de la Gobernación acordará en lo menester, con el de Fomento y con la Diputación provincial las alteraciones que el referido proyecto establece en el plano del ensanche y en el ordenamiento general de las vías del Estado y de la provincia, enclavadas en la zona; todas las cuales vías pasarán a ser del Ayuntamiento, quien deberá por su cuenta conservarlas desde el año siguiente al de la promulgación de esta ley. Los trayectos de dichas vías que queden convertidos en calles o plazas, se reputarán bienes de uso público, con arreglo al artículo 334 del Código civil¹.

Madrid, 5 de noviembre de 1918.—El Ministro de la Gobernación, Manuel GARCÍA PRIETO.

¹ Salvo correcciones o enmiendas posteriores a 1918, el actual art. 334 del Código civil, se refiere a lo que son bienes inmuebles, siendo en los arts. 343 y 344 donde se hace el distinción de bienes de uso público y que, a este respecto, dicen: Art. 343. «Los bienes de las provincias y de los pueblos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales». Art. 344. «Son bienes de uso público, en las

provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las playas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias. Todos los demás bienes que unos y otras posean, son patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales».

Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo

NORMATIVA ESTATAL

LEYES Y REALES DECRETOS-LEYES

- *Real Decreto ley 5/1996, 7 junio, 14 abril, de medidas de liberalización en materia de suelo y de colegios profesionales, art. 2.2.* Por Sentencia TC 178/2004, 21 octubre, se declara su nulidad (BOE 19.11.2004).
- *Ley 7/1997, 14 abril, de medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales, art. 2.2.* Por Sentencia TC 178/2004, 21 octubre, se declara su nulidad (BOE 19.11.2004).
- *Ley del Parlamento Vasco 3/1997, 25 abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.* Por Sentencia TC 178/2004, 21 octubre, se resuelven las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 4104/99 y 1661/2002 (BOE 19.11.2004).
- *Ley 10/2001, 5 julio, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional.* Por Auto TC de 16 noviembre 2004 se declara extinguido el proceso del Recurso de inconstitucionalidad n.º 5209-2001, promovido por el Gobierno de Aragón, en relación con varios artículos, por desistimiento (BOE 08.12.2004).
- *Real Decreto Ley 2/2004, 18 junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional.* Recurso de inconstitucionalidad n.º 5049-2004, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE 26.10.2004).
- *Real Decreto Ley 2/2004, 18 junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional.* Recurso de inconstitucionalidad n.º 5598-2004, promovido por [más de 50 senadores del Grupo Popular] la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE 08.12.2004).
- *Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio por el que se modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional.* Recurso de inconstitucionalidad n.º 5209-2004, promovido por el Gobierno de Aragón (BOE 08.12.2004).
- *Real Decreto Ley 2/2004, 18 junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional.* Recurso de inconstitucionalidad n.º 4786-2004, promovido por el Gobierno de la Generalidad Valenciana (BOE 12.11.2004).
- *Ley 2/2004, 27 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005* (BOE 28.12.2004).

REALES DECRETOS

- *Real Decreto 1476/2004, 18 junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento* (corrección de errores en BOE 04.08.2004).
- *Real Decreto 1477/2004, 18 junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente* (corrección de errores en BOE 22.12.2004).
- *Real Decreto 1718/2004, 23 julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Vivienda* (BOE 27.07.2004 y corrección de errores en BOE 28.07.2004).

REALES DECRETOS

- Real Decreto 1721/2004, 23 julio, por el que se modifica el Real Decreto 1/2002, 11 enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo del Plan 2002-2005, y se crean nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas (BOE 28.07.2004).
- Real Decreto 1854/2004, 27 agosto, por el que se desafecta del Patrimonio Nacional una parcela de terreno situada en Madrid (BOE 03.09.2004).
- Real Decreto 1867/2004, 6 septiembre, por el que se integra en el Patrimonio Nacional el Monasterio de San Jerónimo de Yuste (BOE 10.09.2004).
- Real Decreto 1892/2004, 10 septiembre, por el que se dictan normas para la ejecución del Convenio Internacional sobre la responsabilidad civil derivada de daños debidos a la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (BOE 18.09.2004).
- Real Decreto 1893/2004, 10 septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la coordinación del uno por cien cultural (BOE 20.09.2004).
- Real Decreto 1911/2004, 17 septiembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional, 2005-2008 (BOE 02.10.2004 y corrección de errores en BOE 11.12.2004).
- Real Decreto 2387/2004, 30 diciembre, por la que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario (BOE 31.12.2004).
- Real Decreto 2267/2004, 3 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales (BOE 17.12.2004).

OTRAS DISPOSICIONES

- Resolución 29 junio 2004 por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Convalidación del Real Decreto-Ley 2/2004, 18 junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional. (BOE 03.07.2004).
- Resolución 20 julio 2004 por la que se ordena la publicación del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en relación con el Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, 22 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. (BOE 23.07.2004).
- Orden 30 julio por la que se amplía el volumen máximo de préstamos cualificados a conceder en el programa 2004 del Plan de Vivienda 2002-2005 y se modifica parcialmente la Orden 11 febrero 2002. (BOE 16.08.2004).
- Orden 10 septiembre 2004 por la que se aprueba el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Almería. (BOE 30.09.2004).
- Resolución 17 septiembre 2004 por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Ministros, 16 julio 2004, por el que se modifica la Directriz básica de planificación de protección civil ante el riesgo sísmico, aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros 7 abril 1995. (BOE 02.10.2004).
- Orden 28 septiembre 2004 sobre modificación de elementos del Plan General de Ordenación de Melilla, relativa a los sectores S-11.2 y S-11.1.b. (BOE 13.10.2004).

Cerrado en BB.OO 31.12.2004

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local

CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 6/2004, 21 diciembre, de aplicación al municipio de Albacete del régimen de organización de los Municipios de gran población. (DOCM 30.12.2004). — Ley 7/2004, 21 diciembre, de aplicación al municipio de Ciudad Real del régimen de organización de los Municipios de gran población. (DOCM 30.12.2004). — Ley 8/2004, 21 diciembre, de aplicación al municipio de Guadalajara del régimen de organización de los Municipios de gran población. (DOCM 30.12.2004). — Ley 9/2004, 21 diciembre, de aplicación al municipio de Talavera de la Reina del régimen de organización de los Municipios de gran población. (DOCM 30.12.2004). — Ley 10/2004, 21 diciembre, de aplicación al municipio de Cuenca del régimen de organización de los Municipios de gran población. (DOCM 30.12.2004). — Ley 11/2004, 21 diciembre, de aplicación al municipio de Toledo del régimen de organización de los Municipios de gran población. (DOCM 30.12.2004).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 1 julio 2004 que suprime la Entidad Local Menor de Folgoso del Monte perteneciente al municipio de Molinaseca (León). (BOCyL 07.07.2004).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 340/2004, 20 julio, que aprueba la constitución de la Entidad Municipal Descentralizada de Tornafort, en el término municipal de Soriguera (Pallars Sobirà). (DOGC 22.07.2004 y BOE 15.09.2004). — Decreto 351/2004, 27 julio, por el que se aprueba la constitución de la Entidad Municipal Descentralizada de Seana, en el término municipal de Bellpuig (Urgell). (BOE 17.09.2004 y DOGC 04.08.2004). — Resolución 18 noviembre 2004 de delimitación entre los municipios de Sant Llorenç d'Hortons, de Gelida y de Sant Sadurní d'Anoia. (DOGC 01.12.2004). — Resolución 18 noviembre 2004 de delimitación entre los municipios de Flaçà y Sant Jordi Desvalls. (DOGC 01.12.2004). — Resolución 18 noviembre 2004 de delimitación entre los municipios de Toses y de Alp. (DOGC 01.12.2004). — Resolución 18 noviembre 2004 de delimitación entre los municipios de Os de Balaguer y de Balaguer. (DOGC 01.12.2004).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 8/2004, 23 diciembre, de aplicación al municipio de Mérida, capital de Extremadura, del régimen de organización de los municipios de gran población contemplado en el Título X de la Ley 7/1985, 2 abril, modificada por la Ley 57/2003, 16 diciembre. (DOE 30.12.2004).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 4/2004, 28 junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del Régimen de organización de los Municipios de gran población. (BOE 04.08.2004 y DOG 07.07.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local (continuación)

NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley Foral 7/2004, 24 junio, que declara de utilidad pública y aprueba la desafectación de 159.224 metros cuadrados de terreno comunal, perteneciente al Ayuntamiento de Murillo el Fruto. (BON 02.07.2004 y BOE 16.07.2004). — Ley Foral 10/2004, 29 octubre, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 157.834,45 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Funes. (BON 05.11.2004 y BOE 02.12.2004). — Ley Foral 11/2004, 29 octubre, que actualiza el Régimen Local. (BON 05.11.2004 y BOE 01.12.2004). — Ley Foral 12/2004, 29 octubre, del Plan de Infraestructura Locales para el periodo 2005-2008. (BOE 02.12.2004). — Decreto Foral 283/2004, 23 agosto, por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Fustiñana y Ribaforada. (BON 13.09.2004 y BOE 16.11.2004). — Decreto Foral 284/2004, 23 agosto, por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Berrioplano y Berriozar. (BON 13.09.2004 y BOE 16.11.2004). — Decreto Foral 285/2004, 23 agosto, por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Zizur Mayor y de la Cendea de Cizur. (BON 13.09.2004 y BOE 17.11.2004). — Decreto Foral 286/2004, 23 agosto, por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Pamplona y Ansoáin. (BON 13.09.2004 y BOE 16.11.2004).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 5/2004, 13 julio, de modificación de la Ley 2/2001, 11 mayo, de creación y gestión de Áreas Metropolitanas. (BOE 05.08.2004 y DOGV 14.07.2004).

Agricultura

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 6/2004, 9 diciembre, que establece medidas en materia de Expropiación Forzosa para actuaciones de mejora y creación de regadíos. (BOA 24.12.2004).
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2004, 23 noviembre, de Montes y Ordenación Forestal. (BOPA 03.12.2004).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 4/2004, 18 mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural. (BOE 02.07.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Aguas

ARAGÓN	— Orden 19 julio 2004 que designa las siguientes nuevas Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Aragón y se aprueba el Programa de Actuación sobre las mismas: Zona Vulnerable del acuífero Ebro III y aluviales del Bajo Arba, Bajo Gállego y Bajo Jalón; Zona Vulnerable de Singra-Alto Jiloca; Zona Vulnerable de los sectores oeste y centro del acuífero de Apiés; y Zona Vulnerable del acuífero de Muel-Belchite. (BOA 04.08.2004).
PAIS VASCO	— Decreto 168/2004, 7 septiembre, que declara las Zonas Sensibles en la cuencas intracomunitarias y en las aguas marítimas. (BOPV 15.09.2004).

Costas

GALICIA	— Decreto 199/2004, 29 julio, que regula las competencias autonómicas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. (DOG 13.08.2004).
---------	---

Cultura

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 370/2004, 25 mayo, por el que se declara como Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Carratraca (Málaga). (BOR 10.07.2004). — Decreto 420/2004, 1 junio, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, La Villa Romana de las Gabias, en las Gabias (Granada). (BOE 26.07.2004). — Decreto 421/2004, 1 junio, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Constantina (Sevilla). (BOE 29.07.2004). — Decreto 433/2004, 15 junio, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Valdelarco (Huelva). (BOE 26.08.2004). — Decreto 434/2004, 15 junio, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento denominado Cabeza Baja de Encina Hermosa, en el término municipal de Castillo de Locubín (Jaén). (BOJA 14.07.2004).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 219/2004, 5 octubre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, la villa de «Linares de Mora» en la provincia de Teruel. (BOA 20.10.2004). — Decreto 220/2004, 5 octubre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, la «Villa de Mora de Rubielos» en la provincia de Teruel. (BOA 20.10.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Cultura (continuación)

	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 221/2004, 5 octubre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, la Villa de Valderrobles (Teruel). (BOA 20.10.2004). — Decreto 174/2004, 6 julio, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el yacimiento denominado «Despoblado Ibérico del Piura del Barranc Fondó», localizado en el término municipal de Mazaleón (Teruel). (BOA 21.07.2004). — Decreto 175/2004, 6 julio, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el yacimiento denominado «La Caridad», localizado en el término municipal de Caminreal (Teruel). (BOA 21.07.2004). — Decreto 176/2004, 6 julio, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el yacimiento denominado «Les Escodines Baises» y «Les Escodines Altas», localizado en el término municipal de Mazaleón (Teruel). (BOA 21.07.2004).
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 45/2004, 20 mayo, por el que se declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de la Villa de Castropol. (BOE 14.07.2004). — Decreto 64/2004, 22 julio, por el que se declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Argul, en el Concejo de Pesoz. (BOE 04.11.2004).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 137/2004, 29 septiembre, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, Los Silos, isla de Tenerife. (BOCAN 08.10.2004). — Decreto 139/2004, 5 octubre, que concede el título de «Histórica» a la Villa de Santiago del Teide. (BOCAN 14.10.2004). — Decreto 142/2004, 5 octubre, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, Icod de los Vinos, isla de Tenerife. (BOCAN 22.10.2004).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 18 octubre 2004 que declara Bien de Interés Local, con la categoría de Conjunto Histórico, la Villa del Valle, en Cabuérniga. (BOC 25.10.2004). — Resolución 18 octubre 2004 que declara Bien de Interés Local, con la categoría de Conjunto Histórico, la Villa de Terán, en Cabuérniga. (BOC 26.10.2004). — Resolución 18 octubre 2004 que declara Bien de Interés Local, con la categoría de Conjunto Histórico, la Villa de Renedo, en Cabuérniga. (BOC 26.10.2004).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 280/2004, 30 noviembre, de declaración del Parque Arqueológico de Recópolis, localizado en el municipio de Zorita de los Canes (Guadalajara). (DOCM 07.12.2004).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 8/2004, 22 diciembre, de modificación de la Ley 12/2002, 11 julio, del Patrimonio Cultural. (BOCyL 23.12.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Cultura (continuación)

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 19 julio 2004 por la que se da publicidad al acuerdo por el que se declara la Villa de Sequeros (Salamanca) Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico. (BOE 16.08.2004). — Resolución 17 mayo 2004 por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno 13 abril 2004, por el que se declara Bien Cultural de Interés Nacional, en la categoría de Conjunto Histórico, la cala S'Alguer, en Palamós, y se delimita su entorno de protección. (BOE 30.07.2004).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 266/2004, 11 noviembre, por el que se declara Bien de interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, la villa de Ribadeo, Lugo. (BOE 17.12.2004).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 7/2004, 18 octubre, del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico. (BOR 23.10.2004 y BOE 11.11.2004).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 7/2004, 19 octubre, de modificación de la Ley 4/1998, 11 junio, del Patrimonio Cultural Valenciano. (BOE 19.11.2004). — Decreto 83/2004, 21 mayo, por el que se declara Bien de Interés Cultural al Conjunto Histórico de Culla. (BOE 06.07.2004). — Decreto 126/2004, 30 julio, que declara Bien de Interés Cultural la vila de Alzira, con la categoría de Conjunto Histórico, y la Iglesia de Santa Catalina de Alzira, con categoría de Monumento. (DOGV 03.08.2004). — Decreto 231/2004, 22 octubre, por el que se declara Bien de Interés cultural el Conjunto Histórico de Catí. (DOGV 28.10.2004 y BOE 03.12.2004). — Decreto 273/2004, 10 diciembre, que declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Jérica. (DOGV 17.12.2004).
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 179/2004, 28 septiembre, de tercera modificación del Decreto 2/1997, 14 enero, que califica el Casco Histórico de Orduña-Orduña (Bizkaia) como Bien Cultural calificado, con la categoría de Conjunto Monumental, y fija el régimen de protección. (BOPV 07.10.2004).

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 7 septiembre 2004 que declara la Reserva Natural Concertada Puerto Moral, en Aroche (Huelva). (BOJA 29.09.2004).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Orden 22 junio 2004 que amplía el ámbito territorial del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Sector Original de Monearos y del Bajo Ebro Aragones. (BOA 23.08.2004).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 72/2004, 16 julio, que regula los Planes Técnicos y los Refugios de Caza. (BOCAIB 22.07.2004).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 17 septiembre 2004 que hace público el Acuerdo de 2 de junio 2004, de aprobación definitiva del Plan Director de la Reserva Natural Especial de Aguaje (C-4), términos municipales de Firgas y Moya (Gran Canaria). (BOCAN 01.10.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (continuación)

CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 20 septiembre 2004 que hace público el Acuerdo de 2 junio 2004, de aprobación definitiva del Plan Director de la Reserva Natural Especial de Montaña Roja (Tenerife). (BOCAN 07.10.2004). — Resolución 27 septiembre 2004 que hace público el Acuerdo de 28 julio 2004, que aprueba definitivamente el Plan Especial del Paisaje Protegido de Las Siete Lomas (Tenerife). (BOCAN 06.10.2004). — Resolución 12 noviembre 2004 que publica el Acuerdo de 2 junio 2004, que aprueba definitivamente el Plan Director de la Reserva Natural Integral de Ijuana (Tenerife). (BOCAN 09.12.2004). — Resolución 12 noviembre 2004 que publica el Acuerdo de 2 junio 2004, que aprueba definitivamente el Plan Director de la Reserva Natural Integral de Pinerolis (Tenerife). (BOCAN 09.12.2004). — Resolución 12 noviembre 2004 que publica el Acuerdo de 2 junio 2004, que aprueba definitivamente el Plan Director de la Reserva Natural Integral de Malpaís de La Rasca (Tenerife). (BOCAN 09.12.2004). — Resolución 9 diciembre 2004 que hace público el Acuerdo de 7 octubre 2004, relativo a la aprobación definitiva del Plan Especial Reserva Natural Especial de las Dunas de Maspalomas (C-7), término municipal de San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria). (BOCAN 20.12.2004). — Resolución 14 diciembre 2004 que hace público el Acuerdo de 3 noviembre 2004, por el que se aprueban definitivamente las Normas de Conservación del Monumento Natural de la Caldera (La Gomera). (BOCAN 30.12.2004). — Resolución 14 diciembre 2004 que hace público el Acuerdo de 29 noviembre 2004, por el que se aprueban definitivamente las Normas de Conservación del Monumento Natural del Tubo Volcánico de Todoque (La Palma). (BOCAN 30.12.2004). — Decreto 238/2004, 20 julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Laguna del Prado, en el término municipal de Pozuelo de Calatrava de la provincia de Ciudad Real y se declara la Reserva Natural de la Laguna del Prado. (Corrección de errores en DOCM 14.10.2004). — Decreto 266/2004, 20 julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Laguna del Prado, en el término municipal de Pozuelo de Calatrava de la provincia de Ciudad Real y se declara la Reserva Natural de la Laguna del Prado. (DOCM 09.08.2004). — Decreto 350/2004, 5 octubre, que declara la Microrreserva Yesares de Hellín, en el término municipal de Hellín de la provincia de Albacete. (DOCM 28.10.2004). — Decreto 351/2004, 5 octubre, que declara la Microrreserva Saladares de Huerta de Valdecarábanos en el término municipal de Huerta de Valdecarábanos, en la provincia de Toledo. (Corrección de errores en DOCM 28.10.2004).
--------------------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (continuación)

CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 5/2004, 21 diciembre, de declaración del Parque Natural de Hoces del Río Riaza (Segovia). (BOCyL 22.12.2004). — Decreto 93/2004, 26 agosto, que acuerda la incorporación del Espacio Natural «Hoces del Alto Ebro y Rudrón» (Burgos) al Plan de Espacios Naturales Protegidos. (BOCyL 01.09.2004). — Decreto 94/2004, 26 agosto, que acuerda la incorporación del Espacio Natural «Hoces de Vegacervera» (León) al Plan de Espacios Naturales Protegidos. (BOCyL 01.09.2004). — Decreto 95/2004, 26 agosto, que acuerda la incorporación del Espacio Natural «Quilamas» (Salamanca) al Plan de Espacios Naturales Protegidos. (BOCyL 01.09.2004).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 329/2004, 6 julio, que modifica el Decreto 328/1992, 14 diciembre, en lo que concierne a los límites del espacio del Plan de Espacios de Interés Natural en el Cabo de Santes Creus. (DOGC 08.07.2004). — Resolución 6 octubre 2004, que hace público el Acuerdo de 5 octubre 2004, de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva de los espacios del PEIN cabeceras del Ter y del Freser, sierra Cavallera, umbrias del valle del Rigard y sierra de Montgrony. (DOGC 21.10.2004). — Resolución 8 octubre 2004 que hace público el Acuerdo de 5 octubre 2004, de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva de los espacios del PEIN Arribera de la Garona, cabecera del Noguera Ribagorçana, Era Artiga de Lin, Eth Portillon, Marimanha, Montañés de Les e Bossòst y Sant Joan de Toran. (DOGC 20.10.2004). — Resolución 10 noviembre 2004 que hace público el Acuerdo de 2 noviembre 2004, de aprobación definitiva de los espacios del PEIN La Faiada de Malpàs, Sierra de Sant Gervàs, Vall Alta de Serradell y Collegats. (DOGC 24.11.2004). — Resolución 11 noviembre 2004 que hace público el Acuerdo de 2 noviembre 2004, de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva del espacio del PEIN L'Alta Garrotas. (DOGC 24.11.2004). — Resolución 17 noviembre 2004 que hace público el Acuerdo de 16 noviembre 2004, de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva de los espacios del PEIN sierras de Cardó-El Boix, sierras de Pàndols-Cavalls y barrancos de Sant Antoni-Lloret-La Galera. (DOGC 07.12.2004). — Resolución 18 noviembre 2004 que hace público el Acuerdo de 16 noviembre 2004, de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva de los espacios del PEIN sierras de Pradell-L'Argentera, Mare de Déu de la Roca, sierra de Llaberia y montañas de Tibias-Vandellòs. (DOGC 07.12.2004). — Resolución 9 diciembre 2004 que hace público el Acuerdo de 30 noviembre 2004, de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva de los espacios del PEIN Gelada y Naut Aran. (DOGC 23.12.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (continuación)

EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 9 diciembre 2004 que hace público el Acuerdo de 30 noviembre 2004, de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva de los espacios del PEIN sierras de Milano-Santa Magdalena y Puigsacalm-Bellmunt y Savassona. (DOGC 23.12.2004). — Resolución 9 diciembre 2004 que hace público el Acuerdo de 30 noviembre 2004, de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva de los espacios del PEIN sierra de Castelltallat, El Miracle, montaña de Sal de Cardona, riera de Navel y valle del río Llobregós. (DOGC 23.12.2004). — Resolución 9 diciembre 2004 que hace público el Acuerdo de 30 noviembre 2004, de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva de los espacios del PEIN Montserrat (núcleo de Sant Salvador de les Espases) y Roques Blanques. (DOGC 23.12.2004). — Resolución 9 diciembre 2004 que hace público el Acuerdo de 30 noviembre 2004, de aprobación definitiva del Plan especial de delimitación definitiva de los espacios del PEIN Lago de Banyoles. (DOGC 23.12.2004).
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 7/2004, 19 noviembre, que declara Cornalvo Parque Natural. (DOE 30.11.2005 y BOE 16.12.2004). — <i>Resolución 8 enero 2003 por la que se da publicidad al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara.</i> (Corrección de errores en BOCM 19.07.2004). — Acuerdo 2 septiembre 2004 que aprueba la revisión del Catálogo de Embalse y Humedales. (BOCM 15.09.2004).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 121/2004, 16 julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y la revisión del Plan Rector de Uso y Gestión del Parc Natural del Carrascal de la Font Roja. (DOGV 20.07.2004). — Decreto 161/2004, 3 septiembre, que regula los Parajes Naturales Municipales. (DOGV 08.09.2004). — Decreto 258/2004, 19 noviembre, que modifica el Decreto 71/1993, 31 mayo, de Régimen Jurídico del Parque de l'Albufera. (DOGV 24.11.2004). — Decreto 259/2004, 19 noviembre, que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de l'Albufera. (DOGV 24.11.2004). — Decreto 280/2004, 17 diciembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parc Natural del Marjal de Pego-Oliva. (DOGV 24.12.2004). — Acuerdo 5 noviembre 2004 que declara Paraje Natural Municipal al enclave denominado la Murta y la Casella, en el término municipal de Alzira. (DOGV 09.11.2004). — Acuerdo 5 noviembre 2004 que declara Paraje Natural Municipal al enclave denominado El Pozo Junco, en el término municipal de El Toro. (DOGV 09.11.2004).
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 146/2004, 13 julio, que modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Aralar. (BOPV 29.07.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	— Decreto 459/2004, 20 julio, que modifica el Decreto 113/191, 21 mayo, que aprueba los Estatutos de la Empresa Pública del Suelo, el Decreto 235/2001, 16 octubre, que aprueba el Estatuto de la Empresa Pública de Puertos, y el Decreto 218/2003, 22 julio, que aprueba los Estatutos del Consejo Rector del Ente Público de Gestión de Ferrocarriles. (BOJA 28.07.2004).
ARAGÓN	— Decreto 159/2004, 22 junio, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. (BOA 07.07.2004). — Decreto 14 octubre 2004, relativo a la organización de los Departamentos de la Administración de la Comunidad. (BOA 05.11.2004).
ASTURIAS	— Ley 1/2004, 21 octubre, del Consejo Consultivo. (BOPA 04.11.2004 y BOE 23.11.2004).
BALEARES	— Decreto 58/2004, 25 junio, de creación de la Comisión Interdepartamental para la gestión del 1 % cultural. (BOCAIB 06.07.2004).
CANTABRIA	— Decreto 89/2004, 23 septiembre, que modifica parcialmente la estructura básica de la Consejería d, Ordenación del Territorio y Urbanismo. (BOC 29.09.2004). — Decreto 100/2004, 14 octubre, que crea la Comisión de Administración Local. (BOC 09.11.2004).
CATALUÑA	— Decreto 361/2004, 24 agosto, que crea el Consejo Social para el Desarrollo Sostenible y modifica el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible. (DOGC 26.08.2004). — Decreto 373/2004, 7 septiembre, que modifica el Decreto 225/2002, 27 agosto, que regula la Comisión de Delimitación Territorial. (DOGC 09.09.2004).
EXTREMADURA	— Decreto 146/2004, 28 septiembre, de aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo. (DOE 16.10.2004).
GALICIA	— Decreto 215/2004, 23 septiembre, que modifica el Decreto 23/2003, 20 enero, que fija la Estructura Orgánica de los Departamentos de la Xunta. (DOG 24.09.2004). — Decreto 306/2004, 2 diciembre, por el que se crea el Consello Forestal. (DOG 29.12.2004).
MADRID	— Decreto 119/2004, 29 julio, que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. (BOCM 04.08.2004).
MURCIA	— Ley 6/2004, 28 diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno. (BORM 30.12.2004). — Ley 7/2004, 28 diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. (BORM 30.12.2004). — Decreto 65/2004, 2 julio, que establece los Órganos Directivos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. (BORM 05.07.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica (continuación)

NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 80/2004, 16 julio, que modifica el Decreto 163/1999, 30 diciembre, por el que se aprueba la Estructura Orgánica del Instituto de Vivienda y Suelo. (BORM 02.08.2004). — Decreto 93/2004, 24 septiembre, que establece los Órganos Directivos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. (BORM 27.09.2004). — Ley Foral 14/2004, 3 diciembre, del Gobierno de Navarra y del Presidente. (BON 15.12.2004). — Ley Foral 15/2004 de la Administración de la Comunidad Foral. (BON 15.12.2004). — Decreto Foral 312/2004, 27 septiembre, que establece la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. (BON 11.10.2004). — Decreto Foral 348/2004, 15 noviembre, que modifica el Decreto Foral 312/2004, 27 septiembre, que establece la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. (BON 01.12.2004).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 44/2004, 23 julio, que modifica el Decreto 35/2003, 15 julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. (BOR 29.07.2004).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 105/2004, 25 junio, que modifica el Decreto 61/1987, 11 mayo, que acordó la constitución de la Sociedad Mercantil Instituto Valenciano de Vivienda. (DOGV 02.07.2004). — Decreto 131/2004, 27 agosto, que determina el número y denominación de las consellerías con competencias ejecutivas en las que se organiza la administración de la Generalitat. (DOGV 30.08.2004). — Decreto 133/2004, 3 septiembre, que establece la estructura orgánica de la Presidencia y de las Consellerías de la administración de la Generalitat. (DOGV 06.09.2004 y Corrección de errores en DOGV 22.09.2004)
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 9/2004, 24 noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora. (BOPV 15.12.2004) — Decreto 133/2004, 29 junio, de la sexta modificación del Decreto por el que se establecen las funciones, composición y régimen de funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio. (BOPV 07.07.2004). — Decreto 137/2004, 6 julio, que crea la Comisión Interinstitucional de las Obras Públicas. (BOPV 15.07.2004).

Medio Ambiente

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 8/2004, 20 diciembre, de medidas urgentes en materia de Medio Ambiente. (BOA 27.12.2004). — Decreto 231/2004, 2 noviembre, que crea el Registro de actividades industriales emisoras de compuestos orgánicos volátiles. (BOA 17.11.2004).
--------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Medio Ambiente (*continuación*)

BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 85/2004, 1 octubre, que modifica el Decreto 4/1986, 23 enero, de implantación y regulación de los estudios de evaluación de impacto ambiental. (BOCAIB 07.10.2004). — Resolución 14 julio 2004 que prorroga los plazos para emitir los informes del apartado 8.1 h) del anexo I del Decreto 4/1986, 23 enero, de implantación y regulación de los estudios de evaluación de impacto ambiental. (BOCAIB 05.08.2004).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 112/2004, 29 julio, que regula el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de gestión de residuos, y se crea el Registro de Gestores de Residuos de Canarias. (BOCAN 17.08.2004). — Orden 9 septiembre 2004 que regula las condiciones técnico-administrativas de las instalaciones eólicas. (BOCAN 14.09.2004).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 104/2004, 21 octubre, de modificación del Decreto 48/1999, 29 abril, sobre vertidos al mar en el ámbito del litoral. (BOC 03.11.2004).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Orden 5 octubre 2004 que crea y regula el registro de compromisos para la acción formulados en el marco de la Estrategia de Educación Ambiental. (BOCyL 18.10.2004).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 4/2004, 1 julio, que regula el proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental a lo establecido en la Ley 3/1998, 27 febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental. (DOGC 05.07.2004 y BOE 27.09.2004). — <i>Decreto 130/2003, 13 mayo, que aprueba el Reglamento de los Servicios Públicos de Saneamiento.</i> (Corrección de errores en DOGC 23.07.2004).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 5/2004, 24 junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales. (BOE 17.07.2004). — Decreto 136/2004, 2 septiembre, que declara Corredor Ecológico y de Biodiversidad el Río Bembézar. (DOE 14.09.2004)
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 21 junio 2004 que regula determinados aspectos relativos a la contaminación atmosférica industrial. (BOCM 08.07.2004).
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Orden Foral 21 junio 2004 que establece el procedimiento para llevar a cabo modificaciones en Parques Eólicos por motivos medioambientales. (BON 09.08.2004).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 266/2004, 3 diciembre, que establece normas de prevención y corrección de la contaminación acústica en relación con actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios. (DOGV 13.12.2004).
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 202/2004, 19 octubre, que aprueba el Reglamento de sanidad mortuoria. (BOPV 17.11.2004).

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 462/2004, 27 julio, que aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y crea su Comisión de Seguimiento. (BOJA 08.10.2004).
-----------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo (*continuación*)

ARAGÓN	— Ley 5/2004, 9 diciembre, sobre el Proyecto Supramunicipal «Ciudad del Motor». (BOA 24.12.2004).
ASTURIAS	— Ley 2/2004, 29 octubre, de medidas urgentes en materia de Suelo y Vivienda. (BOPA 10.11.2004 y BOE 09.12.2004). — Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del Principado de Asturias de 19 julio 2004, en relación con el Decreto Legislativo del Principado 1/2004, 22 abril, del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BOPA 23.07.2004). — Resolución 20 julio 2004 del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General de Estado-Comunidad Autónoma del Principado de Asturias de 19 julio 2004, en relación con el Decreto Legislativo del Principado 1/2004, 22 abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. (BOPA 23.07.2004 y BOE 23.07.2004). — Resolución 8 noviembre 2004 por el que se publica el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del Principado de Asturias de 1 octubre 2004, en relación con el Decreto Legislativo 1/2004, 22 abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. (BOPA 09.11.2004).
CANARIAS	— Ley 19/2003, 14 abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo. (Corrección de errores en BOE 23.09.2004). — Decreto 91/2004, 20 julio, que acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Infraestructuras. (BOCAN 12.08.2004). — Decreto 92/2004, 20 julio, que acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Vivienda. (BOCAN 12.08.2004). — Decreto 105/2004, 29 julio, que acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Aguas. (BOCAN 13.08.2004). — Decreto 250/2004, 15 septiembre, que acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Energía. (BOCAN 24.09.2004).
CANTABRIA	— Ley 2/2004, 27 septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral. (BOC 28.09.2004 y BOE 27.10.2004).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 242/2004, 27 julio, que aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. (DOCM 30.07.2004). — Decreto 248/2004, 14 septiembre, que aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. (DOCM 28.09.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo (*continuación*)

CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Ley 9/2002, 10 julio, para la declaración de proyectos regionales de Infraestructuras de Residuos de Singular interés para la Comunidad de Castilla y León.</i> Conflicto de competencias en defensa de la Autonomía local nº 1400-2003, promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), en relación con la disposición adicional y el artículo único, apartados 4 y 5. (BOE 03.08.2004).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 2/2004, 4 junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. (BOE 07.07.2004). — Ley 10/2004, 24 diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, 14 marzo, de Urbanismo, para el fomento de la Vivienda Asequible, de la Sostenibilidad Territorial y de la Autonomía Local. (DOGC 30.12.2004). — Decreto 335/2004, 20 julio, que regula la declaración de la implantación de Equipamientos Penitenciarios. (DOGC 22.07.2004). — Decreto 369/2004, 7 septiembre, que desarrolla la Ley 2/2004, 4 junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial. (DOGC 09.09.2004).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 9/2004, 10 agosto, de seguridad industrial. (BOE 23.09.2004). — Ley 15/2004, 29 diciembre, de modificación de la Ley 9/2002, 30 diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural. (DOG 31.12.2004). — Resolución 13 julio 2004 que aprueba el Plan de utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Rianxo (A Coruña). (DOG 06.10.2004).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2004, 30 junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE). (DOGV 02.07.2004). — Ley 4/2004, 30 junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. (DOGV 02.07.2004 y BOE 20.07.2004). — Ley 10/2004, 9 diciembre, del Suelo No Urbanizable. (DOGV 10.12.2004). — Decreto 178/2004, 24 septiembre, que crea y regula el Registro Autonómico de Patrimonios Públicos Municipales de Suelo. (DOGV 28.09.2004). — Decreto 200/2004, 1 octubre, que regula la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración, acondicionamiento y relleno, o con fines de construcción. (DOGV 11.10.2004). — Decreto 275/2004, 10 diciembre, que modifica el Decreto 201/2003, 3 octubre, que aprobó el Reglamento de los Órganos Urbanísticos. (DOGV 14.12.2004). — <i>Ley 17/1994, 30 junio, de medidas urgentes en materia de vivienda, tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticas.</i> Art. 11 por STC 178/2004, 21 octubre, se resuelven cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas. (BOE 19.11.2004). Por diversas SSTC de 18 de noviembre, se resuelven cuestiones de inconstitucionalidad. (BOE 19.11.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo (*continuación*)

PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Ley 3/1997, 25 abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.</i> Por STC 178/2004, 21 octubre, se rsuleven diversas cuestiones de inconstitucionalidad. (BOE 19.11.2004). — Decreto 160/2004, 27 julio, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas. (BOPV 19.11.2004).
------------	---

Puertos

BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 13 septiembre 2004 que aprueba inicialmente la Modificación del Plan de Utilización de Espacios Portuarios del Puerto de Ciudadela. (BOCAIB 21.09.2004).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 5/2004, 16 noviembre, de Puertos. (BOC 25.11.2004 y BOE 11.12.2004).

Vivienda

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 463/2004, 27 julio, que modifica el Decreto 149/2003, 10 junio, que aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 y regula las actuaciones contempladas en el mismo. (BOJA 04.08.2004).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 9/2004, 20 diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida. (BOA 27.12.2004). — Decreto 177/2004, 27 julio, que modifica el Decreto 180/2002, 28 mayo, sobre medidas de financiación en materia de Vivienda y Suelo para el período 2002/2005. (BOA 28.07.2004). — Orden 28 julio 2004 de modificación de parámetros numéricos establecidos en el Decreto 180/2002, 28 mayo, sobre medidas de financiación en materia de Vivienda y Suelo para el período 2002/2005. (BOA 28.07.2004). — Orden 18 noviembre 2004 que dispone la publicación del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma para el Plan de Vivienda 2002-2005, suscrito con fecha 15 noviembre 2004. (BOA 29.11.2004).
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 15 junio 2004 que regula el denominado “Programa para el alquiler de viviendas vacías del Principado de Asturias”. (BOPA 30.06.2004)
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 256/2004, 28 septiembre, que modifica el Decreto 113/2002, 27 agosto, sobre ayudas en materia de Vivienda y Suelo para el período 2002-2005 y se establecen nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas. (DOCM 08.10.2004). — Acuerdo 15 noviembre 2004 de modificación del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma para el Plan de Vivienda 2002-2005. (DOCM 29.11.2004).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 99/2004, 2 septiembre, que crea y regula la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (Revival). (BOCyL 08.09.2004).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (continuación)

CATALUÑA	— Decreto 454/2004, 14 diciembre, de desarrollo del Plan para el derecho a la Vivienda 2004-2007). (DOGC 16.12.2004).
	— Decreto 455/2004, 14 diciembre, del Plan de Rehabilitación de Viviendas. (DOGC 16.12.2004).
EXTREMADURA	— Decreto 186/2004, 14 diciembre, que modifica el Decreto 41/2004, 5 abril, por el que se aprueba el Plan de Vivienda y Suelo 2004-2007. (DOE 16.12.2004).
	— Orden 17 diciembre 2004 que modifica la Orden 14 junio 2004 por la que se desarrollan las actuaciones protegidas del Plan de Vivienda y Suelo 2004-2007. (DOE 18.12.2004).
GALICIA	— Decreto 155/2004, 25 junio, que modifica el Decreto 35/2004, 6 febrero, que regula las subvenciones a los arrendamientos en el marco del programa Bolsa de Vivienda en Alquiler del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo. (DOG 16.07.2004).
	— Decreto 233/2004, 23 septiembre, que modifica el Decreto 199/2002, 6 junio, por el que se establecen las ayudas públicas en materia de vivienda y regula la gestión de las previstas en el Real Decreto 1/2002, 11 enero, para el período 2002-2005, e integra el Decreto 35/2004, 6 febrero, que regula las subvenciones a los arrendatarios en el marco del programa bolsa de vivienda en alquiler del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo. (DOG 01.10.2004).
	— Decreto 257/2004, 29 octubre, del régimen jurídico de las viviendas de promoción pública, locales de negocio y suelo de promoción pública. (DOG 12.12.2004).
MADRID	— Decreto 108/2004, 8 julio, que aprueba el Plan de Vivienda Protegida denominado Plan de Vivienda Joven. (BOCM 09.07.2004).
MURCIA	— Decreto 119/2004, 5 noviembre, que regula las nuevas líneas de fomento al alquiler de viviendas. (BORM 08.11.2004).
NAVARRA	— Ley Foral 8/2004, 24 junio, de Protección Pública de la Vivienda. (BON 02.07.2004 y BOE 17.07.2004).
LA RIOJA	— Decreto 38/2004, 2 julio, que regula el Libro del Edificio. (BOR 06.07.2004).
	— Decreto 50/2004, 16 septiembre, que crea y regula el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida. (BOR 23.09.2004 y Corrección de errores en BOR 09.11.2004).
VALENCIA	— Ley 3/2004, 30 junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE). (DOGV 02.07.2004 y BOE 20.07.2004).
	— Ley 8/2004, 20 octubre, de la Vivienda. (DOGV 21.10.2004 y BOE 22.11.2004).
PAIS VASCO	— Orden 30 junio 2004 del procedimiento de adjudicación de promociones privadas de Viviendas de Protección Oficial llevadas a cabo por cooperativas, comunidades de bienes o promoción para uso propio. (BOPV 22.07.2004).
	— Orden 1 agosto 2004 que modifica la Orden 25 agosto 2003, sobre determinación de precios máximos de Viviendas de Protección Oficial. (BOPV 23.08.2004).
	— Orden 4 agosto 2004 que modifica la Orden que aprueba las Ordenanzas de Diseño de Viviendas de Protección Oficial. (BOPV 13.10.2004).

Cerrado en BB.OO. 31.12.2004

NUEVA PUBLICACIÓN
Serie MONOGRAFÍAS

**IMPRESINDIBLE PARA LA HISTORIA DE LOS
ENSANCHES DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS**

mayo 2004



El más completo abanico de estudios urbanísticos sobre la vigorosa figura de Cerdá, el primer urbanista moderno, y su activa presencia como impulsor de los Ensanches de Poblaciones de la segunda mitad del siglo XIX. Incluye una actualizada bibliografía sobre esa época crucial

Reimpresión en formato de libro del agotado número monográfico doble de
CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales nº 119-120 (prim. 1994)
ISBN 84-498-0715-8 413 páginas con ilustraciones a color PVP: 14,28 €
(IVA incluido)

PEDIDOS EN SERVICIO DE PUBLICACIONES
MINISTERIO DE FOMENTO



Libros y Revistas



Recensiones y reseñas de libros recibidos

Constructores de la ciudad contemporánea: aproximación disciplinar a través de los textos: José LUQUE VALDIVIA (coord.), Pamplona, Departamento de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra 2004, ISBN: 84-89656-86-X.

El libro toma como base los resultados de un proyecto de investigación realizado en el Departamento de Urbanismo de la Universidad de Navarra, que ha buscado identificar un *corpus* disciplinar para el Urbanismo.

Es innegable el papel decisivo que en la conformación de la disciplina tienen las actuaciones urbanas, especialmente aquellas que alcanzan una mayor repercusión internacional, bien sea por la calidad de sus resultados, bien por su singularidad, o simplemente por su potencia publicitaria. Sobre estas actuaciones se apoyan la mayor parte de las historias del Urbanismo. Sin embargo, la influencia de esas actuaciones, la enseñanza que transmiten a los profesionales, las tendencias que siembran en la sociedad, necesitan siempre del papel impreso y, muy especialmente de aquellos textos disciplinares que presentan simultáneamente los objetivos, medios y modelos del Urbanismo.

No abundan, sin embargo, los estudios que siguen un camino de algún modo opuesto: examinar e identificar los planteamientos y aspiraciones que están presentes y dan sentido a los textos que han conformado la disciplina.

Los textos incluidos en el libro permiten plantear una aproximación disciplinar al Urbanismo y proporcionan la base para escribir otra Historia del Urbanismo, aquella que parte precisamente de esas formulaciones disciplinares. Se ofrece así una historia complementaria de de los relatos centrados en las actuaciones urbanas, o de los que siguen la biografía de los protagonistas, tantas veces profesores, investigadores o incluso activistas sociales. Ciertamente cada una de estas historias suponen una aportación imprescindible para conocer el desarrollo del Urbanismo a lo largo de este siglo y medio, pero también cada una de ellas, por su propio enfoque, acentúa una dimensión distinta.

La selección que presenta no aspira a contener, sino meramente a representar, ese corpus disciplinar. Incluye tratados clásicos, junto a manuales que, en su momento, buscaron difundir y divulgar el estado de la disciplina. Muestra también algunos ensayos y textos singulares que, por su enfoque novedoso, enfrentaron al

Urbanismo con fines o medios antes no explorados. Recoge, por último, propuestas urbanas que la disciplina ha reconocido como paradigmáticas, algunas no han pasado del papel, otras reflejan operaciones efectivamente realizadas.

El proceso de conformación de la disciplina que los textos elegidos ayudan a leer, no se apoya exclusivamente en esos escritos. El examen de los repertorios bibliográficos más autorizados, la revisión bibliográfica de estudios históricos clásicos, proporcionó una primera relación de doscientos títulos que fueron examinados y confrontados entre sí. Todos ellos forman lo que podríamos considerar las fuentes primarias, necesarias para conocer la historia del Urbanismo. La bibliografía que se incluye en el libro contiene junto con las fuentes primarias más de 2.000 referencias bibliográficas clasificadas de acuerdo con su contenido y propósito; de entre ellas más de 500 incluyen un breve comentario. Además cada apartado bibliográfico se inicia con un comentario sobre la bibliografía disponible, con remisión a los principales repertorios existente.

Se presentan, de un modo sumario, cada uno de los períodos y programas, haciendo referencia a los textos más representativos de cada uno de ellos, a sus características comunes y a la ideología, tradición o aportación que significan como conjunto. Esa misma estructura tiene su oportuno reflejo en la bibliografía sistemática que se presenta al final, donde se añaden las principales fuentes primarias y secundarias útiles para el conocimiento de la evolución y configuración de la disciplina de ese período.

PPG

L'explosió de la ciutat: morfologies, miracles i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa Meridional = The Explosion of the City: Morphologies, Observations and Motions within recent territorial transformations in the South Europe Urban Regions: Antonio FONT (ed.) & al., Barcelona, COAC, Forum Universal de les Cultures Barcelona 2004, DL: B-39.980-2004.

La configuración espacial de los territorios de la Europa Meridional es el resultado del proceso de explosión de la ciudad que ha tenido lugar a lo largo de las tres últimas décadas en las sociedades occidentales.

El Colegio de Arquitectos de Cataluña presentó, en el marco del Forum de las Culturas 2004, una exposición que nos enfrenta con una realidad impresionante: la ciudad como hábitat principal de la humanidad. Más de la mitad de la humanidad habita en ciudades —ya sean ricas o pobres, viejas o nuevas, conflictivas o pacíficas— y el proceso de concentración continua, porque las ciudades ofrecen ventajas imbatibles de proximidad, oportunidades de interacción, optimización de los recursos y sociabilidad.

La exposición plantea interrogantes y sugiere soluciones inesperadas al problema de las ciudades. Propone nuevas formas de coexistencia que pueden surgir en la ciudad y nuevas vías en la solución e la habitabilidad del planeta. En suma, busca líneas hacia una forma más útil, más justa y más sostenible de vida humana.

La exposición que también cuenta con el apoyo del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España reflexiona sobre la idea de la «explosión de la ciudad» que forma parte del concepto del «Foro-Ciudad» y participa plenamente de sus objetivos. Por tanto, esta exposición cultural está orientada hacia una investigación activa de modelos de sostenibilidad para los desarrollos territoriales complejos a partir del análisis de los modelos de ocupación, de las transformaciones urbanas y de las relaciones de complejidad entre la diversidad de usos y personas.

El contenido de la exposición, que el Catálogo resume, está integrado por aspectos de naturaleza diversa y complementaria, en un intento de facilitar el encuentro entre conocimiento y disciplinas diferentes sobre el tema de las transformaciones territoriales. La idea consiste en reforzar las relaciones entre sus causas estructurales de transformación, su morfología, observaciones comportamentales de los usuarios y las propuestas teóricas y lógicas de los planes...

Así, la primera parte titulada «Trece regiones urbanas del sur de Europa», recoge la investigación llevada a cabo por cada uno de los respectivos equipos territoriales que, presentada paralelamente mediante mapas temáticos.

El apartado «Morfologías» toma estos estudios como punto de arranque, en un intento de comparar la región urbana considerada, estableciendo una relación recíproca que permite encontrar diferencias o semejanzas en los aspectos relevantes. Esta sección trata de descifrar tanto las diversas configuraciones de las estructuras espaciales como los modelos de los territorios morfológicos que las integran.

En el apartado «Miradas» y, mediante películas y fotografías de los nuevos escenarios físicos y

sociales de aquellos territorios y sus usuarios, su objetivo era presentar diversas realidades representativas de las formas actuales del entorno metropolitano sus usos intensivos y dispersos.

Finalmente, en el capítulo titulado «Movimientos», junto con una selección de «materiales» de autores de referencia obligada que hacen reflexionar sobre la naturaleza y formas de la próxima territorialidad, se presenta un intento de visualizar algunas lógicas actuales de los planes territoriales, a través de algunos planes ya en marcha en las regiones del estudio como aproximación a la definición de un determinado catálogo de buenas prácticas para un plan territorial renovado

PPG

Barcelona 1992-2004: Guim COSTA (ed.), William J. R. CURTIS & Josep María MONTANER (int.), Eva SERRATS (fot.), Barcelona, Gustavo Gili 2004, 204 pp, 23 × 28 cm, ISBN: 84-252-1884-5.

Guim Costa es arquitecto por la Escuela de Arquitectura de Barcelona, ciudad donde ejerce su actividad profesional.

Barcelona 1992-2004 propone una selección de proyectos, que ofrecen una visión sobre el período que arranca en los Juegos Olímpicos de 1992 y que culmina en el gran acontecimiento cultural que supone el Forum de las Culturas de 2004. La selección ha hecho especial hincapié en los proyectos que suponen una apertura de la ciudad al mar y aquellos que han sabido adaptarse al tejido residencial existente. Como capítulos aparte, se presentan los proyectos para los nuevos edificios en altura, las propuestas para el distrito 22@ y el Forum de las Culturas.

La selección viene precedida de un texto crítico de William Curtis, donde se explica cómo el desarrollo de Barcelona de los últimos años puede enmarcarse en políticas más internacionales, seguido de un exhaustivo análisis urbanístico de la ciudad de Barcelona es las últimas décadas a cargo de Josep María Montaner.

Las obras seleccionadas para el catálogo se presentan por orden cronológico y las últimas se encuentran todavía en proceso de construcción. Estas se convierten en nexo de unión entre las obras construidas y los proyectos previstos para el futuro próximo de la ciudad y que se presentan en tres capítulos separados al final del libro.

CONTENIDO

- Nota del editor
- Hospital del Mar
- Torre de Telecomunicaciones de Collserola

- Instalaciones de tiro con arco
- Ampliación del aeropuerto de Barcelona
- Las rondas
- Viviendas en la Avenida Icària
- Viviendas en la Plaza Tirant lo Blanc
- Área Olímpica de Vall D'hebró
- Pérgolas de la Avenida Icària
- Centro Meteorológico
- Paseo Joan de Borbó/Paseo Marítimo de la Barceloneta
- Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (cccb)
- Aparthotel Citadines
- Centro cívico de la Barceloneta
- Rambla de mar
- Viviendas en la Barceloneta

PPG

Delirio de Nueva York: un manifiesto retroactivo para Manhattan: Rem KOOLHAAS, Jorge SAINZ (tr.), Barcelona, Gustavo Gili 2004, 320 pp, 23 × 16,5 cm, ISBN: 84-252-1966-3.

Rem Koolhaas se instaló en Nueva York en 1972, y allí se incorporó al Institute for Architecture and Urban Studies (IAUS) de Manhattan. Fundó la Office for Metropolitan Architecture (OMA) y prosiguió su actividad como arquitecto desde Róterdam a partir de 1978. En 2000 fue galardonado con el célebre premio Pritzker por el conjunto de su obra arquitectónica. Recientemente ha fundado AMO, la vertiente teórica más propagandística de OMA.

Manhattan es el escenario donde se representa el último acto de la civilización occidental. Con la explosión demográfica y la invasión de las nuevas tecnologías, Manhattan se ha convertido, desde mediados del siglo XIX, en el laboratorio de una nueva cultura, la de la *congestión*; una isla mítica donde se hace realidad el inconsciente colectivo de un nuevo modo de vida metropolitano, una fábrica de lo artificial donde lo natural y lo real han dejado de existir.

Delirio de Nueva York es un «manifiesto retroactivo», una interpretación de la teoría no formulada que subyace en el desarrollo de Manhattan; es el relato de las intrigas de un urbanismo que, desde sus inicios en Coney Island hasta los teóricos del rascacielos, ha hecho explotar su retícula de origen. No sólo buena parte

de su superficie está ocupada por mutaciones arquitectónicas (Central Park o los rascacielos), fragmentos utópicos (el Rockefeller Center o el edificio de la ONU) y fenómenos irracionales (el Radio City Music Hall), sino que además cada manzana está cubierta con varios estratos de arquitectura fantasma en forma de antiguos ocupantes, proyectos abortados y fantasías populares, que proporcionan imágenes alternativas a la Nueva York que existe.

Este libro, polémico y premonitorio (publicado originalmente en 1978), ilustra las relaciones entre un universo metropolitano mutante y la singular arquitectura que puede producir; y afirma también que, con frecuencia, la arquitectura genera la cultura. Es una interpretación de la teoría no formulada que subyace en el desarrollo de Manhattan; es el relato de las intrigas de un urbanismo que, desde sus inicios en Coney Island hasta los teóricos rascacielos, ha hecho explotar su retícula de origen.

CONTENIDO

- Introducción
- Prehistoria
- Coney Island: la tecnología de lo fantástico
- La doble vida de la utopía: el rascacielos
- La frontera en el cielo
- Los teóricos del rascacielos
- Las vidas de una manzana: el hotel Waldorf-Astoria y el edificio Empire State
- Inestabilidad definitiva: el Downtown Athletic Club
- Qué perfecta puede ser la perfección: la creación del Rockefeller Center
- El talento de Raymond Hood
- Todos los Rockefeller Centers
- Radio City Music Hall: la diversión nunca acaba
- El Kremlin en la Quinta Avenida
- Dos posdatas
- ¡Europeos, cuidado! Dalí y Le Corbusier conquistan Nueva York
- Post mórtem
- Apéndice: una conclusión ficticia
- La «Ciudad del globo cautivo» (1972)
- Hotel Esfinge (1975-1976)
- La nueva Welfare Island (1975-1976)
- Hotel Welfare Palace (1976)
- El cuento de la piscina (1977)

PPG

Acuse de recibo

Arquitectura y vivienda

Monumentos: 21, setembro 2004. Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais. Ministerio do Equipamento Social. Lisboa ISSN: 0872-8747

Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme: 243, Col.legi d'Arquitectes de Catalunya Barcelona

Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme: 244, Col.legi d'Arquitectes de Catalunya, Barcelona

Concurso internacional de viviendas en Cataluña 400.000: QUADERNS D'ARQUITECTURA I URBANISME Col.legi d'Arquitectes de Catalunya Barcelona

São Paulo Metrópole: Regina Maria P. MEYER & Marta Dora GROSTEIN & Ciro BIDERMAN Editora da Universidade de São Paulo Brasil 2004 ISBN: 85-314-0803-2

Ciencias Regionales, Geografía

Anales de Geografía de la Universidad Complutense: vol. 23, 2003 Servicio de Publicaciones Universidad Complutense Madrid

Anales de Geografía de la Universidad Complutense: vol. 24, 2004 Servicio de Publicaciones Universidad Complutense Madrid

Cuadernos de Geografía: 73/74, 2003. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia

Ería: 64-65, 2004. Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo

Estudios Geográficos: 2554, abril-junio 2004 Instituto de Geografía y Economía, CSIC Madrid

Geographicalia: 45, julio 2004. Universidad de Zaragoza

Mediterrané: 3-4/ 2004. Institut de Géographie, Aix-en-Provence

Papeles de Geografía: 39, enero-junio 2004. Universidad de Murcia

C. CANTERO MARTÍNEZ & D. GABIÑA (eds.) (2004): «Mediterranean Rainfed Agriculture: Strategies for Sustainability», en *Options Méditerranéennes: Serie A*, n.º 50. Instituto Agronómico Mediterráneo, Zaragoza. ISBN: 2-85352-294-6

Economía urbana y regional

Anuario económico de España: Fundación La Caixa, Barcelona 2004

CT Catastro: 52, octubre 2004. Dirección General del Catastro, MEH

Economía y desarrollo: XXXIII, 132, 1, 2003 Facultad de Economía de la Universidad de La Habana

Economía y desarrollo: XXXIII, 132, 2, 2003 Facultad de Economía de la Universidad de La Habana

Economistas: 102, 2004 Colegio de Economistas Madrid

Revista de Estudios Regionales: 71, septiembre-diciembre 2004 Universidades de Andalucía Málaga

Revista de la CEPAL: 83, agosto 2003. Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile

Revista de la CEPAL: 84, diciembre 2004. Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2004): *Informe 4/04 sobre los criterios y líneas generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2004*, Consejo Económico y Social, Madrid

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2004): *Informe 6/04 el Proyecto de Ley de Decreto por el que se aprueba el Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid para el año 2004*, Consejo Económico y Social, Madrid

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2004): *Informe 7/04 el Anteproyecto de Ley de Medidas en Materia Sanitaria*, Consejo Económico y Social, Madrid

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2004): *Informe 8/04 sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el Régimen Jurídico Básico del Servicio Público de Transporte Sanitario Terrestre en la Comunidad de Madrid*, Consejo Económico y Social, Madrid

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2004): *Informe 9/04 sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las prácticas de tatuaje, micropigmentación, perforación cutánea (piercing) u otras similares de adorno corporal y los requisitos de los establecimientos en los que se realizan*, Consejo Económico y Social, Madrid

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2004): *Informe 10/04 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se crea el Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid*, Consejo Económico y Social, Madrid

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2004): *Informe 11/04 sobre el Proyecto de Ley de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de viviendas con protección pública de la Comunidad de Madrid*, Consejo Económico y Social, Madrid

- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2004): *Informe 12/04 sobre el Proyecto de Ley de Decreto por el que se regulan las Ayudas Económicas a la vivienda en la Comunidad de Madrid (Plan Vivienda 2005-2008)*, Consejo Económico y Social, Madrid
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2005): *Informe 13/04 sobre los criterios y líneas generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2005*, Consejo Económico y Social, Madrid
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2005): *Informe 14/04 sobre el Proyecto de Ley de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el 2005*, Consejo Económico y Social, Madrid
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2005): *Informe 15/04 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban las Tarifas Máximas de los Servicios de Aducción, Distribución, Alcantarillado, Depuración y Suministro de Agua Residual Reutilizable prestados por el Canal de Isabel II, en el ámbito de la Comunidad de Madrid*, Consejo Económico y Social, Madrid
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2005): *La negociación colectiva en la Comunidad de Madrid en 2003 y Avance 2004. Cuadros estadísticos de los resultados definitivos de los convenios colectivos de 2002*, Consejo Económico y Social, Madrid
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICA Y SOCIAL (2005): *Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid 2003*, CD Consejo Económico y Social, Madrid
- BERÁSTEGUI PEDRO-VIEJO, Ana (2005): *Las Adopciones internacionales truncadas y en riesgo en la Comunidad de Madrid*. Consejo Económico y Social, Madrid, ISBN: 84-451-2596-6
- AZNAR MÁRQUEZ, J. & J. R. RUIZ-TAMARIT (2004): *Non-Catastrophic Endogenous Growth and the Environmental Kuznets Curve*, FEDEA, Madrid
- HERCE J. A. (2004): *¿Cuán diferentes son las economías europea y Americana?*, FEDEA, Madrid
- CARRASCO, R. & J. F. JIMENO & A. C. ORTEGA (2004): *The Effect of Immigration on the Employment Opportunities of Native-Born Workers: Some Evidence for Spain*, FEDEA, Madrid
- COSTA-FONT J. & J. GIL (2004): *Social interactions and the contemporaneous determinants of individuals "weight"*, FEDEA, Madrid
- AHN N. & J. R. GARCÍA (2004): *Job Satisfaction in Europe*, FEDEA, Madrid
- SOSVILLA-RIVERO S. & J. A. HERCE (2004): *La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva*, FEDEA, Madrid
- AZNAR-MÁRQUEZ J. & J. R. RUIZ-TAMARIT (2004): *Endogenous Growth, Capital Utilization and Depreciation*, FEDEA, Madrid
- JIMENO J. F. (2004): *Demographic Change, Immigration, and the Labour Market: a European Perspective*, FEDEA, Madrid
- MORALES-ZUMAQUERO A. & S. SOSVILLA-RIBERO (2004): *Structural Breaks in Volatility: Evidence from the OCDE Real Exchange Rates*, FEDEA, Madrid
- CONDE-RUIZ J. I. & E. L., JIMÉNEZ & M. PÉREZ-NIEVAS (2004): *Millian Efficiency with Endogenous Fertility*, FEDEA, Madrid
- SOSVILLA-RIVERO S. I. & P. N. RODRÍGUEZ (2004): *Linkages in International Stock Markets: Evidence from Classification Procedure*, FEDEA, Madrid
- ORTEGA-MASAGUÉ A. C. (2004): *La Antigüedad en el empleo y los efectos del ciclo económico en los salarios. El caso argentino*, FEDEA, Madrid
- AHN Namkee (2004): *Economic Consequences of Widowhood in Europe: Cross-country and Gender Differences*, FEDEA, Madrid
- GIL-PAREJA S. & R. LLORCA-VIVERO & J. A. MARTÍNEZ-SERRANO & J. OLIVER-ALONSO (2004): *The Border Effects in Spain*, FEDEA, Madrid
- BOERI T. & CONDE-RUIZ J. I. & V. GALASSO (2004): *Cross-skill Redistribution and the Tradeoff between Unemployment Benefits and Employment Protection*, FEDEA, Madrid
- BUDRÍA S. & J. DÍAZ-GIMÉNEZ (2004): *Economic Inequality in Spain: The European Union Household Panel Dataset*, FEDEA, Madrid
- CONDE-RUIZ J. I. & V. GALASSO & P. PROFETA (2005): *The Evolution of Retirement*, FEDEA, Madrid
- LABANDEIRA X. & J. M. LABEAGA & M. RODRÍGUEZ (2005): *A Residential Energy Demand System for Spain*, FEDEA, Madrid
- AYALA X. & J. M. LABEAGA & C. NAVARRO (2005): *Housing Deprivation and Health Status: Evidence from Spain*, FEDEA, Madrid
- NAMKEE A. & J. R. GARCÍA & J. A. HERCE (2005): *Demographic Uncertainty and Health Care Expenditure in Spain*, FEDEA, Madrid
- HERCE J. A. & S. SOSVILLA-RIVERO (2005): *El No-Magreb Implicaciones económicas (y más allá de) la región*, FEDEA, Madrid
- BARRENECHEA José Manuel (ed.) (2004): *Primeras instituciones educativas de formación empresarial en Bilba. Textos históricos*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, ISBN: 84-457-2126-7
- AVENDAÑO FLORES I. (2003): *El Tranvía de San José, un patrimonio cultural en el olvido*, Universidad de Costa Rica, San José

Estadísticas

Boletín económico: 09/2004. Banco de España Madrid

Boletín económico: 10/2004. Banco de España Madrid

Boletín económico: 12/2004. Banco de España Madrid

Boletín estadístico: 09/2004. Banco de España Madrid

Boletín estadístico: 10/2004. Banco de España Madrid

Boletín económico: 01/2005. Banco de España Madrid

Boletín económico: 01/2005. Banco de España Madrid

Boletín estadístico: 02/2005 2004. Banco de España Madrid

Boletín mensual: septiembre 2004. Banco Central Europeo Madrid

Boletín mensual: octubre 2004. Banco Central Europeo Madrid

Boletín mensual: noviembre 2004. Banco Central Europeo Madrid

Boletín mensual: diciembre 2004. Banco Central Europeo Madrid

Boletín mensual: 02/2005. Banco Central Europeo Madrid

Boletín mensual: 03/2005. Banco Central Europeo Madrid

Informe Mensual: 273, octubre 2004. La Caixa, Barcelona

Informe Mensual: 274, noviembre 2003. La Caixa, Barcelona

Informe Mensual: 275, diciembre 2004. La Caixa, Barcelona

Informe Mensual: 276, enero 2005. La Caixa, Barcelona

Informe Mensual: 277, febrero 2005. La Caixa, Barcelona

Informe Mensual: 278, MARZO 2005. La Caixa, Barcelona

Medio ambiente

Observatorio medioambiental: 7, 2004. Servicio Publicaciones, Universidad Complutense Madrid

Pirineos: 158-159 2004. Instituto Pirenaico de Ecología, CSIC, Jaca

Residuos: 81, noviembre-diciembre 2004. ATEGRUS Bilbao

Residuos: 82, enero-febrero 2005. ATEGRUS Bilbao

SUBIRATS Joan (dir.) (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea* Fundación La Caixa Barcelona DL: 46173-2003

Obras públicas e Infraestructuras

Carreteras: 135, septiembre-octubre 2004. Asociación Española de la Carretera Madrid

Carreteras: 137, noviembre-diciembre 2004. Asociación Española de la Carretera Madrid

Carreteras: 138, enero-febrero 2005. Asociación Española de la Carretera Madrid

Ingeniería y Territorio: 68, 2004. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

Ingeniería y Territorio: 69, 2004. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

Sociología urbana y regional

Agrosociales y Pesqueros: 203/2004 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

Economía y Sociedad: 24, enero-abril 2003. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR,

Política y Sociedad: 41, 1 2004. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid

Política y Sociedad: 41, 2, 2 2004. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid

Política y Sociedad: 41, 3, 2004. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid

Relaciones: 99, verano 2004. El Colegio de Michoacan Zamora México

Relaciones: 100, otoño 2004. El Colegio de Michoacan Zamora México

Revista Crítica de Ciências Sociais: 69, outubro 2004. Centro de Estudos Sociais Coimbra

Revista de Ciencias Sociales: 101-102, 2003. Universidad de Costa Rica

Revista Internacional de Sociología: 38, mayo-agosto 2004. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba

Revista Internacional de Sociología: 39, septiembre-diciembre 2004. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba

Sociedad y Utopía: 24, 2004. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología «León XIII» Madrid

CONDE-RUIZ, J. I. & E. GARCÍA (2004): *Demografía y empleo de los trabajadores próximos a la jubilación en Cataluña*, FEDEA, Madrid

Transportes

Rail International: Août septembre 2004. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

Rail International: octubre-noviembre-diciembre 2004. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

MINISTERIO DE FOMENTO (2004): *Los Transportes y los Servicios Postales: informe anual 2003*, Secretaría General Técnica, Madrid. ISBN: 84-498-0736-0

Urbanismo

- Études foncières*: 1126 novembre-décembre 2004
Association des études foncières (adef) Paris
- EURE*: 90, septiembre 2004 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile
- EURE*: 91, diciembre 2004 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile
- Les annales de la Recherche urbaine*: 95 juillet 2004.
Plan Urbanisme Construction Architecture Francia
- Les annales de la Recherche urbaine*: 96 octobre 2004.
Plan Urbanisme Construction Architecture Francia
- Les annales de la Recherche urbaine*: 97 décembre 2004.
Plan Urbanisme Construction Architecture Francia
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 215,
enero-febrero 2005 Montecorvo Madrid
- Sinopses*: 38, outubro 2002. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo
- Town Planning Review*: 75/3 2004. Liverpool University Press Reino Unido
- Town Planning Review*: 75/4 2004. Liverpool University Press Reino Unido
- Town Planning Review*: 76/1 2005. Liverpool University Press Reino Unido
- Urbanistica*: 124, maggio - agosto 2004 INU Roma
- Urbanistica*: 125, settembre - - decembre 2004 INU Roma
- Urbanistica dossier*: 65, maggio-giugno 2004 INU Roma
- Urbanistica dossier*: 66, maggio-giugno 2004 INU Roma
- Urbanistica dossier*: 67, luglio -agosto 2004 INU Roma
- Urbanistica dossier*: 68, settembre-ottobre 2004 INU Roma
- Urbanistica dossier*: 69/70, settembre-ottobre 2004 INU Roma
- Urbanistica dossier*: 71, novembre-décembre 2004 INU Roma
- Urbanistica dossier*: 72, novembre-décembre 2004 INU Roma
- Urbanistica Informazioni*: 195, maggio-giugno 2004 INU Roma
- Urbanistica Informazioni*: 196, luglio-agosto 2004 INU Roma
- Urbanistica Informazioni*: 197, settembre-ottobre 2004 INU Roma
- Urbanistica Informazioni*: 198, novembre-décembre 2004 INU Roma
- Villes en parallèle*: 35 décembre 2002. Laboratoire de Géographie Urbaine Francia
- Villes en parallèle*: Doc. 3 «De la ville outil a la ville ludique» Octobre 2004. Laboratoire de Géographie Urbaine Francia
- Villes en parallèle*: 36/37 décembre 2002. Laboratoire de Géographie Urbaine Francia

LUQUE VALDIVIA José: *Constructores de la ciudad contemporánea: aproximación disciplinar a través de los textos* Pamplona, Departamento de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Navarra, 2004, ISBN: 84-89656-86-X

Varios

- Geologica Acta*: 2/4, 2004. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona
- Geologica Acta*: 3/1, 2005. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona
- Carta local*: 163, octubre 2004. Federación española de Municipios y Provincias Madrid
- Carta local*: 164, noviembre 2004. Federación española de Municipios y Provincias Madrid
- Carta local*: 165, diciembre 2004. Federación española de Municipios y Provincias Madrid
- Carta local*: 166, enero 2005. Federación española de Municipios y Provincias Madrid
- Carta local*: 167, febrero 2005. Federación española de Municipios y Provincias Madrid
- Carta local*: 168, marzo 2005. Federación española de Municipios y Provincias Madrid
- Cuadernos de Turismo*: 13, julio-diciembre 2004. Universidad de Murcia
- Documentación Administrativa*: 267-268, septiembre 2003-abril 2004 2003. INAP MAPA Madrid
- Documentación Administrativa*: 269-270, mayo-diciembre 2004 2003. INAP MAPA Madrid
- Escena Revista de las Artes*: 55, 2004. Universidad de Costa Rica San José
- Herencia*: XV, 2 2003 Programa de Rescate y Revitalización del Patrimonio Cultural Universidad de Costa Rica
- Hispania Epigraphica*: 10, 2004. Universidad Complutense Madrid
- Kañina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica*: XXVI, 2, 2003. Universidad de Costa Rica San José
- Memoria de actividades 2004*: Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas Madrid
- Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica*: XXIX, enero-junio, 2003 Universidad de Costa Rica
- Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*: XLI, 103 enero-junio 2003 Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica
- Revista Universitaria*: 28 2004, Dossier El tiempo y los tiempos. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile
- Signos Universitarios*: 39, 2003. Universidad del Salvador Buenos Aires

eure

REVISTA
LATINOAMERICANA
DE ESTUDIOS URBANO
REGIONALES

Vol. XXX, Nº 91
Diciembre 2004

Director:

Carlos A. de Mattos

Comité Editorial:

Pablo Allard
Federico Arenas
Oscar Figueroa
Lucía Dammert
Alfredo Rodríguez
Claudia Rodríguez Seeger
Francisco Sabatini

Editor:

Diego Campos

Secretaria:

Mónica Rojas

Fotografía cubierta:

Carlos de Mattos

EURE es indizada por HAPI, PAIS, CLASE, Current Contents Social & Behavioral Sciences (ISI), Social Sciences Citation Index (ISI), Sociological Abstracts, Elsevier GEO Abstracts y RedAllyc.

EURE versión electrónica:
www.scielo.cl/eure.htm

Presentación

Santiago, cambios y persistencias

Artículos

Santiago de Chile, ¿ejemplo de una reestructuración capitalista global?

Luis Fuentes y Carlos Sierralta

De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000)

Rodrigo Hidalgo

El problema de vivienda de los "con techo"

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes

La guerra de la basura de Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad

Francisco Sabatini y Guillermo Wormald

¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago

Lucía Dammert

Misceláneos

Concentración empresaria y eficiencia en el autotransporte urbano de Buenos Aires

Andrea Inés Gutiérrez

Eure Reseñas

Carlos de Mattos, María Elena Ducci, Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez (eds.), Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?

Pablo Páez

Gonzalo Cáceres y Francisco Sabatini (eds.), Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial

Francisca Corvalán

Manuel Tironi, Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001

Laura A. Blonda

Eure cine urbano

Ciudad de Dios: tan lejos de la postal, tan cerca del infierno

Ricardo Greene

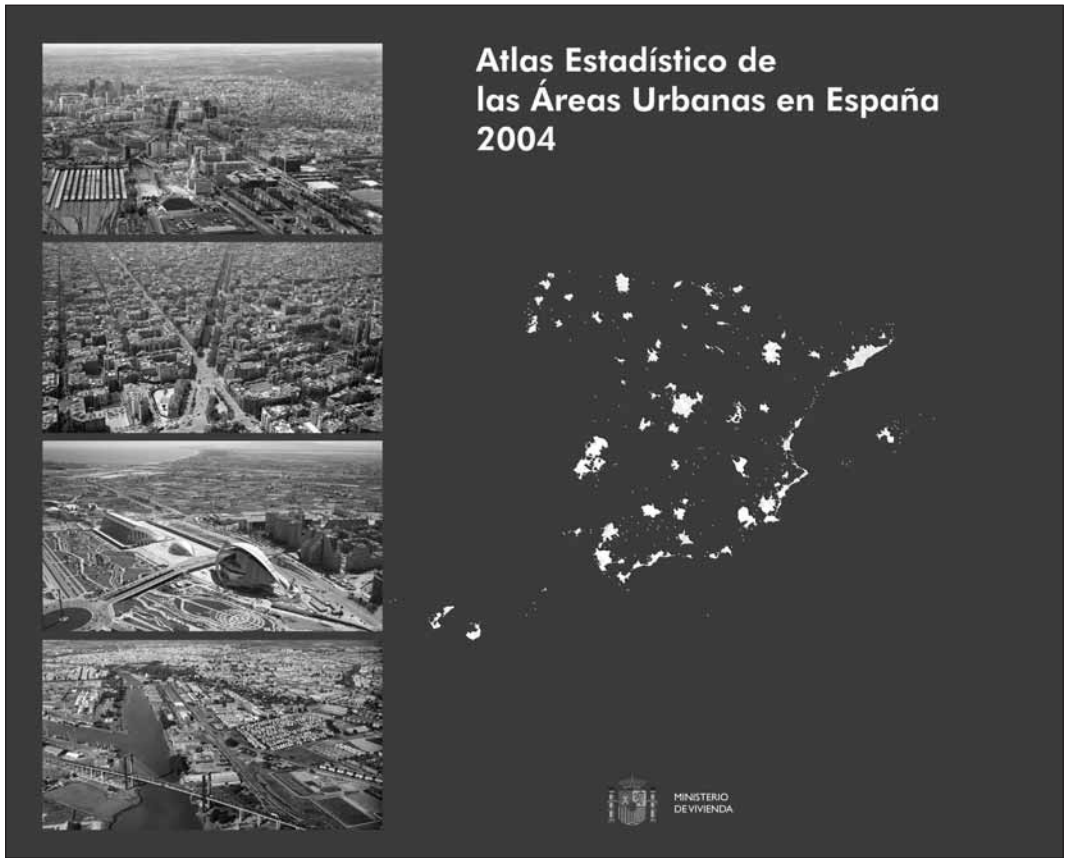
Normas para la presentación de originales

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. **Descriptorios:** se incluirán cuatro o cinco descriptorios de las referencias temáticas que identifiquen, a juicio del autor, su artículo (ver §18). No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesauro y descriptorios propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (i.e.: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
 - (1) **De libros:**
AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
 - (2) **De artículos:**
(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: (*cf.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [i.e.: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto 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, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en 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 e-mail, 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 Vivienda
 Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo
 Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 112 - 28071 MADRID (España)
 Teléfono: (34) 91 728 4101 - (34) 91 728 4095
 (Paloma Pozuelo) Fax: (34) 91 728 4253
 e-mail: CyTET@mviv.es



REVISTA CIUDAD Y TERRITORIO - ESTUDIOS TERRITORIALES

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números): España: 30 € (IVA incluido) Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO: España: 9 € (IVA incluido) Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@mviv.es

Por favor, escriba a máquina o con letras mayúsculas y claras.

Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/Apellidos y nombre:	<input type="text"/>	NIF:	<input type="text"/>
		Tel.:	<input type="text"/>
Domicilio Fiscal:	<input type="text"/>		
C. P. Localidad:	<input type="text"/>	País:	<input type="text"/>
• Activ. instituc./ Profesión/cargo	<input type="text"/>	Experiencia profes. (años)	<input type="text"/>
• ¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista?		<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO

<input type="checkbox"/> Envío cheque adjunto	núm.:	<input type="text"/>	del Banco/Caja	<input type="text"/>	por la suscripción anual
<input type="checkbox"/> Giro postal	núm.:	<input type="text"/>	por la suscripción de un año.		



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, 112
28071 Madrid - España
Teléfonos: 91 728 40 95 - 91 728 41 01
correo electrónico: CyTET@mviv.es

Administración y suscripciones:

Ministerio de Vivienda
P.º de la Castellana, 112
28071 Madrid

La Dirección General de Urbanismo y Político de Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Vivienda ©

Redacción:

Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo

Fotocomposición y fotomecánica:

Diseño Gráfico AM2000, S. L.

Imprime:

Diseño Gráfico AM2000, S. L.

SUSCRIPCIÓN ANUAL:

España: 30 €
Extranjero: 42 €

Números sueltos:

España: 9 €
Extranjero: 12 €

Depósito Legal: M-10.422-1970
ISSN: 1133-4762
NIPO: 751-05-005-6



MINISTERIO
DE VIVIENDA



00143

9 771133 476000