

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXVII. Tercera época
N.º 144, verano 2005

*La negociación en la cultura
de planeación urbana de México*

*El precio del agua en las ciudades
españolas y la Directiva Europea*

*La construcción del territorio:
su lenguaje y su paisaje
antropológicos*

*Disparidades económicas
intrarregionales en Andalucía*

*Desamortización militar en
Madrid en los últimos 25 años*

*Confort de las zonas verdes
en las ciudades: Valencia*

*Centros comerciales en áreas
urbanas medias: Alicante-Elche*

*Urbanismos comparados:
Países Bajos*



MINISTERIO
DE VIVIENDA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidenta

Maria 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
Gudrun BACHHOFER
Alemania y Suiza

Nora CLICHEVSKY
Rubén PESCI
Argentina

Roberto SEGRE
Brasil

Vincent RENARD
Francia

Federico OLIVA
Italia

Demetrio MUÑOZ GIELEN
Willem KORTHALS ALTES
Países Bajos

Thomas F. GLICK
Ray BROMLEY
USA

Asesores editoriales

Josefina GÓMEZ MENDOZA
UAM Madrid

Laureano LÁZARO ARAUJO
UAH Madrid

Jesús LEAL MALDONADO
UCM Madrid

Ángel MENÉNDEZ REXACH
UAM Madrid

Luis MOYA GONZÁLEZ
UPM Madrid

Luciano PAREJO ALFONSO
UCIII Madrid

Fernando PARRA SUPERVÍA
Ecología y Territorio

Fernando ROCHE PEÑA
Urbanística ETSAM-UP Madrid

Josep ROCA CLADERA
ETSAB-UP Barcelona

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO
UAM Madrid

Secretaría de la Revista

Paloma POZUELO GUILLÓ
Subdirección General de Urbanismo,
Ministerio de Vivienda

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXVII. Tercera época
N.º 144, verano 2005

*La negociación en la cultura
de planeación urbana de México*

*El precio del agua en las ciudades
españolas y la Directiva Europea*

*La construcción del territorio:
su lenguaje y su paisaje
antropológicos*

*Disparidades económicas
intrarregionales en Andalucía*

*Desamortización militar en
Madrid en los últimos 25 años*

*Confort de las zonas verdes
en las ciudades: Valencia*

*Centros comerciales en áreas
urbanas medias: Alicante-Elche*

*Urbanismos comparados:
Países Bajos*



MINISTERIO
DE VIVIENDA

Índice

EDITORIAL

- “Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III):
el tsunami urbanístico que arrasará el territorio”

Javier García-Bellido 273

ESTUDIOS

- El discurso modernista contra la negociación en la cultura de planeación
urbana de México

Basilio VERDUZCO CHÁVEZ 289

- El precio del agua en las ciudades: reflexiones y recomendaciones a partir
de la directiva 2000/60/CE

Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ 305

- El lenguaje de la construcción territorial

José Ramón MENÉNDEZ DE LUARCA NAVIA OSORIO 321

- Paisaje agrario: antropología de un territorio

Esther Isabel PRADA LLORENTE 343

- Disparidades económicas intrarregionales: el caso andaluz, 1970-2003

Carmen LIZÁRRAGA MOLLINEDO 373

- La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos
veinticinco años

Dolores BRANDIS & Elia CANOSA & Manuel MOLLÁ & Isabel RODRÍGUEZ
& Ester SÁEZ 391

- Las zonas verdes como factor de calidad de vida en las ciudades

Francisco GÓMEZ LOPERA 417

- Centros comerciales en áreas urbanas de tamaño medio: el caso de Alicante-Elche

José Ramón NAVARRO VERA & Pablo MARTÍ CIRIQUIÁN
& Armando ORTUÑO PADILLA 437

Abstracts

John POWNALL 453

URBANISMOS COMPARADOS

- Países Bajos: Líneas básicas del urbanismo neerlandés

Demetrio MUÑOZ GIELEN 459

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

- Mercado inmobiliario español: señales dispares en la primera mitad de 2005

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ 519

INTERNACIONAL

- Países Bajos: Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willen KORTHALS ALTES 543

Suiza: Sara LUZÓN & Matthias NOELL 547

Alemania: Gudrun BACHHOFER 554

| | |
|---------------------------------|-----|
| Argentina: Nora CLICHEVSKY..... | 558 |
| Argentina: Rubén PESCI | 561 |
| Italia: Federico OLIVA | 562 |

DOCUMENTACIÓN

| | |
|--|-----|
| • «Aventuras y desventuras etimológicas de Cerdá en torno a su “índicador urbano” de la urbanización» Juan Ramón LODARES MARRODÁN..... | 569 |
| • <i>Legislación</i> Ángela de la CRUZ MERA | 589 |

LIBROS Y REVISTAS

| | |
|---|-----|
| Recensiones y reseñas de libros recibidos | 601 |
| Acuse de recibo..... | 609 |

Editorial

“Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio”

En los editoriales anteriores se reflejaba la honda preocupación por una legislación urbanística española de excepción que ha venido configurando con sucesivas reformas superficiales —desde hace ya casi cincuenta años— el modelo aún vigente. Este modelo se caracteriza por investir a la propiedad privada fundiaria de un blindaje jurídico-público inusitado para nuestro entorno cultural, el cual le dispensa un protección económico de tal envergadura que la hace poseedora en exclusiva de todos los recursos y potencialidades para el desarrollo urbano creado por la colectividad. Todo ello convierte la estructura de dicho modelo en un sistema fuertemente intervencionista de los valores del suelo, apartando su valoración del juego normal del libre mercado. Uno de los síntomas de la enfermedad intrínseca que comporta este modelo, y que enunciábamos en el número anterior, se ha ido evidenciando con la abundante línea jurisprudencial que, en el paroxismo de su desarrollo lejos de la realidad del mercado, muestra las contradicciones de su dislocada personalidad esquizofrénica, al verse requerida por un lado por las valoraciones reales del mercado y desde el otro verse violentada por las valoraciones legales virtuales impuestas por la Ley del Suelo. El resultado de esta bipolaridad ha sido, como cabía esperar, la extensión globalizada de sentencias con las valoraciones virtuales más insospechables para satisfacer los sueños especulativos de la propiedad privada, elevando sus justiprecios judiciales a niveles de grave lesividad para el Estado, arrinconando en la indigencia al interés público general del legislador y sumiéndolo en el oprobio de los jueces y magistrados al refrotarle que o cambia esa ley o seguirá pagando caro su error de hace cincuenta años. Y ahora, sin respiro, pueden verse los efectos esperables de esta lógica cancerígena que expande por todo el agro los valores urbanísticos, como en una onda imparable... como un tsunami, sin más que dar cuenta de las últimas ‘innovaciones creativas’ de la legislación de alguna Comunidad Autónoma.

Si tras la ficción económica del regalo del valor virtual a todo el suelo urbanizable que perpetraron las leyes urbanísticas desde 1956, se añaden las valoraciones de las grandes infraestructuras estatales también como suelos urbanizables en la vigorosa y voluminosa jurisprudencia del Supremo, ya sólo nos quedaría rizar el rizo de la contradicció in terminis más hiriente y otorgar el valor de urbanizable a los espacios protegidos de los parques y zonas de interés natural estrictamente no-urbanizables... Pues eso es lo que se ha hecho: la ola del tsunami, regeneradora de extensas expectativas de revalorización urbanística donde no las había, está alcanzando los más extremos rincones de la geografía española, incluidos los espacios protegidos que creíamos a salvo de su depredadora inundación.

A una Comunidad Autónoma —cuyo nombre no importa ahora, y no por el latiguillo literario cervantino del “de cuyo nombre no quiero acordarme”, sino porque podría ser cualquiera otra, al constituir un ejemplo de la tendencia genealógicamente derivada de la vigente ley estatal del suelo, y que se avoca ahora aquí más como aviso premonitorio de otras aventuras en esa línea que como recriminación— se le ha ocurrido cómo recompensar a los grandes terratenientes que posean fincas rústicas protegidas por sus excepcionales valores naturales, siguiendo la misma línea jurisprudencial acumulativa antes vista con los presuntos sistemas generales sobrevenidos. Con este temible enfoque se ha dispuesto que las áreas o zonas que por su naturaleza o calidad intrínseca sean espacios protegidos susceptibles de ser ‘parque público natural’, se han de tratar como sistemas generales urbanísticos y adquirir en el acto sus muy superiores valores económicos al cederse al dominio

público para uso de ocio o parque municipal o regional, decidiéndose semejante cambio de clase con la tramitación simultánea y vinculada del plan parcial o PAI también en suelo no urbanizable (pero menos protegido) que engendre tal cesión.

2. Véase más en concreto, porque es muy relevante. Se trata de que dos muy recientes leyes autonómicas de ordenación y protección del territorio y, en especial del suelo no-urbanizable —imbuidas ambas de buenos principios ecológico- ambientalistas y con enfoques muy positivos y loables en muchos otros aspectos— han caído sobre el paisaje autonómico como una bomba de relojería que ya ha empezado a dejar oír su tic-tac parsimonioso, tenso, amenazante por toda la región.

Se les ha ocurrido introducir un artificio explosivo, como mecanismo quasi sancionatorio o desincentivador de las medias y bajas densidades, y a la vez y paradigmáticamente, incentivador de las altas densidades, para excitar a los promotores a que con ilimitadas modificaciones puntuales (sin revisión) de un Plan general puedan reclasificar ipso facto los suelos no-urbanizables en urbanizables, sin más que promover urbanizaciones residenciales o industriales de edificabilidad bruta mayor de $0,35 \text{ m}^2/\text{m}^2$ [aprox. 35 viv./ha]. Con este bagaje el legislador establece (¿como amenaza disuasoria o zanahoria incentivadora?) que toda reclasificación de suelo no-urbanizable en suelo urbanizable, mediante cualquier medio al margen de la revisión de plan general [o sea, mediante modificaciones puntuales del PG, ya que al reclasificarlo con una revisión global no hay caso de cesiones-carga] supone la cesión gratuita a la administración de suelo no-urbanizable protegido y no productivo, con una superficie igual a la reclasificada. Estas cesiones tendrán el carácter de "dotación de parque público natural" perteneciente a la red primaria de reserva de suelo dotacional de titularidad y uso público de interés local y supramunicipal en el planeamiento general que las ampare, así como en los entornos de los espacios naturales protegidos, computando a todos los efectos como zonas verdes y parques públicos en las ciudades [que el plan ha de cubrir a razón de $10 \text{ m}^2/\text{s}$ por habitante previsto], sin que en ningún caso puedan suponer incremento de las obligaciones de los propietarios que las ceden, que es como decir sin cargas urbanísticas, sólo con sus beneficios netos.

Mas, véanse sus vibraciones en el comportamiento económico de los agentes inmobiliarios. Ese aparentemente virtuoso ejercicio de la sedicente 'función social de la propiedad', por la que se ha de ceder gratuitamente a la comunidad un metro cuadrado de suelo rústico protegido por cada metro cuadrado de suelo transformado en urbanizable —que visto así, parece una contraprestación ecológica y públicamente muy loable—, induce exactamente a satisfacer las tensiones contrarias y más anti-ecológicas. En efecto: una vez que los planes han clasificado suelo protegido y se dispone a bajo precio de mucho suelo susceptible de ser cedido en el mismo u otro municipio se está aconsejando lanzarse a hacer tales reclasificaciones de suelos rústicos 'comunes' con planes parciales y PAI aislados de la máxima densidad interna posible con los que desprenderse de las fincas protegidas que no dan beneficios, ¡al no ser la cesión proporcional a la intensidad, sino sólo a la cantidad de superficie transformada! La norma debe perseguir algún fin oculto no explicitado, porque acaba por caer en la vieja torpeza del reglamento de planeamiento de imponer tales cesiones por escalones o umbrales numéricos que excitan per se toda la picaresca imaginable, al dejar exentas de semejantes cesiones onerosas externas, sin embargo, a todas las actuaciones de uso dominante residenciales o industriales cuyo índice de edificabilidad bruta sea inferior a $0,35 \text{ m}^2/\text{m}^2$ (!); es decir que los que promuevan campos de golf urbanizados, encima, quedan exentos de cesión alguna. De ahí la paradoja de estas leyes.

En un modo racional de actuación profesional avispada de agentes expertos, esta medida induce efectivamente a que los propietarios que dispongan de mucho suelo protegido "congelado", así como los promotores que puedan comprar esos suelos protegidos a bajo precio, vayan a poder modificar los planes en el sentido inverso, es decir promoviendo urbanizaciones de alta densidad en suelos hoy no-urbanizables, cuya extensión equivalga a las superficies de suelo urbanizable protegido que posean en otra parte, y cuya densidad del sector a urbanizar deberá ser muy superior a la del umbral señalado, hasta el límite de las 100 vivs./ha. Ni que decir tiene que los retales de fincas y cesiones que no encajen en sus exactas medidas en cada actuación irán creando una suerte de 'registro de restos' y de mercado secundario de suelos por ceder que crearán muchos problemas municipales, al tener sólo fracciones de fincas o fincas "a cuenta".

Por contra, quienes no posean dichos suelos protegidos o se encuentren en municipios en los que no sea posible hacer efectivas estas cesiones, por no disponer de suelo con las características referidas,

podrán ser sustituidas por aportaciones monetarias del valor equivalente del suelo no cedido, calculado conforme a la legislación estatal en materia de valoraciones; o bien emprender igualmente las reclasificaciones de suelos rústicos modificando el plan, pero sólo para promover planes de media y baja densidad inferiores a 35 vivs./ha, ideales para golfis urbanizados, más caros y lujosos y de máximo gasto de suelo y agua, cabalmente las actuaciones más anti-ecológicas. Con ello la propia ley abre la puerta a las trampas de los turbo-urbanizadores que ahora presionarán a los municipios para hacer urbanizaciones más despilfarradoras, simplificando su trámite al no tener que revisar los planes generales por el bajo impacto que generan (¡!), pero colmando el territorio no-urbanizable 'común' de urbanizaciones de baja densidad y golfis dispersos por toda la región. Exactamente lo contrario de lo que dicen querer los patrocinadores de esta idea un poco antes, al inducir a que se procure un modelo de ciudad compacta evitando una implantación urbanística dispersa y respetando la morfología del tejido urbano originaria, lo que incentivará ese mecanismo subrepticio y peligrosísimo de muchas modificaciones puntuales, todas por debajo de los umbrales dichos, pero cuya suma puede ser demoledora.

Lo más sorprendente y muestra de la agilidad del olfato empresarial, es que el mero enunciado del precepto —desde que los promotores informados se barruntaron que iba en serio y antes de su entrada en vigor— ha provocado la compra precipitada de muchos suelos rústicos protegidos de los planes generales vigentes por promotores que, al comprar los primeros, quieren hacerse con un stock a su disposición para abaratar los costes de sus transformaciones urbanísticas futuras, empujando una elevación artificiosa del precio de dichos suelos protegidos por encima de sus valores 'naturales'. Los del lugar no daban crédito al ver que suelos urbanísticamente 'congelados' por los planes entraban en un mercado febril de compras a medio precio, tomando posiciones para las turbo-reclasificaciones futuras...

Como siempre, la buena intención ecologista de un legislador instrumenta una solución parcial de un problema, sin pensar que abre la caja de Pandora soltando a volar otro problema aún mayor. Debe suponerse que no ignoran estos pensadores que la cesión directa y relacionada en causa-efecto con la urbanización y precisamente con el carácter de su evidente destino a "parque público natural" perteneciente a la red primaria de parques locales y supramunicipales y al computar su suelo como parte del estándar de cesiones de 10 m²s por habitante para zonas verdes y parques públicos en las ciudades, todos los jurados provinciales lo considerarán un típico sistema general adscrito. Máxime cuando otra ley posterior de la misma mano sobre el suelo no-urbanizable remacha que los suelos clasificados como no-urbanizables en cualquiera de sus categorías, protegido o común, podrán incluirse en la red primaria de reservas de suelo dotacional de dominios y usos públicos de interés local y supramunicipal con la consideración de 'parque público natural'; los cuales, pese a reunir algún tipo de valor paisajístico o medioambiental, han de poseer "características especiales" que los hagan especialmente aptos para el espaciamiento ciudadano; asegurando, además, para evitar dudas —y en una flagrante contradicción jurídica— que dichos parques públicos rústicos estarán "adscritos a los distintos sectores de suelo urbanizable" (sic), aclarando que el plan podrá establecer justificadamente un "coeficiente de equivalencia entre la superficie de estos suelos y la del suelo urbanizable a la que se adscriben, a efectos de reparto de beneficios y cargas" (sic). La manipulación de la hiperbólica equidistribución hispana de beneficios sin cargas vale para todo.

Y enseguida sobreviene la pregunta ingenua: ¿y por qué no se incluyen decididamente tales 'parques públicos naturales' en el suelo urbanizable como sistemas generales adscritos para gestionarse por ocupación directa? Porque así adquieren la inmensa ventaja, frente a ser directamente clasificados como sistemas generales urbanizables, de que, mientras no sean canjeados o adquiridos para ser cedidos al dominio público, no tienen que pagar el oneroso Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana ni son amenazados con una expropiación intempestiva a los cinco años: no pagan nunca impuestos como tales, pero cobran sus plusvalías como tales en el momento oportuno. ¿Qué dirá la Hacienda Pública de esta nueva figura de 'dar el esquinazo tributario'?

Mecanismo, pues, por el que paladinamente se establece una escalofriante expansión de los principios de aquella jurisprudencia esquizofrénica, capaz de embelesar a todos con una candorosa visión de la justicia distributiva que reparte lo que no hay y regala beneficios generosamente, incrementando todos los precios de los suelos reservados para tal fin. Por esta vía trasera, compensatoria de los terrenos que no pueden ser urbanizados, se acaba de colar la modificación mecánica de los planes sin información pública alguna, por la que el suelo no-urbanizable de

ciertas categorías protegidas y en cualquier situación se puede gestionar y valorar como suelo de sistemas generales adscritos al urbanizable, elevando sus precios diez o veinte veces más, sin ambages y sin esperar sentencias que se lo revaliden. Ahí está la visión política eficiente acomodándose a la jurisprudencia de los tribunales e iniciando la ola expansiva del tsunami devastador de campos y montes... Todo en loor del embelesador y embriagador concepto jurídico indeterminado del "reparto equitativo universal de beneficios y cargas". Porque, ¿reparto de qué 'cargas' urbanísticas, si se sabe que, por principio fundamental del Derecho universal, el suelo rústico no-urbanizable no tiene ninguna carga urbanística, porque no tiene el deber de ser urbanizado ni edificado? ¿no será mejor pensar que es un reparto de solamente los beneficios, como ya se veía que ocurría en las expropiaciones sistemáticas de grandes infraestructuras de la jurisprudencia del Supremo?

Es claro que, en el límite, el valor de equilibrio de estos parques y montes 'no productivos' a ceder al dominio público llegará cuando o bien unos cuantos grandes terratenientes en cártel controlen todos los terrenos de cesión e impongan sus precios, o bien cuando su precio de repercusión sea insopportable para trasladárselo a las urbanizaciones que lo amparen... las cuales, en cualquier caso y evidentemente, tenderán a subir las densidades de sus urbanizaciones al máximo posible para poder internalizarlo sin pérdidas, como ya se ha visto. Medida pseudo-ecologista, pues, que configura uno de los mecanismos de relojería, pausada y arrolladora, más devastadores y antiecológicos de los espacios rurales: forzar su abandono, dejar la maleza creciente, esperar pacientemente la especulación con su futuro, desechar su incendio liberador y deliberado (no se dice nada en estas leyes de que, por ejemplo, no se acepten terrenos incendiados hace menos de 20 ó 30 años...). Es más, semejante coletilla de parques naturales 'no productivos', alegrará decididamente a que cualquier latifundio hoy productivo, cuyo mantenimiento no le sea suficientemente rentable al dueño, lo abandone y legitimate así su cesión-vinculada al dominio público al no ser productivo en el último año, si a cambio obtiene tal recompensa urbanística que le permita cancelar su explotación y vivir de sus rentas. Al tiempo.

Y, por ende, cuando el Ayuntamiento o la Comunidad tengan que expropiar esos u otros suelos parecidos, los magistrados lo justipreciarán como esplendoroso suelo urbanizable, cuyo precio disparará todos los suelos protegidos de la región con semejante expectativa lúdica de devenir en un futuro 'parque público natural especialmente apto para el esparcimiento ciudadano'. Es el empujón final que se necesitaba en el Derecho positivo español para la convertibilidad automática del suelo rústico en urbanizable. Es la puntilla que faltaba a los valores agrarios normales incapaces de competir con las rentas expectantes urbanas que les esperan. Es evidente que no se harán ya transacciones puramente agrarias de estas fincas al venir intervenidas, distorsionadas en sus valores reales por sus expectativas urbanísticas...

La primera cuestión que debe formularse sobre la finalidad de estas normas, es ¿para qué quieren o qué necesidad tienen los Ayuntamientos o la Comunidad de tales cantidades de suelos naturales de protección paisajística y montes bajos (han de ser no productivos, no se olvide) de cesiones en pleno dominio y uso públicos, cargando con sus cuidados onerosos, que sabemos no tienen tradición de administrar ni gestionar? ¿Es que ahora ha entrado el ansia nacionalizadora de los 70, pero ya sólo para los terrenos de parque naturales improductivos y con pérdidas? O ¿es que de verdad se piensan hacer las cuantiosas inversiones necesarias para hacer accesibles al público para su ocio y esparcimiento todos esos terrenos de los que los municipios no van a poder controlar o denegar su cesión, ni en dónde, ni cuándo, ni si están deteriorados, contaminados o incendiados y con costes de recuperación abrumadores, por venir inserta como un deber a cambio del derecho del urbanizador?

Y la segunda cuestión es la constatación de que el mecanismo desencadenado es un obvio corolario de la legislación del suelo del 56, en el que la técnica auxiliar de las cesiones gratuitas de suelo por repartelación ya no es un simple medio cuya finalidad era dotarse de un equipamiento social necesario, pero costoso, y cuya expropiación lo habría hecho inviable, sino que se ha convertido en exactamente lo contrario, en un fin en sí mismo. El razonamiento ha pasado a ser el inverso: dado que el urbanismo regala las plusvalías a los propietarios de suelo para financiar las operaciones de su suelo urbanizable, hagamos que aquellos terrenos a cuyos propietarios deseemos compensarles y exonerarles de los sacrificios de ser terratenientes con restricciones de sus posibilidades urbanizadoras, califiquémoslos como uso y dominio público de suelo urbanizable para que, en vez

de expropiarlos, sean cedidos gratuitamente con pingües beneficios para el desprendido propietario, en la más clásica traslación de externalidades de los costes privados a la sociedad. Pero en este caso no se le pasan íntegramente las externalidades al Estado —al que se le hace un regalo envenenado de campos y montes que no necesitaba y que agravarán sus déficits crónicos— sino que se repercute en los promotores de las urbanizaciones contra-plan como una carga-ecológica. Diferencia notable con los suelos rústicos a expropiar para las grandes infraestructuras estatales, los cuales son absoluta y estructuralmente necesarios y se cargan íntegramente sus precios inflados al Estado; pero no en este caso, donde el beneficio privado es buscado como objetivo, recurriendo a instrumentalizar su cesión como si fuese un sistema general urbanizable que se repercute entre los demás propietarios.

¿No será, pues, que la razón última de este arreglillo legal reside en poder compensar con una elevación de los precios de suelo a los terratenientes a quienes les hubiera correspondido el suelo no-urbanizable y protegido, y no tanto para incentivar las bajas y las altas densidades de las reclasificaciones que pueden o no hacerse en todas las circunstancias? ¿No estaremos de nuevo también ante la subyacente percepción jurisprudencial de una equidistribución universal por la que hay que compensar a los propietarios del suelo protegido para 'parque público natural' porque no pueden urbanizar como los demás, haciéndoles partícipes de algo del incremento de las rentas urbanísticas en su entorno? ¿No es esa exactamente la misma ideología urbanística equidistribuidora que la de los jueces aplicada para compensar a los pobres propietarios del suelo de las expropiaciones por el AVE, aeropuertos o autopistas...?

Lo trascendente de esta manera de pensar de jueces y magistrados, políticos y técnicos, letrados y gente corriente, es que se basa en que, como los propietarios que sí que pueden urbanizar-edificar su suelo urbanizable se lucran graciosamente y muy ventajistamente sin dejar como contrapartidas en la colectividad una parte importante de los costes sociales externos que expelen a la comunidad (lo que les haría menos especulativamente atractivas a las operaciones urbanísticas), los demás propietarios de los terrenos, comunidades o municipios contiguos miran, bajo el muy hispano principio general de la envidia (que los juristas llaman técnicamente 'agravio comparativo'), que aquéllos se enriquecen por un acto unilateral del Estado y ellos no. Por lo cual, y con razón, llenos de ansias de participar en dicha lotería, al no poder ganar tanto con las rentas rústico-agrarias como con las urbanas y viendo cómo esas rentas urbanas pasan por delante y por encima de ellos sin poder cazar en passant algo al vuelo, reclaman compensaciones onerosas, por no querer ser ellos los sacrificados por omisión del planeamiento municipal o regional, que graciosamente ha repartido los pingües beneficios urbanizadores por doquier, que es la esencia de la legislación urbanística estatal española de 1956 a 1998¹.

3. Porque la fórmula introducida con la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid —tan mal interpretada y mal aplicada por los intereses espúrios, como cabía esperar, y varias veces manipulada como ejemplo de esa vis expansiva del tsunami redistributivo que criticamos—, tiene su justificación en una selección funcional de la vieja técnica de los estándares urbanísticos de equipamientos, de neta competencia autonómica. En efecto, dado que en suelo urbanizable no-sectorizado no se sabe ni cuándo, ni cuánto, ni dónde se van a desarrollar cada uno de los posibles planes de sectorización, al ser éstos imprevisibles, ni cabe diseñar, ni adscribir a priori las redes generales a planes dispersos, se maneja el mismo criterio de los estándares de reservas de suelo para equipamientos y redes públicas, como costes sociales externos que deben ser coparticipados por los urbanizadores, pero gestionados por la Comunidad.

Se articula esta contribución madrileña mediante el deber de la aportación del promotor-urbanizador de todo plan parcial o de sectorización en suelo urbanizable no sectorizado de una cantidad económica proporcional al valor urbanístico de la edificabilidad neta que propone desarrollar (con indiferencia de la superficie y sin escapistas umbrales numéricos de densidades donde anida la trapacería), según un estándar de reservas de suelo de uso público en razón de

¹ Tema éste el del discrecional poder municipal de privilegiar unos terrenos frente a otros con una recalificación *ad hoc*, altamente especulativa a manera de potente subvención encubierta, que merece se le dedique mucha más atención; porque hasta hora los recursos contra la competencia empresarial que

tales procederes implican (como en el desmesurado caso de la 'ciudad deportiva del Real Madrid' en la Castellana) han sido fallidos por estar blindados con ilegitima legalidad por la propia legislación franquista que legaliza dicho proceder, que sería claramente especulativo en cualquier otro país europeo.

una proporción lineal de 1,20 m²s de redes públicas locales, generales y supramunicipales a contribuir por cada m² de techo construible de cualquier uso que quiera promover, valorando su aportación por la repercusión de la edificabilidad propuesta sobre todo el suelo virtual de las reservas de redes públicas *in situ*, como si estuviera disponible en esa misma localización y en poder de ese mismo promotor. Lo cual determina la obtención pública gratuita de, además de las redes locales (0,30 m²s/m²t) y generales municipales (0,70), de las redes comarcas o regionales supramunicipales a razón de 0,20 m²s/m²t promovido por cada plan parcial, que son aportados en concepto de costes sociales externos imposibles de satisfacer *in situ* o del pago de su equivalente económico en metálico de los terrenos necesarios con ese fin en el propio lugar.

El principio que rige estos estándares es del tipo: “ceda y urbanice el suelo público en su propia unidad de actuación, mas todo lo que haya de ceder fuera de la misma apórtelo en dinero que, o bien el Ayuntamiento o bien la Comunidad, se encargarán de destinarlo para comprar con él a los particulares los terrenos de redes públicas de sus respectivas competencias, sin necesidad de incluirles en áreas de reparto y aprovechamientos medios”². Los terrenos a obtener con cada cantidad entregada han de ser delimitados y concretados por la Administración antes de transcurridos dos años de hacer efectivo el pago de dicha externalidad, ya que es imposible adscribirlos cuando las redes generales de los nuevos desarrollos no se sabe por donde van a ir.

Los valores de las superficies exteriores al plan parcial que habrán de ser obtenidas para redes públicas por la Comunidad en cada caso, son tasados por su clasificación y calificación estrictas, según su concreta posición en el lugar o municipio donde se hallen, de conformidad con las valoraciones de la ley del Estado en cualesquiera suelos rústicos, protegidos o no, y urbanos en otros municipios de la región (y nunca en suelos urbanizables sectorizados, ya que en éstos, por definición legal, las redes públicas se obtienen gratuitamente por virtud de su aprovechamiento medio del área de reparto; ni nunca solamente para cesiones de suelos no-urbanizables protegidos, sin perjuicio de que también puedan serlo, pero a su valor rústico inicial, aunque sean espacios de dominio público). Cantidadas enteramente controladas, pues, en su destino, finalidad y uso por la propia autoridad de planeamiento y vivienda de la Comunidad que, con el fondo común de dichos ingresos dispersos, es quien en última instancia debe adquirir los suelos precisos necesarios para los patrimonios públicos regionales de suelo, según sus respectivos valores en cada municipio (art. 91.3 y 5 LSCM 2001); de forma que la misma cantidad de dinero entregada por el promotor-urbanizador de un plan parcial en Villalba, por ejemplo, permite obtener más superficie de suelo rústico de redes regionales en Guadarrama o Manzanares, pero menos suelo de redes regionales en suelos urbanos en Colmenar o Buitrago. Con ello se evita que se pueda establecer una relación jurídico-vincular de cantidad de suelo a ceder con la edificabilidad media del plan parcial generador de tal cesión y con el valor del aprovechamiento medio de dicha operación, porque su conversión en metálico en el punto de origen quiebra dicha relación directa.

Todo lo cual no obsta evidentemente a que, en caso de expropiación de un suelo no-urbanizable para una red supramunicipal, la jurisprudencia ya conocida caiga como una maza, destruya las presas que retienen el valor en la ciudad y los suelos urbanizados contiguos, e imponga su criterio devastador haciendo efectivo el tsunami generalizado que inundará toda la geografía madrileña con una elevación imparable de sus precios³.

4. *Este esquema de las compensaciones encubiertas entre diferentes propiedades en diferentes clases o tipos de suelos no llega de nuevas, como cabe esperar, porque viene siendo ejercitado desde hace más de treinta años en diferentes países con distintas técnicas y efectos jurídico-públicos muy desiguales. Su base teórica reside en los trabajos de R. H. COASE (1960) sobre la valoración económica de los costes sociales externos que generan todas las actividades en el espacio. Se supone, en términos de operatividad de un mercado, que intercambiar bienes es “mejor” (cercano al óptimo paretiano)*

² El suelo de todas las redes públicas a ceder en el exterior del lugar A se convierte en dinero *in situ* en A y con este dinero se adquiere el suelo de las redes municipales en B o comarcas-regionales en otro lugar C. Diriase que es un intercambio del tipo S-D-S (suelo-dinero-suelo) expresado como en la conocida formulación de la producción precapitalista como “mercancía-dinero-mercancía” (M-D-M'), frente a la producción e intercambio

capitalista que convierte las mercancías en un medio de acumular dinero, en tanto que principio y fin de la economía (D-M-D').

³ La ley 9/2001 de Madrid, por su parte, encierra el mismo efecto del tsunami de los precios urbanos en el rural por la ocurriente idea de decir, para salir del paso, que todos los planes de sectorización que desarrollen el suelo urbanizable no-sectorizado tendrán como máximo la densidad media del suelo urbanizable...

que estar en un coto cerrado sin intercambios: los mecanismos del mercado, se asume, son mejores que los de asignación de valores con criterios políticos o administrativos.

Es en este vasto campo del mercado corrector donde surgen lo que se han llamado las autorizaciones o "permisos negociables" o "comercializables" (tradable permits) que se han venido aplicando a diversos fines orientados tanto a limitar la producción de dicha actividad para estabilizar sus precios (protecciónismo mediante cuotas de producción bajo un techo máximo para evitar competencia entre productores, cuotas lácteas, manteca, vino, oliva, etc., en la PAC de la UE), como para redistribuir o internalizar sus externalidades encareciendo sus costes e incentivando su disminución (cuotas de 'derechos' de contaminación de emisión y captura del CO₂ entre países, como se ha articulado en el protocolo de Kioto), como a regular el consumo de un recurso escaso (cuotas de agua entre regantes y cuencas), como para finalmente compensar a unos propietarios por lo que no tienen o no generan frente a otros que sí lo tienen o pueden perpetrarlo (transferencias TDR americanas o francesas), tanto como para equidistribuir el reparto de los derechos patrimoniales otorgados y compensar los costes sociales (TAU españolas), etc. Las comparaciones y diferencias sistemáticas entre todas las variaciones existentes en tan diversos campos de la economía y el derecho es un tema abierto ciertamente apasionante y habrá que dejarlo por ahora, pero configuran hoy día una de las regiones disciplinares más dinámicas de la economía y el derecho internacional.

Mas, cuando se trata del mercado de derechos o cuotas de edificabilidad estos intercambios se producen entre quienes se reconoce o asegura son sus propietarios o entre quienes se presume que ostentan la facultad potencial de ejercer tales derechos, pudiendo venir dicho mercado plenamente liberalizado o específicamente regulado. Ahí radica la clave de las diferencias en este sector inmobiliario: en cómo se conceptualice el contenido del derecho de propiedad, cuáles sean los bienes patrimoniales o sólo las facultades que se intercambian y la naturaleza del intercambio. Las transferencias de permisos o derechos de edificación vienen siendo aplicadas desde sus iniciales escarceos en los primeros años 1970 con las TDR estadounidenses (transfer of development rights entre el campo y la ciudad o sólo intraurbanas, incluso intermunicipales; ver CyTET, 129), las TCOS francesas desde 1975 (transfert de coéfficient d'occupation de sol, sólo intraurbanas; ver CyTET, 131) y las TAU españolas desde 1977 (transferencias del aprovechamiento urbanístico) también sólo intraurbanas, con diversas modalidades en cada una, hasta las prácticas actuales de las mismas muy enriquecidas en USA, Nueva Zelanda, España, Colombia (ver CyTET, 142-143), Italia (trasferimento dei diritti edificatori, en la perequazione, incluso intermunicipales con la perequazione intercomunale; ver CyTET, 141-2: 695-703) y Brasil (ver en el próximo CyTET, 145-6, monográfico sobre Brasil) se han extendido y siguen imitándose por doquier.

Para centrarse en las transferencias de derechos de edificabilidad del campo a la ciudad —que es lo que afecta más claramente al caso que nos ocupa de estas leyes autonómicas pseudoprotecciónistas del suelo no-urbanizable—, tan sólo mencionar a las TDR americanas, las únicas del mundo que, aunque se prepararon para indemnizar las restricciones de edificios históricos en NY (como el Penn Central Terminal), luego se expandieron ampliamente hasta transferir edificabilidad del campo a la ciudad⁴.

Su base jurídica es completamente distinta de los fundamentos europeos, ya que, mientras en casi toda Europa no son indemnizables las restricciones o prohibiciones de edificar que contengan los planes en zonas designadas por interés general⁵ o, como reza el artículo 2.2 LS98 española: "la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización", en USA sin embargo prevalece el concepto de que una restricción excesiva (sever or excessive constraint) puede dar derecho a una indemnización por daños (eligible for compensation) o asimilarse a una verdadera expropiación (taking or condemnation), frente a una limitación razonable (admissible constraint) de los poderes públicos

⁴ Las TDR del campo a la ciudad es la fórmula usada en el Parque nacional de Pinelands, New Jersey, en Montgomery County, Maryland, en el lago Tahoe entre California y Nevada, en los Estados de Florida, Georgia, Massachusetts, Pennsylvania, Puerto Rico (en la totalidad de la isla), etc.; mientras que las que van de un edificio histórico de conservación a un rascacielos están siendo utilizadas en las fórmulas neoyorquina, de Chicago, Washington D.C., Columbia, Los Angeles, San Francisco, San Diego, etc.

⁵ No cabe compensación o indemnización por "cualquier afección del sistema viario o por motivos sanitarios, estéticos o por cualquier otra consideración relacionada con materias tales como los usos del suelo, la altura de la edificación o la prohibición de construir en zonas designadas", como dice el artículo 160-5 Code de l'Urbanisme.

(police powers) para imponer regulaciones al ejercicio del derecho de propiedad en interés público que no son compensables, ni expropiatorias (ineligible for compensation; vide in extenso, "Urbanismos comparados: USA", en *CyTET*, 129). Por ello en los ámbitos de los parques nacionales norteamericanos, el planeamiento debe permitir que 'algo', aunque sea mínimo, sea edificable para no incurrir en una restricción quasi expropiatoria e indemnizable, pero incluso ese mínimo 'algo' también puede ser lesivo para los parques naturales. Con este fin en algunos territorios muy sensibles y tensionados por la expansión de las suburbanizaciones se articuló esta técnica para poder compensar voluntariamente la restricción total (que debería haberse podido imponer) de los muy exiguos derechos de edificación fijados por los Master plans en dichas zonas especialmente protegidas. La compensación, de haber tenido que ser pública pasa a revestirse con el manto liberal de una operación de transferencia entre particulares de esos pocos derechos, desde las zonas más sensibles y de mayor calidad o belleza (sending areas or transmitter zones) a los entornos del parque donde se puedan densificar los derechos de edificación ya existentes (receiving areas) o llegar hasta incluso a acumularse en los rascacielos de la propia ciudad (como en el caso de Atlantic City).

Las condiciones son, por ejemplo, que si el plan establece que los derechos para edificar una casa son 4 créditos (development credits) y cada 32 ha de suelo protegido se genera un título o un crédito, han de reunirse 128 ha (= 32 ha × 4) para poder hacerse una casa, créditos que pueden demandarse por el promotor de una operación en una zona receptora donde podrá incrementar la densidad de su urbanización si le paga al dueño de las tierras cessionarias los \$10.000 a 20.000 por cada crédito adicional (\$40-80.000 per dwelling) que consiga. Las diferentes zonas se regulan con más o menos acres por crédito, según su valor ecológico, entre, p.ej., 8, 16 ó 32 ha por crédito, variando también los detalles de un Plan a otro. Una vez que se inscribe la transferencia de los development credits el suelo transmisor afecto queda inedificable a perpetuidad, pero siempre sigue estando su nuda propiedad en manos de su dueño, sin tener que cederlo a la Administración, para así poder seguir ejerciendo sus deberes de propietario y seguir cultivando o cuidando su finca sin esperar ninguna indemnización más; cuando se agote las edificabilidades transferibles de los suelos emisores se acabarán las sobredensificaciones, aunque se pueda seguir con las urbanizaciones normales.

Las TDR, según las últimas sentencias (*SUITUM*, 1999, *PALAZZOLO*, 2001) son simples 'herramientas administrativas creadas solamente para mitigar el impacto de las normas reguladoras, siendo distintas a los traslados entre fincas de unos presuntos derechos edificables inherentes a la propiedad', cuestionando así las ideas más básicas de su concepción en tanto que un mercado privado para los derechos de propiedad, no siendo más que una simple técnica compensatoria entre particulares del potencial usufructo edificable que queda extinguido, no de la plena propiedad; mecanismo pues, sustitutorio de la indemnización pública que, en otro caso, hubiera procedido. Cualquier parecido con el enjuague de las leyes autonómicas mentadas es pura coincidencia.

5. Este caso peculiar del urbanismo español —el que expresa la reciente legislación autonómica insuflando, sin más, al suelo rústico protegido los valores muy superiores del suelo urbanizable, bajo el principio salvífico de la 'equidistribución de cargas y beneficios'— es muy ilustrativo para ver cómo lo que en un ámbito reducido, local, puede ser una solución ingeniosa para sacar adelante la urbanización de un grupo de minifundios rústicos mediante su asociación mancomunada (con el principio obvio del reparto proporcional entre los beneficiados de los costes de las obras de mejora, por ejemplo) y donde las fórmulas utilizadas pueden parecer justas y equitativas (la reparcelación local), pero que sin embargo, cuando se extrapolan hasta el extremo de sus lógicas globales, entonces sus efectos amplificados pueden ser devastadores. De ahí el símil de las olitas amenas y juguetonas que bañan la playa para solaz de bañistas, pero que cuando se amplifican y entran en resonancia, se agigantan hasta las dimensiones del tsunami (de triste reciente recuerdo en el Sudeste asiático), convirtiéndose entonces en ondas arrasadoras. La ingenua extrapolación por las técnicas fractales, de las lógicas locales que se pretenden exacerbar por extensión desmedida de sus "principios" subyacentes al otorgarles un valor global, adquiriendo un vigor categorial muy por encima de las humildes condiciones restrictivas locales de donde surgieron, es la causante del paroxismo que se adueña del organismo enfermo de la legislación madre y la somete a febriles convulsiones... Esto es lo que está pasando con el uso y abuso del elemental cálculo instrumental de aquel aprovechamiento urbanístico de las reducidas operaciones inmobiliarias por polígonos

de reparto mancomunados que, desde los años 1870 hasta el período 1956-75, se venían aplicando para promediar los costes y cargas entre los comuneros de una agrupación coyuntural de propietarios; pero que desde 1975 hasta ahora, y ya en las manos legislativas de las Comunidades Autónomas, se ha convertido desde ser sólo un inocuo medio instrumental casero para hacer calles y jardincitos en un fin por y para sí mismo, generando derechos económicos especulativos ilimitados a la propiedad fundiaria por todo el territorio y repartiendo beneficios brutos en proporciones desmesuradas que nadie pudo imaginar que nunca alcanzaría aquel remedio casero de la reparcelación equidistribuidora.

El urbanismo español se asienta en una serie de importantes decisiones causales que no se pueden entender aisladamente por sus desnudos datos históricos, sino que han de verse como creadoras de escalones acumulativos, por los que la lógica para atreverse a dar un brillante pasito adelante que corrija los problemas detectados en el pasito anterior —al no cuestionarse su idoneidad global por haber sido tomada bajo intereses sociales dominantes, políticamente prevalentes y en circunstancias acuciantes— es mantenida y legitimada mediante el ingenioso pasito siguiente acumulativo que viene a reforzar la lógica del paso anterior, sin examinar las consecuencias colaterales y globales que ello comportará.

Se ha generado un proceso de adicción acumulativa de soluciones parciales ingeniosas, una tras otra en sentido lineal y de crecientes dimensiones. A saber: del mini-polígono aislado al plan parcial entero en el 56; de la suma de planes parciales a todo el suelo urbanizable, incluidos todos los sistemas generales del futuro espacio urbano, en el 75; de éste a todos por igual tanto en los suelos urbanos como urbanizables, en el 90; para retroceder en el 98 a la situación de cada uno por su lado, como en el 56. Y ahora ya, con las Sentencias del Supremo vistas en el número anterior y con las recientes leyes de alguna Comunidad Autónoma proto-ecológica, se ha extavasado a todo el suelo de cualquier clase, incluso espacios protegidos, del propio municipio. Sólo faltaría saltar y hacerlo entre municipios de una comarca, de ésta a los de toda la Comunidad y entre Comunidades Autónomas y aun de isla a isla... Y ¿por qué no?, decimos los amantes de la lógica formal hasta el fin, ya que algunas Comunidades tienen mayor proporción de su superficie regional bloqueada por parques nacionales y naturales que otras más netamente aprovechables con fines urbanísticos...

Lo extraordinario es que este proceso acrítico, inconsistente, modelado a trompazos incrementales, ha ido generando una creciente adicción interesada que ensalza las ventajas que el modelo resultante reporta a los grupos terratenientes dominantes, minusvalorando sus gravísimas desventajas o simplemente desecharlo cuestionarse sus efectos colaterales y globales sobre los precios desbocados del suelo y la vivienda, con la especulación legalizada que ello comporta sobre ese ansiado producto final. Se han ido resolviendo problemas puntuales y añadiendo nuevas soluciones coyunturales que paulatinamente se han ido desviando de los objetivos social-comunitarios primigenios y creando problemas emergentes. Es un típico proceso escapista y autosatisfactorio, huyendo siempre adelante, trepando por las ramas y alejándose del tronco central, sin preguntarse nunca si no nos habremos subido al árbol equivocado! ¿Sólo cuando se quiebren las últimas ramas al no aguantar el peso de tanta locura colectiva, será cuando nos apeemos del árbol erróneo y empecemos a reconstruir el camino sensato y por el que todos los demás países del mundo llevan transitando desde el principio?

6. Debe recordarse en este punto, como en muchos otros, un documento que marca un verdadero hito en la construcción de las bases del urbanismo moderno, por su profundidad y finura de análisis: el famoso UTHWATT Report, de 1942, Informe final de la Comisión de Expertos parlamentaria sobre cargas y beneficios (compensation and betterment) encargada de proponer soluciones al urbanismo inglés del año 1939. En este informe ya se advertía como una salida imposible la generalización del principio de equidistribución de costes y beneficios del planeamiento en espacios o ámbitos ilimitados:

»Teóricamente este [reparto de costes y beneficios entre los propietarios] sólo sería posible cuando la 'unidad económica en cada localidad' hubiese podido determinarse y hacerse también en el momento de la delimitación de la asociación de propiedades [pool] y cuando además los bordes de su perímetro fuesen plenamente coincidentes con los del área de suelo probable que fuese a ser beneficiada por las operaciones de planeamiento dentro de la misma zona. Pero en cuanto se intente delimitar un área con ese objeto, se le hace claro que, debido

a las interrelaciones de las muchas esferas de la actividad social e industrial y de las incertidumbres del futuro, no pueden ser definidos tales límites. Ni las influencias económicas ni los desequilibrios de valor (shifting of values) resultantes de las restricciones del planeamiento operan localmente. La única unidad económica que podría equilibrar efectivamente los elementos de costes y beneficios en los valores del suelo creados por la gestión del planeamiento y que no fuera afectada por los futuros cambios circunstanciales y de políticas es necesariamente la totalidad del país; y especialmente esto sería así bajo un sistema de planeamiento nacional..." (...) La lógica respuesta a las propuestas [formuladas por el Ministro a la Comisión] para reformular la asociación de propietarios [pooling de propiedades] es pues —dado que éstas son teóricamente buenas agrupaciones empresariales unificadas para eliminar los requisitos de las indemnizaciones que surgen de los desequilibrios de valor— y ya que tanto las indemnizaciones como los desequilibrios son a escala nacional, la agrupación de propiedades para el reparto debe concebirse, por eso, como una única agrupación que abarque la totalidad del suelo del país. En una palabra, el único sistema viable de hacer un pooling o asociación de propiedades es la nacionalización del suelo, que es precisamente el resultado que trataba de evitar el diseño del pooling" (UTHWATT Report, 1942: §44 y 45).

Es obvio que —salvo la nacionalización del suelo a la manera británica, por cierto, ya iniciada en 1975 y revocada en 1981— no podemos seguir por la vía del reparto de un aprovechamiento universal hasta inundar todos los parques naturales y espacios protegidos en una enfermiza obsesión por publicar o nacionalizar a buen precio los dominios de los espacios naturales que no son lucrativos y concentrar todo su valor edificable en los dominios particulares... ¿se imagina alguien lo que sería que los parques naturales que ahora son ya patrimonio del Estado, como Doñana o los de Canarias o simplemente los terrenos aun privados de los Parques regionales se valorasen como sistemas generales de los planes urbanísticos locales, en la misma línea de esas sentencias ebrias de furor equidistributivo que se comentaban antes? ¿Puede alguien imaginar la de pisos y urbanizaciones que podrían hacerse repartidos por toda la geografía nacional en transferencias de aprovechamientos universales cruzando por los aires de la Península e Islas; ya que es obvio que los municipios en los que casi todo su término quede reservado como parque regional o nacional no pueden edificar sus aprovechamientos generados por dichos parques en su propio territorio demandarán con toda razón vender sus aprovechamientos en otros municipios de la Comunidad y, ¿por qué no? de otras Comunidades próximas o lejanas. El paroxismo especulativo sigue pavimentando el camino irreversible hacia la 'pantópolis' universal del entero territorio habitable.

Al final del cuento volveríamos a la Ley del Suelo de 1956 que ya introdujo el gran disparate económico de un regalo-reparto estándar igualitario (¿equitativo y justo?) de $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ de edificabilidad para todas las fincas de toda la superficie de la geografía nacional. Ingeniosa solución aquella de los juristas de entonces para resolver de una vez por todas la borrachera escolástica decimonónica que constituyó el 'gran debate' sobre el derecho cuantificable de la propiedad y sobre cuánto ius aedificandi común y a priori correspondía a cada propietario del entero país⁶. Y, ni que decir tiene, se suprimió a la primera ocasión de reforma que se tuvo con la LS75, precisamente porque hacía inviables las expropiaciones estatales de pantanos y carreteras en pleno "despegue económico", al tener que indemnizar a los terratenientes por las expectativas inventadas con aquel ingenuo y generoso $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ ⁷. Así de simple resultaría ahora ser la

⁶ El artículo 69.1, limitación 2.^a de la LS56 preceptuaba: »La propiedad de los terrenos de suelo rústico estará sujeta a las siguientes limitaciones urbanísticas: (...) 2.^a. La facultad de edificar se ejercerá en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie» (el famoso $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$, que puede expresarse también como $0,0666 \text{ m}^2/\text{m}^2$ o $666 \text{ m}^2/\text{ha}$ ~ 6,66 viviendas de 100 m^2 cada una por cada ha) cosa que daba origen a verdaderas ciudades acumulando esa edificabilidad en la costa (como, por ejemplo, el centro turístico en la playa del Mojón, entre Cartagena y Mazarrón, Murcia, hijo directo de la Ley de Centros y Zonas de 1963 del Fraga ministro de turismo a la sazón).

⁷ A nadie se le oculta que semejante alegre distaste inflacionario condujo a que en todo el suelo rústico del país —un total aproximado de $450.000 \text{ km}^2 = 45$ millones de hectáreas, descontando de los 504.782 km^2 totales de España un 10% ya urbano o con infraestructuras— se pudieran haber construido (o hubiera debido indemnizarse/compensarse económicamente por no poder realizarlo o transferirlo su edificabilidad a las ciudades, al multiplicarlo por las 6,66 viv./ha) un total de 300 millones de viviendas dispersas por todo el campo, capaces para, cuando menos, 600 o 700 millones de habitantes, además de los 40 millones de urbanitas viviendo ya concentrados en las ciudades o pueblos... ¡Calcúlese el gigantesco patrimonio económico urbanístico que habría 'flotando' por toda la superficie del agro español, indemnizable a costa del Estado y encima irrecuperable!

conclusión de la alegre jurisprudencia indemnizatoria a que hubiera conducido aquella LS56 y cuya primitiva línea original está siguiendo con los mismos criterios la suicida jurisprudencia actual...

Y así también volveríamos a cerrar el círculo —no ya suficientemente vicioso, sino definitivamente esquizofrénico— que iniciara dicha ley franquista y que no se le ha ocurrido a ningún gobernante más en el mundo entero hacer nada semejante tan inflacionista y desequilibrador!

Todo ello permite que esta excepcionalidad del modelo español ante el panorama jurídico-urbanístico europeo pudieramos denominarlo con el suave calificativo de paradigma de “la especulación legalizada”.

7. Porque ¿qué principio jurídico cabe aplicar para aceptar un presunto ‘justo precio’ que otorga valor de suelo urbanizable a un sistema general llamado ‘local’ y denegarle el mismo precio a otro trozo de terreno contiguo por aducir que es para un uso de sistema o red supramunicipal o nacional? ¿No es la misma finca la que es expropiada? ¿Qué tiene que ver el uso o destino del suelo con su valor actual, o con la presunta jerarquía funcional de lo que por allí vaya a discurrir, si al mismo dueño le expropian la misma finca aunque con dos fines diferentes? La expropiación debe acabar con esa ridícula, imposible, ineficiente y única valoración legal en el mundo del precio del bien según el destino de lo que haga con él quien lo adquiera. La insensatez humana en esta línea no encontró asiento en ningún otro país del mundo, más que, cuando en 1956 con la dictadura, nos hicieron tragar la retorcida, espuria e irracional voracidad privatista de que el fin de lo que el expropiador estatal haga mañana con su suelo, en cumplimiento legítimo del interés público, justifica que el expropiado se apropie de una renta futura, como si fuese su actual y real patrimonio por el romano primitivo y expansivo principio de accesión: tan irracional como si un kilo de patatas valiese cincuenta veces más si es para hacer un guisado de carne con patatas o una purrusalda con bacalao que si es para hacer patatas cocidas o fritas. ¿Se imaginan al vendedor preguntando: “qué quiere hacer con las patatas, sabe usted, es para ponerles un precio u otro”? (... porque la metáfora del kilo de hierro a precio variable para herreros o escultores ya está muy vista).

¿Qué nos ha pasado en España con esto del suelo? ¿Hemos perdido la orientación de supervivencia, el más elemental sentido común de los hombres que es valorar a dónde van si siguen por ese camino? ¿Será posible que hayamos construido tal castillo de naipes inestable que ahora nos de aprensión, incluso temblor político, si hacemos que las cosas vuelvan a la realidad vulgar y común del resto del Mundo, y dejen la ficción virtual en la que nos han mantenido durante cincuenta años con el modelo descartadamente llamado ‘tradicional’ de la especulación legalizada? Es la ‘tradición’, el ‘modelo tradicional español’ del “urbanismo patrio”, ha llegado a oírse y leerse, predicarse y enorgullecerse de la “alta calidad técnica” de la LS 56, porque lo que estamos haciendo con el urbanismo durante estos cincuenta años ha llegado a otorgarle naturaleza de legitimidad de llegar a ser el “urbanismo tradicional español”... por su uso continuado? porque no será por su bondad. Por lo mismo, podríamos llegar a decir sin temblarnos el rostro endurecido que, como hemos estado cuarenta años con una dictadura, la forma de gobierno “tradicional” española es el nacional sindicalismo franquista! El inmovilismo irracional o los privilegios adquiridos con los especuladores negocios inmobiliarios no pueden llegar más lejos para su legitimación!

La presunta desviación del modelo español respecto al europeo reside en que, mientras todos los demás países, desde una general dominancia de la intervención directa expropiatoria del Estado en beneficio colectivo, han ido dando juego cada vez más a la intervención del capital privado empresarial en la urbanización y promoción de suelo, creando o impulsando la formación de potentes empresas urbanizadoras apropiadas al capitalismo industrial y de servicios desde finales del siglo XIX, el modelo español continúa el proceso de intervencionismo público estatal en la formación de las ciudades desde muy pronto en el XIX, no olvidemos la larga experiencia americana de trescientos años seguidos de colonizar un continente y de fundación de ciudades como función exclusiva de la Corona. Desde aquellos iniciales enfoques (por aplicar técnicas parafiscales asimétricas y defectuosas) el modelo español deriva decisivamente hacia una función pública tutelar y protecciónista de la clase terrateniente, empujando al entero sistema hacia la subvención encubierta de capital para el conservador sector de los propietarios agrarios, precapitalista y preindustrial (leyes de 1864 a 1876). Persistiremos en el mismo modelo especulativo durante todo el siglo XX, en especial con la inflexión conceptual de la LS 1956, de manera creciente y amplificada

hasta hoy mismo, con dos leyes estatales y quince más autonómicas que repiten y retumban por sus altavoces todo lo que a este respecto diga la del Estado.

El proteccionismo urbanístico de los viejos rentistas agrarios del XIX y XX ha de dejar paso, de una vez por todas y ya en el siglo XXI (j), a una liberalización saneadamente competitiva, donde los tejidos industrial-empresariales puedan adquirir el protagonismo que están hace mucho en condiciones de asumir, arrinconando este paternalismo ferozmente intervencionista de la legislación franquista que aún nos asfixia.

Los trabajos seleccionados para este número misceláneo abordan temas necesariamente muy diversos, desde aspectos generales y reflexiones teórico-sintéticas de la participación popular en el planeamiento, el precio del agua en Europa o el lenguaje universal del territorio, hasta aspectos locales de análisis de campo que expresan comportamientos también globales, como la antropología del paisaje en Sayago, los desequilibrios territoriales en Andalucía, los espacios militares en Madrid, los verdes en Valencia o los comerciales en Alicante.

1. *El profesor Basilio VERDUZCO CHÁVEZ, de la Universidad de Guadalajara, México, en su trabajo «El discurso modernista contra la negociación en la cultura de planeación urbana de México», aborda las carencias de auténticos canales de participación popular en las decisiones de planeación urbana —algo, por nuestra parte, tan común en casi todos los países donde el negocio inmobiliario sea poderoso—, proponiendo mecanismos más democráticos de negociación y consenso.*

2. *El trabajo del profesor titular Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ, de la Universidad de Granada, sobre «El precio del agua en las ciudades: reflexiones y recomendaciones a partir de la Directiva 2000/60/CE» analiza los mecanismos tarifarios aplicados a los abastecimientos urbanos de agua en España, desde la perspectiva del principio de recuperación de costes del servicio, de la racionalidad económica y protección medioambiental planteados en dicha Directiva, denunciando su escasa racionalidad económica con bajos niveles tarifarios y despilfarros en su distribución y reciclaje, recomendando cubrir el amplio margen que aun resta para alcanzar dicha Directiva.*

3. *En su trabajo sobre «El lenguaje de la construcción territorial», el arquitecto José Ramón MENÉNDEZ DE LUARCA NAVIA OSORIO desarrolla con un enfoque teórico el pensamiento sobre la historicidad del territorio el cual se ha tejido con redes de caminos y límites que lo organizan socialmente, permitiendo interpretar su lenguaje moderno metropolitano como un sistema cultural de alta complejidad que rompe las viejas campos disciplinares autónomos.*

4. *El trabajo de Esther Isabel PRADA LLORENTE, Dra. arquitecta, profesora de la Universidad SEK, Segovia, sobre «Paisaje agrario: antropología de un territorio» es una selección de su más amplio trabajo aun inédito sobre el paisaje de la comarca de Tierra de Sayago (Zamora), describiendo cómo las formas de tenencia y usos agrarios antiguísimos han construido con esmero el paisaje cultural del territorio durante siglos, denunciando su actual destrucción por una nefasta idea rutinaria y privatizadora de la concentración parcelaria.*

5. *La profesora Carmen Lizárraga Mollinedo, de la Universidad de Granada, en el trabajo «Disparidades económicas intrarregionales: el caso andaluz, 1970-2003», aplica la variable 'cuota de mercado' al análisis intraregional, observando la formación de clubs de convergencia, especialmente durante los últimos quince años, a pesar de fuertes factores de divergencia interna de los espacios económicos identificados.*

6. *El trabajo sobre «La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos 25 años» es un resumen del exhaustivo trabajo de campo elaborado por los doctores Dolores BRANDIS, Elia CANOSA, Manuel MOLLA, Isabel RODRIGUEZ CHUMILLAS y Ester SÁEZ, profesoras de los Departamentos de Geografía Humana, de las Universidades Complutense y Autónoma de Madrid, en el que muestran los cambios de usos y titularidades desde finales de los años setenta del*

patrimonio de Defensa, a partir del inventario realizado con la localización y caracterización de sus propiedades, analizando los rasgos y mecanismos empleados en un proceso, aún inconcluso, de reconversión inmobiliaria del dominio público.

7. En el trabajo «Las zonas verdes como factor de calidad de vida en las ciudades», el Dr. arquitecto Francisco GÓMEZ, de la Universidad Politécnica de Valencia, análisis teórico y verificación del comportamiento urbano, a través de los índices de confort, de las zonas verdes en algunos distritos de la ciudad de Valencia.

8. «Centros comerciales en áreas urbanas de tamaño medio: El caso de Alicante-Elche» José Ramón NAVARRO VERA, catedrático, Pablo MARTÍ CIRIQUIÁN, profesor titular, y Armando ORTUÑO PADILLA, ayudante, de la Universidad de Alicante, estudian las transformaciones urbanas y territoriales en el entorno de los centros comerciales de esta área urbana en plena expansión.

En la habitual sección del **Observatorio Inmobiliario**, del Economista Julio RODRIGUEZ, se examina la evolución del último trimestre de las variables determinantes de los precios del mercado de viviendas en España, sigue marcando un ritmo expansivo con un incremento medio anual del 17,3%, con créditos a tipos más reducidos, plazos más largos y hegemonía de tipos variables, incrementos de precios que han vuelto a dificultar más la accesibilidad a la vivienda ascendiendo de 7,62 años a 8,60 años la relación precio medio/renta media anual familiar monosalarial (con Madrid, Baleares y País Vasco ya por los 11,5 y 10,5 años de esfuerzo de acceso). El perfil imperturbable de esta larga y sostenida subida es más que preocupante...

La sección de **Internacional** presenta la novedad de iniciarse con un criterio giratorio de ordenar las correspondencias internacionales por orden alfabético sucesivo, pero —para no resultar tan rutinario encontrarse siempre con los mismos países en los mismos sitios— lo iniciamos en esta primera vuelta con los Países Bajos, que es esta vez nuestro invitado de honor por tres motivos: primero, porque tenemos el gusto de presentarles por vez primera a nuestros lectores la incorporación de sendos correspondentes en Nederland⁸ que reflejan el interés por uno de los países más dinámicos de Europa en el urbanismo y la planificación, no sólo por su larga experiencia probada, sino por su inquietud y dinámica admirables en el replanteamiento continuo de los problemas políticos y técnicos de la planificación; segundo, por iniciarse hoy la primera crónica sistemática desde Nederland con una primera entrega de MUÑOZ GIELEN sobre la introducción a la pequeña historia del urbanismo neerlandés; y tercero, porque, por fin, podemos publicar el extenso y detallado trabajo de la sección **Urbanismos Comparados** que el mismo autor ha preparado para nosotros como sexta entrega sobre las "Líneas básicas del urbanismo neerlandés" y que hemos estado coordinándolo con él desde hace ya bastantes años, pudiendo así enlazar, aunque interrumpidamente, con el último que publicamos de Francia (CyTET, 131) allá por el 2002. A pesar de que estamos pendientes de poder concluir el de Italia y esperando poder preparar el de Portugal, no podemos asegurar nada sobre sus fechas de publicación. Esta tarea comparatista, como no sea sistemática y en equipo, arriesga el depender de la buena voluntad de cada uno.

Los dos nuevos correspondentes en los países Bajos, que nos honran con su colaboración desde hoy, son el prof. Kornelis KORTHALS ALTES (1964), Master en Planning y Doctor por la Universidad de Amsterdam, actualmente es catedrático de Política de Suelo en la Universidad Técnica de Delft, desde 1997, y Director ejecutivo de OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, ha sido consultor y coautor de diversos proyectos y consultoras privadas y ha publicado sus trabajos de investigación en numerosas revistas especializadas (Urban Studies, TPR, European Planning Studies).

Y Demetrio MUÑOZ GIELEN (1970), licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Málaga y Master en Urbanismo por la Universidad Carlos III de Madrid, actualmente está

⁸ Conviene aclarar desde el comienzo de nuestra nueva relación continua con los Países Bajos y para ir entendiendo sus características, que su nombre como Estado, es Nederland que significa Países Bajos, y no Holanda como solemos llamarle, ya que ésta barca solamente dos de las 12 provincias unidas que forman su entidad nacional, aunque sea en la que, entre sus

provincias Norte y Sur, se halla el corazón del Rand Stad, con Amsterdam, Rotterdam, La haya y Utrecht (por lo que llamar Holanda al todo, en vez de Países Bajos es tan erróneo como llamar Inglaterra a todo el Reino Unido o Castilla a toda España). Los nativos de los Países bajos son los neerlandeses y no sólo los holandeses, frisones, brabantes, etc.

doctorándose en la *Dutch Planning and Land Policy* de la Universidad Técnica de Delft con el prof. KORTHALS, ha trabajado en el Departamento de Planeamiento del Ayuntamiento de Amsterdam y como consultor privado, con diversas publicaciones en Holanda (Rooilijn, Volkskrant, Cobouw) y España.

Y continuando con las demás corresponsalías, desde **Suiza**, Sara LUZÓN nos glosa dos cuidados ejemplos de pueblos esmeradamente planificados que fueron destacados con sendos premios Wakker de Protección del Patrimonio Suizo: los casos de los municipios de Monte Carasso (Tessin) y Vrin (Graubünden), ejemplos del buen hacer urbanístico de sendos profesionales comprometidos con la sostenibilidad ecológico-urbanística de dos aldeas rurales destacables.

Gudrun BACHHOFER nos sacude del asiento con una trepidante crónica desde **Alemania** sobre los dramáticos procesos de despoblación de los campos y el encogimiento de las ciudades de los nuevos Länder federados de la Alemania ex-socialista, que están en decadencia a pesar de las cuantiosas políticas federales inversoras, planteando un reto sociopolítico e intelectual de tal categoría al pensamiento liberal-desarrollista a que estamos acostumbrados: ... y cuando hay crisis de desarrollo, ¿qué hacemos?

Desde **Argentina**, Nora CLICHEVSKY hace un lúcido repaso crítico de las políticas de regularización de los barrios informales emprendida en toda Iberoamérica, enfrentándolos con la realidad profunda del problema del desarrollo y no sólo de su adecentamiento, y Ruben PESCI, que presenta el nuevo Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, 'Turismo 2016', con esperanzas por su buena gestión participativa.

Una nueva crónica del prof. Federico OLIVA desde **Italia** nos habla de los "residuos" o derechos latentes adquiridos con los planes anteriores que ahora, en la transitoriedad de sus modificaciones y reformas, están reclamando indemnizaciones inviables, haciendo muy difícil la revisión y nueva elaboración de los nuevos planes estructurales y operativos más dinámicos y flexibles, por semejante lastre del pasado.

En la **Documentación** y, en lo que sería la sección correspondiente a "Memoria histórica", publicamos un trabajo inédito de Juan Ramón LODARES MARRODAN, joven lingüista recientemente fallecido, que recogemos como expresión de nuestro sentido homenaje a su memoria, cuya relación con el urbanismo se concretó en la crítica filológica moderna de las 'aventuradas' etimologías de Cerdá que tuve ocasión de solicitarle, hace ya muchos años. Trabajo que por su valor histórico-critico y lingüístico había permanecido esperando el mejor momento para publicarlo y que sentimos hondamente hacerlo, al fin, con tan dolorosa ocasión.

JGB
Director de **CyTET**



Estudios



El discurso modernista contra la negociación en la cultura de planeación urbana de México

Basilio VERDUZCO CHÁVEZ

Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara, México.

RESUMEN: Este ensayo revisa la evolución de la planificación urbana en México durante el siglo XX y se enfoca en el análisis de las razones que explican por qué la cultura de la planificación en México no ha podido desplazarse con mayor rapidez hacia el manejo de conflictos, la negociación y la construcción de consensos como estrategias clave para avanzar en el logro de metas y para resolver problemas que afectan a las ciudades mexicanas contemporáneas. El ensayo destaca tres aspectos: el papel del discurso modernizador en la formación de profesionales de esta disciplina, el papel del gobierno central y la debilidad relativa de la sociedad civil. El ensayo se basa en una revisión de documentos de planificación y otras fuentes documentales, así como en experiencias de planificación en las que ha participado el autor. Esta revisión muestra que la combinación de los tres aspectos dio como resultado una falta de participación ciudadana en la hechura de políticas urbanas. El ensayo concluye señalando las tensiones que produce esta cultura dominante de planificación en el ambiente social y político actual y explora estrategias para ampliar el uso de manejo alternativo de conflictos y negociación como herramientas básicas para la política urbana.

DESCRIPTORES: Participación ciudadana. Modernismo. Sociedad civil. Planeamiento urbano. Gestión de conflictos. México.

1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades y los sistemas urbanos son construidos en forma colectiva por lo que en su imagen y estructura se reflejan los discursos filosóficos y estéticos que predominan en una sociedad. La ciudad racionalista es objeto de estudio de la planificación (VERON & *al.*, 2000). La planificación urbana y regional se basa en dichos discursos para proponer arreglos espaciales, diseños físicos y prácticas socioespaciales en los distintos grupos sociales que sean coherentes con los valores considerados como apropiados para el logro de los objetivos que se consideran deseables

en una sociedad. ¿Cuáles son esos objetivos? ¿Cuáles son las mejores formas de llegar a ellos? Estas son dos preguntas que han sido respondidas de manera diferente en distintas sociedades a lo largo de la historia.

En este ensayo, la intención es mostrar que en el caso de México, durante prácticamente todo el siglo XX predominó el discurso modernista en la planificación urbana lo cual se reflejó en la escasa participación que se dio a la sociedad en la definición del rumbo que tomaron no sólo las ciudades, sino el sistema urbano del país. Es necesario iniciar con un ejemplo que servirá para mostrar cual es el estado en el que se encuentra actualmente un enfoque de planificación que logró mantener

Recibido: 30.07.2004. Revisado: 05.01.2005

e-mail: basiliov@cucea.udg.mx

Una versión de este trabajo fue preparada y aprobada para su presentación en el congreso IPHS 2004 celebrado en Barcelona, España, en julio de 2004 (basiliov@cucea.udg.mx).

Este ensayo es resultado del proyecto Conflicto y Negociación en el Diseño de Política Pública en una Sociedad en Transición que se lleva a cabo en la Universidad de Guadalajara bajo la responsabilidad del autor.

una clara supremacía a lo largo del siglo XX sobre opciones alternativas que dieran mayor representación a los diversos grupos de la sociedad.

En 2000, México eligió a Vicente Fox, como el primer presidente que proviene de un partido de oposición distinto al régimen que gobernó al país durante más de 70 años. Desde el inicio de la administración de Fox se dio a conocer que se construiría un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México en algún sitio cercano a la Zona Metropolitana.

El proyecto fue ampliamente anunciado como la obra de infraestructura más importante del sexenio. Se tomaron diversas precauciones de tipo publicitario para lograr la aceptación del proyecto. Sin embargo, a pesar de estas precauciones, en poco tiempo el proyecto derivó en un serio conflicto cuyo mal manejo culminó en su cancelación.

Siguiendo una tradición en la planificación urbana mexicana, el Gobierno Federal realizó un proceso de selección de sitio que enfatizaba las cuestiones técnicas sobre las políticas y sociales. Este proceso estuvo a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. El anuncio de esta decisión despertó la oposición de varios agentes entre los cuales se destacaba El Gobierno de la ciudad de México (Distrito Federal) que consideraba un desperdicio la construcción de un nuevo aeropuerto sin antes considerar mejoras sustanciales en el existente. La decisión despertó la oposición radical entre los pobladores de San Salvador Atenco a quienes les serían expropiados parte de los terrenos necesarios para el nuevo aeropuerto. La importancia de dicha oposición en un principio fue minimizada por los funcionarios del gobierno. No fue sino hasta que se radicalizaron las acciones de resistencia civil, que se trató de instalar una mesa de negociación con representantes de los campesinos.

En la concepción y ejecución de la negociación se cometieron errores clave que descarrilaron el proceso y dieron lugar al anuncio de la cancelación del proyecto. Entre los errores más visibles se encuentran los siguientes: primero, el haber decretado la expropiación de los terrenos sin haber consultado en forma adecuada a los afectados. Segundo, haber fijado el precio de los terrenos muy por debajo de su valor de mercado. Tercero, se confundieron los

intereses de los campesinos con los expresados por algunos de sus representantes. Cuarto, se subestimó el poder de los campesinos y se ignoraron los cambios observados en las condiciones de vida de los afectados y en la configuración de sus intereses y mecanismos de representación. Y finalmente, cuando los campesinos afectados habían radicalizado sus posiciones se designó a un negociador en jefe por parte del gobierno cuya labor no fue debidamente respaldada ya que no se le dio espacio para negociar ni representación real de los intereses del gobierno.

Por todos estos errores, este es un caso que muestra con crudeza las contradicciones de la cultura de planificación urbana que imperó en México durante el siglo XX. Para comprender lo anterior cabe recordar que no se trataba de un proyecto nuevo. En su libro *El arte y la ciencia de la negociación*, Howard Raiffa señala que desde principios de la década de los setenta del siglo XX, el Gobierno Federal de México había tenido problemas para lograr su aprobación. Según Raiffa, desde entonces el gobierno ignoró la posibilidad de adoptar un esquema innovador orientado a la negociación y el entendimiento de las distintas posiciones e intereses de los involucrados (RAIFFA, 1991). Al ignorar estos antecedentes el nuevo gobierno mostró con claridad la falta de interés en reorientar la política urbana y regional.

En suma, este es un caso que muestra las secuelas de una tradición de planificación urbana insostenible en el contexto de una sociedad mejor informada, más plural y democrática y en la que los grupos de población ponen en duda los discursos modernizadores que ven en un confuso proyecto nacional la justificación de cualquier decisión tomada desde el gobierno².

Para los objetivos de este ensayo este caso plantea preguntas sobre los orígenes de una tradición de planificación pero sobre todo sobre su capacidad de resistir el cambio. En las páginas siguientes trataré de presentar una explicación de cómo es que se consolidó esta tradición. Me interesa mostrar que aunque la práctica de la planificación sugiere el interés en mantener la tradición, existen

² Durante el conflicto se dio a conocer una encuesta en la que la gran mayoría de los entrevistados afirmaban estar a favor de que se respetaran los intereses de la comunidad.

evidencias de que este enfoque ha entrado en una crisis de la que sólo puede salir ampliando sus horizontes para incluir la participación ciudadana en la toma de decisiones. Esta transición no está ajena de tensiones por lo que el debate sobre las posibilidades de cambio jugará un papel importante en la definición que toma la planificación en México en el siglo XXI.

2. EL DISCURSO DEL MODERNISMO

Aunque pueden existir diferencias sobre las connotaciones que tiene el modernismo en áreas tan distintas como la literatura o el urbanismo no cabe duda de que, como discurso estético y filosófico, abarca diversas áreas de la vida cultural en las sociedades occidentales que terminan por manifestarse en la manera como se resuelven los temas controversiales en una sociedad.

De acuerdo con HARVEY (1989), el proyecto de modernidad que se logró constituir en el siglo XVIII, fue un gran esfuerzo intelectual de los pensadores de la Ilustración que consistía en el desarrollo de una ciencia objetiva, una moralidad universal, así como la ley y el arte conforme a su lógica interna. Este discurso asumía que el dominio científico de la naturaleza daba libertad y garantizaba la seguridad por encima de los problemas de escasez y calamidad natural. Asimismo, suponía que el desarrollo de formas racionales de organización social y formas racionales de pensamiento lograrían liberar al individuo de las arbitrariedades de los mitos, la religión la superstición y el uso arbitrario del poder.

El modernismo, según lo define SCOTT (1998) es un discurso que en la planificación urbana se refleja en propuestas que enfatizan los diseños urbanos que se conciben como transformadores de la sociedad y que son afines a los intereses de un selecto grupo social que se concibe a sí mismo como el agente del cambio social. Los grandes proyectos urbanos, el énfasis en la forma y la utilidad práctica definida desde una perspectiva racionalista, y la celebración del poder político y económico como principales responsables de cambiar a la ciudad son

algunos de los rasgos de este discurso que se reflejan en un enfoque de planificación.

En el caso de América Latina, el estudio de la relación entre planificación urbana y regional y modernismo ha arrojado piezas valiosas como el propio trabajo de Scott sobre la creación de Brasilia. Según este autor la ciudad refleja claramente la noción de un poder federal fuerte y la confianza en las formas como articuladoras de las relaciones sociales. No obstante, la ciudad que efectivamente se crea muestra claramente las limitaciones del enfoque. Rápidamente la ciudad no planeada se extiende más allá de los límites del Plan Maestro y es en ella donde tienen cabida la diversidad social y urbanística que caracteriza a un país muy desigual.

El fenómeno del modernismo ha sido ampliamente analizado en la literatura. Graciela Montaldo y Nelson Osorio Tejeda³ definen al modernismo como un momento de la cultura cuyos inicios están arraigados a las formas estéticas e ideológicas del romanticismo y en el que se basan manifestaciones contundentes de una renovación que se proyecta sobre todos los aspectos de la cultura. Según estos autores, este movimiento fue impregnando diferentes manifestaciones de la vida social en una suerte de moda que impregnó algunos comportamientos sociales de las burguesías latinoamericanas que se estaban consolidando en finales del siglo XIX marcando un gusto por el lujo, lo exótico, los interiores barrocos, la rareza.

El modernismo fue un fenómeno profundamente articulado al proceso de cambios que se estaba dando en las sociedades latinoamericanas de esos años. Esto es un período de transformación interna de las sociedades en el que ocurre un desplazamiento del sector más tradicional de la oligarquía, un crecimiento acelerado de las ciudades capitales —con paralelo estancamiento de las provincias— y el afianzamiento de una nueva burguesía que buscaba controlar tanto el mundo de los negocios como el de la política.

COWEN & al. (1996) sugieren que lo que ocurría en el campo de la cultura, y más concretamente en el de la filosofía, tenía una

³ Tomado del *Diccionario Encyclopédico de las Letras de América Latina (DELAL)*, tomo II, Caracas: Biblioteca Ayacucho/Monte Ávila Editores Latinoamericana, 1995,

pp. 3184-3193; con autorización de su Coordinador Académico, Nelson Osorio Tejeda, consultado en <http://www.stanford.edu/~kalu/Moderni.html>.

clara conexión con lo que ocurría en el campo de la política pública y los cambios impulsados en las ciudades y las regiones de América Latina. Este proceso de modernización acelerada que vivieron los países latinoamericanas dejó en México una huella particular. El régimen que había gobernado México en las últimas décadas del siglo XIX tenía en el discurso positivista una base fuerte para empujar una agenda de progreso sin bienestar social. CARBÓ & *al.* (1983) señalan que el positivismo, que llegó a México durante el período de Reforma y fue utilizado como arma ideológica en contra del dogmatismo clerical, fue luego utilizado por el régimen de Porfirio Díaz como legitimación filosófica de la estabilidad a ultranza que recogía la idea de progreso propuesta por los liberales y la de orden propuesta por los conservadores. El discurso servía para articular un proyecto común orientado a la construcción de la nación y el dominio de la naturaleza, que eran tareas para las que se requería la presencia de quienes estuvieran capacitados para guiar y de indicar a las mayorías lo que debían hacer, lo cual se esperaba hicieran sin oponer resistencia alguna ya que era el rol que les correspondía jugar.

Este régimen que llegó hasta el genocidio y la represión constante, entró en crisis en la primera década del siglo XX. De esa crisis que dio como resultado la Revolución Mexicana emergió un nuevo régimen que modificó radicalmente la composición de fuerzas políticas en el país. Sin embargo, este cambio social y político no modificó en gran medida la manera como se hacían ciudades. El discurso del modernismo de alguna manera trascendió el período de revuelta social y se volvió a instalar en el discurso urbanizador de los gobiernos revolucionarios, solo que esta vez impregnado de una nueva dimensión nacionalista.

2.1. Urbanización y modernización

Para los expertos no fue difícil trasladar el discurso modernizador a los intentos de controlar el acelerado proceso de urbanización que se dio en el país a lo largo del siglo XX. De acuerdo con GARZA (1989), durante ese siglo México pasó de tener 33 ciudades en 1900 a más de 274 a finales de siglo. Este crecimiento demandaba medidas

importantes que el Gobierno Federal no dudó en proponer desde sus oficinas y de llevar a la práctica sin mayor oposición.

Al concluir la parte armada de la Revolución la planificación urbana tuvo que basarse en una modernidad porfirista que fenecía⁴ (HIERNAUX, 1989; SÁNCHEZ & *al.*, 2001). Una vez más fue necesario proponerse objetivos modernizadores tales como, la disminución de las condiciones de insalubridad o la satisfacción de las aspiraciones de poseer una casa o un espacio para realizar alguna actividad que generara beneficios. De esta manera, argumenta Sánchez Ruiz, habitantes y gobernantes dieron cabida a un conjunto de propuestas inspiradas en las ideas y en los manuales del urbanismo moderno.

El discurso modernizador que se instauró en este período clamaba la apertura de las ciudades con grandes avenidas, áreas soleadas, ventiladas, higiénicas y con decorosos espacios verdes. Como ya había ocurrido en otras ciudades del mundo, este discurso chocaba con la ciudad existente. En el caso de la Ciudad de México, que fue donde más rápidamente se empezó a materializar el nuevo discurso de urbanización; fue necesario intervenir partes de la ciudad ya constituida. Los cambios introducidos siguieron los patrones impuestos desde los primeros ensanches de la ciudad en el siglo XIX.

La modernidad en este caso es la difusión de valores funcionalistas, el creciente uso del automóvil y la tecnificación del hogar. La modernidad demanda una estructura urbana en la que la movilidad debe ser lo más eficiente posible y la zonificación bien definida un medio para alcanzar el orden social, esto lleva a que a partir de los sesenta se culmine por proponer grandes conjuntos habitacionales periféricos que estuvieran conectados a las principales vialidades (VALENZUELA AGUILERA, 2002).

Dentro de esta misma tendencia se inscriben los procesos de segregación urbana a partir de patrones de localización bien dirigidos. En la Ciudad de México se destaca la ubicación de las mejores zonas de vivienda al sur y al poniente, y las peores, al norte y

⁴ Se llama porfirista al régimen encabezado por Porfirio Díaz, el cual gobernó México hasta 1910 y que se preocupó por ampliar la infraestructura nacional, pero no fue capaz de mantener libertades civiles ni eliminar la pobreza de una gran parte de la población.

sobre todo al oriente (MORENO, 1979). En Guadalajara, actualmente la segunda ciudad en importancia en el país, se siguió una tendencia similar a partir de un eje que dividía a la ciudad de norte a sur dejando del lado poniente de la ciudad los mejores barrios residenciales y en el oriente los barrios populares en los que habitan las crecientes masas de trabajadores.

De acuerdo con SÁNCHEZ RUIZ (2001) los anuncios aparecidos en los periódicos que circulan en la época muestran con claridad esa tendencia. En dichos artículos se invitaba a comprar alguna casa o terreno en colonias que poseían todas —o casi todas— las comodidades exigidas por la nueva modernidad; esas colonias con los atributos que presentaban, satisfacían de alguna manera las expectativas de una burguesía que había cuestionado al porfirismo, que había impulsado la Revolución y, que por ende, ahora como clase generada por el nuevo orden social y en su carácter de dominante disfrutaba esas condiciones. En la Ciudad de México, al amparo de algunas notas del urbanismo moderno, se generaron colonias como la Roma Sur, Chapultepec Heights, Hipódromo Condesa, Industrial, Cuauhtémoc, Narvarte, Del Valle, Guadalupe Inn Nápoles, Pedregal de San Ángel o la colonia Lindavista⁵.

Tendencias similares se registraron en otras ciudades. En el caso de Guadalajara, se observó una expansión urbana asociada al uso del automóvil sobre todo hacia el poniente y sur de la ciudad. A las colonias de corte afrancesado que se habían consolidado a finales del siglo XIX y principios del XX siguió una proliferación de nuevos fraccionamientos inspirados en los suburbios de las ciudades estadounidenses. Así aparecieron los centros comerciales del sur y poniente de la ciudad que ayudaron a consolidar un proceso de metropolización con los municipios vecinos.

El hecho de que el discurso del modernismo haya logrado trascender del régimen porfirista al régimen revolucionario, que fue como se conoció al período posterior a la Revolución Mexicana; se reflejó en la

manera como se concibió la relación entre los expertos de la planificación urbana y la relación que estos establecerían con los aparatos del estado y con la sociedad.

Los planificadores en su papel de expertos empezaron a ocupar posiciones prominentes en el gobierno federal y desde ahí se empezaron a diseñar los grandes proyectos urbanos y de infraestructura que se consideraban básicos para el desarrollo nacional. Al igual que ocurrió en otras partes del mundo, el modernismo se convirtió en el discursos hegemónico detrás de la planificación. Como lo señala HARVEY (1989) después de la Segunda Guerra Mundial el modernismo convivió en una posición muy confortable con los centros de poder en la sociedad en una especie de celebración del advenimiento del mundo de las grandes corporaciones y de las fuertes burocracias estatales.

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial es una época en la que los planificadores del gobierno mexicano estuvieron muy ocupados haciendo todo lo posible por consolidar en México la modernización industrial y de la sociedad dentro de un modelo de sustitución de importaciones y bajo el cobijo de un esquema corporativista perfectamente consolidado, cuya gran concesión fue otorgar a las mujeres el derecho a voto a partir de 1953. Esta situación cambiaria en las últimas dos décadas del siglo XX, pero como se muestra en el ejemplo inicial, el cambio no se ha concretado todavía en una transformación de la práctica de la planificación.

El desencuentro entre el concepto de ciudad moderna concebido en los gabinetes del poder político y económico que reporta Scott para Brasilia tuvo manifestaciones similares en diversas partes de México a lo largo del siglo XX. Primero ocurrió en la propia capital del país donde el crecimiento explosivo de la población rebasó toda previsión contemplada durante el auge posterior a la Segunda Guerra Mundial, y luego se reprodujo en menor escala en ciudades industriales como Lázaro Cárdenas o Monterrey, o en centros turísticos como Acapulco, Cancún o Los Cabos, y en ciudades

⁵ De acuerdo con MORENO (1979) la estructuración del espacio urbano estuvo determinada por el surgimiento de nuevos consumidores entre las clases media y alta que surgieron durante la etapa del desarrollo estabilizador y el papel que jugaron los bancos en el financiamiento de nuevos desarrollos

urbanos conforme a los cañonéense de las ciudades modernas. Según ella, este proceso fue a su vez moldeado por el papel de un gobierno interesado en promover el crecimiento económico que no puso mucha atención en las condiciones de desigualdad que se estaban gestando en las ciudades.

fronterizas del norte del país como Tijuana o Ciudad Juárez. En estas últimas el crecimiento fue tan explosivo que fue necesario intervenir *ex post* para crear pequeños oasis de modernidad en las áreas cercanas a las garitas internacionales⁶.

La profundidad de la influencia del discurso de la modernidad como eje articulador de las intervenciones urbanas y regionales fue posible gracias a la combinación de varios elementos que describo a continuación.

3. MODERNISMO Y FORMACIÓN DE PROFESIONALES EN URBANISMO

La trascendencia de la tradición del modernismo como discurso base de la planificación urbana en México está muy relacionada con el control de la planificación que lograron tomar los arquitectos desde las primeras décadas del siglo XX. De acuerdo con Sánchez Ruiz (2003) los arquitectos fueron los primeros en impulsar la profesionalización del urbanismo y la planificación basados en el uso de disciplinas formales. Ingenieros y arquitectos habían ejercido la planificación y asumieron la tarea de impulsar estudios más sólidos relacionados con la materia.

En 1926 se creó la clase de Planificación de Ciudades y Arte Cívico, en la Escuela Nacional de Bellas Artes, bajo la iniciativa del arquitecto Manuel Ortiz Monasterio. Esta materia fue concebida como complemento de las materias que cursaban los arquitectos y fue encomendada primero al arquitecto José Luis Cuevas Pietrasanta, y luego al arquitecto Carlos Contreras, quien estuvo al frente de ella hasta 1929, año en que fue cancelada. De acuerdo con Sánchez Ruiz, este último presentó la iniciativa de crear la Facultad de Planificación con el fin de preparar, en períodos de tres años, especialistas en la materia. En la justificación se explicaba que:

La tendencia de este lineamiento era la de crear en México especialistas en trazo y composición de ciudades, es decir,

⁶ Para una revisión exhaustiva de las obras y programas que se implementaron en México durante los gobiernos revolucionarios se puede consultar la obra monumental,

planificadores de ciudades y también crear verdaderos administradores o gerentes de ciudades, así como procurar que en la Facultad de Ingeniería de la misma Universidad, se crearán especialistas en problemas sanitarios de ciudades. Proponía yo entonces, que se trajeran ciertos especialistas extranjeros, para dar clases y conferencias en la universidad [...]. Además proponía yo también, que se enviaran a las universidades de Harvard, París y Liverpool, alumnos de las Facultades de Arquitectura y de Ingeniería, para que después de hacer estudios especiales vinieran a México con la obligación de formar el profesorado de la Facultad de Planificación de la Universidad Nacional de México (Universal, 01.04.1930).

La iniciativa no fructificó. Según Sánchez Ruiz, esto se debió a la inexistencia de un órgano central que pudiera concentrar los esfuerzos de atención a la ciudad y a la incomprendión que privaba en la sociedad y entre los mismos autoridades frente a la disciplina; prueba de esto último había sido, la eliminación de la clase de Planificación de Ciudades y Arte Cívico al suscitarse la Autonomía de la Universidad.

No obstante, el fracaso de esta experiencia, los profesionales trabajando con un enfoque modernizador lograron empujar otros proyectos de formación profesional en el campo de la planificación. Como resultado de estos esfuerzos se logró abrir el primer postgrado en Planificación y Urbanismo en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional en 1939. Este postgrado fue uno de los puntos culminantes de todo un movimiento en pos de la planificación y fue impulsado por un grupo de arquitectos muy destacados en su época, y sobre todo, preocupados por el desenvolvimiento observado en la Ciudad de México. De acuerdo con Sánchez Ruiz, dicho postgrado se hizo bajo la influencia recibida por arquitectos e ingenieros que sustentaban en Europa y Estados Unidos el Movimiento Moderno del Urbanismo. La lectura que predominaba en la época es retratada con claridad por una cita incluida por Sánchez Ruiz en su trabajo sobre el primer postgrado

Antología de la Planeación en México, 1917-1985, publicada por la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Fondo de Cultura Económica en 1985.

de planificación. Esta cita proviene de la página de la Sociedad de Arquitectos Mexicanos publicada en el periódico *Excelsior*:

Si tienen delante de sí los Ayuntamientos problemas enormes de saneamiento, si el Departamento de Salubridad Pública hoy es casi impotente para resolver el estado de la situación creada, la culpa es de nuestro abandono anterior y de la tolerancia con que se ha permitido la población en zonas completamente incapacitadas para la vida. El problema hoy es enorme, su solución es extraordinariamente difícil y urgente, pero es imposible abordarla ni previstos de la mejor voluntad, con medidas aisladas y con condescendencias; el único medio y la única vía, es un estudio de conjunto, de planificación y de urbanización; de una dictadura severa y sin complacencias, cuyas resoluciones sean producto de un plan general (Excélsior, 1925: citado por SÁNCHEZ RUIZ, 2003).

La orientación modernizadora es más evidente si se observan las lecciones integradas a la materia de Teoría de la Arquitectura mismas que fueron desglosados de la siguiente manera:

- 1.^o Cómo debe entenderse el urbanismo, visto como un problema técnico de composición. Enumeración de los diversos géneros de edificios y breve análisis del ordenamiento que deberá dárseles para el perfecto funcionamiento del trabajo y del descanso humano (1 lección).
- 2.^o El crecimiento esporádico de las ciudades. Comparación de las necesidades de la ciudad feudal con las de la ciudad actual (2 lecciones).
- 3.^o Los locales útiles y las circulaciones en la ciudad. La manzana lotificada en propiedades particulares y comerciales, comparada con la manzana técnicamente trazada para la propiedad común y la utilidad colectiva (2 lecciones).
- 4.^o La circulación en la ciudad. Influencia de la topografía del terreno sobre el trazo de las circulaciones. La calle recta. Los diversos casos de trazos de calles curvas. Dos maneras de hacer urbanismo, y su significado. Sustitución total o parcial y ampliación de calles y avenidas. La importancia de los edificios desarmables en las transformaciones que sufren las ciudades (2

lecciones) (SEP, 1934: 877, citado por SÁNCHEZ RUIZ, 2003).

Estas materias recogían las inquietudes gestadas desde los años veinte e intentaban interesar a los arquitectos en la atención de las ciudades, sin embargo, desde el punto de vista de los interesados en estos problemas ello era insuficiente.

Por su parte el arquitecto Mariscal, anteponiendo una discusión conceptual y proponiendo la palabra urbanización en lugar de «los neologismos planificación o planeación», señalaba la necesidad de llevar la profesión de los arquitectos a niveles de especialización en la atención de las ciudades, esa necesidad la desglosaba en las siguientes tareas y situaciones:

- I. Preparar al arquitecto urbanista como ejecutor y director que requiere conocer las técnicas sólo lo bastante para comprenderlas y guiar a sus colaboradores.
- II. Intensificar en las escuelas de arquitectura la enseñanza de la planificación de ciudades, para atraer a la especialidad de arquitectos urbanistas.
- III. Necesidad de correspondencia entre los profesores de Urbanología, en las diversas escuelas de arquitectura, para el intercambio anual de los programas de sus cursos; en pro de la emulación y unidad en la enseñanza.
- IV. Los arquitectos de vocación urbanística, sin pretender que la escuela les dé todo, reconozcan que sólo en la práctica en las oficinas de planificación, y con el contacto con los especialistas jurídicos, técnicos, etc., llegarán a ser, por esfuerzos sucesivos, verdaderos urbanistas.
- V. Hay que propagar incesantemente la importancia del urbanismo popularizándolo entre el público y las autoridades.
- VI. Sólo el urbanismo moderno podrá permitir el desarrollo de la arquitectura moderna, con el perfecto conocimiento de la herencia arquitectónica, no para limitarla, sino como fuerza impulsiva creadora (CONTRERAS, 1939, citado por SÁNCHEZ RUIZ, 2003).

José Luis Cuevas señaló que el urbanismo no se había enseñado nunca y ni se enseñaba en ese momento; y apuntaba que, gentes como él se habían limitado a despertar en los

estudiantes un cierto interés por la materia, a inculcarles algunos de los principios referidos a ésta, a mostrarles y explicarles diversos ejemplos y fenómenos de planificación antigua y moderna, y a recomendarles algunas referencias bibliográficas, de manera que ello les sirviera de guía para la atención de casos supuestos y reales, pero no para formarlos como especialistas de la materia. Para lo cual reflexionaba y proponía:

Una cosa que camina, que es a lo que podría compararse una ciudad viviente, necesita forzosamente de un puñado de hombres capaces que sepan guiarla, que sepan conducirla a su destino, ya sean éstos, economistas, sociólogos, higienistas, historiadores, etc., ¡qué sé yo! Pero también, indispensablemente urbanista. Y como estos últimos seres tan raros y a veces tan mal comprendidos, no se producen por generación espontánea, si es que son auténticos, de allí la necesidad inaplazable de formarlos a la mayor brevedad; de donde se deriva, quiérase o no, la de fundar cuanto antes un Centro de Estudios que satisfaga tan justificado anhelo. Este centro de estudios se podría llamar: «Instituto de Urbanismo o Academia de Urbanismo», como lo quieren otros; impartiría sus enseñanzas exclusivamente al estudiantado de altura; quiero decir, particularmente a postgraduados, extendiéndoles sus títulos correspondientes (CONTRERAS, 1939, citado por SÁNCHEZ RUIZ, 2003).

Por supuesto, esa expresión la hacía de una manera modesta en razón a que él en ese momento era uno de los pocos especialistas en el trazado de ciudades. No obstante, había gran razón en los argumentos, en tanto había una percepción real de las carencias en el rubro, de ahí que se plantearan nuevas perspectivas para los arquitectos frente a los nuevos problemas que tenía que afrontar la profesión en tanto aparecían nuevos profesionales interesados en esos tópicos; aunque a la vez, urgían el vuelco la inclusión de disciplinas distintas a la de la arquitectura en las áreas de la planificación y el urbanismo para elevar de ese modo, los niveles de comprensión de los problemas afrontados por las ciudades, y el nivel de los trabajos realizados en éstas.

Esta orientación modernizadora en la formación de profesionales empezó a cambiar

lentamente. Según un análisis de la formación profesional en planificación urbana, los profesionales interesados en la planificación empezaron a reconocer la necesidad de relacionar a dichos profesionales con los grupos básicos y las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la arquitectura siguió dominando la formación profesional en este campo. Para 1968 la UNAM tenía una licenciatura con especialidad de Planificación en la Facultad de Arquitectura, en 1976 se estableció un *Curso de Bachillerato en Diseño de Asentamientos Humanos* en la UNAM-Xochimilco, y en 1980 el *Graduado en Bachillerato de Planificación* en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. En 1985, en el estado de México, se aprobaron dos graduaciones más en Bachillerato de Planificación Urbana y Regional y otro más de Planificación en la Facultad de Arquitectura (UNAM)⁷.

Para finales del siglo XX existían programas de licenciatura y postgrado en urbanismo, desarrollo regional y campos afines en diversas universidades del país incluyendo los prestigiosos programas de El Colegio de México, El Colegio de la Frontera Norte con sede en Tijuana y la Universidad Autónoma Metropolitana. Estos programas que iniciaron como formadores de profesionales en temas de análisis urbano y regional se habían modificado para incorporar nuevas líneas de investigación en el campo de las políticas públicas, el desarrollo local y el medio ambiente. No obstante todos ellos han continuado un enfoque tecnocéntrico que da escasa importancia al análisis de la participación ciudadana en la planificación urbana y menos aún al tema de la construcción de consensos y la negociación.

4. EL PAPEL DEL GOBIERNO AUTORITARIO

La consolidación de un gobierno fuerte después de la revolución tuvo un papel importante en la orientación que se dio a la planificación urbana en México durante el siglo XX.

⁷ Ver, *Formación profesional en planificación urbana (Méjico)*. <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp205.html>.

De acuerdo con GARZA (1989), durante este siglo la historia de la planificación urbana y regional se puede distinguir en cuatro grandes etapas. La primera, que va de 1915 a 1940, en la que se ubican una serie de acciones pioneras. En este período se realizan algunas obras de saneamiento y se hacen esfuerzos por organizar la planificación urbana como una disciplina reconocida. SÁNCHEZ RUIZ (2001) señala que en 1926 se impulsó la conformación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana, y en 1927, se fundó la revista *Planificación*. La relación entre planificación y poder central se consolidó tras la supresión de los Ayuntamientos en el Distrito Federal y la creación del Departamento Central.

Esta tendencia se consolidó con la celebración del Primer Congreso de Nacional de Planificación en 1930 organizado a iniciativa de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana y, con el apoyo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para ese año regida por el ingeniero Javier Sánchez Mejorada; desde donde partieron muchas de las situaciones que hicieron relevantes a las actividades de la planificación en el ámbito del país y de la ciudad. En este mismo período el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) emitió la Ley General de Planificación de la República (LGPR), del 12 de julio de 1930 —redactada por la Comisión de Programa de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con la participación el ingeniero Enrique Schulz y del arquitecto Carlos Contreras—, desde la cual se abrió una nueva vida para el país y en especial para la ciudad; en tanto de esa Ley se derivaron, una serie de instrumentos jurídicos y técnicos —como el Plano Regulador—.

En la visión de GARZA (1989) la segunda etapa de la planificación va del período de 1940 a 1970. Esta etapa está marcada por una serie de acciones de impacto territorial aislado, pero que dejaron profunda huella en el país. Una de ellas es la concentración de infraestructura para hacer de la Ciudad de México como el principal centro urbano industrial del país y la otra es el reparto agrario y la construcción de obras de infraestructura hidráulica que permitieron el crecimiento de ciudades agroindustriales en el norte y noroeste.

La tercera etapa va de 1970 a 1976. En ella se empiezan a adoptar políticas urbanorregionales como parte de una política de desconcentración de la economía nacional. Esta es la época en que tiene su auge la política de polos de desarrollo basados en las teorías de Perroux y que dieron lugar a la fundación de nuevas ciudades como Cancún, orientado a atraer turismo internacional al caribe mexicano y Lázaro Cárdenas en el Pacífico como un puerto industrial.

Finalmente, la cuarta etapa arranca en 1976 y puede ser definida como la de la planificación institucionalizada que inicia con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, que fue expedida en mayo de ese año. En este período toman auge los intentos por inducir un mayor dinamismo a las ciudades medias a través de proyectos de inversión en una serie de programas como infraestructura, saneamiento y renovación de centros de población. Desafortunadamente estos esfuerzos tenían un enfoque claramente espacialista y confiaban demasiado en los modelos analíticos que proponían a las economías de escala y las relaciones gravitacionales como las fuerzas más importantes detrás de los patrones de desarrollo urbano (AGUILAR & al., 1996).

Durante la mayor parte de este período, el tema central de la participación y la resolución de controversias en un escenario democrático no fue tomado con seriedad ni por los expertos al servicio del gobierno, ni por los analistas que criticaban las acciones de este para moldear el paisaje urbano del país. Las críticas en ese sentido giraban más en torno a la insuficiencia de la planificación normativa desde una perspectiva estructuralista (GARZA & al., 1989), la inadecuación de los modelos tecnológicos aplicados (TUDELA, 1989) y en menor medida planteamiento de un breve esbozo de la necesidad de democratizar la gestión urbana y regional (HIERNAUX, 1989).

5. LA MOVILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA NECESIDAD DE CONSTRUIR CONSENSOS

Una tercera razón para el predominio del modernismo como eje de la planificación urbana en México, es sin duda alguna la

escasa movilización de la sociedad civil que se había registrado hasta la década de los sesenta. Una de las primeras acciones que emprendieron los gobiernos posrevolucionarios fue precisamente la de construir un amplio tejido de organizaciones cuyo principal fin fue controlar el surgimiento de liderazgos independientes y de apaciguar las demandas de la sociedad.

Para 1940 todos los sectores relevantes de la sociedad, empresarios, trabajadores, campesinos y sector popular contaban con una fuerte organización corporativista que canalizaba todo tipo de demandas. La estabilidad de este modelo se pudo mantener debido a que el período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue un período de fuerte crecimiento económico en el país. Sin embargo, este esquema empezó a mostrar sus deficiencias a finales de la década de los sesenta. El movimiento estudiantil de 1968 detonó una fuerte oleada de movilización de la sociedad civil la cual se mantuvo viva en los años posteriores.

Para finales de los años sesenta, el régimen centralista de corte autoritario que había predominado en México empezó a hacer crisis. Los problemas urbanos que se habían acumulado mostraron ser más fuertes que la capacidad del estado central para inducir desde arriba los cambios necesarios para evitar los problemas de congestionamiento urbano, pobreza y marginación y proliferación de asentamientos sin planificación alguna. Según CRESPO (1992), una explicación de la pasividad de la sociedad civil es que durante años algunos sectores urbanos respondieron al autoritarismo del gobierno absteniéndose de votar, pero esta acción era más bien funcional al régimen.

Desde el punto de vista de la emergencia de la sociedad civil, la crisis del modelo planificador en México basado en el modernismo como principio articulador de la práctica de la planificación y de las relaciones entre el estado y la sociedad se inicia propiamente durante la década de los setenta. Esta crisis se profundiza a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta. Varios eventos ocurridos desde entonces han planteado la necesidad de introducir cambios importantes en la planificación urbana y regional, sobre todo dirigidos a incorporar la

participación ciudadana y a la construcción de consenso.

Para algunos autores, esta transición inicia en 1985 y se le puede asociar a la movilización que observó la sociedad civil a raíz del sismo que afectó a la ciudad de México ese año. Según esta perspectiva, los sismos pusieron en evidencia las fallas de un modelo de urbanización que concentró artificialmente a la población en el valle de México, el descuido de las normas de edificación, sobre todo en edificios públicos que fueron construidos en el apogeo del régimen autoritario que gobernó México desde la década de los años treinta; y la incapacidad para abrir los procesos de toma de decisión a la participación pública.

Otra perspectiva basada en la teoría de las oportunidades para la movilización ciudadana sugiere que los sismos de 1985 inauguraron una cadena de eventos que ampliaron las posibilidades para la participación de la ciudadanía en el debate público de temas urbanos y regionales (ELGUEA, 1992). Otros eventos que se pueden listar en esta vertiente de análisis incluyen las manifestaciones de protesta que surgieron a raíz de las elecciones para presidente de la república en 1988, la apertura del país a la economía internacional que se consolidó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994, y el triunfo de un partido de oposición por primera vez en más de setenta años ocurrida en 2002.

Las consecuencias de estos cambios no se hicieron esperar. A partir de 1985 se observó un auge en la movilización de grupos que tenían sus raíces en el Movimiento Urbano Popular (MUP) y que empezaron a cuestionar la orientación de las políticas urbanas seguidas en ciudades tan distintas como Acapulco, Durango, Ciudad de México o Tijuana. Estos grupos canalizaban sus protestas a la falta de viviendas y de obras de infraestructura que mejoraran la calidad de vida de amplios cinturones de miseria formados en ciudades con alto crecimiento.

Tratando de responder a estas presiones, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1993) se canalizaron cuantiosas inversiones un programa de atención a zonas marginadas tanto en el medio rural como en el urbano. Grandes asentamientos de población en las

periferias urbanas como el Valle de Chalco en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México recibieron cuantiosas inversiones del programa Solidaridad.

Este programa, denominado Solidaridad fue operado con intervención directa de la presidencia de la república y trató de instaurar un modelo de participación que diera mayor cabida a los representantes populares y a los gobiernos locales. Sin embargo, esta apertura fue muy limitada, ya que prevalecía el control ejercido desde el gobierno federal no sólo en la asignación de los recursos, sino en la selección de los proyectos que eran aprobados.

Entre 1988 y 1994 se observó el surgimiento de una movilización creciente en contra de proyectos de inversión. En este rubro caen grandes proyectos de infraestructura o instalaciones consideradas por la población como peligrosas o contaminantes. Eventos como las explosiones registradas en instalaciones de Petróleos Mexicanos en la periferia de la Ciudad de México, o en la red de drenaje en una zona del centro de la ciudad de Guadalajara agudizaron la percepción de la población de que el gobierno no tenía capacidad para garantizar la seguridad de la población.

Esta es una tendencia que se expandió en las grandes ciudades del país y en toda la región fronteriza con Estados Unidos a raíz de las discusiones previas a la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Durante este período, activistas con amplia experiencia a nivel internacional unieron fuerzas con grupos de vecinos y organizaciones no gubernamentales de México para criticar los procesos de toma de decisión relacionados con proyectos tan diversos como incineradores, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, fábricas u hospitales. Otra vertiente de movilización se dirigió al debate de temas como la urbanización de humedales o la aprobación de proyectos turísticos en áreas costeras sensibles ambientalmente (VERDUZCO, 2002).

5.1. Movilización cívica, uso de conocimientos y arreglos burocráticos

Como lo he argumentado en otra obra (VERDUZCO, 2002), en el centro de los debates

sobre la pertinencia de proyectos de inversión que procuran el desarrollo económico están el papel asignado a los conocimientos como justificantes de las decisiones, la manera como se procesan las decisiones en los arreglos burocráticos y, por supuesto, la distribución de costos y beneficios entre distintos sectores de la sociedad. La oposición cívica ha empezado a cuestionar la naturaleza de los procesos de toma de decisión y las dificultades para abandonar un modelo que considera que los conocimientos técnicos tienen primacía sobre otro tipo de conocimientos. Este modelo supone que las propuestas urbanas o los proyectos de inversión pueden ignorar los intereses de la población en general o de los grupos que se perciben a sí mismo como perdedores.

Una de las áreas que ejemplifican las dificultades para renunciar al paradigma modernista es la del ordenamiento territorial. Este es un campo en el que no se ha podido avanzar en la construcción de consensos. Un primer gran obstáculo es de corte institucional y tiene que ver con la distribución de competencias entre distintos aparatos del estado. A pesar de la alternancia en el poder entre partidos políticos, en México prevalece el modelo que se arrastra desde las últimas administraciones del régimen anterior.

Existen dos Secretarías de Estado que tienen sendos programas de ordenamiento, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que impulsa el ordenamiento urbano y territorial y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que impulsa el ordenamiento ecológico. Ambas secretarías tienen lineamientos y programas para poner orden a los asentamientos humanos en el país y detener el grave deterioro ecológico y mejorar el manejo de recursos naturales. En estas secretarías se concentra la mayor cantidad de recursos disponibles para ese fin a pesar de que constitucionalmente son los municipios los que tienen la última palabra en materia de definición de usos del suelo.

Este modelo trata al problema de la cooperación entre agentes con intereses en conflicto de una manera excesivamente simple por lo que se ignoran los enfoques que claman por un análisis sistemático de involucrados (RAMÍREZ, 2000). Esta simplificación es evidente en los términos de referencia propuestos desde el gobierno para

FIG. 1. Modelo convencional de ordenamiento territorial utilizado en México

| Organizaciones patrocinadoras de ejercicios de ordenamiento | Definición de problemas de cooperación | Soluciones anticipadas sobre conductas de los agentes sociales | Actividades contempladas en la práctica del ordenamiento |
|---|--|--|---|
| Gobierno Federal | Sólo ocurre bajo la sombra del estado | Ordenamiento por decreto | Caracterización sociodemográfica por unidad territorial |
| Gobierno Estatal | Debe tener un fundamento legal | Zonificación como herramienta de control | Consulta pública controlada desde la agencia de gobierno |
| Gobierno Municipal | Grupos de interés con base territorial Acción asociada a recursos disponibles | Atención de demandas conforme a tipo de actividad y nivel de ingreso | Desarrollo de material de información y educación del público |

Fuente: elaboración del autor con base en revisión de términos de referencia para el ordenamiento territorial.

la realización de los planes de ordenamiento. En una revisión de dichos términos se puede ver que el análisis de involucrados no tiene mayor importancia y que prevalece un modelo convencional de ordenamiento en el que se pone énfasis en el uso de conocimientos técnicos. Según se puede ver en la FIG. 1, el problema de la cooperación es percibido como algo que se puede resolver con acciones gubernamentales y regulación. Asimismo, se supone que la acción colectiva sólo es viable si tiene una base territorial común y si se logran reunir los recursos necesarios para avanzar en cierto fin que beneficia a la colectividad.

La escasa consideración que se da al consenso y la negociación como vías para impulsar cambios en el sistema urbano y en la calidad de vida en las ciudades deja a los propios tomadores de decisiones prácticamente desarmados frente a los movimientos de protesta de la población aun cuando se trate de proyectos importantes, necesarios y bien fundamentados.

Para cambiar esta situación sería necesario reconocer que la sociedad civil también tiene importantes aportaciones que hacer al proceso de ordenamiento lo cual terminaría por cuestionar los supuestos que existen respecto al papel de los conocimientos técnicos para los procesos de planificación. Algunas organizaciones no gubernamentales se han empezado a dar cuenta de esta situación y han empezado a utilizar sus recursos para adquirir capacidades. Sin embargo, el proceso es muy lento y se complica por la escasa atención que ponen las agencias de gobierno en el fortalecimiento de dichas capacidades. En algunos casos, sólo la

presión internacional ha propiciado un acercamiento entre agencias de gobierno y organizaciones cívicas.

6. MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS URBANOS

Ante las presiones para abandonar el modernismo como discurso dominante de la planificación urbana, los centros del poder en México han respondido con intervenciones urbanas y regionales selectivas y desiguales. En las grandes ciudades como México, Guadalajara, Monterrey o las ciudades de la Frontera Norte, se han realizado obras para acelerar la movilidad urbana y para crear áreas de negocios funcionales a las necesidades de una economía desigualmente integrada a los flujos internacionales de comercio y capital.

Una consecuencia directa de la incapacidad del Estado por resolver los problemas estructurales urbanos es el surgimiento de urbanizaciones exclusivas que si bien dan respuesta a las aspiraciones de una selecta clase social, dejan una huella en la ciudad de mayor segregación social. Productos de esta tendencia se pueden observar en varias ciudades del país. En la Ciudad de México se pueden ver ejemplos como los conjuntos urbanos de Interlomas, el Complejo Santa Fe, la parte sur de Periférico, partes de Insurgentes o partes de Polanco.

Según Sánchez Ruiz, esas zonas no sólo han dado cabida a nuevas actividades, cotidianidades o maneras de conducirse entre ciudadanos, sino que han dado cabida a envolventes arquitectónicas de la

posmodernidad, en tanto que en las zonas deprimidas como Chimalhuacán, Caracoles, la ampliación Santiago o Valle de Chalco se reproducen condiciones de pobreza. Según este autor, las nuevas aspiraciones de los ciudadanos, han generado en la megalópoli, un conjunto de expresiones matizadas por las pertenencias sociales y culturales de cada uno de ellos, donde son por demás notables los influjos generados por la globalidad y manifestados en las conductas, prácticas, roles y perspectivas de los ciudadanos

De manera similar, MÉNDEZ (1996) propone que los grandes proyectos de tipo comercial y residencial de altos ingresos que se observan en diversas ciudades del país son el eje en el que se concretan las relaciones modernidad y espacio y propone una serie de problemas que plantea la globalización para los proyectos de planificación urbana que se han ido proponiendo en México a inicios del siglo XXI. En ese sentido, sugiere que lo que ocurre en las ciudades del norte de México puede ser visto como un paradigma. Ciudades como Tijuana, Hermosillo o Culiacán, que se disputan la supremacía urbana en el noroeste de México tienen en común el uso de los megaproyectos como estrategia de modernización y como estrategia de organización espacial acorde a las necesidades de un crecimiento acelerado de la industria maquiladora y de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

Estas son estrategias en las que hay un acuerdo tácito o explícito entre élites regionales y aparatos de los gobiernos estatales y del gobierno federal que han necesitado el desplazamiento de grupos populares y la imposición de visiones urbanísticas elitistas sobre las necesidades de desarrollo urbano integral de las comunidades.

Los procesos de apertura económica y transición hacia la democracia que se han observado en México en los últimos 15 años han significado un saldo muy pesado para el mantenimiento del discurso del modernismo en la planificación urbana y regional del país. Los retos vienen desde distintos frentes. Algunos de los que han ganado presencia internacional son las movilizaciones de comunidades ambientales y de grupos de vecinos en la Frontera Norte que han parado proyectos importantes (VERDUZCO, 2002), la

movilización de los indígenas en Chiapas y otros estados del país (TREJO, 2002) o las movilizaciones en contra de grandes proyectos de inversión como ha ocurrido en ciudades turísticas o en la misma Ciudad de México.

Los expertos del Estado han tenido que ir reconociendo poco a poco la necesidad de incorporar a la participación de la sociedad civil. Los pasos dados hasta el momento no son del todo satisfactorios en la medida que los esquemas de incorporación mantienen el esfuerzo en un intento de manipulación más que en una verdadera cesión de poder del gobierno a la sociedad.

Un aspecto importante para entender este cambio es la coincidencia que se ha gestado entre democratización en la esfera política y la profundización de un proceso de descentralización que ha ido dejando en manos de los gobiernos locales decisiones clave que tienen que ver con el proceso de urbanización como son la definición de los usos del suelo, el cobro de los impuestos prediales y la creación de áreas naturales protegidas. Estas tendencias constituyen ventanas de oportunidad para la movilización ciudadana que no han sido desaprovechadas.

La cancelación de grandes proyectos de infraestructura, como ocurrió con el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México en el que campesinos organizados lograron cambiar una decisión que ya se anunciable como «la mejor», son apenas la punta del iceberg de una tendencia de mayor alcance que se está observando en todo el país. Ante la multiplicación de casos similares, los planificadores están aprendiendo a considerar el «no» como respuesta de parte de los ciudadanos cuando se trata de proyectos que en otras épocas hubieran podido justificarse fácilmente como proyectos que beneficiaban el interés nacional.

7. CONCLUSIONES

En este ensayo he argumentado que el modernismo como principio filosófico para la conducción de la planificación urbana en México ha dejado de ser suficiente para lograr las acciones urbanísticas que se necesitan. Insistir en su aplicación genera tensiones y encarece los procesos de toma de

decisión dejando a veces saldos desfavorables para todos los involucrados. La transición política que vive el país demanda un cambio de paradigma hacia la planificación por consenso. Para transitar en esa dirección es necesario entender cabalmente las implicaciones que tiene el proceso de democratización en temas como la configuración de alianzas, las oportunidades de movilización y la creación de modelos alternativos para interpretar la realidad urbana del país.

El debate sobre las posibilidades de la planificación por consenso debe tomar en cuenta fuerzas que influyen en la alineación de intereses y en el tipo de discursos sociales sobre lo urbano. Algunas de las más importantes son la agudización de las desigualdades sociales, la apertura hacia los mercados internacionales, el fortalecimiento de los gobiernos locales y el crecimiento de oportunidades de movilización social.

La agudización de las desigualdades sociales es importante en este debate porque hace cada vez más difícil que el gobierno central pueda responder con proyectos urbanos convencionales de corte modernizador a las necesidades básicas de

una población que registró un acelerado crecimiento y con un proceso de urbanización muy fuerte.

Otra fuerza que influye sobre los discursos urbanos emergentes es la que proviene de la apertura de México a la economía internacional y la globalización. Esto genera una tensión que tiene que ver con la necesidad de crear espacios urbanos adecuados a la expansión de las actividades comerciales y el surgimiento de un sector de servicios avanzados como dinamizadores de la economía de las ciudades. La respuesta del Estado en ese sentido ha sido la de mantener el discurso modernizador pero en forma selectiva. La estrategia ha sido aplicar el poder que le queda al Estado para la gestión de macroproyectos urbanos que transformen partes de la ciudad con el objeto de que estas funcionen como el enlace de los flujos que genera la globalización.

Finalmente el crecimiento de las oportunidades de movilización social demanda que los expertos en planificación desarrollen capacidades como gestores de los acuerdos entre múltiples actores aunque para eso deban renunciar a principios fundamentales del discurso modernista.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Adrián G. & Boris GRAIZBORD & Álvaro SÁNCHEZ CRISPÍN (1996): *Las Ciudades Intermedias y el desarrollo regional en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- CARBÓ, Margarita & Andrea SÁNCHEZ (1983): «México bajo la dictadura porfiriana», en Enrique SEMO (coord.), *México, un pueblo en la historia*, 193-302, Universidad Autónoma de Puebla, Editorial Nueva Imagen, Puebla.
- COWEN, M. P. & R. W. SHENTON (1996): *Doctrines of Development*, Routledge, Londres.
- CRESPO, José Antonio (1992): «Crisis económica: crisis de legitimidad», en Carlos BAZDRECH & Nisso BUCAL & Soledad LOAEZA & Nora LUSTIG (comp.), *México, auge crisis y ajuste*, 15-33, El trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- ELGUEA, Javier (1992): «Los sismos de 1985 y el comportamiento de ayuda entre los mexicanos: mitos y realidades», en Carlos BAZDRECH & Nisso BUCAL & Soledad LOAEZA & Nora LUSTIG (comp.), *México, auge crisis y ajuste*, 151-166, El trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- GUERRA FORD, Óscar & Marco Antonio ROCHA SÁNCHEZ (s.f.): «La sustentabilidad y los costos ambientales del desarrollo en México», *Implicaciones para la zona metropolitana de la Ciudad de México*, en http://www.cpcecr.com/foro/ponencias/po_oguerra.pdf, consultado marzo, 2004.
- GARZA, Gustavo (1989): «Introducción. Imagen global de la planificación territorial en México», en Gustavo GARZA (comp.), *Una década de la planificación urbano regional en México, 1978-1988*.
- HENRÍQUEZ-UREÑA, M. (1978): *Breve historia del modernismo*, Fondo de Cultura Económica, 1954, México.
- HARVEY, David (1989): *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Cambridge.
- HIERNAUX, Daniel (1989): «La planificación de la Ciudad de México: logros y contradicciones», en GARZA Gustavo (comp.), *Una década de la planificación urbana regional en México, 1978-1988*, 211-233.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES) (1974): *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.
- MÉNDEZ SAINZ, Eloy (1996): «Imágenes transitorias: globalización y modificaciones urbanas en ciudades del norte de México», en *Región y Sociedad*, vol. VII, n.º 12.
- MORENO TOSCANO, Alejandra (1979): «La “crisis” en la ciudad», en Pablo GONZÁLEZ CASANOVA & Enrique

- FLORESCANO (coords.), *México hoy*, Siglo XXI Editores, México.
- RAIFFA, Howard (1991): *El arte y la ciencia de la negociación*, Fondo de Cultura Económica, 152-176, México.
- RAMÍREZ, Ricardo (2000): «El análisis de los interesados y el manejo de conflictos», en Daniel BUCKLES (ed.), *Cultivar la paz*, 107-134, CIID, Ottawa.
- SECRETAIRÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1985): *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, Secretaría de Programación y Presupuesto y el Fondo de Cultura Económica, México.
- SÁNCHEZ RUIZ, Gerardo G. (2001): *Pertenencias culturales y la construcción de una posmodernidad desigual. La ciudad de México al iniciarse el siglo XXI*, en <http://concienciaenarquitectura.aztecaonline.net/urbanismo/urbcca001.htm>, consultado en abril de 2004.
- (2003): *El primer postgrado en planificación y urbanismo en México. Un desencuentro en la historia*, en <http://concienciaenarquitectura.aztecaonline.net/urbanismo/urbcca003.htm>, consultado en abril de 2004.
- SCOTT, James C. (1998): *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven.
- TREJO, Guillermo (2002): «Redefining the Territorial Bases of Power: Peasants, Indians and Guerrilla Warfare in Chiapas, Mexico», en *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 4, n.º 1, disponible en <http://www.unesco.org/most/vl4n1trejo.pdf>, consultado en noviembre de 2003.
- TUDELA, Fernando (1989): «Los "hijos tontos" de la planificación: los grandes planes en el trópico húmedo mexicano», en Gustavo GARZA (comp.), *Una década de la planificación urbano regional en México, 1978-1988*, 429-450.
- VERÓN OSPINA, Alberto (2000): «Ciudad y mitos contemporáneos», en *Revista de Ciencias Humanas*, n.º 22, Pereira, Colombia.
- VALENZUELA AGUILERA, Alfonso (2002): «Las nuevas centralidades: fragmentación, espacio público y ciudadanía», en Luis Felipe CABRALES BARAJAS (coord.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*.
- VERDUZCO CHÁVEZ, Basilio (2002): *Conflictos ambientales: la internacionalización de la defensa de las comunidades contra instalaciones contaminantes*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

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, JURISDICCIÓN, 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 Castilla-La Mancha comprendidas en el cuadrante entre los 41° N y los 4° 30' W

- Un volumen de texto en español con los buses históricos-urbanísticos (figs. color y b/n, 456 pp)
- Un índice y localización de topónimos (80 pp)
- Una carpeta de 33 mapas cartográficos (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 uno)
- Un CD ROM para Sistema de Información Geográfica programa *Espanar* para sus consultas y creación 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.mifom.es. • POR CORREO ELECTRÓNICO epublico@mifom.es

El precio del agua en las ciudades. Reflexiones y recomendaciones a partir de la Directiva 2000/60/CE

Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ

Profesor Titular de Universidad, Universidad de Granada.

RESUMEN: En este artículo, tomando como referencia el principio de recuperación de costes del servicio, y los objetivos de racionalidad económica y protección medioambiental planteados en la Directiva 2000/60/CE, se hace una reflexión sobre las tarifas aplicadas en el servicio de abastecimiento de aguas en núcleos urbanos. Entre otros aspectos se denuncia la falta de transparencia informativa en el sector, así como el hecho de que los bajos niveles tarifarios aplicados en España no permiten el cumplimiento del principio de recuperación de costes, ni de los objetivos de eficiencia y conservación del recurso. En este orden de ideas, en la parte final del trabajo se plantean una serie de recomendaciones sobre la aplicación de tarifas del agua a efectos de cumplir con los requisitos de la norma comunitaria. En las ciudades españolas existe un amplio margen para justificar la elevación del precio del agua, en todo caso la celeridad y la intensidad con que se dé este inevitable proceso dependerá de las voluntades políticas.

DESCRIPTORES: Abastecimiento de agua. Gestión del agua. Economía urbana. Economía del agua.

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya bastante tiempo que en el ámbito de la Economía dejó de considerarse el agua como un bien libre. Se atribuyen ya como rasgos definitorios la escasez, frente a la antaño supuesta abundancia, y la rivalidad entre usos alternativos, lo que plantea una necesaria elección. El agua, ya sea para uso final o como recurso intermedio, es un bien económico, de manera que resulta aconsejable la introducción de criterios que doten de racionalidad a los procesos de elección respecto de los usos alternativos¹. Esta nueva visión sobre el agua ha venido

acompañada de un cambio en el modo de concebir la problemática que gira en torno a su gestión. Frente a las tradicionales políticas de oferta cuyo principal reflejo ha sido la construcción de pantanos y presas², se pasa en nuestros días a defender la necesidad de introducir de modo complementario otro tipo de medidas (ESTEVAN, 2000; DICKINSON, 2000): mejoras en infraestructuras tendentes a reducir las pérdidas en las redes³, programas de ahorro y concienciación ciudadana, programas de sustitución de recursos o medidas disuasorias que eviten el uso excesivo del agua.

Recibido: 08.03.2004. Revisado: 30.06.2004

e-mail: fcojose@ugr.es

Web: <http://www.ugr.es/local/fcojose>

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Investigación *Elaboración de las Cuentas del Agua en Andalucía*, financiado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

¹ El agua es un bien indispensable para la vida que tiene importantes connotaciones económicas, sociales y medioambientales (OCDE, 2003a).

² Parafraseando a CUERDO & al. (2001:78) el viejo paradigma expansionista basado en grandes obras de regulación y transporte —que de hecho dominó la práctica totalidad del siglo XX— parece batirse en retirada frente a una nueva concepción del agua y su gestión que poco a poco va ganando terreno.

³ Según la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS, 2002) las pérdidas en la red urbana son aproximadamente del 25%. Para su cálculo se emplea la siguiente expresión:

[(Agua suministrada a la red – Agua controlada por contador)/Agua suministrada a la red] × 100

En ámbitos académicos está extendida la concepción económica del agua, y se aboga de una manera decidida por la introducción de medidas que signifiquen mejoras en su gestión. *Sensu contrario*, más que una impresión, es una realidad que todavía queda mucho por hacer en el ámbito de la pragmática. Los políticos, aun convencidos de la necesidad de introducir innovaciones que impulsen un empleo más racional de los recursos hídricos, se muestran vacilantes a la hora de su incorporación.

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo *por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* sienta las bases sobre el tratamiento que ha de darse a la gestión de los recursos hídricos a efectos de cumplir con lo establecido en el artículo 174 del Tratado, que en temas de medio ambiente propone objetivos de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, así como la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Sin lugar a dudas, esta Directiva tendrá efectos en el modo de gestionar el agua a todos los niveles, y será un importante acicate para el quehacer político en próximos años.

En este artículo, tomando como referencia el principio de recuperación de costes del servicio, y los objetivos de racionalidad económica y protección medioambiental planteados en la citada Directiva, se hace una reflexión sobre las tarifas aplicadas en el servicio de abastecimiento de aguas en núcleos urbanos. El objetivo es plantear una serie de recomendaciones sobre la aplicación de tarifas del agua a efectos de cumplir con los requisitos de la norma comunitaria, sobre los que cada vez se muestra más sensible la comunidad internacional. Para abordar estas cuestiones se propone la siguiente estructura de trabajo. En el segundo apartado se hace una reseña sobre las formas jurídicas que permite el ordenamiento español para gestionar los servicios del agua en las ciudades. En el tercer apartado se introduce una nota crítica sobre el sistema de tarifas del agua en España. Posteriormente, en el cuarto

apartado, se proponen distintas medidas relacionadas con el sistema de precios para dotar de una mayor racionalidad al suministro del agua en las ciudades. Finalmente, se cierra el trabajo con un apartado que recoge las principales conclusiones de esta reflexión.

2. ¿QUIÉN GESTIONA LOS SERVICIOS DEL AGUA EN LAS CIUDADES?

El conjunto de los servicios del agua en las ciudades conforman el denominado *ciclo urbano del agua*. Son actividades de este ciclo la captación de agua, su tratamiento para garantizar la salubridad, el abastecimiento en baja (hogares, industria y otros organismos), la recogida de aguas residuales a través del alcantarillado, la depuración de aguas residuales y el vertido final al dominio público hidráulico.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece en el capítulo III que *el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*. Entre las competencias asignadas al municipio se citan el suministro de agua, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales⁴.

Tradicionalmente, la gestión de los servicios del agua ha sido llevada a cabo internamente desde los propios Ayuntamientos⁵. La intervención pública se ha justificado de diversas maneras: en primer lugar, se reconoce que el agua es un bien necesario para la vida cuya correcta provisión genera externalidades positivas, de manera que, además de ser un derecho individual, es provechoso para el interés general garantizar la universalización de los servicios de aguas bajo ciertas condiciones de salubridad⁶; en segundo lugar, al tratarse de un bien común, cuyos derechos de propiedad no están claramente definidos, la intervención pública puede erigirse en

⁴ En la normativa se especifica que todos los municipios, individualmente o de modo asociado, deben garantizar la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado.

⁵ Un apunte histórico sobre el servicio municipal de aguas en España puede verse en COMÍN (1991).

⁶ Las condiciones de salubridad del agua exigidas por el Gobierno español han sido recientemente modificadas por Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. Esta norma supone una adaptación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre de 1998.

garante de su correcta asignación, protección y conservación; y, en tercer lugar, existen importantes economías de densidad asociadas al suministro de agua, de manera que se está en presencia de un caso claro de monopolio natural, en el que la mejor opción es la existencia de un solo proveedor⁷. Bajo este escenario, una manera de garantizar la universalización del servicio, en condiciones adecuadas de salubridad y evitar abusos por posición de dominio en el mercado, es la gestión directa por parte del Ayuntamiento.

No obstante, la gestión de los servicios públicos locales no necesariamente ha de hacerse internamente desde los respectivos entes locales. Así, la propia Ley 7/1985 y el Real Decreto Legislativo, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, admite otras posibilidades bajo formas de gestión directa y gestión indirecta (FIG. 1).

FIG. 1. Formas de gestión de los servicios del agua previstos en el ordenamiento jurídico español

| Gestión directa | Gestión indirecta |
|------------------------|--|
| • Propia entidad local | • Empresa mixta |
| • Organismo autónomo | • Concesión |
| • Empresa pública | • Gestión interesada |
| | • Arrendamiento |
| | • Concierto con persona natural o jurídica |

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 13/1995 de Contratos de la Administración Pública y Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local.

En el caso de la gestión directa no solo existe la posibilidad de que el servicio sea diligenciado por la propia entidad local, sino que también se admite la creación de un organismo autónomo local o una sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca en exclusiva a la entidad local⁸. En la Administración Local, desde los ochenta, y con más intensidad desde principios del decenio de los noventa, se ha venido produciendo un proceso de externalización de ciertos servicios de competencia municipal. Una vía por la que

se ha optado es la creación de empresas de capital enteramente público: en estos casos se descongestiona la actividad del Ayuntamiento y se crea un organismo específico para la gestión del agua, dejando que el personal sito en las dependencias del consistorio centre sus esfuerzos en otras actividades que no son objeto de cesión. La creación de organismos autónomos y empresas municipales favorece la descentralización de actividades, en algunas ocasiones, paso previo al proceso privatizador en alguna de sus formas. Aunque su creación suponga una autonomía de actuación, sigue existiendo un control directo en la toma de decisiones importantes por parte del equipo de gobierno municipal.

Las distintas formas de intervención pública, tal y como mantiene ORTEGA (2002:49; 2003:207), están siendo objeto de revisión en nuestros días, y, de ellas, la provisión directa de bienes y servicios es la fórmula más cuestionada. Razones de índole económica, financiera y política están impulsando un proceso progresivo de privatización de actividades y empresas en distintos sectores, entre los que se encuentra la gestión del agua en las ciudades (CUERVO, 1986; ELNABOULSI, 2001). La gestión indirecta de los servicios del agua puede llevarse a cabo mediante concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento o sociedades mixtas legalmente constituidas cuyo capital pertenezca tan sólo parcialmente a la entidad local. Con carácter ordinario los contratos de gestión de servicios públicos se adjudicarán mediante sistema de concurso, por procedimiento abierto o restringido, y un período de tiempo limitado, con lo que se intenta fomentar la competencia en el sector⁹.

La cesión por parte del Ayuntamiento de las actividades del ciclo urbano del agua al sector privado, además de descargar la actividad municipal, presumiblemente, reduce los costes del servicio. En este caso, la mejora en la eficiencia puede venir motivada por la esperada competencia existente entre las empresas que deseen optar a la gestión del servicio, así como por la eliminación de las

⁷ El abastecimiento de agua es un caso típico de provisión en red. En estos casos no constituye una solución eficiente duplicar la red para introducir competencia en el sector, ya que implicaría igualmente una duplicación en costes de inversión que finalmente tendría que sufragar el usuario.

⁸ La legislación española contempla la posibilidad de asociación o unión de las corporaciones locales con entidades

públicas de diferente orden para gestionar algún asunto de interés común. Esta iniciativa la emprenden con frecuencia municipios de menor dimensión con lindes que buscan el aprovechamiento de las economías de escalas propias de la actividad.

⁹ En el contrato de gestión de servicios públicos se contempla la posibilidad de subcontratación, pero tan sólo cuando se trate de prestaciones accesorias.

rigideces y la falta de incentivos que, en muchas ocasiones, caracteriza a la iniciativa pública¹⁰. Como resultado del contrato, la empresa adjudicataria se compromete a ofrecer los servicios en los términos pactados con el equipo de gobierno municipal a cambio de una compensación económica que, dependiendo de la fórmula prevista, puede proceder de las arcas municipales o directamente desde los beneficiarios del servicio.

De las distintas vías de gestión indirecta, la empresa mixta se encontraría a medio camino entre la gestión pública y la completa privatización. La creación de esta modalidad societaria supone una privatización parcial de la actividad empresarial. La principal nota que añade la introducción del agente privado a la gestión es la profesionalización del servicio. El socio privado puede aportar el saber hacer y la experiencia de empresas que tienen tradición dentro del sector.

Las otras formas de gestión indirecta suponen la privatización total del servicio. Al tratarse de una actividad de provisión en red con importantes economías de densidad, esa transmisión significa pasar de un monopolio público a un monopolio privado, lo que requiere necesariamente la tutela por parte de las autoridades públicas. En el pliego de condiciones se deberá ser muy celoso a la hora de especificar las obligaciones a las que debe hacer frente el agente privado, con objeto de que el operador privado no se aproveche de alguna falta en el contrato.

La pregunta a la que habría que responder a partir de la experiencia es si necesariamente el cambio en la titularidad del servicio termina traduciéndose en una mejora en la eficiencia y un incremento en el bienestar social¹¹.

Respecto de la presumible superioridad de la empresa privada sobre la gestión pública habría que ser muy cauteloso y no concluir

que, necesariamente, la primera es más eficiente que la segunda. Para REES (1998) la privatización en el sector del abastecimiento y suministro de agua en núcleos urbanos no es la panacea, ya que su existencia no asegura por sí misma la desaparición de los fallos del estado. En estos casos es necesaria una regulación y un control que aseguren el mantenimiento de un escenario bajo el que se dé la competencia y existan incentivos que tiendan a fomentar la eficiencia de las empresas de suministro y saneamiento de aguas. También en esta misma línea, en los trabajos de HALL (1998) y LOBINA & *al.* (2000), se mantiene que dentro del sector de abastecimiento y saneamiento de aguas las empresas públicas no son necesariamente menos eficientes y operan con mayores costes que las empresas privadas¹². MORSE (2000) a partir del marco teórico de Hansmann para la propiedad, concluye que los servicios de suministro de agua deberían recaer en cooperativas de consumidores, ya que los costes del servicio serían inferiores en comparación con los obtenidos por la empresa capitalista. BANCE (2003) pone de manifiesto que los argumentos favorables a la concesión privada del servicio son poco sólidos. Según este autor, las particularidades de la relación contractual, la movilización de activos específicos, y la larga duración y el carácter incompleto de los contratos, exponen a las autoridades locales al oportunismo de los operadores privados.

Al margen del debate todavía abierto en torno a la superioridad en la gestión, lo cierto es que en el contexto internacional viene predominando en los últimos años una tendencia privatizadora en los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas, dándose un escenario variado sobre la propiedad y las formas en la gestión de estos

¹⁰ Para CUERVO (1995; 1997) el comportamiento de la empresa pública tiene como notas negativas las siguientes: *a)* ausencia de objetivos precisos; *b)* ausencia de controles externos a través del mercado de bienes y servicios; *c)* centralización del proceso de decisión con la consiguiente pérdida de responsabilidad y autonomía para los mandos intermedios; *d)* ausencia de exigencia sobre los resultados; *e)* es soporte del poder sindical, instrumento de fines políticos y fuente de empleo político.

¹¹ De acuerdo con ARGIMÓN & *al.* (1999) lo que realmente es determinante para la actuación empresarial es el marco de la competencia y la regulación y no la titularidad en sí. En entornos tradicionalmente considerados como no competitivos, los niveles de eficiencia parecen estar más condicionados por los niveles de competencia que pueda introducir el cambio regulatorio asociado al proceso

privatizador que al mero hecho de la titularidad (VICKERS & *al.*, 1988; GONZÁLEZ-PÁRAMO, 1995; CUERVO & *al.*, 1999). En sectores como el del agua un simple cambio en la propiedad de la empresa no garantiza la mayor eficiencia: en todo caso, cualquiera de las formas de privatización podría aumentar la eficiencia siempre y cuando se proceda previamente a liberalizar los mercados y a establecer sistemas de control que fomenten la competencia.

¹² En el trabajo de LOBINA & *al.* (2000) se encuentra evidencia, a partir de estudios de casos, de que en las empresas de abastecimiento y saneamiento de aguas existen problemas debidos a que se trata de un monopolio natural. Entre los fallos encontrados se citan las ineficiencias en la gestión, las restricciones a la competencia y la corrupción, los precios más elevados y la menor calidad del agua, y los problemas en el desarrollo de objetivos determinados.

servicios. Ejemplos de completa privatización se encuentran en Inglaterra y Gales, y en la República Checa; en Estados Unidos se da el caso del inversor-propietario; en países como Francia, Portugal, Hungría y Polonia, está extendida la fórmula de la concesión; mientras que todavía se encuentra la tradicional forma de gestión directa o delegada a gestores públicos en Bélgica, Dinamarca, Canadá, Grecia, Corea y Suecia, y en algunas áreas de Austria e Italia (OCDE, 1999a).

En España, según la AEAS (2002), las competencias en materia de agua se reparten casi al 50% entre la gestión directa y la gestión indirecta. Así, en el ámbito urbano, al 7% de la población le presta los servicios del agua la propia entidad local y al 45% una empresa pública, siendo ambas formas de gestión directa (FIG. 2). Por su parte, la empresa privada presta los servicios del agua al 36% de la población, y la empresa mixta al 11%.



FIG. 2. Población atendida bajo los distintos regímenes jurídicos de gestión de los servicios del agua en España (año 2000)

Fuente: Elaboración propia a partir de AEAS (2002).

3. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE TARIFAS EN EL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS EN LAS CIUDADES

En este apartado se apuntan algunas cuestiones relacionadas con el sistema de tarifas en el servicio de abastecimiento de agua en las ciudades. Las notas encierran una crítica sobre el sistema tarifario existente en España, tanto por lo que se refiere al procedimiento de revisión de tarifas como al nivel de precios del servicio de agua

en baja. A lo largo del apartado se tratan los siguientes temas: las formas jurídicas que permite la legislación española para el cobro del servicio de abastecimiento de agua en las ciudades; la relación entre la propiedad de la empresa y el precio del servicio; la falta de transparencia en la información contable; el cumplimiento del principio de recuperación de costes; y la falta de racionalidad económica de los precios del agua.

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la contraprestación económica que ha de satisfacer el beneficiario de los servicios de abastecimiento de aguas

En materia de ingresos que se obtienen estrictamente por la prestación del servicio de suministro de agua, los organismos tienen la posibilidad de aprobar el establecimiento de tasas, precios privados¹³. Sobre el respecto la actual normativa no es demasiado precisa, de manera que no existe unanimidad sobre la figura adoptada para fijar los precios del agua entre las distintas formas de gestión. En todo caso, parece quedar reservada la potestad de aprobación de tasas a las distintas formas de gestión directa, y la imposición de precios privados bajo régimen de intervención pública a las distintas formas de gestión indirecta.

En los distintos casos de gestión directa, al poder entenderse que los recursos obtenidos a cambio de la prestación del servicio son ingresos públicos de Derecho Público, y en virtud de lo expuesto en la Ley de Haciendas Locales, prevalece la idea de que la forma jurídica pertinente para la recuperación de costes es la tasa. Por su parte, los ingresos obtenidos por empresas mixtas o privadas no tienen carácter público, ya que dimanan de una relación contractual de derecho privado. Al tratarse de ingresos privados que no tienen reflejo en ninguna parte del presupuesto de la corporación local, es costumbre la aplicación de precios privados que, eso sí, están sujetos a la intervención administrativa.

Las diferencias más relevantes que se aprecian entre la imposición de tasas y la adopción de precios privados son:

¹³ Según la AEAS (2002), se aplican precios en algo más del 70% de los operadores urbanos, de manera que es la vía predominante para la aprobación de tarifas del agua en las ciudades.

1. Cuando se trata de tasas, basta con su aprobación en el pleno municipal, mientras que en el caso de precios privados, además de pasar por el pleno municipal, las tarifas han de ser aprobadas en la Comisión de Precios correspondiente para poder ser aplicadas¹⁴.
2. La segunda diferencia relevante es que las tasas tienen como objetivo la recuperación de costes, lo que supone un límite superior para los niveles tarifarios, mientras que en el caso de los precios privados no existe ese techo.
3. En tercer lugar cabe reseñar que ante el impago de una tasa el ente público puede recurrir a la vía de apremio para exigir el cobro e imponer un recargo del 20%, mientras que cuando se trata de impago en el precio privado no se puede acudir a la vía de apremio, existiendo, eso sí, la posibilidad de suspensión del servicio.

Finalmente, conviene aclarar que por los servicios de suministro de agua, tanto en gestión directa como en gestión indirecta, se aplica un 7% de IVA sobre el importe de la factura que recibe el usuario final, con independencia de que se aplique precio privado o tasa, mientras que, paradójicamente, en los servicios de saneamiento y depuración cuando los servicios los presta directamente el Ayuntamiento no se aplica el IVA.

3.2. La propiedad de la empresa y el precio del servicio

Una importante cuestión a tener en cuenta en materia de fijación de precios es la

¹⁴ Por lo que respecta a la aprobación de los precios del agua, cabe decir que para las empresas de abastecimiento de aguas la normativa prevé un doble control político-administrativo realizado a nivel local y autonómico. Y es que, de una parte, se trata de un servicio cuya competencia está reservada al ejercicio de las entidades locales y, de otra, es un servicio que está incluido en el Régimen de Intervención de Precios de las Comunidades Autónomas: 1. Elaborando un expediente de tarifas en el que se incorpore una memoria económica justificativa de la revisión solicitada, el Ayuntamiento iniciará el trámite de aprobación a instancias de la empresa concesionaria; 2. En su caso, el Pleno de la Corporación aprobará el sistema tarifario según considere que se trata de una tasa, precio público o simplemente precio; 3. El Pleno de la Corporación Local remitirá a la Secretaría de la Comisión de Precios de la Comunidad Autónoma un informe motivado sobre la modificación solicitada por la empresa concesionaria en el sistema tarifario, estableciendo de un modo exacto las cantidades o porcentajes de aumento estimados. El expediente de solicitud de revisión de tarifas deberá incluir una memoria económica justificativa de los nuevos precios que se proponen, el

diferencia de objetivos que guían la actuación del gestor público frente a las distintas posibilidades de gestión privada. En la primera de las situaciones no es un objetivo el ánimo de lucro y en la fijación de tarifas no se tiene en cuenta ninguna retribución para el capital u otros recursos propios, así como tampoco se practica la amortización técnica (SÁENZ DE MIERA, 2002: 82). Los ingresos por los servicios del agua deberán cubrir únicamente los gastos de explotación, las amortizaciones financieras y la parte de las inversiones en infraestructuras que se apruebe financiar con ingresos ordinarios. Frente a esta opción, las distintas formas de gestión privada pretenderán no sólo hacer frente a los distintos tipos de coste, sino también conseguir unos ingresos suficientes para obtener una rentabilidad por el riesgo de la empresa. En ausencia de un rendimiento económico-financiero, la iniciativa privada dejaría de tener sentido.

Planteado de este modo, si la eficiencia en la gestión fuera igual en el sector público que en el privado, las aspiraciones de retribución del capital llevarían necesariamente a que los precios fijados fueran superiores bajo las distintas formas de gestión privada. Tan sólo una mayor eficiencia que llevara asociados menores costes de explotación permitiría que la empresa privada pudiera obtener un rendimiento por su actividad, a la vez que mantener precios inferiores a los fijados por un ente público.

De otra parte cabe añadir que cuando la gestión es llevada de un modo directo por parte del Ayuntamiento, ya sea de modo

Certificado del Acuerdo Plenario por el que se hace constar la aprobación de las tarifas por la Entidad Local y, en caso de que se le dé la consideración de tasa o precio público, la Ordenanza Reguladora por la que se hace pública la decisión adoptada; 4. La Secretaría de la Comisión de Precios procederá al envío del expediente completo a la Consejería de Hacienda y Planificación, que en el plazo de 10 días hará de emitir informe; 5. La Secretaría de la Comisión de Precios enviará el expediente, junto con el informe de la Consejería de Hacienda y Planificación, a los vocales de la Comisión de Precios. La Comisión de Precios emitirá a su vez un informe que, aunque preceptivo, no será vinculante; 6. El expediente y los informes correspondientes se remitirán al órgano de decisión, que será el Consejo de Gobierno o, por delegación, un Consejero o a la propia Comisión de Precios; 7. Las tarifas finalmente aprobadas serán publicadas en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y entrarán en vigor, con carácter general, el día siguiente al de su publicación.

Para conocer el procedimiento y el modo de presentación de los expedientes de solicitud de revisión de tarifas en los servicios de abastecimiento de aguas, puede consultarse AEAS (1997) y FAMP (1998).

interno, ya sea a través de una empresa municipal, no han de existir controversias de importancia en el momento de fijar las tarifas. En estos casos lo normal es que prevalezcan prácticas continuistas de revisión de precios que tengan en cuenta la subida en la generalidad de impuestos de ámbito municipal, para lo que normalmente se tiene en cuenta la evolución del IPC. La cuestión es que en estos casos, más que criterios de racionalidad económica y de recuperación de costes por el servicio, prevalece la preocupación política de aprobar incrementos en las tarifas que tengan aceptación por parte de los ciudadanos-electores. Es en estas situaciones en las que existe una mayor proclividad a la concesión de subvenciones para el servicio de agua en las ciudades y a la aparición de una gestión deficitaria de los recursos hídricos a nivel municipal.

Por su parte, cuando la gestión es indirecta, y más cuando la totalidad del capital está en manos privadas, existe una tensión entre los intereses de la empresa y los intereses del Ayuntamiento. La primera, preocupada por cubrir el coste real del servicio que presta y por obtener un rendimiento razonable; el organismo local, más preocupado por aprobar una subida que no sea excesivamente elevada, para contentar a los ciudadanos. Como se advertía con anterioridad, la Corporación Local tenderá a imponer como referencia la evolución del IPC interanual, e intentará que la subida de tarifas no se aleje mucho de la subida experimentada por la generalidad de impuestos municipales.

El segundo control es realizado por la Comisión de Precios, que vuelve a inspeccionar de modo exhaustivo la revisión planteada de tarifas. Cuando el expediente de revisión de tarifas llega a la Comisión de Precios no basta con la existencia de un acuerdo previo entre empresa y Ayuntamiento. Esta Comisión está formada por representantes de las Administraciones autonómica y local, asociaciones de consumidores y usuarios, organizaciones empresariales y asociaciones sindicales. En su evaluación la Comisión de Precios tiene en cuenta igualmente la variación en el IPC, de manera que no exista una desviación excesiva, así como la justificación de los aumentos en las tarifas por encima de esa referencia. Subidas propuestas por encima de

la evolución del IPC habrán de justificarse en el expediente de revisión mediante la mejora o ampliación de los servicios prestados por el operador urbano, como puede ser la construcción de depuradoras o la conservación y creación de nuevas redes de abastecimiento y saneamiento.

Este modo de actuar en la revisión de las tarifas conduce a que, más que una política de precios, predomine una imposición de precios políticos, que deja en un segundo plano los criterios económicos¹⁵ —lo que ocurre tanto en el caso de la gestión pública como en el caso de la empresa privada—.

3.3. La falta de transparencia informativa

En materia de fijación de precios del agua, un problema añadido es que no existe obligación por parte de las empresas de abastecimiento de aguas y saneamiento de llevar una contabilidad de costes que permita discernir claramente cuáles son los gastos en que incurre la empresa para realizar las distintas actividades del ciclo urbano del agua. Es cada vez más habitual que un mismo operador urbano se responsabilice de todas las actividades que comprende el ciclo integral del agua, básicamente, tratamiento de aguas para que sean aptas para el consumo humano, suministro domiciliario, saneamiento y depuración. A ello habría que añadir que, en no pocos casos, estas empresas, además de actuar en las distintas fases del ciclo integral del agua, también se dedican a otras actividades, principalmente relacionadas con los servicios de recogida, incineración y eliminación de basuras.

En la actualidad estas empresas tienen obligación de presentar los estados contables de acuerdo con una normativa específica, que supone un desarrollo del Plan General de Contabilidad. Por Orden Ministerial de 10 de diciembre de 1998 se aprobaron las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas del sector de abastecimiento y saneamiento de aguas. Como consecuencia de su aplicación es posible la obtención de cierta información económica de estas entidades desglosada

¹⁵ Como mantiene BERNALDO DE QUIRÓS (2001: 263) *las autoridades locales se muestran muy reacias a elevar los precios del agua por su coste político.*

según se trate de actividades de distribución de agua o de saneamiento. Por tanto, aunque no para todos los registros contables, para algunas operaciones se puede obtener información precisa atribuible a una u otra actividad. No obstante, para que de hecho pudiera plantearse una total y exacta división de las operaciones relacionadas, las empresas tendrían que llevar una contabilidad de costes. En esta misma Orden, en el apartado 11 de la Introducción, se propone como recomendación que las empresas realicen una contabilidad de costes, pero no se obliga, de modo que, tal y como ponen de manifiesto ALVARADO & *al.* (2000) y CARIDAD & *al.* (2002), aunque recomendable, no es práctica habitual.

Resulta paradójico, por tanto, que las empresas tengan que presentar sistemas tarifarios independientes para las actividades de abastecimiento, saneamiento y depuración¹⁶, y, por tanto, expedientes de revisión de tarifas para cada caso, y, sin embargo, no se obligue a llevar un control exhaustivo sobre el destino y valoración de los recursos en la empresa por medio de una contabilidad de costes.

3.4. ¿Realmente se cumple con el principio de recuperación de costes?

En la Directiva 2000/60/CE se establece que los Estados miembros deberán tener en cuenta el principio de recuperación de costes en los servicios relacionados con el agua, incluidos los medioambientales y los relativos a los recursos¹⁷. Con fecha límite de 2010 se solicita que la política de precios del agua sea capaz de incentivar un uso más eficiente de los recursos hídricos, y una contribución de los distintos usuarios del agua —industria, hogares y agricultura— a la recuperación de los costes

¹⁶ Para saneamiento y depuración se suele aprobar un único sistema tarifario.

¹⁷ Sobre esta cuestión puede consultarse el trabajo de ROGERS & *al.* (1998).

¹⁸ Según AEAS (2002), teniendo en cuenta los estados contables de las empresas, un 82% de la población cubierta por la encuesta es abastecida por operadores que al menos cubren con sus tarifas las compras, los gastos y las provisiones por el servicio. SÁENZ DE MIERA (2002) cuestiona la información ofrecida por AEAS, al entender que el grado de autofinanciación de los servicios vía tarifas es considerablemente menor. PORTA (2001), expone que los ingresos tarifarios del sector no son suficientes para recuperar íntegramente todos los costes del servicio.

¹⁹ Esta situación ocurre de modo principal cuando la gestión se lleva a cabo desde el propio Ayuntamiento.

relacionados con los servicios del agua.

Con independencia de la crítica hecha a los intereses que dominan el proceso de revisión de tarifas, y la falta de transparencia que supone para el mismo proceso la ausencia de obligación y costumbre en la llevanza de una contabilidad de costes, la cuestión es que la praxis en materia de revisión de precios conduce a situaciones no deseables desde el punto de vista del principio de recuperación de costes. Es de sobra conocido que los ingresos tarifarios no son siempre suficientes para cubrir los costes de explotación de los servicios del agua en las ciudades¹⁸, de manera que en algunos casos se mantienen subvenciones directas al servicio, mientras que en otros las empresas tienen que asumir pérdidas, al verse obligadas a realizar acciones de mejora en cumplimiento del contrato, no pudiendo, sin embargo, trasladar a los beneficiarios esos mayores costes, vía incremento de tarifas¹⁹.

De modo añadido, habría que decir que el desequilibrio financiero se agravaría aún más si, tal y como pone de manifiesto SÁENZ DE MIERA (2002: 177), se tuviera en cuenta que existe un sistema de subvenciones implícitas al consumo de agua. Por ejemplo, en el último decenio se han recibido importantes ayudas de la Administración para la infraestructura hidráulica, de manera que su financiación ha sido soportada por los contribuyentes, y no por los usuarios finales del agua; además, el agua en alta recibida por las entidades locales está también subvencionada, de modo que no se carga al consumidor de agua por el coste real del servicio²⁰. Si al menos una parte de los costes de la inversión en infraestructuras que son objeto de subvención, o son financiadas directamente por la Administración, recayeran sobre las generaciones actuales de consumidores²¹ y el

²⁰ Como mantiene ESTEVAN (2000), los precios del agua en alta son de un modo general bajos, lo que desincentiva la aplicación de medidas de ahorro y eficiencia. CUERDO Y RAMOS (2001:81) manifiestan que la no traslación de los gastos de gestión a los usuarios en alta tiende a alimentar un círculo vicioso sostenible, ya que el bajo coste del agua estimula el mayor uso del recurso lo que a su vez provoca mayores esfuerzos por el lado de la oferta. Para EMBID (2001: 201) difícilmente se puede defender que las distintas figuras tributarias permitan resarcirse del coste real de los servicios del agua.

²¹ No todo el coste de la inversión tendría que recaer sobre los consumidores actuales, ya que los beneficios de la inversión presente también se dejarán notar en generaciones venideras.

agua en alta se transfiriera a los operadores urbanos a su coste real, los servicios del agua en las ciudades alcanzarían precios superiores.

Según la OCDE (1999a) para cumplir con el principio de recuperación de costes todavía nos queda un largo camino que recorrer. En la FIG. 3 se muestra para diversos países de la OCDE la ratio entre el precio pagado por el agua de uso doméstico y el precio que se debería pagar para recuperar los costes del servicio y el mantenimiento de la red de agua.

FIG. 3. Ratio entre el precio pagado por el agua para consumo humano y el precio que se debería pagar para recuperar los costes del servicio y mantener la red

| País | Ratio |
|-------------|-------|
| Portugal | 18% |
| Grecia | 19% |
| España | 25% |
| Corea | 67% |
| Francia | 73% |
| Alemania | 83% |
| Dinamarca | 89% |
| Reino Unido | 92% |

Fuente: OCDE (1999a).

3.5. Un apunte sobre la racionalidad económica de las tarifas: los precios del agua en España en el contexto de la OCDE

La Comunicación de la Comisión *Política de Tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos* [COM (2000) 477 final] plantea que las tarifas deben estar directamente relacionadas con las cantidades de agua consumidas o con la contaminación generada, lo que debería suponer un incentivo para usar el recurso de un modo

²² La principal crítica que han recibido la Directiva Marco de Aguas y la Comunicación de la Comisión en esta materia es la falta de concreción sobre la consideración de los costes a tener en cuenta para la fijación de las tarifas. En este sentido, principalmente problemática se antoja la determinación de los costes medioambientales (EMBID, 2001: 207). Además, como mantiene PORTA (2001: 150) se ha difundido que en el año 2010 todos los usos del agua serán facturados a su coste real, pero de la interpretación de dicho artículo se deduce una gran flexibilidad para su aplicación. De una parte, en la Directiva se explicita que

más eficiente y de un modo menos agresivo para el medio ambiente.

Un precio directamente relacionado con las cantidades de agua utilizadas o con la contaminación producida permitirá garantizar que la tarificación constituya para los consumidores una incitación clara que les anime a usar mejor el agua y reducir la contaminación²².

En definitiva, los sistemas tarifarios no solo deben permitir la obtención de unos ingresos suficientes para hacer frente a todos los costes en que se incurre para prestar los servicios de agua, sino que también deben procurar un uso más racional del agua, lo que significa optar por los usos que presenten mayores rendimientos, evitar el despilfarro, asegurar la provisión en épocas de demanda punta y contribuir a la protección medioambiental. Por tanto, ya no se trata de esgrimir como argumento el equilibrio financiero, sino motivos de racionalidad económica, conservación del recurso y protección medioambiental.

Entre los distintos países de la OCDE las estructuras de precios y los niveles varían considerablemente, debido a diferencias en la disponibilidad del recurso, en la demanda y en los modelos institucionales y culturales (OCDE, 1999a). Al establecer una comparación entre los precios del agua en núcleos urbanos en el contexto europeo, se aprecia la incongruente situación que presenta España en términos económicos y de sostenibilidad del recurso. Llama la atención que el precio del agua en las ciudades españolas sea más bajo que el que presentan países del norte de Europa en los que hay mayores precipitaciones medias y donde, por tanto, hay un problema menos acuciante de escasez relativa de los recursos hídricos (FIG. 4). Se da la circunstancia de que en España, país en el que existe un mayor problema de escasez relativa del

hay que cumplir con el principio de recuperación de costes, pero por otra, se matiza que los Estados miembros no cumplirán la Directiva en caso de que al obviar la aplicación de dicho principio para un determinado uso del agua no se comprometan los fines propuestos en la Directiva. En términos más globales, FERNÁNDEZ (2001: 6) pone de manifiesto la necesidad de especificar los servicios a tener en cuenta y el cálculo de sus costes, teniendo en cuenta métodos de valoración que contemplen no sólo el coste de las infraestructuras hidráulicas, sino todas las acciones financiadas por cualquier Administración Pública.

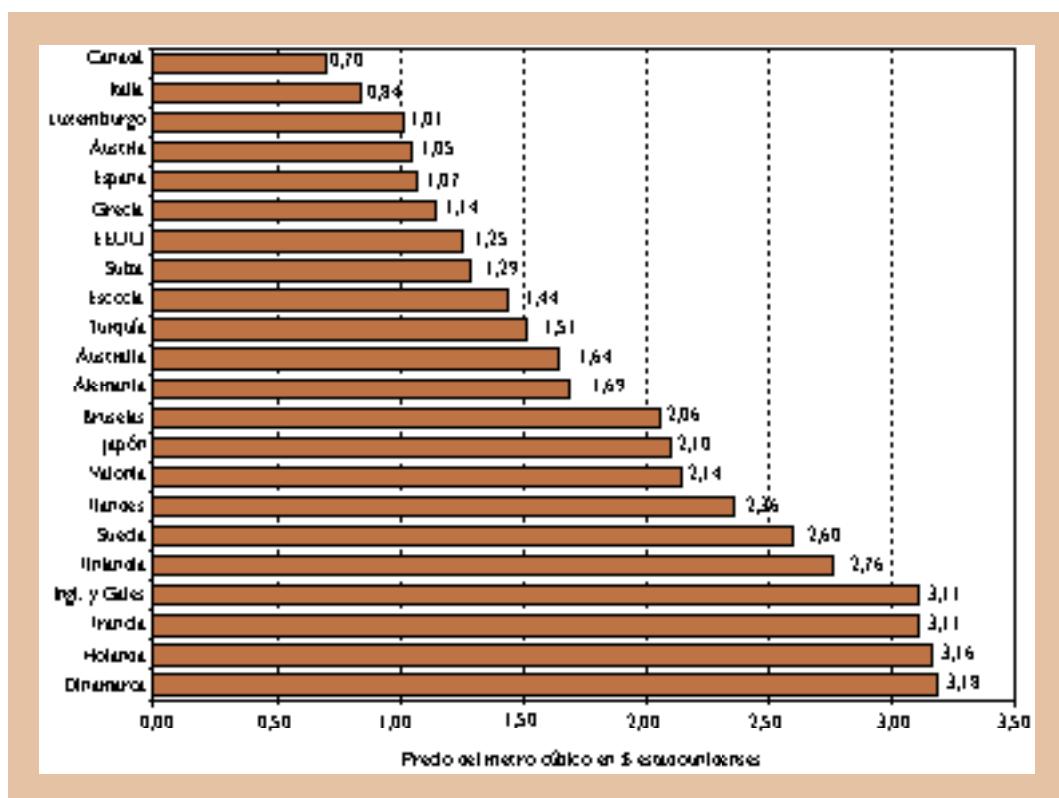


FIG. 4. Precio medio del metro cúbico de agua en algunos países de la OCDE*

* En el caso de Bélgica se daba información por regiones (Flandes, Bruselas y Valonia).

Nota: Los datos hacen referencia a varios años, si bien predomina la información existente en 1997.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCDE (1999b).

recurso, se aplican casi los precios más bajos en toda la OCDE y, a la vez, se consume por habitante una mayor cantidad de agua (OCDE, 1999b).

No es de extrañar, por tanto, que recientemente desde la OCDE (2003b) se reclame a las autoridades españolas poner un mayor énfasis en las políticas de demanda, señalando entre otras cuestiones la necesidad de ser más estrictos en la aplicación del principio del pago por el uso de los servicios del agua, e imponer medidas que estimulen la conservación del recurso y su uso racional.

Si se hace una recapitulación de lo visto en este apartado, se descubren un buen número de cuestiones relacionadas con el sistema de tarifas en el servicio del agua en las ciudades merecedoras de un debate en profundidad: ¿Es conveniente la unificación en el sistema elegido para la aprobación de las tarifas del agua?, ¿tasa o precio?, ¿cómo se podría procurar una transición que nos lleva de la aprobación de precios políticos hacia precios

que cumplan con la norma comunitaria?; ¿cómo afecta realmente la titularidad de la empresa en la eficiencia del servicio y en los precios?; ¿sería conveniente obligar a que los operadores urbanos del agua lleven una contabilidad de costes?; ¿qué actividades habría que considerar para aplicar el principio de recuperación de costes?; y, finalmente, cuestión sobre la que se va a incidir en el siguiente apartado, ¿qué medidas podrían adoptarse para dotar de una mayor racionalidad al proceso de distribución de agua en las ciudades?

4. ¿QUÉ MEDIDAS TARIFARIAS PODRÍAN PROPONERSE PARA INCENTIVAR EL USO MÁS EFICIENTE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL ÁMBITO URBANO?

Como se advertía en la introducción, cada vez con mayor énfasis se apuntan

medidas por el lado de la demanda para hacer un uso más eficiente de los recursos hídricos. Entre estas medidas habría que considerar seriamente el establecimiento de cambios en los sistemas de precios. La propuesta, básicamente, consistiría en elevar el precio medio del metro cúbico de agua para las distintas actividades, lo que supondría una reducción del consumo — principalmente en los casos en los que la elasticidad precio de la demanda fuera mayor en términos relativos²³ —, contribuiría a la protección medioambiental, y permitiría contar con recursos extraordinarios con los que poder atender necesidades de financiación para la inversión en infraestructuras. CABRERA (2000: 57) se expresa de un modo muy claro,

cuanto más fielmente se repercutan los costos reales de gestión de un abastecimiento en el importe final del recibo que paga el usuario, el abastecimiento tenderá, de manera natural, a mejorar su gestión.

Según ROGERS & *al.* (2002) los efectos de una subida de precios son muy diversos y favorecen la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad del recurso. Más concretamente, estos autores enumeran una relación de efectos, más o menos conocidos, como consecuencia de variaciones en las políticas de precios: 1. Un aumento de precios reduce la demanda, ya que los bienes sustitutivos serán en términos relativos más baratos, aumentan las posibilidades para el ahorro y se producen cambios en las preferencias por el consumo; 2. El aumento de precios puede provocar aumentos en la

²³ Tomando en consideración los estudios realizados que presentan estimaciones sobre el valor de la elasticidad precio de la demanda, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La mayoría de los estudios concluyen que las elasticidades demanda precio tienen signo negativo, tal y como predice la teoría, con valores comprendidos entre 0 y 1. Esto es, la curva de demanda del agua es relativamente inelástica, de manera que aumentos en los precios implican aumentos proporcionalmente menores en los niveles de consumo de agua. El consumo de agua para el funcionamiento fisiológico es el más inelástico. Cuanto mayor es la necesidad sentida por un bien, menor es la reacción de la demanda ante variaciones en el precio.
2. Las elasticidades precio de la demanda dependen de factores como la estación del año y los propios objetivos del consumidor. Un determinante del valor de la elasticidad es la escasez o abundancia del recurso, siendo más elevado en situaciones de escasez, para los que normalmente los precios del agua son más elevados. En los meses de invierno los

oferta, ya que se cuenta con mayores medios para proyectos marginales de infraestructuras y porque existen mayores incentivos para reducir las pérdidas de agua; 3. Los aumentos de precios facilitan la reasignación de los recursos entre los sectores, desde los menos a los más productivos, y, desde usos alejados de la corriente, a usos cercanos a la fuente de abastecimiento; 4. Los aumentos en los precios impulsan la sostenibilidad del recurso, ya que se reduce su demanda y disminuye la contaminación debido a las técnicas de reciclaje del agua industrial.

En materia de precios en el ámbito urbano, podrían tomarse como recomendaciones las siguientes propuestas:

1. En primer lugar, sería necesario establecer un debate que aúne a representantes de todos los niveles que intervienen en la gestión del agua, para analizar los costes de obtención y conservación de los recursos hídricos, incluidos los referidos a infraestructuras²⁴. Una cuestión clave sería llegar a determinar cómo ha de financiarse la infraestructura hidráulica²⁵. Sería necesario resolver cuanto antes el modo en que habría que repartir las cargas de la inversión real entre los contribuyentes y/o los usuarios finales del agua, y entre las generaciones actuales y/o las generaciones venideras.
2. En segundo lugar, debido a la situación de cuasi monopolio con que se prestan los servicios de agua en las ciudades, sería conveniente introducir mejoras en el proceso de control de los precios del agua cobrados a los consumidores. El objetivo sería

valores de la elasticidad precio de la demanda son más bajos que en los meses de verano; de igual modo, en regiones con más precipitaciones el valor de la elasticidad precio de la demanda es menor que en regiones áridas. Por otra parte, se comprueba que los valores de la elasticidad precio de la demanda son superiores en el sector industrial (en torno a -0,3 según la OCDE) que en el consumo de las familias (valores medios de -0,1).

²⁴ El que fuera presidente de AEAS, don Fernando Porta, presenta una propuesta a tener en cuenta que considera costes del servicio, ambientales y del recurso. Se pregunta en el texto si habría que incluir parte de las infraestructuras de interés general en el precio del agua.

²⁵ En relación con la obra hidráulica, la OCDE (2003c) mantiene que los proveedores de servicios del agua deberían obtener unos ingresos suficientes para cubrir sus gastos recurrentes, desarrollando políticas sostenibles de recuperación de costes a largo plazo. Entre los costes recurrentes habría que considerar los costes financieros y operativos, así como los costes de renovación de la infraestructura existente.

garantizar que los precios reflejen realmente los costes financieros del servicio y no escondan una gestión ineficiente del servicio. Para conceder una mayor transparencia a los procedimientos de revisión de tarifas debería exigirse a las empresas la llevanza de una contabilidad de costes que permita discernir claramente la asignación de recursos a cada actividad y su valoración económica.

3. En tercer lugar, los sistemas de precios deberían ser transparentes y de fácil comprensión para que el usuario tome conciencia de que el agua es un bien económico y que, por tanto, debe hacerse un uso racional del mismo. Las subidas de precios deben ir acompañadas de campañas de concienciación a los ciudadanos. Se debe enfatizar que el agua es un bien escaso, de manera que hay que hacer un uso eficiente del recurso, y que las mejoras en los servicios llevan asociados un sobrecoste que ha de pagar el beneficiario. Asimismo, debe abandonarse progresivamente la práctica de subsidiar los servicios del agua.

4. En cuarto lugar, habría que generalizar los sistemas de precios crecientes con el consumo de agua. De hecho, en España, según AEAS (2002), el sistema tarifario predominante está compuesto por dos cuotas (sistema binomio): una fija de servicio y otra que varía con el consumo. La parte variable, normalmente creciente, con tres bloques para usos domésticos y dos bloques para usos industriales. Los bloques crecientes se aplican en un 70% de municipios cuando se trata de usos domésticos y en un 58% en usos industriales²⁶. Queda por tanto un amplio margen para hacer extensiva la aplicación de sistemas tarifarios con precios crecientes por bloques.

5. En quinto lugar, habría que seguir impulsando la instalación de contadores individuales de consumo de agua, lo que facilita la aplicación de tarifas relacionadas con los consumos. La introducción de medidores individuales de consumo resulta efectiva para reducir el consumo de agua. Según la OCDE (1987), a partir de estimaciones realizadas en distintos países, la introducción de medidores individuales

conlleva una reducción media del consumo de agua cifrado en un 25%. En el área metropolitana de Barcelona la introducción de medidores y el cambio de sistema tarifario a bloques con precios progresivamente más elevados supusieron una reducción en el consumo de cerca del 17% en el 75% de los casos (MAYERS, 1996); en Malvern (Reino Unido) la introducción de medidores redujo el consumo en torno al 6% (TWORT & *al.*, 1994). En Abu Dabi los cambios en los mecanismos de precios hacia tasas por volúmenes consumidos resultó en una disminución del 29% en el consumo de agua, en el 73% de las familias que tenían medidores individuales de consumo en sus casas (ABU QDAIS & *al.*, 2001).

6. En sexto lugar, sería recomendable adoptar medidas que incidan principalmente en la capacidad de demanda de los grandes consumidores. Gestionar medidas dirigidas a unos pocos consumidores que demandan una gran parte del agua urbana puede significar un elevado ahorro en las cantidades consumidas. Este comentario sería aplicable al caso de la industria, ya que para este uso la elasticidad precio de la demanda es relativamente más elevada, al poder plantearse más posibilidades de sustitución con el reciclado y el ajuste de los procesos de producción (VERGÉS, 1998: 54).

7. Finalmente, en séptimo lugar, sería conveniente la aprobación de sistemas tarifarios que tuvieran en cuenta las situaciones de escasez relativa de los recursos hídricos en determinadas épocas del año. La aplicación de sistemas tarifarios estacionales supondría la imposición de precios más elevados del agua en los meses de demanda punta.

En el caso español, esta última medida sería especialmente interesante en aquellas zonas que presentan problemas de escasez relativa durante ciertos meses del año. Una elevación de precios en los meses de más demanda puede constituir una señal añadida para que el consumidor tome conciencia de que el agua es un bien escaso, y crear el incentivo suficiente para que se haga un uso racional del mismo. Esta medida podría suponer una penalización generalizada para todas las familias que pertenezcan al ámbito de influencia para el que se elevan las tarifas en los meses de demanda punta, si bien

²⁶ Estos porcentajes bajan considerablemente cuando se trata de tarifas cobradas por actividades de alcantarillado y saneamiento.

debería dejarse notar en mayor medida en aquellas familias que hacen un uso extraordinario para regar los jardines, realizar actividades de baldeo y el llenado de piscinas²⁷. El uso de agua para estas actividades no es indispensable para la vida, como el que se hace para saciar la sed y el aseo personal, de manera que estaría económica y socialmente justificada la aplicación de unos mayores precios. Habría que añadir, en este sentido, que a medida que se asciende en niveles de consumo de agua, y por tanto en la escala tarifaria, la demanda tiende a ser menos inelástica, por lo que una subida de precios implica un mayor ahorro del bien.

Una forma de aplicar estos sistemas estacionales sería elevando el precio del agua para todos los bloques de consumo (FIG. 5).

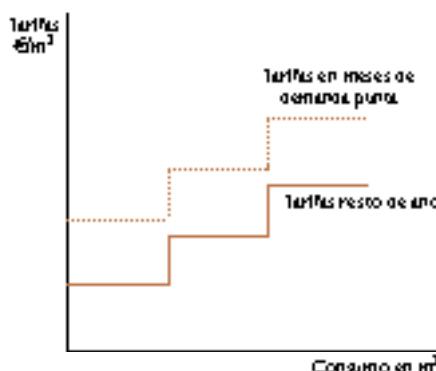


FIG. 5. Sistema de tarifas en bloques crecientes con el consumo teniendo en cuenta la estación del año (I)

La segunda opción planteada, aunque con un menor efecto para los niveles de consumo de agua, tendría mucha mejor aceptación social, de manera que su aplicación plantearía menos dificultades en el ámbito político. En los meses de demanda alta se respetarían los precios para los dos primeros bloques de consumo, dejando la subida de precios para el último de los bloques (FIG. 6). De este modo se aplicarían las mismas tarifas en niveles bajos de consumo en los que el agua es un bien necesario, y cuando se

²⁷ DANDY & al. (1997) mantienen que una parte significativa del consumo de agua es discrecional y más sensible a una subida de precios, este sería el caso del agua para riego de los jardines y el agua para llenar las piscinas en verano.

pase de un cierto nivel considerado mínimo vital, el precio marginal será aún mayor a fin de gravar el uso extraordinario que pueda hacerse de este bien. Sobre el papel este mayor precio del agua recaería sobre las rentas más elevadas.

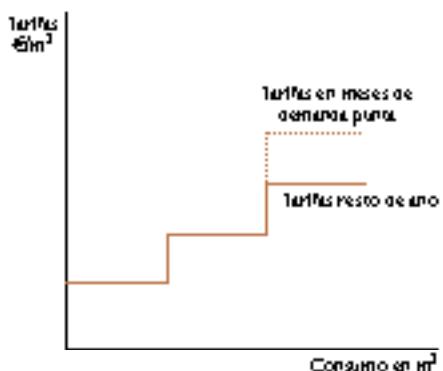


FIG. 6. Sistema de tarifas en bloques crecientes con el consumo teniendo en cuenta la estación del año (II)

Una medida alternativa a las anteriores consistiría en elevar los precios en todos los tramos, pero más en términos proporcionales conforme se asciende en la escala (FIG. 7). Sería un modo de concienciar sobre la limitación del recurso a todos los usuarios en los meses en que es más evidente el problema de escasez, manteniendo, no obstante, una mayor penalización a las familias que hacen un uso extraordinario del recurso, es decir, en aquellos casos en que el agua no constituye un bien de primera necesidad.

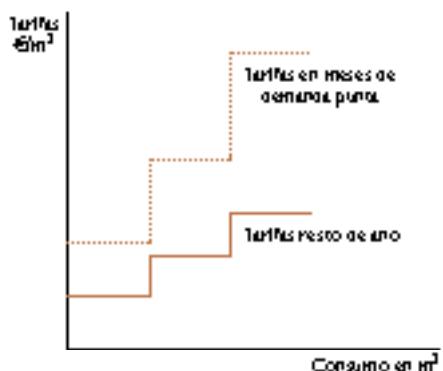


FIG. 7. Sistema de tarifas en bloques crecientes con el consumo teniendo en cuenta la estación del año (III)

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El agua es un bien indispensable para la vida que presenta importantes connotaciones de tipo económico, social y medioambiental. La consideración conjunta de estas características invita a introducir criterios de racionalidad económica en el sector del agua que promuevan una mayor eficiencia en los usos alternativos, garanticen el suministro en ciertas épocas del año, y contribuyan a la conservación medioambiental. Frente a tradicionales políticas de oferta plasmadas en la construcción de pantanos y presas, en la actualidad existe un consenso, al menos en términos académicos, sobre la necesidad de introducir medidas que incidan sobre la demanda de los recursos hídricos. Por el lado de la demanda, la elevación del precio del metro cúbico de agua para los distintos usos alternativos se vislumbra como una opción que, a tenor de lo planteado en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, *por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*, terminará por ser una realidad en próximos años.

Es indudable que las actuales tarifas cobradas por los servicios del agua son insuficientes para cubrir los costes relacionados, a la vez que no son capaces de incentivar el uso racional del recurso. Por lo que se refiere al principio de recuperación de costes, habría que decir que en algunos casos se subvenciona de un modo directo la actividad; en otros, los organismos locales o las empresas municipales asumen las pérdidas de la gestión, y en todos los casos no se refleja realmente el coste del agua, en primer lugar porque su precio en alta ya está de por sí minusvalorado, y en segundo lugar porque las subvenciones y financiación directa de la administración pública a la obra hidráulica implican que soporte el coste de las obras el contribuyente, y no el usuario final del agua.

Además, y con independencia del principio de recuperación de los costes reales del servicio, es evidente que los precios del agua no fomentan el uso racional del recurso. Existe una tendencia generalizada a hacer un uso desmedido del agua, lo que en buena medida se debe a que los precios no reflejan realmente su valor. La gestión del recurso está lejos de ser eficiente desde el punto de

vista económico, y es insostenible desde el punto de vista medioambiental (SÁENZ DE MIERA, 2002: 65). Si verdaderamente se quisiera introducir un medio disuasivo al mal uso del recurso, los precios tendrían que ser más elevados y presentar una mayor progresividad. Los costes a los que tienen que hacer frente las familias para el pago del recibo del agua son tan bajos en relación a su restricción presupuestaria que no importa recibir un importe elevado en la factura cuando se abusa del recurso debido a la realización de actividades de baldeo, riego de jardines y llenado de piscinas. El bajo precio del agua favorece su despilfarro.

La Directiva 2000/60/CE y la Comunicación COM (2000), 477 final, no dejan lugar a dudas de que la tendencia generalizada en los países de la Unión Europea será la de cobrar unos mayores precios por los distintos servicios del agua. La financiación de los servicios del agua se irá transfiriendo progresivamente desde los contribuyentes hacia los usuarios finales, a pesar de las reticencias políticas existentes. En España existe un amplio margen para justificar una elevación de los precios medios; en todo caso, la celeridad y la intensidad con que se dé el proceso dependerá de las voluntades políticas. Para superar la barrera política hay que abandonar de una vez por todas la idea equivocada de que por los servicios del agua se cobra un impuesto que tan solo ha de ser actualizado según la evolución del IPC. En primer lugar, habría que recordar que el agua es un bien escaso al que hay que asignar un precio, y en segundo lugar cabe añadir que el transporte de ese bien en condiciones idóneas de salubridad a los usuarios finales es un servicio que igualmente ha de cobrarse al beneficiario.

No puede olvidarse que en este artículo hemos centrado la atención únicamente en el caso de los servicios del ciclo integral del agua en núcleos urbanos. El agua cuyo destino final es el ámbito urbano, ya sea doméstico o industrial, supone tan sólo un 20% de los usos del agua, el restante 80% tiene como destino el sector agrario. La conclusión es evidente, las medidas que puedan aprobarse en el ámbito urbano carecerán de sentido si no encuentran reflejo en el ámbito agrario. Además, sería realmente injusto que todo el coste de la corrección tuvieran que soportarlo los

hogares y la industria, cuando el punto de partida presenta ya de por sí una clara situación de desequilibrio —es de sobra

conocido que el agua para usos agrarios está fuertemente subvencionado—. Pero ese es ya otro tema.

BIBLIOGRAFÍA

- ABU QDAIS, H. A. & H. I. AL NASSAY (2001): «Effect of pricing policy on water conservation: a case study», *Water Policy*, 3, 207-214.
- AEAS (1997): *Actualización del manual para la confección de estudios de tarifas en los servicios de abastecimiento de agua*, Madrid.
- (2002): *Suministro de agua potable y saneamiento en España (2000). VII encuesta nacional de abastecimiento, saneamiento y depuración*, Madrid.
- ALVARADO, M. & C. A. FERNÁNDEZ & P. MIÑAMBRES & A. MORENO (2000): «El abastecimiento y saneamiento del agua en España: análisis del plan contable sectorial», *Técnica Contable*, mayo, 363-381.
- ARGIMÓN, I. & C. ARTOLA & J. M. GONZÁLEZ PÁRAMO (1999): «Empresa pública y empresa privada: titularidad y eficiencia», *Moneda y Crédito*, 209, 45-93.
- BANCE, P. (2003): «Opening up public services to competition by putting them out to tender. An evaluation», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74, 1, 33-61.
- BERNALDO DE QUIRÓS, L. (2001): «Un mercado para el agua», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 247-275, Madrid.
- CABRERA, E. (2000): «Estado general de los abastecimientos de agua en España», en A. ESTEVAN & V. VIÑUALES (comps.), *La eficiencia del agua en las ciudades*, Fundación ecología y desarrollo. Nueva cultura del agua, 53-92, Zaragoza.
- CARIDAD, J. M. & I. MORENO (2002): «La información contable de las empresas suministradoras de agua», *Partida Doble*, 132, abril, 16-27.
- COMÍN, F. (1991): «Las empresas de servicios públicos municipales», en F. COMÍN & P. MARTÍN ACEÑA (dir.), *Historia de la empresa pública en España*, Espasa Calpe, Biblioteca de Economía, Serie Estudios, 283-330, Madrid.
- & P. MARTÍN ACEÑA (dir.) (1991): *Historia de la empresa pública en España*, Espasa Calpe, Biblioteca de Economía, Serie Estudios, Madrid.
- CUERDO, M. & J. L. RAMOS (2001): «Economía del agua y gestión hidrológica sostenible: reflexiones en torno al caso español», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 77-120, Madrid.
- CUERVO, A. (1986): «La privatización de la empresa pública, "la nueva desamortización"», *Papeles de Economía Española*, 27, 331-340.
- (1995): «El proceso de privatización de las empresas públicas españolas», *Economistas*, 63, 6-13.
- (1997): *La privatización de la empresa pública*, Encuentro Ediciones.
- & M. VILLALONGA (1999): «Privatización y eficiencia empresarial. Hacia un modelo explicativo a nivel de empresa», *Economía Industrial*, 328, 29-42.
- DANDY, G. & T. NGUYEN & C. DAVIES (1997): «Estimating residential water demand in the presence of free allowances», *Land Economics*, 73, 1, 125-139.
- DICKINSON, M. A. (2000): «La conservación del agua en Estados Unidos: los avances de una década», en A. ESTEVAN & V. VIÑUALES (comps.), *La eficiencia del agua en las ciudades*, Fundación ecología y desarrollo, Nueva cultura del agua, 185-204, Zaragoza.
- ELNABOULSI, J. C. (2001): «Organization, management and delegation in the french water industry», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72, 4, 507-547.
- EMBID IRUJO, A. (2001): «Aspectos jurídicos de la economía del agua en España. Algunas reflexiones», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 197-208, Madrid.
- ESTEVAN ESTEVAN, A. (2000): «Planes integrales de gestión de la demanda de agua», en A. ESTEVAN & V. VIÑUALES (comps.), *La eficiencia del agua en las ciudades*, Fundación ecología y desarrollo, Nueva cultura del agua, 143-184, Zaragoza.
- & V. VIÑUALES (2000) (comps.): *La eficiencia del agua en las ciudades*, Fundación ecología y desarrollo, Nueva cultura del agua, Zaragoza.
- FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (1998): *Guía para la elaboración del expediente de solicitud de revisión de tarifas en los servicios de abastecimiento de agua de Andalucía*, FAMP y Junta de Andalucía, Sevilla.
- FERNÁNDEZ, P. (2001): «Economía del agua. Algunos aspectos económicos de la Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 3-8, Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1995): «Privatización y eficiencia: ¿es irrelevante la titularidad?», *Economistas*, 63, 32-43.
- HALL, D. (1998): «Restructuring and privatization in public utilities», en G. DE LUCA (ed.), *Labour and social dimensions of privatization and restructuring (public utilities: water, gas and electricity)*, 109-151, International Labour Office, Geneva.
- LOBINA, E. & D. HALL (2000): «Public sector alternatives to water supply and sewerage privatization: case studies», *International Journal of Water Resources Development*, 16, 1, 35-55.
- MAYERS, C. (1996): «Water conservation: a metered approach», *World water and environmental engineering*, 19, 4, 40-44.

- MORSE, L. B. (2000): «A case for water utilities as cooperatives and the UK experience», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 71, 3, 467-495.
- OCDE (1987): *Pricing of water services*, París.
- (1999a): *Water Pricing: Current Practices and Recent Trends*, París.
 - (1999b): *Household water pricing in OECD countries*, Environment Policy Committe, París.
 - (2003a): *Water: performance and challenges in OECD countries*, Environmental Performance Reviews, París.
 - (2003b): *Improving water management: recent OECD experience*, París.
 - (2003c): *Financing water for all*, Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, París.
- ORTEGA, M. A. (2002): *La empresa pública y el proceso privatizador en España. Especial referencia al sector público empresarial en Andalucía*, Universidad de Granada, Instituto de Desarrollo Regional, Monográfica Tierras del Sur, 29, Granada.
- (2003): «Privatización y eficiencia económica?», *Gestión y Política Pública*, XII, 2, segundo semestre, 207-239, México.
- PORTA VISA, F. (2001): «Hacia la sostenibilidad de los recursos hídricos en el siglo XXI: un gran reto para los servicios de agua y saneamiento», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 147-154, Madrid.
- REES, J. A. (1998): *Regulation and private participation in the water and sanitation sector*, Global Water Partnership Technical Advisory Committe, Backgrounds Papers, 1, Estocolmo, Suecia.
- ROGERS, P. & R. BHATIA & A. HUBER (1998): *Water as a social and economic good: how to put the principle into practice*, Global Water Partnership Technical Advisory Comitte, Backgrounds Papers, 2, Estocolmo, Suecia.
- ROGERS, P & R. DE SILVA & R. BHATIA (2002): «Water is an economic good: how to use prices to promote equito, efficiency, and sustainability», *Water Policy*, 4, 1-17.
- SÁENZ DE MIERA, G. (2002): *Agua y Economía*, Colección de Estudios, UAM Ediciones, Iberdrola, Madrid.
- TWORT, A. C. & F. M. LAW & F. W. CROWLEY & D. D. RATNYAK (1994): *Water Supply*, 4.^a ed., Edward Arnold, Londres.
- VERGÉS, J. C. (1998): *Una política económica para el agua*, Círculo de Empresarios, Monografía, 3, Madrid.
- VICKERS, J. & G. YARROW (1988): *Privatization: An economic analysis*, MIT Press, Cambridge.

El lenguaje de la construcción territorial

José Ramón MENÉNDEZ DE LUARCA NAVIA OSORIO

Arquitecto.

RESUMEN: El mundo contemporáneo está marcado por el conflicto entre identidad territorial y globalización, el Estado Autonómico, que intenta atenuar el conflicto, presenta la carencia de organizarse administrativamente según el modelo de Estado Liberal que negaba validez a la diferenciación espacial. El territorio se configura por estratificación histórica. Las técnicas básicas de elaboración espacial se basan en la repetición. La repetición de células reticulares, el tejido de redes, constituyen la base de la organización espacial. Se trata de dos redes complementarias, la red de caminos y la red de límites. Ambas redes corresponden las actividades humanas básicas: la comunicación y el entendimiento. La estructura territorial puede entenderse como un lenguaje que muestra ciertas similitudes con el lenguaje hablado. La concepción histórica del territorio implica el protagonismo de la dimensión temporal como origen de cualificación espacial. El devenir histórico supone un proceso continuo de cambio. Frente a la homogeneidad del espacio rural, la ciudad medieval surge como espacio acotado frente al territorio. La ciudad contemporánea se reintegra en el territorio mediante el proceso metropolitano. La idea del territorio como sistema de alta complejidad cuestiona la autonomía disciplinar y la organización administrativa sectorial.

DESCRIPTORES: Corografía. Dinámica espacial.

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya diez años se publicó en esta misma revista, por la insistencia de su director, Javier García Bellido, un artículo firmado por Arturo Soria y José Ramón Menéndez de Luarca, titulado «La Construcción del Territorio como Artificio Cultural, Corografía del Norte de la Península Ibérica», con la intención de abrir el camino a una publicación más extensa, que finalmente se produciría en el año 2000 por medio del libro *La construcción del territorio, mapa histórico del noroeste de la Península Ibérica*. Desde entonces, ambos firmantes hemos seguido manteniendo un diálogo, más o menos esporádico, sobre las cuestiones de metodología territorial que allí se esbozaron; la intención del presente artículo es exponer algunas de estas reconsideraciones elaboradas a lo largo del último decenio.

Aunque la organización del escrito sea de mi exclusiva responsabilidad, por su referida génesis dialogada, sería muy difícil separar cuáles son las aportaciones que corresponden a Arturo Soria y cuáles las mías.

Si bien las hipótesis sobre la forma de la estructura territorial entonces esbozadas parecieron haber resistido con éxito la confrontación con algunas experiencias de planificación en varios territorios concretos: Plan Especial del Entorno de Medina Zahara en Córdoba, Plan Especial y General de los entornos de Santillana del Mar y Altamira en Cantabria y Plan Especial de Protección de los Caminos de Asturias, por lo que se ha mantenido en sus rasgos esenciales, durante este tiempo se ha podido profundizar en otros aspectos, entonces insuficientemente tratados. En primer lugar, se ha tratado de equilibrar la prevalencia otorgada a los aspectos de espacialidad, con un enfoque más atento a la temporalidad implícita en la aproximación histórica. En segundo lugar, se ha introducido una consideración de la integración del

territorio, visto como construcción artificial histórica, en el sistema de procesos naturales. En tercer lugar, se ha ido produciendo un desplazamiento de la visión constructiva material a la contemplación del territorio como lenguaje. En este último sentido, se ha dedicado una mayor atención al desciframiento del significado de las piezas que componían la estructura territorial. Por último, al haberse eliminado en la publicación definitiva del libro, por razones externas, los capítulos referentes a los siglos XIX y XX, se omitió el tratamiento de un aspecto que consideramos fundamental: la inserción de la idea territorial en el mundo contemporáneo. La idea central del debate se basa en que la concepción territorial surge con el ocaso de la modernidad y que, consecuentemente, tanto la organización administrativa heredada, como la organización académica creada para suministrar las corporaciones profesionales que sustentan esa Administración, resultan totalmente inadecuadas, por su carácter de compartimentos sectoriales autónomos, para afrontar el nuevo paradigma territorial. Una situación que parece reclamar una revisión en profundidad del sistema educativo y administrativo.

2. EL LENGUAJE DE LA CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL

El tema de la territorialidad constituye uno de los asuntos básicos de nuestros días y, sin duda, uno de los más conflictivos. Es un fenómeno, el de la identidad territorial, que aparece frecuentemente en una oposición dialéctica con el simultáneo desarrollo de las redes uniformizadoras de la globalización, una oposición que exacerba ambas tendencias, de forma que se convierte en la raíz de gran parte de la conflictividad estatal y mundial.

Sin embargo, el protagonismo territorial, fuera de servir como base de ardientes proclamas de un localismo identitario, respondidas con igual vehemencia por alegatos de racionalismo universalista, no parece haber sido entendido en lo que tiene de una nueva concepción de la relación de la sociedad con su espacio y con su historia. En el caso del Estado de las Autonomías, con el que se reconstituyó la democracia española, aunque su fundamento se encuentre en la distinción territorial, con objeto de lograr una

mejor adecuación de la realidad administrativa a cada una de las peculiaridades territoriales, de hecho, los gobiernos autonómicos se han limitado a reproducir en pequeña escala la organización del Estado surgido a partir del modelo burgués decimonónico, uno de cuyos presupuestos fundamentales era el de la homogeneización del espacio como premisa de igualdad y racionalidad.

Creemos que la apuesta por la territorialidad tiene unas implicaciones que alteran profundamente la relación propia de la modernidad con el espacio. Un buen resumen de esta revolución conceptual se encuentra en la propuesta de inversión que el filósofo Eugenio Trías hacía de la conocida sentencia programática de Marx:

«Hasta ahora los filósofos se han limitado a interpretar de distintos modos el mundo, de lo que se trata es de transformarlo.»

Frente a este programa, que podemos considerar prototípico del espíritu de la modernidad, E. Trías propone como ideario de la postmodernidad una inversión de sentido, cambiando filósofos por arquitectos y urbanistas:

«Hasta ahora los filósofos —arquitectos y urbanistas— han querido transformar el mundo. De lo que se trata es de interpretarlo.» (TRÍAS, 1987)

Las implicaciones de este programa, aparentemente tan sencillo, son extremadamente amplias. Entendemos aquí el concepto de interpretación como la acción de revivir y asumir un texto, algo que está más próximo de la visión artística, con la que se entiende dicho concepto en la música o en el teatro, que con la visión analítica o arqueológica de raíz científica ya enunciada por Bacon a comienzos del siglo XVII en su propuesta de *«dar a la nueva ciencia que deriva de la experimentación el nombre de interpretación de la naturaleza»* (BACON, 1620: 30).

En principio, el considerar el territorio como un objeto a interpretar significa que se presupone la existencia de un lenguaje específico; sería el conocimiento de ese lenguaje lo que nos permitiría descifrar e interpretar la partitura territorial. El

descifrar un lenguaje, el interpretarlo, supone un paso adelante sobre la mera contemplación de su imagen, lo que denominamos el paisaje, del mismo modo que la interpretación de un texto escrito no se acaba en la contemplación de su belleza caligráfica si no que se dirige al entendimiento de su significado. En segundo lugar, en términos arquitectónicos, la reinterpretación de una construcción se traduce en su rehabilitación, es decir, significa que la actuación técnica se convierte en parte de una gran rehabilitación territorial. Por último, el concepto rehabilitador nos introduce en una realidad abierta a un continuo proceso de reinterpretación en el transcurso del tiempo.

Pero tanto el lenguaje como la construcción territorial presentan unas características propias, específicas de ese peculiar objeto que es el territorio. Entendemos por territorio el ámbito espacial en el que a lo largo del tiempo se ha constituido la identidad de un cierto grupo social. O, más simplemente, el ámbito que un determinado grupo social dispone para su desarrollo vital. Es decir, si bien, en algunos casos extremos, la identidad espacial precede claramente a la social, como ocurre con los espacios insulares, o bien sucede lo contrario, que un grupo social, previamente constituido como tal, se apropiá de un nuevo espacio, caso de las colonizaciones o invasiones, generalmente, el territorio resulta de un mutuo condicionamiento a lo largo del tiempo entre sociedad y espacio. De hecho, en el ejemplo citado de las colonizaciones, con el transcurso del tiempo, se da origen a una nueva identidad social en correspondencia con la consiguiente transformación territorial.

3. EL TIEMPO DEL TERRITORIO

La definición de un determinado territorio como el hábitat de una sociedad, supone que estamos considerando la totalidad del espacio disponible para ese grupo social. Esta expansión espacial se corresponde, como veremos, con una equivalente dilatación del marco temporal, dado que la configuración de un territorio se realiza a lo largo del conjunto del transcurso histórico. La consideración de la totalidad del espacio excluye la posibilidad de encontrar lugares libres, las nuevas actuaciones siempre han de realizarse sobre

otras precedentes, de ahí la consideración de rehabilitación que hemos asignado a la construcción territorial, ya que se trata de la continua puesta al día de un sistema complejo que nos viene dado.

Con el desarrollo del acontecer temporal se va configurando el espacio como territorio. En dicha configuración actúan dos tipos de mecanismos, uno acumulativo, por suma de sucesivas estratificaciones, y otro de innovación, en el que el azar juega un importante papel, que funciona como disruptor de ese orden sucesorio, ya que, según Bergson, «el tiempo o es innovación o no es nada» (BERGSON, 1970: 784). En la propia base geológica con la que comienza a configurarse el territorio se verifica ese doble proceso, caracterizado, de una parte, por la estratificación y, de otra, por las alteraciones ocasionadas por plegamientos, roturas y, finalmente, por las acciones erosivas. Sobre esa previa configuración geológica, el proceso adaptativo de los seres vivos acaba por disponer las bases del paisaje que constituye el escenario en el que se desarrolla la historia de la colectividad humana; una historia en cuyo transcurso se constituye la gran construcción humana territorial.



FIG. 1. Anticlinal y ermita de Santa Justa

Fuente: Foto propia.

El territorio aparece así como una construcción espacial y temporal, de forma que espacio y tiempo se convierten en realidades inseparables. No hay más que consultar los diccionarios para darse cuenta de esta indefinición, el tiempo se define en función del espacio y el espacio en relación con el tiempo, sumiéndonos en un inescapable círculo vicioso. Así, en el DRAL, la duración temporal se define como *un espacio de tiempo* expresión ya recogida por

San Agustín (*La ciudad de Dios*, XI, 5), quien distingue entre *espacio de tiempo* y *espacio de lugar*; y el espacio como *magnitud en la que están contenidas todas las cosas que existen al mismo tiempo*, definición, esta última, deudora de la concepción leibniziana *spatium ist ordo coexistendi*, muy próxima a la de ordenación territorial, pero que excluye la dimensión de profundidad temporal que aquí nos ocupa. El espacio concebido como soporte del transcurso temporal encuentra mejor acomodo en la definición que del mismo ofrece María Moliner, en su *Diccionario del Uso del Español*, como «magnitud en la que se desarrollan los estados de una misma cosa», que también resulta incompleta por ignorar la dimensión diacrónica, que constituía la base de la definición académica antes citada. Podríamos sintetizar ambas concepciones definiendo el territorio como el lugar de la memoria en la que se acumulan las experiencias de esos distintos estados que se suceden en el espacio a lo largo del tiempo.

Dentro de esta profunda imbricación espacio temporal, parece existir, según M. Jammer, una precedencia psicológica de la concepción espacial, o, en palabras de Bergson, una «costumbre profundamente arraigada de desarrollar el tiempo en el espacio» (BERGSON, 1957: 23), así, las referencias a la proximidad o lejanía temporal son de claro carácter espacial: antes procede de delante, después significa puesto detrás, luego procede de lugar, etc. (JAMMER, 1966: 17). Sin embargo, solo podemos conocer el espacio mediante el desplazamiento en el transcurso del tiempo, lo que nos conduce obligatoriamente a un sistema de relaciones cuatridimensional. El propio vocablo tiempo, procede de una raíz indoeuropea cuyo significado es el de estirar, tejer los hilos estirados de la urdimbre, presente igualmente en la palabra tapiz (ROBERTS & al., 1997). El pensamiento mítico está lleno de ejemplos de la función del tejer en el control del tiempo, comenzando por las tres Parcas, hermanas de las Horas, que rigen el tiempo humano mediante la triple acción de hilar (nacimiento), envolver el ovillo (vida) y cortar el hilo (muerte), o el de Penélope, en su intento de prolongar el tiempo mediante el continuo tejer y destejer. En este sentido, resulta común la identificación del hilo con el camino como representación de la continuidad de la vida, un ejemplo ya presente en el

referido mito de las Parcas, o en el del hilo de Ariadna, y que se reitera en la narrativa tradicional de todas las culturas (MARIÑO, 2003: 105). Pero tejer procede de la misma raíz *tekhs* que técnica, *tekhne*, fabricación, artificialización, intermediación entre lo humano y la naturaleza. Significativamente, siguiendo con las referencias al pensamiento mítico, ciertos indígenas americanos asocian el descubrimiento del fuego con el del hilado y el de la cultura (LEVI STRAUS, 2002: 74). Es decir, podemos concebir el territorio como un gran tapiz tejido sobre la naturaleza en el transcurso del tiempo con las hebras proporcionadas por las técnicas, las culturas, de cada época.



FIG. 2. Cercas y caminos en el Pas. El tejido de cercas y caminos reviste el abrupto relieve del Valle del Pas, en Yera, Cantabria

Fuente: Departamento de Geografía, Universidad de Cantabria.

El territorio constituye así una gran construcción espacial y temporal cuyo objeto es convertir el mundo en la habitación humana, en simbiosis con los otros seres vivos, ya que, como indicaba Heidegger, la idea de construir, en alemán *bauen* idéntica a la de cultivar, se encuentra íntimamente

integrada con la de habitar *wohnen* (HEIDEGGER, 2003). También el verbo latino *colere*, de cuyo participio *cultum* se deriva cultivo y cultura, significa cultivar y habitar, y aún hoy la palabra colono se aplica indiferentemente al labrador y al habitante de un nuevo territorio. Igualmente, la palabra de origen latino edificar, sinónima de construir, significa literalmente hacer el *aedes*, el receptáculo del fuego, el hogar, el espacio de habitación por excelencia. Las palabras germánicas para definir el mundo, *world* en inglés, *welt* en alemán, proceden etimológicamente de *wer* hombre y *ould* o *alt*, tiempo (GURIEVICH, 1990). Esta descripción del mundo como el tiempo del hombre, el tiempo transformado por la técnica, radicalmente distinto del tiempo geológico, resume ejemplarmente la concepción del territorio como una construcción histórica.

Como consecuencia de este largo proceso, encadenado por la tradición, palabra cuyo significado es el del don que se transmite, el espacio se configura como un lugar dotado de una biografía específica e identificado con un nombre, su topónimo, lo que le otorga una personalidad que nos permite interesarlo. La profunda humanización del espacio tradicional se revela en las unidades de medida de longitud presentes en todas las culturas: el paso, la milla (mil pasos), el codo, la pulgada, etc., al igual que sucede en las de superficie y volumen, como es el caso de la fanega, que se refiere al proceso de plantación del cereal, y que ya aparecía en el antiguo sumerio en la forma *se*, porción de cereal y unidad de superficie y de peso (JAMMER, 1966). También el tiempo se media de acuerdo con el transcurso de las generaciones humanas, de ahí que la fórmula usual de establecer la duración de los contratos de arriendo agrarios en el Antiguo Régimen se refiriese a la vida de tres reyes o de tres papas.

El tiempo, como el espacio, es un objeto de experiencia y habitación humana, que se tiñe de una valoración cualitativa, por ello, en las lenguas romances, el tiempo se identifica con el clima, y hablamos de buen o mal tiempo, de los tiempos luminosos del día y de los tenebrosos de la noche.

La visión cualitativa del territorio aquí propuesta, como entidad espacio-temporal, responde a la concepción de Leibniz expuesta en el curso de su polémica con Newton respecto a la idea del espacio absoluto y

homogéneo. La definición leibniziana de espacio antes citada, incluida en la quinta carta a Clarke, como un *conjunto de relaciones de lo que coexiste*, se aplica también al tiempo, con la mera sustitución de coexistencia por sucesión. Como ejemplo aclaratorio del tipo de relaciones a las que se refería, Leibniz ofrecía el similitud de carácter temporal del árbol genealógico (JAMMER, 1966: 103). La concepción leibniziana de espacio y tiempo es retomada por Merleau Ponty al señalar como la percepción de la profundidad espacial implica una remisión a la temporalidad:

«Cuando veo un objeto a distancia quiero decir que lo tengo ya, o lo tengo todavía, aquello está en el futuro o en el pasado en el mismo tiempo en el que está en el espacio... El orden de la coexistencia no puede ser separado del orden de lo sucesivo.» (MERLEAU PONTY, 1945: 352)

4. EL RITMO DEL TERRITORIO

Siguiendo el ideal leibniziano de distinción entre los conceptos de espacio y tiempo y los fenómenos de su percepción, que darían lugar a las ideas de extensión y de duración, es importante su indicación de que esa percepción solo se produce mediante la repetición de lo idéntico, como referencia aprehensible frente a la confusa diversidad y multiplicidad del mundo. De hecho, la reflexión, que está en la base de todo conocer, no es sino una repetición, y el habitar, que proviene de hábito, implica la reiteración del comportamiento en un determinado lugar en palabras de Leibniz, «así como la extensión es repetición continua simultánea, la duración es (repetición) sucesiva» (ODESTI, 2004: 55, nota 37). Como señala Leo Strauss:

«La gente ha observado, en todos los tiempos y lugares, que las cosas se comportan de manera regular, tienen costumbres y cauces de comportamiento.»

Por ello señala que, al no aparecer en la tradición hebrea el concepto naturaleza, Maimónides lo sustituye por los de costumbre y camino (STRAUSS, 1989: 188), dos vocablos cuya equivalencia radica en el sentido de camino como lugar trillado por repetición del tránsito habitual.

Consecuentemente, con el establecimiento de la costumbre, la repetición de lo mismo conduce a la norma, al camino recto, a lo (el) derecho, cuya preservación corresponde al regidor al *rex*, etimológicamente, según Benveniste, el guardián de la rectitud (BENVENISTE, 1983).

La idea de un mundo constituido por repetición se remonta, al menos, a las teorías atomísticas del mundo clásico. Uno de sus más conspicuos representantes, Lucrécio, señala que la repetición, de un limitado conjunto de letras o fonemas, está también en la base de todo lenguaje (*De rerum naturae*, Libro I, 80-90).

También las técnicas humanas de configuración espacial a las que venimos haciendo referencia: construir, tejer y cultivar, se basan en la repetición, tanto en el construir, que significa apilar, verticalmente, elementos sucesivos, piedras o ladrillos en el tejer, mediante la superposición de hilos para crear mallas que se entrecruzan o en el cultivar, mediante la continua repetición en la labranza de surcos paralelos, horizontales una acción semejante a la de escribir en renglones sucesivos. Esas tres formas alternativas de humanizar el espacio se corresponden con tres importantes principios de la organización social, las conocidas como tres funciones fundamentales. El construir, apilar verticalmente, erigir, se encuentra íntimamente ligado a la afirmación del poder; el tejido de mallas, al anudar entre sí hilos diferentes, expresa la condición de encuentro, pacto y comunicación; por último la reiteración del cultivo, de la labranza, se corresponde con acción transformadora y fecundadora del trabajo, la labor. La construcción implica así la dimensión vertical, mientras el tejido de mallas y la labranza se refieren principalmente a la superficie, si bien con dos características distintas; mientras el trabajo del labrador supone la reiteración de surcos con un camino de ida y vuelta que nunca transgrede los límites de la parcela asignada, el tejido de mallas presenta un carácter expansivo que conduce al establecimiento de relaciones superadoras de los límites. No obstante, respecto a la labranza habría que introducir la importante contradicción apuntada por J. Berger de que, frente a la horizontalidad de la tierra, «cultivar, es una lucha continua para estimular lo vertical» (BERGER, 1980: 77).



FIG. 3. Construcción castreña. La superposición de piedras configura la muralla de módulos castreña de la Campa de Torres, Gijón

Fuente: A. Paredes.

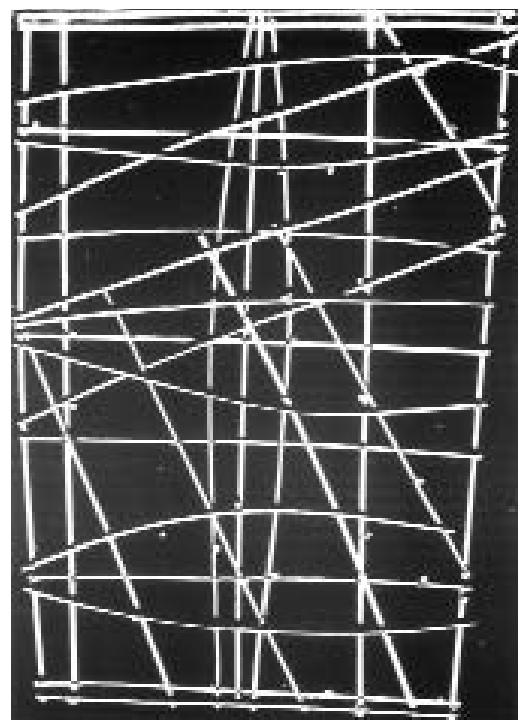


FIG. 4a. Malla. Mapa hecho en el siglo XIX por los indígenas de las islas Marshall mediante conchas y hojas de palma

Fuente: CERAMI (1979).

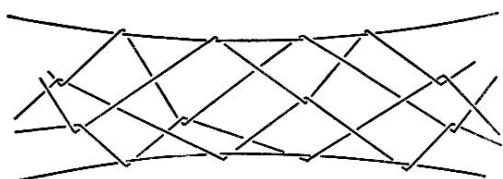


FIG. 4b. Juego de cordel de los indios Teba representando la constelación de las Pléyades

Fuente: LEVI STRAUSS (1964).

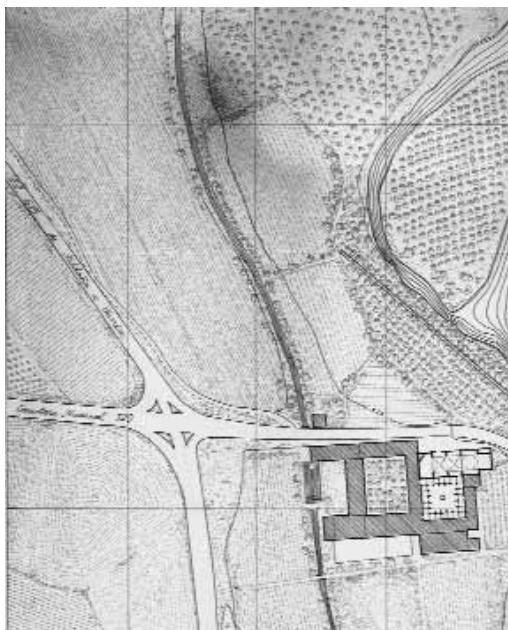


FIG. 5. Surcos. La reiteración de los surcos de labranza y las hileras de chopos conforman el espacio de los Sotos de CarrIÓN

Fuente: Javier VELLÉS, en Arturo Soria, *Los Caminos a Santiago II*, Madrid 1992.

Entre esos tres modos o técnicas de humanización espacial, uno, el tejido de redes, presenta un carácter primordial. Se ha aludido anteriormente a la identidad de la raíz *tekhs* en tejer y técnica, la *tekhné* griega, un origen común que comparte también con el *texto* de la escritura, y lo *tectónico*, o referente a la construcción, del griego *tekhton*, carpintero. El origen de la edificación se encuentra en el entrelazado de ramas y pieles y aún hoy los edificios se organizan en *retículas* estructurales. La acción de cubrir, el latín *tessere*, tan próximo al tejer, es común al vestido y al techo, de forma que teja y toga proceden de un mismo origen (SORIA, 2000: 29). En cuanto al cultivo, también presenta una relación etimológica con el tejido; en efecto el nombre latín de la rueca, *colus*, procede de la raíz *col*, dar vueltas, al igual que la forma verbal latina *colo* cultivar. Tal identificación se debe a la reiteración del arado en su caminar hacia delante y hacia atrás, tras girar en los extremos, lo que explica la antigua denominación de «el torno» o «los tornos» aplicada a las parcelas de cultivo. Una relación similar con el tejido se manifiesta también en el modo de construir

por *hiladas* y de cultivar mediante plantaciones en *hileras*.

La repetición en el espacio sólo la podemos realizar y percibir mediante el movimiento en el tiempo, con lo que se da lugar a lo que entendemos como ritmo. Los ritmos de los latidos del corazón y de la respiración marcan el fluir de la vida de la persona, lo que conocemos como ritmo vital, y el ritmo de los pasos nos facilita el desplazamiento.

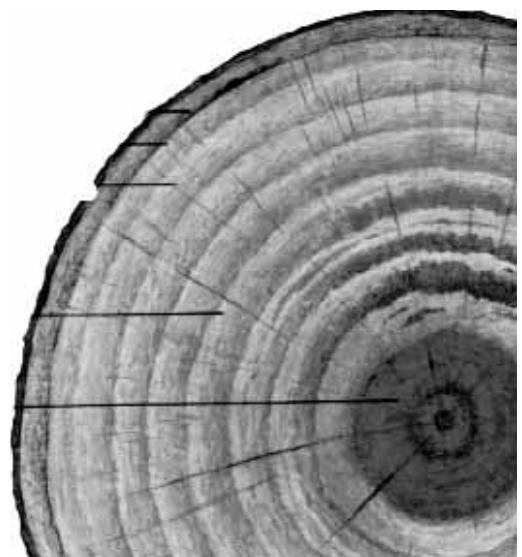


FIG. 6. El ritmo anual explica el crecimiento en anillos de los árboles

Fuente: MITCHELL & WILKINSON (1980).

Pero el ritmo también marca el fluir temporal del cosmos. Como señala San Agustín: *Puesto que estas medidas de espacios temporales, que habitualmente y con propiedad llamamos tiempos, es evidente que han tenido su origen en el movimiento de los astros; de hecho Dios al crearlos dijo (Génesis, 1, 14): «Que sirvan para señalar las fiestas, los días y los años»* (La Ciudad de Dios, XII, 15).

El ritmo cósmico más elemental y evidente, utilizado como patrón por todas las civilizaciones, es el de la luna. Tanto el latín *mensis* como griego *men* o el germánico *mond* (inglés *moon*), como denominaciones de la luna, provienen de una raíz indoeuropea *me*, presente también en mes, como unidad de medida del tiempo, *mensis*, *mounth* o *monate*. De la misma raíz proviene, mensuración, medida y metro, lo que nos muestra la

indisociabilidad en la percepción espacio temporal (ELIADE, 2002: 88). En todo caso, la medida del tiempo a través de cualquier tipo de reloj, natural o mecánico, supone siempre una espacialización, único procedimiento, según Bergson, para hacerlo susceptible de cuantificación, ya que «la homogeneización es (requiere) una asimilación del tiempo al espacio» (HEIDEGGER, 2003: 54). En sentido contrario, varias medidas espaciales tradicionales nos reconducen al uso del tiempo como patrón, como es el caso, para las longitudes, de la legua, u hora de camino, y para las superficies de la yugada, o día de bueyes, jornada de labranza, no en vano, según Kant, «el tiempo es la condición subjetiva bajo la cual todas las intuiciones pueden tener lugar» (KANT, 2002: 140).

5. UN TERRITORIO DE REDES

La división rítmica del espacio-tiempo en células reticulares semejantes constituye la forma más eficaz de controlarlo por ello, en esa búsqueda del desciframiento de un lenguaje propiamente territorial, el modo que proponemos de comprender un territorio, como si de una presa de pesca o caza se tratara, es la de atraparlo en una red. La red es el tejido que con la mínima cantidad de

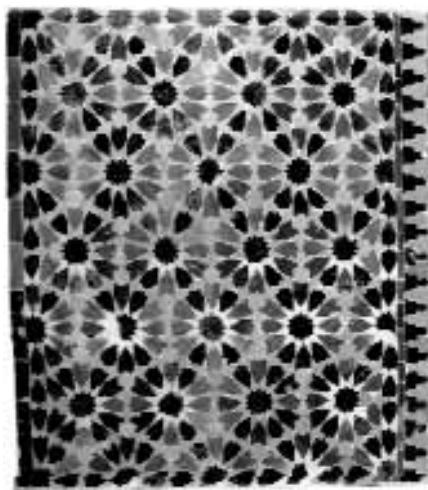


FIG. 7. «La extensión es repetición simultánea», este azulejo de lacería de La Alhambra, siglos XIV-XV ilustra el horror vacui evitado mediante la repetición de un módulo hexagonal que, a modo de panal de abejas, rellena totalmente el espacio

Fuente: AA.VV. (1995).

material consigue abarcar y adaptarse mejor a la superficie del territorio. De esta forma, la red, como macrotejido, presenta la misma capacidad de adaptación al relieve de la superficie territorial que el microtejido del vestido ofrece en el revestimiento del cuerpo. La red captura el espacio en una malla de relaciones de células repetitivas formadas por un conjunto de líneas que se entrecruzan en puntos de encuentro, los nudos, dispuestos a un ritmo de intervalos más o menos regulares. De esta forma, la superposición de la red establece líneas y puntos de discontinuidad en la extensión continua del espacio.

Desde ese punto de vista, existen dos tipos de redes territoriales, que presentan un carácter antagónico o, más bien, complementario: una red que contiene, que atrapa, el fluir espacial y temporal, la red de límites, y otra complementaria, que canaliza esos flujos, la red de comunicaciones. Estas dos redes constituyen un sistema binario análogo al informático: lo que comunica y lo que intercepta la comunicación, que constituye por sí sólo la base del lenguaje territorial. Para conocer un territorio es preciso, como antes se señalaba, recorrerlo desplazándose en el espacio y en el tiempo, lo que supone extender sobre él una red de caminos a modo de sistema nervioso que facilita su percepción. Pero, al mismo tiempo, para dominar, abarcar, un territorio se debe establecer unos límites que lo identifiquen como un espacio específico.



FIG. 8. Malla de límites y caminos como definidores del territorio en un mapa inglés de J. Rocques, de 1741.

Fuente: WORTHINGTON & GANT (1975).

La importancia fundamental de estas dos redes, las comunicaciones y los límites, proviene de su íntima ligazón con las dos

facultades que distinguen al hombre respecto al resto de los vivientes: el entendimiento y el lenguaje. En efecto, la propia la labor de comprender, etimológicamente, coger, abarcar, o de establecer un concepto, que significa contener, encerrar, se refiere a la capacidad mental de establecer límites. Según Ortega:

«Término es el pensamiento en cuanto acotado por nuestra mente, el pensamiento que se pone cotos a sí mismo, que se precisa.» (ORTEGA Y GASSET, 1952: 81)

De hecho, lo más específicamente humano es la percepción de ser un ente limitado entre nacimiento y muerte (TRÍAS, 2001). Significativamente, la palabra mundo procede del latín *mundus*, el *sulcus primigenius*, surco con el que se limitaba la ciudad en su fundación (RYKVERT, 1976: 129), es decir, el mundo se concibe originariamente como un espacio delimitado.

Pero el trazado de límites que separan entes diferenciados lleva como consecuencia



FIG. 9. Trazado del *sulcus primigenius*, relieve romano de Aquileia

Fuente: RYKVERT (1976).



FIG. 10. El divino arquitecto traza los límites del mundo

Fuente: *La Bible Moralisée*, 1220-1250, Biblioteca de Viena.

la necesidad de establecer relaciones entre ellos, de tender cauces de comunicación. Establecer un límite supone un más allá que debe ser comunicado con el más acá. No en vano, el límite por excelencia, la muerte, se ha venido entendiendo como un viaje, del que se encargaban los dioses *psicopompos*, conductores de las almas, recuérdese la barca de Caronte.

Como decíamos, el tendido de redes permite atrapar la superficie entre sus mallas; a los espacios limitados por caminos Cerdá los denominaba intervías, equivalente a las manzanas urbanas, mientras que en el caso de los límites se da lugar a las circunscripciones administrativas o parcelas catastrales. Pero las redes lineales presentan otra característica y es la de definir puntos privilegiados, señalados por la intersección de líneas. En efecto, las redes materiales se constituyen por el entretejido de hebras que se anudan entre sí en los puntos de intersección o nodos (nudos). Las redes, al cubrir una superficie, tienden a adoptar una estructura exagonal, en panal de abejas, tal como se explica en la teoría de Christaller, ello da lugar a la frecuente definición de nodos como confluencia de tres líneas, que los latinos denominaron trivios en el caso de los caminos y trifinios en el caso de los límites, aunque también ocurrían otras uniones más complejas. Las uniones de caminos dan lugar a puntos de accesibilidad privilegiada, los lugares comunes más frecuentados, triviales, que en las intersecciones más complejas se constituyen en centros de dominio del territorio. Los trifinios, las confluencias de límites, son a menudo lugar de pacto entre los dominios confluyentes, lugares que, a veces presentan ermitas y campas de feria para la celebración de fiestas comunitarias, o asambleas, de la comarca que rememoran el pacto originario. Las intersecciones son aún más fructíferas cuando se produce el encuentro entre dos sistemas diferentes, así en los puntos en que la red caminera transgrede la de límites, se generan lugares clave en el control del sistema, como son los pasos fronterizos, puertas, puertos y puentes.

Frecuentemente, la diferenciación entre caminos y límites, ofrece un carácter ambiguo, de forma que las vías actúan usualmente como límites, como ocurre en el ejemplo de los inservías de Cerdá y, aún más claramente, en el carácter de barreras que

conforman tanto las ferrovías como las autovías. La función asignada a las dos redes complementarias, que constituyen el sistema territorial, es también susceptible de intercambiarse con el transcurso del tiempo. Un cambio que debe organizarse mediante la reutilización de las estructuras y elementos heredados, así, frecuentemente, los antiguos centros se transforman en hitos de las demarcaciones administrativas, los viejos caminos olvidados conforman límites municipales, y las puertas entre límites se convierten en centros. En efecto, el foro, espacio central de máxima accesibilidad, proviene del griego *poros* (comunicación, agujero, puerta). Significativamente, la palabra *fuera*, con el mismo origen etimológico, relacionado con el griego *foras* movimiento, significaba originariamente el espacio ante la puerta, como privilegiado lugar de intercambio, es decir, espacio de mercado o foro (ROBERTS & *al.*, 1997).

Aunque comúnmente las redes constituyen construcciones materiales, como es el caso de los caminos en las comunicaciones o de las murallas y cercas en el caso de los límites, en otras ocasiones se conforman como líneas virtuales, señaladas por hitos puntuales. Tal ocurre, en el caso de las comunicaciones, cuando la nieve borra los caminos, en las pistas sobre la arena del desierto, o en la transmisión de señales entre torres. El procedimiento es aún más común en el caso de los límites definidos solamente por los hitos de término, unas señales de cuya importancia social nos da idea el hecho que los romanos los sacralizasen con un dios específico, el dios Término, una sacralización retomada por el cristianismo en las cruces de término.

6. LOS SIGNOS DEL TERRITORIO

El establecimiento de señales, de signos, resulta así de especial importancia para la comprensión del sistema y nos proporciona el medio de transformar la construcción en lenguaje. De hecho, el signo, en su origen, tiene profundas implicaciones territoriales, ya que signo etimológicamente procede de la voz *sek* que significa seguir, y de *iknos* huella; se refiere, por tanto, a las más primitiva forma de caminar evitando el extravío, siguiendo las huellas, las pisadas.



FIG. 11. Miliario

Fuente: J. LATOVA.

Lo que identifica a las huellas como tales es su carácter repetitivo, la repetición de un mismo signo extendida en el espacio nos permite seguir la pista y si contamos nuestros propios pasos, siempre iguales, podemos incluso medirla, pues una milla no son más que mil pasos.

Mediante el seguimiento de las huellas consigue el cazador alcanzar su presa, y si hemos partido de este símil venatorio, junto con el de la extensión de redes para la captura del territorio, podemos ahondar en él



FIG. 12. Bisonte de Altamira

Fuente: Foto SAURA RAMOS (1998), Altamira.

y afirmar que si la forma más primitiva de establecer el hombre su dominio sobre los otros seres vivos fue la caza, o su equivalente la guerra, cuando se trata de otros seres humanos, en una fase sucesiva, y más civilizada, la violencia se substituye por otra relación más perdurable a través del lenguaje de los signos. Tal podría ser el sentido de las pinturas animalísticas paleolíticas que, al menos en Europa, se originan con la aparición del *homo sapiens sapiens*, para muchos autores, el primer humano capaz de utilizar un lenguaje plenamente estructurado. De ese modo, con la captación simbólica de las presas a través de su representación en la pintura se aseguraría su perduración en la memoria, frente a la inmediata caducidad de la presa cazada.

Derrida (*Márgenes de la Filosofía*) ha observado una conexión lingüística similar, en el campo territorial y en el del pensamiento, en la equivocidad del término francés *marche* marc(h)a, es decir, entre la marcha, el camino, y la marca, esta última en el significado dúplice de signo y de frontera, marco (DERRIDA, 1995: 40). Ambas acepciones provienen del antiguo germánico *markon*, pisotear. De esta forma, el signo, la huella, la marca, aparece como base de la comarca, el territorio, y de las estructuras que lo conforman: el límite, el *marco*, y el camino, la ruta abierta en la *marcha*.

El lento proceso humano para entender y organizar su entorno conduce a su configuración como territorio, una realidad objetiva, observable desde el exterior. El mismo proceso conduce, en el sentido contrario, a la estructuración de la autonomía mental del observador, como sujeto emancipado frente a la naturaleza (R. ARAGONÉS, 2004). Resulta, por tanto, sugerente plantear la hipótesis de que la construcción del territorio como sistema de signos materiales, como lenguaje espacial, concuerde con la configuración de los signos que expresan el mundo interior, el lenguaje hablado, o lenguaje por excelencia.

Como muestra de la identidad estructural de ambos lenguajes podemos aplicar al sistema territorial el sistema sujeto, verbo y predicado. El sujeto lo configurarían los nodos o centros de asentamiento; la relación predicativa, propia de los verbos, elemento fundamental de la frase, la establecerían los caminos y otras redes de comunicación, y el

predicado lo constituiría el propio espacio; incluso las partículas átonas, sin existencia independiente: pronombres conjunciones y artículos, tendrían su correspondencia en los hitos que articulan las delimitaciones o caminos, o en los elementos conjuntivos tales como puentes y puertas.

Aún más evidente es la relación cuando hablamos de los términos, de las partes limitadas del discurso, ya que término es, como sabemos, en su origen un hito delimitatorio. La importancia de los límites es fundamental y se traduce en el lenguaje en los silencios, más o menos largos, que se establecen entre fonemas, palabras y frases, simbolizados en la escritura por espacios y signos de puntuación. Las mismas palabras texto y discurso nos remiten a las imágenes espaciales del tejer y del fluir, no en vano Platón en el Cratilo presenta al acto de tejer como modelo de la idea de lenguaje (CRATILO, 388c). También podríamos encontrar el equivalente espacial a la pareja significante-significado, en la de conformación y uso. También Leibniz se había percatado del substrato espacial del lenguaje, cuando señala:

«Esto se entenderá mejor considerando un ejemplo muy extendido, como es el que suministra el uso de las preposiciones: como, a, con, de, en, ante fuera, por para, sobre, hacia, tomadas todas del lugar, de la distancia y del movimiento y transferidas luego a toda clase de cambios, órdenes...» (LEIBNIZ, 2003: 252)

Por último, es preciso señalar la íntima conjunción del lenguaje hablado y el espacio que se verifica en el topónimo, elemento clave para el desciframiento territorial, un hecho que no se le escapa a Einstein al definir el concepto de *lugar*,

«como un espacio limitado de la tierra que tiene un nombre.» (EINSTEIN, 1954)

Asimismo, para el idealismo alemán, en cita de Schelling a Goethe:

«La tierra es un libro compuesto por fragmentos de épocas muy diversas, un jeroglífico de páginas colosales.»

cuyas claves han de descubrirse (DERRIDA, 1990: 199).

Una visión hermenéutica del mundo, que adquiere su más clara expresión en Gadamer:

«Si no existiera nunca un lector ante el que se encuentre simplemente desplegado el gran libro de la historia del mundo, tampoco hay ni habrá nunca un lector que, con un texto ante sus ojos, lea simplemente lo que pone en él. En toda lectura tiene lugar una aplicación, y el que lee un texto se encuentra también él dentro del mismo conforme al sentido que percibe. Él mismo pertenece al texto que entiende.» (GADAMER, 1988: 413)

Dentro de la hipótesis de la existencia de una relación especular entre la organización mental y la territorial y, por extensión, entre territorio y sociedad, el entendimiento del espacio como lenguaje encuentra su correlato en la concepción contraria del lenguaje como espacio. Según RICOEUR (2001: 202):

«la espacialidad del discurso es la preferencia del hombre contemporáneo por el espacio»

y, como ejemplo, aporta el siguiente, y significativo, texto del lingüista G. Genette:

«Hoy la literatura —el pensamiento— sólo se expresa en términos de distancia, de horizonte, de universo, de paisaje, de lugar, de sitio, de camino y de mundo: figuras ingenuas, pero características, figuras por excelencia, en las que el lenguaje se habla y se espacia para que el espacio en él, hecho lenguaje, se hable y se escriba.»

En el mismo sentido abunda Derrida al insistir sobre la identidad de los mecanismos de dominio que actúan en el control del lenguaje y del territorio.

«El sujeto sometido por una fuerza que no es ni en principio ni simplemente lingüística, una fuerza que consiste en ese poder de trazar, de abrir y de controlar la ruta, el territorio, el paisaje, las vías, las fronteras, de inscribir allí y vigilar sus propias huellas, debe hablar la lengua del más fuerte para hacer valer su derecho.» (DERRIDA, 1995: 46)

Pero el lenguaje territorial se diferencia fundamentalmente del científico, o del jurídico al que se refería Derrida, en que no es un instrumento para la descripción de una referencia externa, sino que, a la manera del lenguaje poético, se refiere a sí mismo, busca otorgar una coherencia al entendimiento del

mundo, dotarlo de un significado, que nos permita habitarlo, constituye, en expresión de Heidegger, «una manera de encontrarse entre las cosas» (RICOEUR, 2001: 303).

Una vez estructurado un territorio de acuerdo con las necesidades de una determinada sociedad, se impone como labor primordial el conseguir su permanencia, un cometido que, como hemos mencionado, ha originado el nacimiento del signo. Dado que una sociedad tiende a buscar una perdurabilidad muy superior a los azarosos límites de los individuos que la componen, los primitivos signos de organización territorial trataron de solventar esa limitación individual. Así, los hitos con los que la sociedad megalítica señaló los puntos más significativos del paisaje, vados, collados y cordales, de máxima visibilidad, fueron las tumbas colectivas, en las que la memoria del grupo se confiaba a la perdurabilidad de las grandes piedras con las que se construían. Una práctica, la de marcar los límites con enterramientos, aún recogida en los agrimensores romanos (FERRO COUSELO, 1952: 15), hasta el punto de que uno de los capítulos de *Los Gromáticos* (tratado romano de agrimensura), lleva el significativo título de «Límites de Tumbas e Incineraciones», lo que revela la profunda identificación con la muerte como término y límite por excelencia. Del mismo modo, el carácter fálico de los hitos, ya explícito en los menhires megalíticos, nos remite a la otra idea fundamental de límite, la de generación y nacimiento.

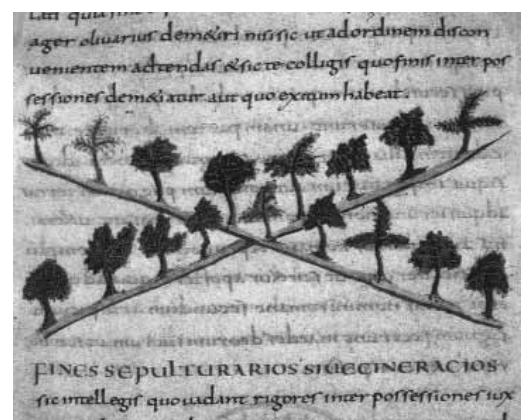


FIG. 13. Límites, tumbas e incineraciones. Encabezamiento de capítulos del Códice Arecenarius del siglo VI, Herzog August Bibliotek



FIG. 14. El menhir da Meada en el Valle del Sever, Portugal, presenta un explícito carácter fálico

Fuente: DE OLIVEIRA (1997).

El esfuerzo por controlar el espacio y el tiempo mediante la petrificación y el sometimiento a la regularidad no es capaz de impedir la transformación inherente a una sociedad de seres vivos, consecuentemente, el ansia de perdurabilidad se ve confrontada con la necesidad de cambio que acompaña el fluir a lo largo del tiempo, «el progreso continuo del pasado que corre el porvenir y se hincha al avanzar» (BERGSON, 2004: 55), que nos introduce en la dimensión histórica. En la concepción bergsoniana el espacio constituye el soporte homogéneo de la materia, sobre el que el tiempo, el transcurso histórico, mediante la sucesión de vivencias, que constituyen un todo indivisible, introduce los valores de lo cualitativo; una línea de pensamiento que sustenta la defensa que se hace en estas líneas de la historicidad como calidad esencial para el entendimiento de la idea de territorio.

Paradójicamente, el comienzo de la historicidad, como proceso de organización y complejidad territorial, se fundaría un acto de sentido opuesto: la recuperación de la homogeneidad del espacio. Los primeros apresores del territorio hubieron de comenzar por la apertura de claros en la oscuridad del bosque, es decir, por simplificación de la complejidad original del medio natural. Estos rompimientos, a los que alude frecuentemente la documentación altomedieval, al referirse a los actos de repoblación, suponen la apertura

de rutas y de rozas para el cultivo. Resulta esclarecedor observar como la voces derivadas de la raíz indoeuropea *reu*, abrir, romper, como la germánica *raum*, inglés *room*, espacio, o la latina *rus*, espacio agrario, la castellana *roza*, o la francesa *route*, ruta, latín *rupta*, remiten a la misma acción fundadora de abrir claros en el bosque, romper, desbrozar. Significativamente, según J. Ortega Valcarcel, la voz *mier*, aplicada en Cantabria a las tierras de cultivo, aunque procedente de otra raíz, *mer*, presente en el vocablo mero, relacionada con los conceptos de claridad, sencillez, pureza, nos remite al mismo origen. Con el transcurso del tiempo, la estratificación de acciones sucesivas sobre esta clarificación y simplificación del espacio inicial, conducirá a un nuevo sistema de complejidad, un proceso mediante el que la homogeneidad vacía del espacio se transforma en territorio, lo cualitativamente diferenciado.

Si el trabajo de labrador, con la apertura del espacio de cultivo, inauguraba el sentido de la historia, para J. Berger la extinción del campesinado,

«sacrificado por el mercado creado por la industrialización y la ciudad, podría conducir un día a la pérdida del sentido histórico» (BERGER, 1980: 81).

La percepción del cambio ha sido objeto de distintas valoraciones a lo largo de la Historia. La concepción primitiva del tiempo cambiante, presente tanto en la tradición bíblica, como en la griega, entiende la historia humana, a partir del modelo existencial de sus individuos, como envejecimiento, es decir como degradación, a partir de la pureza de un origen mítico, donde se situaba el paraíso bíblico o la edad de oro mencionada por Hesiodo. Otra concepción más elaborada, tiende a buscar una síntesis entre la caducidad de lo vital y la regularidad de los fenómenos cílicos de la naturaleza, de forma que el proceso de degradación de las edades conduce a un nuevo nacimiento en la forma clásica del eterno retorno. La circularidad de la historia se rompe con la visión lineal de una predestinación al establecimiento del Reino de Dios al final de los tiempos, propia del cristianismo. Una linearidad que, a partir de la Ilustración, encuentra su versión laica en el moderno ideal de progreso, contemplado

como un continuo desarrollo que conduce a un utópico futuro de perfección (KANT, 1798). Perfección que aparece situada en oposición temporal simétrica, y con el mismo significado, respecto al paraíso originario.

Si la inmutabilidad de las órbitas planetarias, propia de la física newtoniana, nos aproximaba a la circularidad clásica, durante el siglo XIX el darwinismo pareció otorgar un fundamento científico al ideal de progreso, pero, inmediatamente, el concepto de entropía ofrecía la visión contraria, de un continuo decaimiento hacia una muerte ineludible. Por otra parte, las nuevas visiones cosmológicas, si bien extienden la concepción de temporalidad histórica a un cosmos dotado de un origen y en continua expansión, resultan indiferentes a la idea de progreso, entendido como el ideal kantiano de ineludible proceso que conduce al género humano hacia lo mejor.

Por último, los acontecimientos desarrollados a lo largo del siglo XX han llegado a replantear los fundamentos del progreso y del papel instrumental de la ciencia. Los desastrosos efectos de la tecnología bélica, primero, y el deterioro medioambiental, más tarde, condujeron a un cuestionamiento del papel de sometimiento de la naturaleza al dominio del hombre asignado a la ciencia, tanto por su incapacidad para asumir los aspectos éticos, como por la ignorancia sobre el significado de sus logros, lo que se ha traducido en una nutrida literatura antiutópica, con una visión catastrofista del futuro.

Las diversas actitudes ante la Historia antes esbozadas tienen en común el rechazo tanto del principio de incertidumbre como de la libertad humana, para presentarla, bien como reflejo de la decadencia frente a un origen que se trata de revivir en la repetición del rito, bien como un residuo del pasado, anulado por el desarrollo tecnológico, o bien como la exclusión de cualquier posibilidad de cambio que supone la concepción cíclica. El fracaso de cierto entendimiento de la planificación cerrada, en el que se quiere determinar el futuro de acuerdo a esquemas simplificados, ante la imposibilidad de contener los procesos de innovación inherentes al devenir histórico, constituye la consecuencia más acabada de esta aproximación.

En oposición a esas posturas, la revalorización de la tradición, supone el

asumir la biografía, la historia del territorio, como base para plantear un futuro abierto a la libertad de actuación humana, ya que según E. Lledó,

«la posibilidad de ese recuerdo del pasado armoniza la existencia humana y permite el deseo y la esperanza.» (LLEDÓ, 2000: 74)

La eliminación de todo prejuicio sobre la valoración en función de la antigüedad o la modernidad, asumiendo la historia en su integridad, nos permite abrirmos a aquellos elementos de ese patrimonio tradicional que nos resulten más sugerentes para nuestro proceder actual, con independencia de su proximidad o lejanía temporal o espacial. Sobre esa base, nuestro proceder proyectual hacia el futuro ha de plantearse como la clarificación de unas reglas de juego en las que, si bien se opta por el afianzamiento de las opciones más prometedoras y por anticipar la defensa ante lo previsiblemente destructivo, se mantengan abiertas las puertas a la creatividad originada en el azar y la incertidumbre.

8. MODERNIDAD Y PLANIFICACIÓN

Frente a la concepción territorial como un soporte espacial del devenir histórico, hasta constituirse en su integridad como una gran construcción significativa, la gran casa de la comunidad, el nacimiento del hecho urbano,



FIG. 15. Ciudad cercada Planta de Aranda de Duero de 1503

Fuente: Archivo General de Simancas.

desde la Edad Media tardía hasta el fin de la modernidad, se plantea como un espíritu de segregación, una escisión entre dos tipos de espacio diferenciados: natural y cultural, ciudad y campo. La ciudad representa un espacio liberado de la servidumbre de la tierra, donde se puede alcanzar la libertad individual, como ideal burgués, libre también de la dependencia temporal de la estirpe. Se produce entonces una valorización del individuo, del ciudadano libre, frente a la vinculación feudal del habitante servil del territorio, el siervo de la gleba (la tierra), al que se aplican todo tipo de epítetos despectivos: pagano (de *pagus* aldea) y de ahí payés y paisano, villano, aldeano, rústico, o el arábigo baladí (de *balad*, la tierra).

El mismo espíritu de segregación se manifiesta en la organización en Estados nacionales autónomos, basados, entre otras características, en la segregación lingüística que rompe la universalidad de la comunicación medieval. Como en otros casos, seguir el paso a la evolución de las palabras resulta esclarecedor del proceso. Así, por ejemplo, la palabra, castellana algarabía, *al-arábía*, pasa de designar a la lengua culta utilizada por la comunidad vecina, que había sido el vehículo de transmisión del saber clásico, a designar, al romperse las claves de la traducción, un ruido molesto y carente de sentido.

La primacía urbana y burguesa significa, a través de la contabilidad comercial, la imposición de lo cuantitativo sobre lo cualitativo. La abstracción numérica anula a los aspectos de identificación local, tanto en la concepción espacial como en lo temporal, hasta privarlos de todo significado, hacerlos insignificantes. El espacio cartesiano es un concepto abstracto y homogéneo en la que la localización se confía exclusivamente a la cifra de sus coordenadas. El rechazo de todo contexto, espacial, social o temporal, queda claramente manifestado por Descartes en las frases introductorias a la segunda parte del Discurso del Método:

«así que los edificios que un solo arquitecto ha empezado y acabado son habitualmente más bellos y están mejor dispuestos que aquellos otros que han tratado de componer utilizando viejos muros que han sido levantados para otros fines. Así esas antiguas ciudades que no habiendo sido al principio sino aldeas han

llegado a ser, con el paso del tiempo, urbes, están ordinariamente tan mal trazadas comparadas con esas plazas regulares que un ingeniero traza según su fantasía en una llanura... al ver cómo están dispuestos (los edificios), aquí uno grande, allí uno pequeño, y cómo hacen las calles curvas desiguales, se diría que es más bien la fortuna, que no la voluntad de algunos hombres usando la razón, quién así lo ha dispuesto.» (DESCARTES, 1999: 67)

Resulta esclarecedor que Descartes proponga la planificación urbana como ejemplo paradigmático de su propuesta de establecer un método de pensar que hace tabula rasa de cualquier precedencia histórica o cultural. Un método que se corresponde con el tipo de ordenación territorial, impuesto en tantas

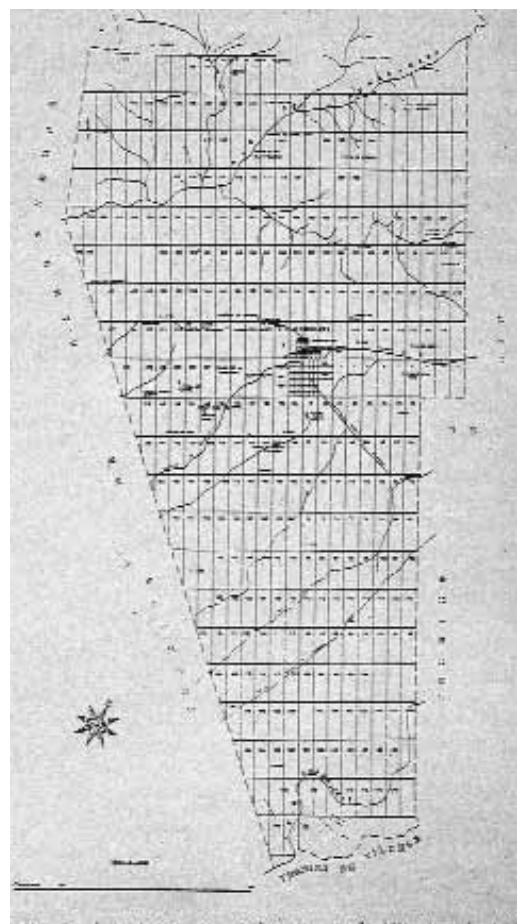


FIG. 16. Ordenación cartesiana de la colonización La Carlota, según Ampudia y Valdés, 1794

Fuente: J. RIVERAS (1987).

colonizaciones, en el que se anulan las presencias históricas, convirtiendo todo el espacio en una malla geométrica homogénea. Un ideal simplificador que afecta a la propia topografía con el ensalzamiento de lo plano, tan querido por tantos planificadores. Pero la obsesión por lo plano en su versión de paladino, llano, sencillo (del latín *palata* y *palatinus*, llanura), conduce inevitablemente a la pérdida del relieve, de la profundidad.

La relación con un patrón temporal o espacial constante que originaba la medida de las manifestaciones de un mundo cambiante, se transforma ahora en el intento de ahormar la realidad, ajustando toda posibilidad de variación a esos patrones de regularidades básicas; una actitud presente en distintas actividades sociales que van desde la planificación territorial, a la educación, la disciplina y el ejército (FOUCAULT, 1978). En el fondo, la concepción tradicional de planificación, desde su origen cartesiano, tiende a eliminar el relieve temporal del territorio para desnudarlo de sus condicionamientos de lugar y transformarlo en espacio abstracto, entendido como simple extensión.

Existe una evidente conexión entre la idea de planificación y la de utopía, si tenemos en cuenta que en la utopía, el no lugar, la descontextualización espacial aparece siempre condicionada a la ucronía, la anulación de la historia y de la inserción en el tiempo. La anulación del sentido del tiempo implícito en la aproximación cartesiana y que caracteriza a la ciencia clásica y su equivalente, la limitación del horizonte temporal al corto plazo, propio de la planificación contemporánea, y más aún la tendencia al hacia el valor del consumo inmediato, conducen a un mundo sin sentido, a un *nosense*, a la más absoluta banalidad, ya que, según señala P. Claudel en su *Art poétique*:

«el tiempo es el sentido de la vida (sentido como se habla del sentido de una corriente de agua, del sentido de una frase, del sentido (de la urdimbre) de una tela, del sentido del olfato.)» (MERLEAU PONTY, 1945: 1960)

Por lo que respecta a la dimensión temporal, el reloj mecánico introduce la homogeneidad cuantitativa que anula a la diversidad de los tiempos agrarios y religiosas ligados a la estacionalidad.

Curiosamente, la medición mecánica del tiempo ya había sido afrontada en la antigüedad, pero entonces prevalecía la idea de un tiempo vital oscilante con las estaciones y, por ello, eran los artilugios mecánicos, tal como describe Vitruvio (Libro IX, cap. IX) los que debían adaptarse mediante complejas manipulaciones a esa temporalidad cambiante. Lo nuevo de la modernidad estriba en la aceptación del protagonismo del mundo mecánico, regulado por un tiempo espacializado, ajeno a la experiencia y, consecuentemente, la aceptación de la neutralidad matemática como modelo vital. A su vez, la concepción mecánica del mundo, entendido con la recurrente imagen del reloj, supone una organización en forma de piezas diferenciadas, propia de la división mecanicista frente la integración de lo vital. La forma más adecuada de estudiar un mecanismo es la de desmembrarlo en sus elementos básicos y de ahí la prevalencia de la visión analítica que encuentra su correlato en la aparición de disciplinas autónomas de conocimiento.

El espacio y el tiempo homogéneos, y privados de significado, se conciben como soporte de las actividades económicas. El territorio aparece como una mera base material preparada para su explotación. Una buena expresión de esta idea de primacía de lo productivo, de lo tecnológico, resumida en el ideal de progreso propio de la modernidad, se encuentra en la conocida afirmación de Jovellanos en el Informe sobre la Ley Agraria de que el trabajo del labrador se concibe

«como una lucha contra la naturaleza... pues ella de suyo nada produce sino maleza»; con el trabajo queda «la naturaleza hermoseada y perfeccionada por la mano del hombre» y, a la postre, serán «por todas partes descuajados los bosques, ahuyentadas las fieras, secos los lagos, acañalados los ríos, refrenados los mares, cultivada toda la superficie de la tierra...»

Un programa que constituye a la vez una excelente predicción de lo que acontecería en los dos siglos siguientes. Observamos que el programa cartesiano de separar la planificación de la historia se profundiza en Jovellanos hasta proponer una negación del contexto de la naturaleza.

9. EL TERRITORIO EN LA CRISIS DE LA MODERNIDAD

Podemos considerar que el fin de la modernidad, coincide con el fin de la autonomía urbana. Es un proceso que transcurre en varias etapas desarrolladas a partir de la segunda mitad del siglo XIX. En un primer momento, ante el impulso del crecimiento urbano impulsado por el triunfo de la burguesía, se pierde el límite simbólico de las murallas, que la separaban de un despreciado contorno, el muladar, o muradal, el espacio extramuros donde se arrojaban las basuras. Pero la extensión urbana de las grandes ciudades conduce a una separación del entorno natural muy superior al creado por las murallas de la relativamente pequeña ciudad medieval. Como un intento de recuperar esa relación perdida entre ciudad y naturaleza, tan presente en el lema de Cerdá: «rurizar la ciudad, urbanizar el campo», se asiste a la reivindicación de los parques urbanos, protagonizado por Olmsted en las grandes urbes americanas. Pero la estrategia de introducción de espacios verdes se revela insuficiente y se pasa a la difusión de la ciudad hacia el exterior en el proceso de metropolitanización.

La configuración metropolitana aparece a fines del siglo XIX en la forma de programas en los que se trata de integrar ciudad y campo: el sistema radioconcentrico con satélites de la ciudad jardín de E. Howard y la organización lineal de Arturo Soria. Sin embargo, estas estrategias de contención de los límites de la ciudad, en el sentido transversal en el caso de A. Soria y en el radial en el de E. Howard, basadas en preeminencia del ferrocarril, entran en crisis al avanzar el siglo XX con la imposición de la movilidad libre del automóvil que origina los fenómenos de expansión metropolitana difusa.

Finalmente, la metrópolis difusa, falta de entendimiento del espacio rural sobre el que se asienta en forma de fragmentos urbanos dispersos, ocasiona un deterioro tal de los espacios interpuestos que la apetencia por el espacio rural, y la facilidad del transporte, provoca el tensionamiento de todo el territorio en una unidad de orden superior. Un proceso fomentado por la progresiva densificación de las mallas de comunicaciones que abarcan todo el espacio, convirtiendo a las ciudades en meros nodos

del sistema territorial. Esta integración urbano-rural se corresponde con el desarrollo del pensamiento ecológico, que pone el énfasis, en los procesos temporales y espaciales de largo alcance, como sucede en los ciclos del aire, del agua y de los residuos sólidos, así como en la dependencia de la sociedad humana de la conservación de la biodiversidad.

En la propia idea de ciencia, que había constituido el ideal rector de la modernidad se produce un radical cambio de concepción. La pretensión de certidumbre se abandona en la mecánica cuántica. La concepción separada de espacio y tiempo se rechaza con el relativismo y, más recientemente, la teoría del caos y la de las bifurcaciones vuelven a introducir los aspectos cualitativos en la ciencia, a la vez que, al recuperar la direccionalidad e irreversibilidad del tiempo, ignorados por la ciencia clásica, acerca el pensamiento científico a la historia:



FIG. 17. Propuesta de uniforme del cuerpo de ingenieros militares. Los ingenieros militares constituyeron el primer modelo de organización corporativa de los técnicos al servicio del Estado

Fuente: Archivo General de Simancas. Foto CEHOPU.

«La física retoma ahora lo que la ciencia clásica negaba..., esto es, los conceptos de estructura, función e historia.» (PRIGOGINE, 1986: 41)

La perspectiva de considerar la totalidad territorial como un único sistema de alta complejidad pone en cuestión la autonomía de las distintas profesiones de incidencia territorial, una serie de disciplinas técnicas que fueron surgiendo desde finales del siglo XVIII y lo largo del XIX y primera mitad del XX con el objeto de facilitar la explotación territorial en sus distintos aspectos, y que dan lugar a organizaciones corporativas autónomas.

El modelo de análisis, propio de la disección, si bien facilita el conocimiento de un organismo *post morten*, resulta evidentemente destructivo cuando se aplica a uno vivo. De igual modo, en la correlación entre territorio y lenguaje a la que se aludía anteriormente, el intento de un tratamiento individualizado de los elementos, letras o palabras, destruiría la capacidad comunicativa ya que el significado proviene del conocimiento integrado del conjunto del discurso.

10. HACIA UN NUEVO PARADIGMA TERRITORIAL

El planteamiento que se propone en estas líneas de que el protagonista es el territorio y no la actividad sectorial, supone la reconsideración, tanto de la formación técnica disciplinar, como de la correspondiente organización administrativa sectorial, celosa de su independencia competencial. Lo que se trata es de adaptar las disciplinas sectoriales a la complejidad del territorio y no de simplificar éste para encararlo en aquéllas. En todo caso, cada disciplina debe ser consciente de que solo ofrece un enfoque parcial, complementario con otros, de modo que las consecuencias de una acción se manifiestan también, de forma incontrolada, en otros campos ocultos a esa visión. Por tanto, una actuación coherente con la complejidad territorial solo es posible de alcanzar mediante el diálogo interdisciplinar. La disminución de la escala espacial que implica el Estado de las Autonomías debiera permitir una aproximación más intersectorial a los

problemas territoriales y una legislación más adecuada a las peculiaridades de cada espacio específico, aunque eso suponga una rotura con las prácticas heredadas del precedente Estado Central, algo hasta ahora infrecuente, a pesar de las apariencias.

Ahora bien, la trasgresión de las fronteras disciplinares requiere, además de la implantación de un nuevo espíritu entre quienes practican esas disciplinas, la formulación de un lenguaje común en el que poder entenderse, un lenguaje propio del territorio que nos permita alcanzar esa buscada interpretación. En palabras de Gadamer:

«Toda conversación presupone un lenguaje común, o mejor dicho, constituye desde sí un lenguaje. Como dicen los griegos, algo aparece puesto en medio, y los interlocutores participan de ello y se participan entre sí sobre ello. El acuerdo sobre el tema que debe llegar a producirse en la conversación, significa necesariamente que en la conversación se elabora un lenguaje común.» (GADAMER, 1988: 457)

La primacía del lenguaje, significa un protagonismo de los aspectos culturales y cualitativos frente a la tradicional aproximación al territorio desde un cuadro cuantitativo y macroeconómico. Un cambio de paradigma, por otra parte, coherente con un momento en el que el manejo de los lenguajes audiovisuales, a través de los medios de comunicación, con una importante componente figurativa y espacial, desplaza al previo protagonismo en el poder, propio de la modernidad, de los medios de producción. Resulta ilustrativo a este respecto el hecho de que si más del 80% del territorio está ocupado por el espacio agroforestal, una actividad que en términos económicos no llega a alcanzar un 3% del total, dicho espacio siga regulándose prioritariamente de acuerdo a criterios de productividad, criterios que resultan irrelevantes frente al valor esencial de ese territorio contemplado como soporte obligado del conjunto de la malla de relaciones de toda actividad humana o biológica.

La formalización e interpretación de un lenguaje territorial que, mediante la ayuda de las modernas tecnologías informáticas, cree una forma alternativa de recepción

capaz de ser comunicada a una población no necesariamente local, se hace cada vez más necesario. Téngase en cuenta que, tras las profundas transformaciones que han afectado a la población rural, emigración industrialización, etc., se ha roto la continuidad de transmisión de oral de conocimientos sobre la identidad territorial, mantenidos en la memoria viva del campesinado, con el consiguiente peligro de pérdida irremisible de la memoria histórica.

Este profundo cambio de enfoque que venimos exponiendo, no parece haber sido suficientemente captado en las nuevas leyes urbanísticas autonómicas, que como su nombre indica, son frecuentemente meras variantes de la tradición urbanística burguesa, de modo que su contenido territorial, al que aluden los títulos de la más reciente legislación, resulta claramente insuficiente.

Como consecuencia del proceso de enclaustramiento profesional, las normativas se van refiriendo unas a otras, hasta el punto de que acaba siendo más fuerte la coherencia con la tradición legislativa, y con una organización urbana decimonónica, ya desaparecida, de la que arranca la serie, que la ligazón con la realidad a la que se aplica. Se dedica más esfuerzo a la cita de otros precedentes legislativos que al entendimiento del sistema territorial que constituye su objeto. De hecho, las medidas más significativas de adaptación a los procesos actuales se centran, de una parte, en la ampliación de la oferta de suelo susceptible de construir, con el objetivo de disminuir sus costes, y, de otra, como medida correctora de esa ampliación, en el mantenimiento fuera del ámbito de la construcción de los espacios de valores naturales o agrícolas más

relevantes. El mismo procedimiento segregador se aplica a los valores históricos y culturales, objeto de catálogos de protección y declaraciones de centros históricos que se convierten en parques temáticos de la historia. De esta forma, los suelos a urbanizar aparecen como espacios neutros desvalorizados. Nada más opuesto a la estrategia rehabilitadora propugnada al comienzo de este escrito.

El citado planteamiento deriva, como se indicaba más arriba, de un modelo anterior de ciudad compacta, segregada del medio natural, y ajena a los problemas de metropolitanización y dimensión territorial. Sin cuestionar la conveniencia de la protección de los espacios de excepcional valor natural o cultural, es necesario entender que se trata de una cuestión de grado: los espacios totalmente naturales o totalmente artificiales, constituyen situaciones extremas dentro de un amplio espectro de situaciones intermedias y más comunes. Lo propio de la visión territorial es precisamente la interacción en el espacio de los requerimientos constructivos con las preexistencias creadas por las condiciones naturales y la memoria histórica, una fusión de naturaleza, cultura y técnica que conduce al enriquecimiento del espacio de cada tiempo. Esta condición contextual es común a los tres tipos de técnicas que hemos descrito como fundamentales en la configuración del territorio: el cultivo, la construcción y el tejido de las redes de comunicaciones. Por ello, una normativa territorial debe englobar esos tres tipos de técnicas y su interacción mutua. En efecto, las construcciones y sus conjuntos, los núcleos de población, constituyen el origen y destino de las terminaciones de las redes de



FIG. 18. Terrazgo de Carmona, Cantabria

Fuente: Foto Departamento de Geografía Universidad de Cantabria.

comunicaciones, y ambas se insertan en el continuo del espacio cultivado.

Significativamente, las nuevas normativas urbanísticas de carácter presuntamente territorial olvidan más antiguas tradiciones, de raíz territorial, recogidas en las viejas ordenanzas municipales o regionales. Un tipo de ordenanzas en el que aparecen bien definidos los elementos tradicionales del paisaje, organizados, en el caso del Noroeste peninsular, según una disposición de coronas sucesivas: el espacio de poblar, las huertas o cortinas, las mieses, agras, erías o sierras, los prados, los bosques y los pastos de montaña. Curiosamente, ninguno de estos espacios, conformados a lo largo de los siglos y que siguen constituyendo las piezas con las que se organizan nuestros territorios, aparecen ni siquiera mencionados en las recientes leyes autonómicas de la zona, que en cambio siguen insistiendo en visiones meramente productivas, espacios de protección por su valor agrario, cuando no se remiten a un trasnochado pintoresquismo al hablar de suelos de especial protección paisajística.

La falta de entendimiento de un nuevo paradigma no se limita al aspecto legislativo, sino que se extiende a las distintas disciplinas técnicas, incapaces, como antes señalábamos, de comprender su mutua integración en el marco territorial. Así, el trazado de las carreteras y autovías ignora frecuentemente en su diseño su capacidad de constituir enormes barreras, que segregan el territorio con mucha más intensidad que las demarcaciones administrativas. De esta forma, se olvida sistemáticamente la necesidad de mantener con una determinada frecuencia las conexiones transversales que faciliten la continuidad de las redes camineras y fluviales o de los espacios agropecuarios o ecológicos.

En el caso de las torres de transporte energético, o de telecomunicación, es evidente su total ignorancia de los aspectos de diseño, menospreciando el carácter de grandes hitos paisajísticos de estas estructuras, que ocupan espacios elevados de gran visibilidad, con un papel semejante al que desempeñaban históricamente las torres defensivas y las ermitas. Más importante aún es el impacto de las concentraciones parcelarias que arrasan impunemente toda herencia paisajística, con lo que se borra del mismo modo un pequeño camino de servidumbre que

una calzada romana, una vía pecuaria o un itinerario de peregrinación. Por último, queda mencionar la absoluta falta de consideración por el contexto y las tradiciones constructivas locales que presenta la inmensa mayoría de las nuevas construcciones arquitectónicas. La casa rural y su agregado, la aldea tradicional, se encontraban necesariamente integrada en el entorno, al actuar como un polo de concentración, de atesoramiento, de sus recursos: los elementos de su construcción, minerales, piedra y barro, y vegetales, madera; la cubierta vegetal almacenada en los graneros en forma de cosecha; los recursos animales en forma del ganado en el establo; los aprovechamientos energéticos, mediante la orientación y la leña, etc. El hecho de que en la actualidad ese automatismo integrador haya desaparecido no significa que haya disminuido la importancia de la inserción contextual, del diálogo con el entorno, sino que ha de ser replanteado en otros términos.

La substitución del ideal de transformación por el de interpretación, cuyo significado original es el de negociación, intermediación, implica precisamente un profundo cambio de actitud, abandonado todo absolutismo disciplinar en favor de la negociación, de la relación, con los otros saberes y con el contexto del territorio que, como hemos intentado señalar, se organiza precisamente como un sistema de relaciones en el espacio y en el tiempo. Para hacer frente a este tipo de prácticas, parece necesario fomentar una nueva política autonómica en la que distintas consejerías trabajen conjuntamente en el desarrollo de programas territoriales con objetivos transdisciplinares insertos en una visión temporal y espacial más amplia.

De todas formas, resulta necesario concluir que la actitud de inserción en el proceso histórico de construcción territorial mediante el desciframiento de su lenguaje, no significa en modo alguno una actitud conservadora, de tal forma que aherrojados y confundidos por la enormidad de la herencia patrimonial, esa tradición, ese don que se nos ha transmitido, se convierta en un pesado lastre que impida nuestra creatividad, al modo de la fábula borgiana de Funes el Memorioso, reducido a la total inmovilidad por la desmesura de sus recuerdos (BORGES,

1993). Por el contrario, debemos considerar que si bien la memoria del transcurrir histórico, incorporada en la construcción del territorio, constituye la personalidad de una determinada comunidad y hace que sea esa y no otra, del mismo modo que la biografía de un individuo conforma su personalidad que lo distingue de los demás, esa personalidad debe contribuir al enriquecimiento de las opciones de futuro, no a su empobrecimiento. De hecho, el lenguaje territorial, como todo lenguaje, sufre un continuo desgaste por el uso, hasta privarlo de su relieve, solamente la atención al continuo brotar de nueva vida que supone el transcurso histórico nos permite regenerar ese desgaste con la invención de nuevos significados.

La interpretación de la construcción territorial heredada debe hacerse por cada generación desde la perspectiva de la cultura

de su propio contexto temporal y de acuerdo a sus ideales de futuro. Este acomodo de lo transmitido a los fines y necesidades de cada momento, propio de todos los lenguajes, resulta aún más evidente en el caso del lenguaje territorial, por su peculiaridad de ser susceptible de habitación, a cuyas necesidades debe necesariamente acomodarse. De esta forma, el patrimonio heredado se vuelve en cada momento una forma de habitar. Esta interpretación revitalizadora de la construcción territorial heredada debe superar la pura descripción analítica desde el punto de vista geográfico o histórico, y su posible plasmación meramente defensiva en catálogos de protección, para encontrar respuestas innovadoras, capaces de insertar la riqueza de la tradición local en las corrientes culturales universales.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUSTÍN, S. (426): *La ciudad de Dios*, B.A.C., Madrid, 1978.
- ARAGONÉS, R. J. (2004): *Memoria del «Territorio»*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- AA.VV. (1995): *Arte islámico en Granada*, Ed. Comares, Granada, 512 p.
- BACON, F. (1620): *Novum Organum*, Folio, Barcelona, 2002.
- BENVENISTE, E. (1983): *Vocabulario de las Instituciones Indoeuropeas*, Madrid.
- BERGER, J. (1980): *Mirar*, Gustavo Gili, Barcelona, 2003.
- BERGSON, H. (1957): *Memoria y Vida*, textos escogidos por Gilles Deleuze, Alianza Editorial, Madrid, 2004.
- (1970): *L'Evolution créatrice en Oeuvres*, Editions du Centenaire, París (citado en Prigogine, 1986). Traducción española *La Evolución Creadora*, Espasa Calpe, Madrid.
- BORGES, J. L. (1944): *Funes el Memorioso, Artificios*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- CERAMI, G. (1979): *Analisi Ambientale e Cartografia Temática*, Nápoles.
- DERRIDA, J. (1988): *Márgenes de la Filosofía*, Cátedra, Madrid.
- (1990): *El Lenguaje y las Instituciones Filosóficas*, Paidós, Barcelona, 1995
- DESCARTES, R. (1637): *Discurso del Método*, Diálogo, Valencia, 1999.
- ELIADE, M. (1951): *El Mito del Eterno Retorno*, Alianza/Emecé, Madrid, 2000.
- EINSTEIN, A. (1954): Prólogo de *Concepts of Space* de M. JAMMER, Harvard University Press.
- FERRO COUSELO, J. (1952): *Los Petroglifos de Término y las Inculturas Rupestres de Galicia*, Ourense.
- FOUCAULT, M. (1978): *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI, Madrid.
- GADAMER (1960): *Verdad y Método*, Sígueme, Salamanca, 1988.
- GURIEVICH, A. J. (1983): *Les Catégories de la Culture Médiévale*, Gallimard, París.
- HEIDEGGER, M. (1967): «Construir, Habitar, Pensar», en *Filosofía, Ciencia y Técnica*, Universidad de Santiago de Chile, 2003.
- (1995): *El Concepto de Tiempo*, Trotta, Madrid, 2003.
- JAMMER, M. (1954): *Concepts of Space*, Harvard University Press.
- (1963): *Storia del Concetto di Spazio*, Feltrinelli, Milán.
- KANT, E. (1781): *Crítica de la Razón Pura*, Tecnos, Madrid, 2002.
- (1798): «Si el Género Humano se encuentra en Continuo Progreso hacia mejor», en *La Filosofía de la Historia*, Fondo de Cultura Económico, México, 2000.
- LEIBNIZ, G. (1695): *El Nuevo Tratado sobre el Entendimiento Humano*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- LEVI STRAUS, C. (1964): *Mitológicas I, Lo Crudo y Lo Cocido*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- LLEDÓ, E. (2000): *El Surco del Tiempo*, Crítica, Barcelona, 2000.
- LUCRECIO (1999): *La Naturaleza de las Cosas*, Cátedra, Madrid.
- MARIÑO, X. R. (2003): *El Camino y sus Símbolos*, El Camino de la Filosofía, la Filosofía del Camino, Santiago de Compostela.
- MERLEAU PONTY, M. (1945): *Phénoménologie de la perception*, Gallimard, París. Traducción italiana *Fenomenologia della Percezione*, Il, Saggiatore, Milán, 1965.

- MITCHELL, A. & J. WILKINSON (1980): *Los árboles de Europa*, Omega, Barcelona.
- ODESTI VILA, J. (2004): «Kant y Leibniz, la Incongruencia en el Espacio», *Leibnizius Politechnicus*, 10, Valencia.
- OLIVEIRA, J. de (1997): *Monumentos Megalíticos da Bacia Hidrográfica do Río Sever*, Edição Especial da Ibn-Maruan, Lisboa.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1954): *La idea de Principio en Leibniz*, Espasa Calpe, Madrid.
- PLATON (2002): *Cratilo o del Lenguaje*, Trotta, Madrid.
- PRIGOGINE, I. (1993): *Las Leyes del Caos*, Crítica, Barcelona, 1999.
- & I. STENGERS (1986): *La Nueva Alianza, Metamorfosis de la Ciencia*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- ROBERTS, E. A. & B. PASTOR (1997): *Diccionario Etimológico Indo-europeo de la Lengua Española*, Mondadori, Madrid.
- RICOEUR, P. (1975): *La Metáfora Viva*, Trotta, Madrid, 2001.
- RYKWERT, J. (1976): *The Idea of a Town*, Faber & Faber, Londres.
- SAURA, A. (2000): «El Territorio como Artificio y su Lenguaje», en J. R. MENÉNDEZ DE LUARCA, *La Construcción del Territorio*, 15-47, Lunwerg, Madrid.
- STRAUSS, L. (1989): *¿Progreso o retorno?*, Paidós, Barcelona, 2004.
- TRÍAS, E. (2001): *Ciudad sobre Ciudad*, Destino, Barcelona.
- (1987): «La Plaza y su Esencia Vacía», *El Croquis*, 28: 8-13, Madrid.
- WORTHINGTON, B. D. R. & R. GANT (1975): *Techniques in Map Analysis*, Macmillan, Londres.

Paisaje agrario: antropología de un territorio

Esther Isabel PRADA LLORENTE

Dr. Arquitecto, profesora de Urbanística, Universidad SEK, Segovia.

RESUMEN: El trabajo busca explicar las características antropológicas de la comarca Tierra de Sayago sita en la provincia de Zamora, basadas en un aspecto muy concreto, cual es la unidad jurisdiccional mínima o municipio, del recorrido establecido a través de diferentes escalas, territorial, urbana y arquitectónica, que fundamentan el conocimiento de ese paisaje agreste y ancestral. Esas características se reflejan en su imagen, en su paisaje, exponiendo las relaciones estrechas entre las formas de cultivo y estructuras de propiedad de la tierra, estableciéndose como indicadores de la escala territorial. Desafortunadamente esta descripción y estudio es ya histórico, porque la concentración parcelaria ha desfigurado en gran medida aspectos tradicionales como, *tierra, comunal o pared*, transformándose en solares para venta o arrendamiento, conceptos urbanos de entendimiento de propiedad.

DESCRIPTORES: Medio rural. Paisaje. Antropología cultural. Corografía. Coranomía.

1. LAS CATEGORÍAS DEL SISTEMA PAISAJE AGRARIO

La presente reflexión plantea cómo se puede llegar a definir la imagen de un territorio, cómo es su paisaje. Entendemos que el paisaje es la síntesis del territorio basada en el análisis de todas y cada una de las huellas de su construcción histórica.

La imagen reflejada en este trabajo se fundamenta en la interpretación del paisaje formalizado y percibido a través de la experiencia de los hombres que, a lo largo del tiempo, han vivido y trabajado modelando su medio natural, su territorio. Quinta dimensión —ésta de la experiencia en comunidad de los habitantes de un

territorio— que se suma a las ya establecidas de espacio-tiempo que da sentido a su evolución y permite lanzar un puente hacia futuros de actuación.

Vida y trabajo, comunidad y experiencia agraria, base y fundamento creativo de la imagen actual de una comarca periférica, fronteriza y «rayana» con Portugal, la comarca de Sayago. Su principal potencial radica precisamente en esa imagen modelada a lo largo de siglos por una actividad, la agraria, en vías de extinción.

Tierra de Sayago es un espacio geográfico en el que, debido a las duras condiciones geográficas de su tierra y clima, las gentes han subsistido en condiciones de simple supervivencia, manteniéndose a lo largo de generaciones con escasos y lentos cambios, asegurando su perfil de identidad cultural.

¿Por qué considerar el término «paisaje»? Este se constituye como el primero de los

datos de partida. Dicho término nos remite a sus orígenes de *situs* o *locus*, una porción de terreno centrada en la vida y el cultivo, esta visión que se concreta en la voz *país* (lat. *pagus*) palabra que procede de las lenguas romances (*paysage*, paisaje, *paisatge*, *paessagio*), cuyo origen se encuentra en el latín *page[n]sis* campestre, el que vive en el campo, inicialmente territorio rural, pago; y, a través del francés *pays*, entra también en el castellano como país.

El segundo dato de partida es la «experiencia» del hombre que a lo largo de muchos siglos ha vivido y trabajado un «locus», cuyo modelado es lo que nosotros ahora experimentamos y percibimos. Esta experiencia la hemos percibido, en gran medida, a través de la información oral, la cual es su legado, es su «paisaje agrario», con unas características y connotaciones particulares, fruto de la interacción entre aquél y el medio físico sobre el que se asienta (cfr. MENÉNDEZ DE LUARCA & *al.*, 1994).

En este sentido, mi experiencia vital y familiar en este territorio, de su ambiente rural y de la información oral que me han transmitido, ha significado el punto de referencia para impulsarme hacia el más profundo conocimiento de este paisaje. Con esta base personal he elaborado —desde la inicial perspectiva de la arquitectura y con la herramienta que le es propia, el dibujo— la representación de las experiencias del paisaje vivido dibujando su «imagen».

Esta imagen la vamos a construir mediante un recorrido escalonado, que, como categorías dentro del *sistema paisaje agrario*, se desglosa en sus tres diferentes *etapas o escalas*: 1. territorial¹, 2. urbana y 3. arquitectónica.

En cada escala se definen los *subsistemas*

¹ Este texto es una parte seleccionada sobre un aspecto muy concreto, como es la escala territorial, de mi tesis doctoral «Sayago, evolución histórica y proyección futura de su estructura territorial», leída en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid en octubre de 2002. Por otra parte, supone una revisión de lo publicado en *Cuadernos de Investigación Urbanística Cifur40*, de la ETSA Madrid, en enero de 2005, 65 pp., habiéndose reelaborado el texto con la inestimable ayuda de Javier García-Bellido. También gráficos y dibujos se han tratado con medios informáticos adecuándose para esta publicación, gracias al trabajo realizado por Carlos Eliz. Para ellos vaya mi más sincero agradecimiento por invertir gran parte de su tiempo, en el esfuerzo realizado para una mejor comprensión por parte de los lectores, de lo que significa para mí este paisaje agrario.

² *Sayago*: Posible relación con yacimientos mineros de época celta derivando de la palabra céltica *Salliacum*. Sus formas

del paisaje que expresan cuál es la *esencia* de este lugar. Para la escala territorial, el entendimiento de la organización del terrazgo deviene el aspecto fundamental de comprensión del mismo mediante el subsistema *propiedad del terrazgo*. En la escala urbana, con tipologías de núcleos de población por lo general dispersa, el subsistema fundamental es la *unidad básica de aprovechamiento* o *heredad* (o «coto redondo acasarado» entendido por Cerdá como el elemento base de la «colonización») que, según costumbre de Sayago², estaba constituida por: *una casa, un herreñal, un prado, un huerto y una tierra de pan llevar*. Un conjunto de heredades forman un *pago* o *barrio*, trozo de poblamiento constituido tanto por tierras de cultivo como por edificaciones, estableciéndose así el nexo de unión entre la escala territorial y la arquitectónica. Para esta última, la *casa de labranza* que agrupa tanto a la vivienda como a las dependencias anejas, para el ganado o para tareas de elaboración y transformación de productos, es el espacio en el que se produce el encaje de las partes, es el espacio que inviste el carácter de las personas que viven y trabajan en un territorio.

El presente trabajo se centra en un aspecto muy concreto de la escala territorial de la Tierra de Sayago, como es la unidad jurisdiccional administrativa o municipio, en mi experiencia vital, el municipio de Escuadro³. El fundamental indicador para entender esta escala del territorio municipal es el subsistema *propiedad del terrazgo*, por cuanto este subsistema se basa en la organización tradicional de la propiedad de la tierra articulada por el colectivismo agrario y las dehesas. La seña de identidad del poblamiento sayagués ha sido siempre su

medievales serían: *Salago*, *Salago*, *Salagu* y *Sayago* (cfr. MARTÍN VISO, 1996). De sayo, sayal, capa o «sagum» celtíbero y lusitano de color pardo, buriel o vellorí de las ovejas llamadas negras. Se pagaban como tributos por los vencidos celtíberos a las tribus romanas. Con el «paño sayal» se confeccionaron (hasta finales del siglo XIX, principios del XX), todas las prendas externas de la indumentaria sayaguesa (cfr. DEL BRÍO MATEOS, 1998).

³ *Escuadro*: Topónimo de origen romanizador posiblemente referido a algún tipo de parcelación romana (fuente: Juan Vicent, prehistoriador del CSIC). «Ex-cuadro» o «fuera del cuadro», según la tradición popular este poblamiento hubiera surgido a raíz de los acompañamientos que las tropas romanas necesitaban para su abastecimiento en todos los aspectos, dejando fuera del recinto en otro lugar, al conjunto de herreros, artesanos, prostitutas, etc., que constituyan dicho acompañamiento.

estructura agraria tradicional del «colectivismo», que ha mantenido un desarrollo sostenible gracias a los usos y tareas agropastoriles de la tierra configurados por los sistemas de rotación de cultivos de *año y vez o al tercio*, como se ve más adelante.

Estos sistemas de cultivo, por su ordenación espacial singular repetida de manera sistemática en todos y cada uno de los municipios de la comarca, constituye la clave para la definición de su imagen. Las *dehesas*, por ejemplo, fincas privadas (a pesar de su nombre siempre ligado a pastos comunales) se ubican dentro de la totalidad del término municipal, no según el esquema general de proximidad al núcleo de poblamiento, sino según el esquema concéntrico de organización de la propiedad de la tierra, precisamente en la «traza» circular de dicho esquema más alejada del mismo, que se desarrolla más adelante.

Reflejo de dicha estructura agraria es la dialéctica constante que se establece en el paisaje entre dos formas de entendimiento de la propiedad que se debaten desde los primeros tiempos de la Historia, formas de propiedad comunal/particular, público/privado y campos abiertos/cerrados, en las que se fundamenta la imagen de este ámbito geográfico.

Imagen mantenida a lo largo de siglos que está comenzando a desaparecer, dados los actuales criterios que, desde el punto de vista urbano, reestructuran y reorganizan el medio rural, como si de un solar para venta o arrendamiento se tratara, caso de las concentraciones parcelarias, de las tipologías edificatorias en los núcleos de poblamiento que se modifican en función de criterios urbanos de ordenación, o de las edificaciones tradicionales que no tienen en cuenta tipologías constructivas, materiales, etc., simplemente por dejadez o falta de normativas de protección y adecuación de este patrimonio a necesidades futuras de gestión de su paisaje agrario.

Entendemos como única salida viable para estas zonas rurales periféricas que atesoran una gran diversidad en superficies relativamente pequeñas, la gestión del paisaje como un «recurso» humano y económico estable y no renovable, dadas sus características singulares frente a los amplios paisajes centroeuropeos.

2. LÍMITES Y LUGARES QUE CONFIGURAN EL ÁMBITO COMARCAL: ASPECTOS GEOMORFOLÓGICOS E HIDROGRÁFICOS

Tres de los cuatro lados de la comarca de Sayago, Norte, Sur y Oeste, están delimitados por el Tormes y el Duero produciendo éste un encajonamiento especialmente pronunciado a lo largo del tramo de los Arribes que conforma la «raya» o frontera de Portugal.

La mitad occidental del lado Sur, queda delimitada por el cauce también encajonado del Tormes y el Duero aunque gran parte de dicho cauce ha desaparecido bajo el embalse de Almendra.

Al Este, los límites son meramente administrativos con los términos de los municipios pertenecientes a Tierra del Vino, comarca perteneciente a la franja oriental de la provincia (ver FIG. 1).

Por otra parte, la comarca es una penillanura (enmarcada en el conjunto de las penillanuras zamorano-salmantinas) de altura bastante uniforme que oscila entre los 750 y 800 m, únicamente dos zonas difieren de esta uniformidad, una al Oeste, en los Arribes del Duero, donde el río se encajona hasta 300 m por debajo del nivel de la penillanura en algunos tramos; la otra se localiza en el ángulo Suroriental de la comarca, elevándose a los 900 m de altura en el término de Peñausende (ver FIG. 2).

Los acantilados del Duero comienzan al Norte en el término de San Román, encajándose en tajos cada vez más profundos hasta tocar tierras portuguesas describiendo en este punto un giro de 90° hacia el Sur donde, debido a la fuerte corriente y rocas que logra arrancar y que le sirven de percutores, sigue perforando gneises y granitos, ímpetu frenado por la construcción de una serie de centrales hidroeléctricas. Asimismo, el Tormes, límite Sur comarcal, ha perforado una honda garganta alcanzando el nivel del río principal, más estrecha y acorde con su caudal, frenado de igual manera por el embalse de Almendra.

Se puede definir el relieve comarcal como una superficie de suaves y ondulados cerros de modesto resalte que van a marcar las líneas divisorias entre las *riveras* existentes según las alineaciones de los cerros, altos o

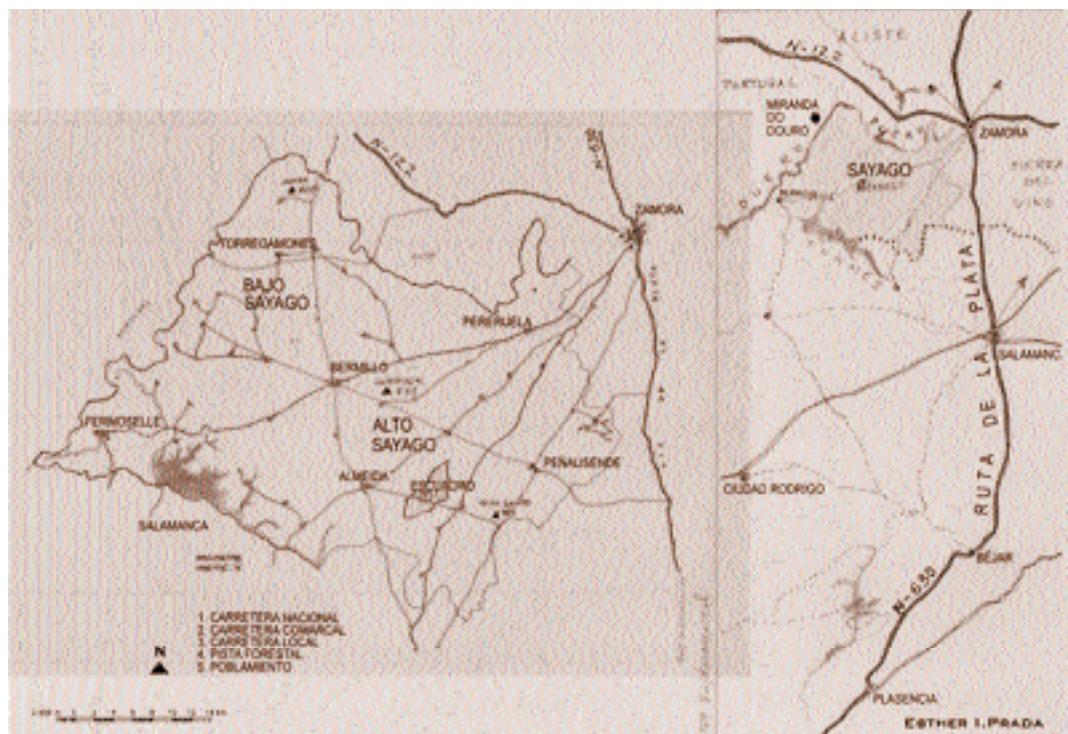


FIG. 1. Poblamiento y accesos en torno a la comarca de Sayago

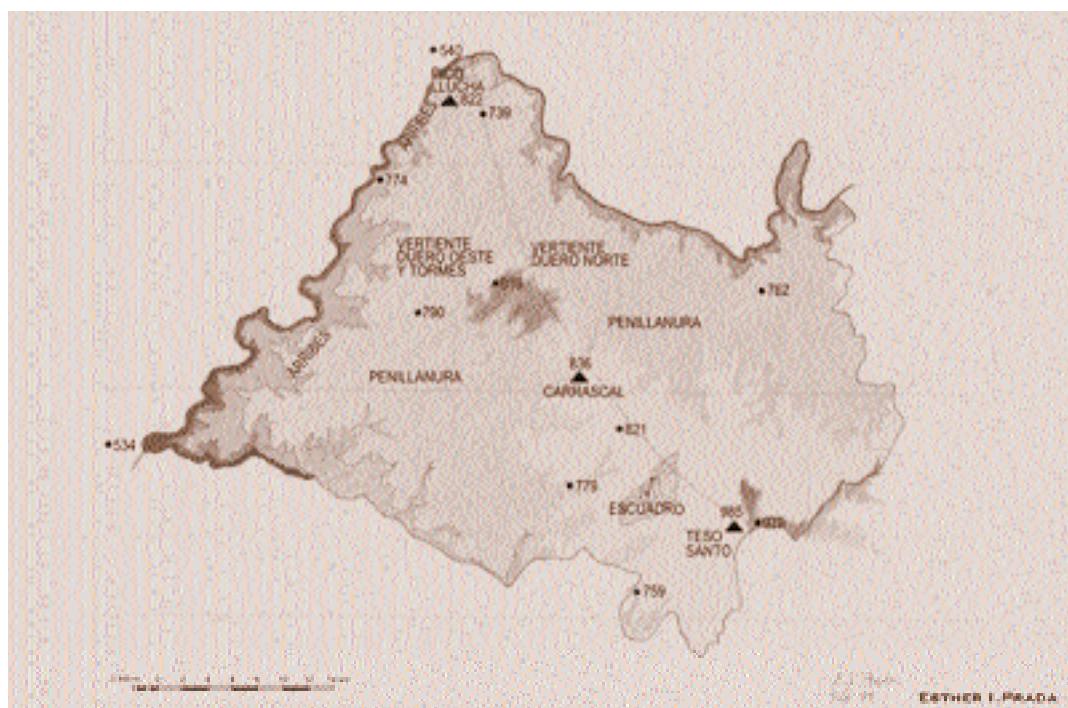


FIG. 2. Esquema geomorfológico



FIG. 3. Esquema hidrográfico

tesos. Dichas riveras cesan de correr con la llegada del calor en el mes de junio dejando en su cauce pozas o *cadozos* (ver FIG. 3).

El granito constituye la roca base sobre la que se asienta la comarca, aflorando más en la vertiente del Duero (zonas Norte y Oeste) y en cotas inferiores a los 800 m, hallándose más oculto en la zona Este, al estar cubierto por terrazas aluviales. En superficie, se presenta generalmente en bloques, bolas aisladas, berrocales o rocas fracturadas en serie. El granito y sus componentes como materiales disgregados y aislados, aparecen a lo largo y ancho de toda la comarca, oculto bajo escasos sedimentos unas veces o descubierto salpicando el paisaje otras (cfr. VALDUEZA-PANERO, 2000).

El relieve de los acantilados Duero y Tormes, ha dificultado geográficamente la comunicación con los pueblos de las vecinas tierras de Aliste, Portugal y Salamanca, así como la inutilización de los mismos para el aprovechamiento agrícola, siendo tradicionalmente aprovechados para la construcción de aceñas y batanes. Asimismo, los movimientos tectónicos han generado un paisaje agreste y peculiar

debido a la profusión de rocas y berrocales graníticos constituyéndose como una de las principales características en todo el ámbito comarcal.

3. BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Los primeros indicios posibles de asentamientos datan de las edades del Cobre y Bronce, en función de los hallazgos de cerámicas y utillajes. El cambio de vida producido por el cultivo de la tierra y la utilización de cabañas ganaderas sugiere una primera intervención del hombre sobre el medio, tanto para habitarlo y trabajarla, como para desplazarse en él. Restos de estas épocas han sido localizados en Fariza, Fresno, Fermoselle, Cabañas, Peñausende, Moral, Carbellino, núcleos ubicados cerca de los ríos Duero y Tormes y de la antigua ruta de la Plata, actualmente N-630 (ver FIG. 1).

La ocupación del territorio por parte de vacceos y vettones (tribus pertenecientes a grupos celtas) marcará la utilización del espacio como reflejo de la actividad

económica de cada uno de ellos, agrícola y ganadera. La toponimia de algunas poblaciones que puede ser considerada prerromana (Abelón, Bermillo, Fadón, Llamas, Muga, Sayago, Tamame, Fermoselle, Mayalde, Monumenta, Sesmil, Peñausende) (*cfr. MARTÍN VISO, 1996*), parece lo suficientemente importante en cuanto a su número para advertirnos de la persistencia de algunos hábitats y de la población en ellos asentada.

Explotaciones cerealistas de trigo y cebada y formas de propiedad de la tierra comunales de posible origen germánico, son las características fundamentales de intervención en el territorio. Estas formas de propiedad evolucionarán hacia el modelo romano de propiedad privada ya en la alta Edad Media; aunque dada la situación geográfica de Sayago y su aislamiento a lo largo de la Historia, se han conservado aquellas características hasta nuestros días.

3.1. Época romana

Sobre los antiguos asentamientos surgen comunidades de cierta importancia [Ocila (Fermoselle), Comeniaca (Cabañas) o Sibarium (no se sabe exactamente su localización, posiblemente Peñausende)] (ver FIG. 4). Por la presencia de inscripciones y otros restos, se deduce que no se modificó substancialmente el patrón indígena, fundamentado en el sistema de castros, que se pueden localizar situados sobre altos, cerros o *tesos*.

Gran parte de este entramado poblacional se puede estudiar con los emplazamientos de las aldeas actuales creadas durante la Alta Edad Media, asimismo los castros pudieron haber mantenido su existencia hasta esta época (*cfr. ESPARZA, 1986*).

Por otra parte, las calzadas serían de *terra* y sólamente en algunos puntos difíciles de sortear, como pasos de arroyos o *regatos*, se levantarían puentes de piedra, conservados

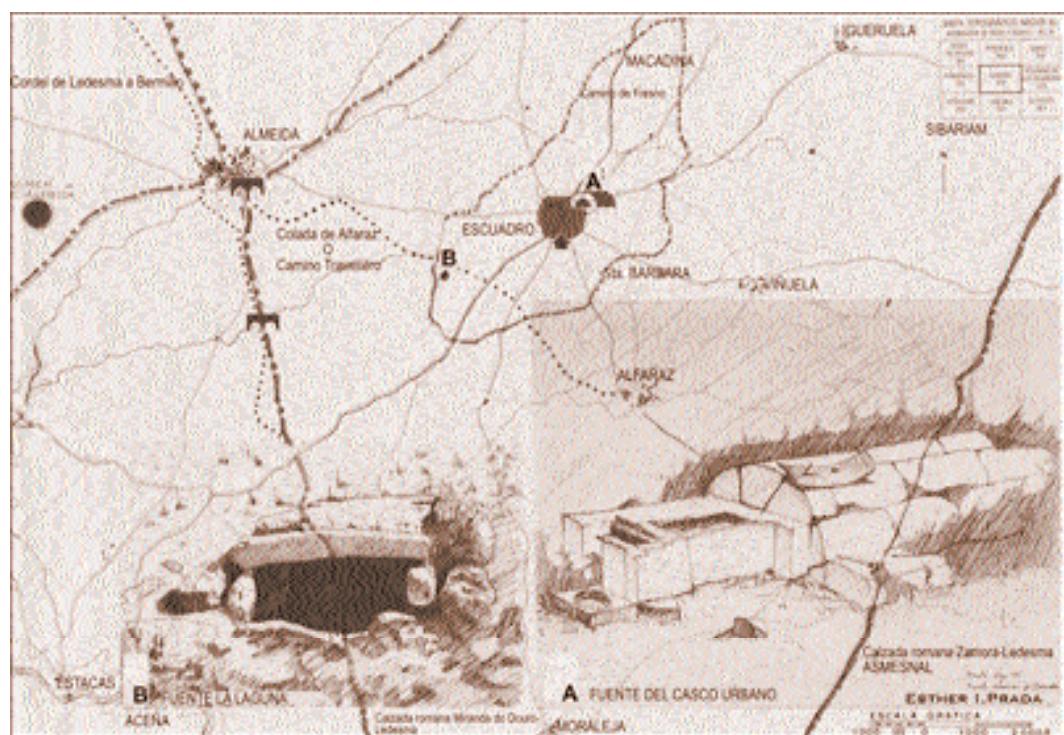


FIG. 4. «Fuentes públicas». A) Fuente de posible datación romana ubicada en el casco urbano de Escudero sobre inventario Arqueológico Territorial de Zamora. B) Fuente considerada más antigua por la tradición popular, denominada «Fuente la Laguna» y muy próxima a la vía pecuaria denominada «Camino Travesero» o Colada de Alfaraz. Dicho camino atraviesa la zona sur del término municipal dentro del ámbito de las tierras comunales

algunos de ellos hasta hoy día. Existen otra serie de elementos importantes ubicados en los núcleos de poblamiento, las fuentes (ver FIG. 4), ya que en una zona falta de agua sería primordial la guarda y acarreo de la misma para el abastecimiento de las tropas y sus asentamientos, siendo su forma de construcción por lo general, de bóveda semicircular realizada con grandes piezas de granito cortadas al efecto.

Asimismo y distribuidas tanto en los núcleos urbanos como por todo el territorio y próximas a caminos o valles de pasto comunal, aparecen otro tipo de *fuentes* (ver FIG. 4), aquellas que la tradición popular considera más antiguas, construidas a base de grandes *lanchas* de granito que se incrustan en el terreno llevando siempre asociadas, pilas o abrevaderos para el ganado muchas de las cuales son antiguos sarcófagos romanos encontrados labrando la tierra y utilizados para tal fin.

3.2. Edad media

Entre la época histórica que se acaba de describir y la Baja Edad Media (siglos XII y XIII), no existen prácticamente datos relativos a la evolución de los asentamientos en la comarca de Sayago aunque, parece muy probable que los visigodos utilizaran las mismas vías de comunicación fijadas previamente por los romanos, dato inferido de la toma de Sibarium por Leovigildo en el año 409. La pervivencia del tipo de hábitat descrito con anterioridad durante este período y posteriormente durante la arabización cultural se refleja en los *castella*, referidos a los antiguos castros que ocupaban no sólo la comarca de Sayago, sino otras zonas del campo de Ledesma y Tras-Os-Montes o la Beira en Portugal. Un *castella* sería Peñausende, dada la topografía de la peña sobre la que se ubica su castillo, siendo posiblemente uno de los puntos de

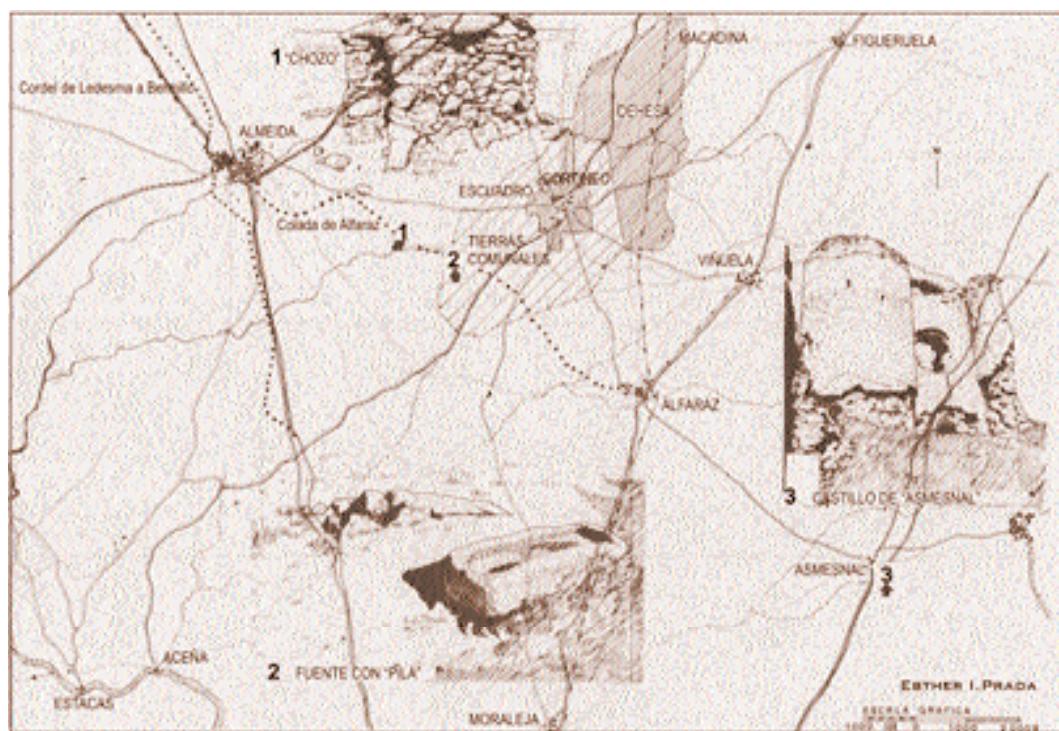


FIG. 5. Término municipal de Escudero constituido por las tierras objeto de labranza o comunales, dehesa y cortinero, en el interior del cual se encuentra la aldea. Arquitecturas diseminadas por el territorio (chozos de pastor, fuentes y pilas, fortalezas defensivas). Ubicación de los poblamientos más próximos y red caminera

Fuente: Hoja 424 correspondiente a Almeida, del Mapa Topográfico Nacional de España, escalas 1/50.000 y 1/25.000. Trabajo de Campo.

organización del espacio desde el que se controla buena parte de Sayago.

Otros lugares que pueden corresponder a esta identificación serían El Azmesnal (ver FIG. 5), Fermoselle o alguna referencia dudosa a un castillo en Almeida. No es hasta la concesión de los fueros [los primeros en 1147 a Moraleja y en 1182 a Corporales (actualmente un despoblado del término de Bermillo) y posteriormente los de Fermoselle en 1205 y Fresno en la segunda mitad del siglo XIII], cuando aparecen los primeros núcleos de poblamiento documentados como tales, aunque se puede afirmar que la mayor parte de los asentamientos de la comarca existían ya en Alta Edad Media. A mediados del siglo XII se pueden hallar los primeros indicios escritos ciertos de topónimos, los ya especificados prerromanos y otros de origen romanizador (Escuadro) o árabes (Almeida, Alfaraz, Alkamin-dehesa-) (cfr. MARTÍN VISO, 1996), que nos advierten sobre la continuidad demográfica de un espacio que estaba poblado.

Por considerar de suma importancia para la comprensión de la evolución del poblamiento en esta comarca el estudio realizado por Martín Viso, se refleja un extracto con los datos básicos:

«...Este patrón de asentamientos se debe a una dedicación ganadera, puesto que el control de tesoros permitía el dominio de amplios espacios sobre los que pastaba el ganado. Tenían un carácter sedentario o semi-sedentario y conformaban los principales núcleos de población, siendo su situación periférica respecto al resto de la comarca. Las planicies centrales de la penillanura, cuyo centro sería Bermillo, quedan prácticamente desiertas de asentamientos de este tipo. Se trata de las zonas de explotación de los núcleos principales, el área donde se encuentran los pastos a los que acuden los ganados. Sería un espacio de sedentarización más tardía... asentamientos estacionales utilizados como lugares de estabulación del ganado (Fadón, Gáname, Mogátar, Tudera)...

Patrón de asentamientos: lugares en alto que ejercen de puntos centrales y asentamientos de rango inferior que se localizan en las planicies, sistema que se consolidó entre el fin del período romano y el s. XII (...)

Se fue produciendo la progresiva separación de parte de los terrenos de pasto comunes

relacionados con núcleos de ocupación temporal en beneficio de las élites. La culminación de este proceso fué la constitución del sistema de dehesas en los siglos bajo-medievales (...) La aparición de nuevos asentamientos respecto a los ancestrales como un proceso de colmatación del espacio, ocupando zonas que el poblamiento tradicional había utilizado como pastos, genera el paso de un modelo de asentamientos dispersos e inestables a otro dotado de mayor estabilidad, las aldeas (...) La aldea surge como la aglomeración de barriadas anteriores que conforman un hábitat único...reflejo del cual fué la institucionalización del concejo rural, teniendo un papel relevante en la realización de las prácticas comunales (...)» (cfr. MARTÍN VISO, 1996: 97-155)

4. ORGANIZACIÓN TRADICIONAL DEL TERRAZGO EN LA COMARCA DE SAYAGO: COMPOSICIÓN GENÉRICA Y EJEMPLIFICACIÓN PARA UN TÉRMINO MUNICIPAL

La distribución de las formas de propiedad de la tierra en toda la comarca de Sayago se organiza en cinco franjas concéntricas, cada una con un tipo de combinación de tenencia y cultivo, en torno a cada uno de los núcleos de poblamiento, cualquiera que sea su tamaño actual, haciendo pervivir las estructuras tradicionales, aunque ahora se haya reducido desigualmente su población. Haciendo un esquema abstracto, este paisaje cultural se puede sintetizar como una estructura concéntrica formada por cinco *trazas*, bandas o franjas casi circulares que, como anillos de collar, se expanden en torno a los núcleos poblacionales, agrupándose dichas trazas en una cadencia de propiedad privada-comunal-privada junto con las formas de cultivo alternantes de pastos y cereal (ver FIG. 6).

Las dimensiones totales de esta trazas varían con la distancia del poblamiento a cada una de ellas, en proporción directa a la población residente (mayor población más radio de acción de la traza total del caserío y tierras cercadas); aunque la anchura de cada franja o el segmento de radio que define su dimensión no es igual de unos núcleos a otros, no obstante —dado que la superficie del caserío habitado crece con la demanda de

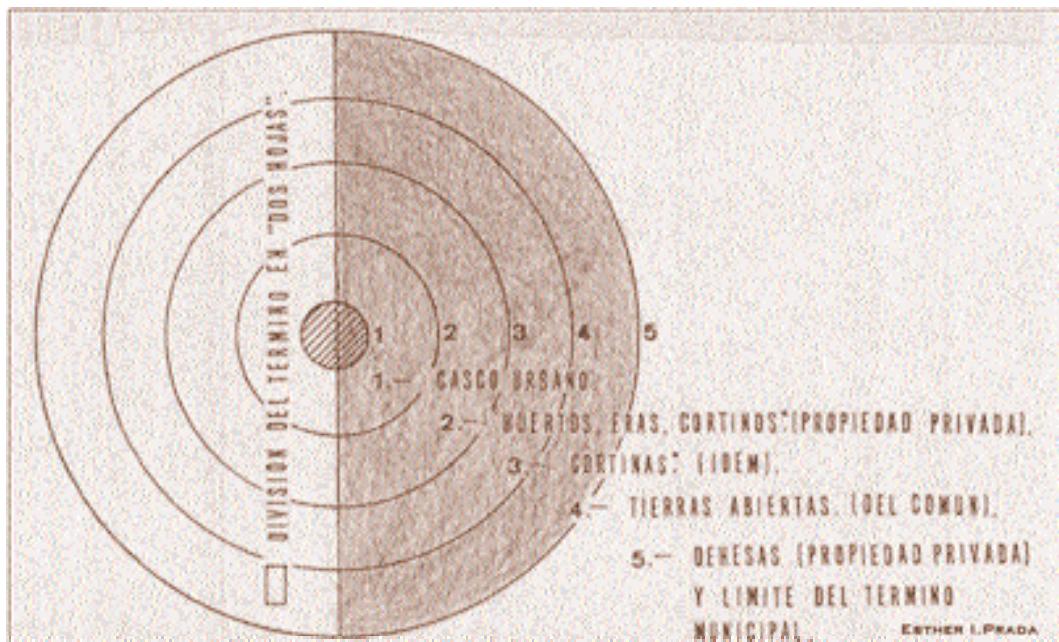


FIG. 6. Esquema genérico de organización de la propiedad de la tierra en Sayago: trazas circulares concéntricas en torno al núcleo de la población

Fuente: Informantes de este ámbito geográfico.

la población— esas distancias guardan también una cierta relación constante con el aumento del tamaño poblacional, ampliando las trazas del caserío (privado) en detrimento de las tierras comunales de su entorno, las cuales van siendo menguadas a medida que crece la población, al mantenerse los límites del término municipal constantes.

Los elementos constituyentes del subsistema propiedad de la tierra son los siguientes:

- 1.º las **cortinas** o campos cerrados, mosaicos de parcelaciones privadas⁴
- 2.º las **tierras** o campos comunales abiertos⁵
- 3.º las **dehesas**⁶

La representación gráfica de dicha distribución, esquematizada como criterio

general para todo este ámbito geográfico, está constituida por las diferentes trazas en cada una de las que aparecen dichos elementos:

- Traza 1. Núcleo de poblamiento (edificaciones y parcelas anejas).
- Traza 2. Los huertos, las eras y los **cortinos** de propiedad privada.
- Traza 3. Las **cortinas** o campos cerrados, también de propiedad privada.
- Traza 4. Las tierras abiertas del común de vecinos.
- Traza 5. Las **dehesas**, propiedades privadas ubicadas en los límites de los términos municipales.

Sobre esta estructura concéntrica se superpone la partición de todo el término municipal en *hojas*, base de los sistemas de rotación de cultivos.

⁴ «Cortina»: del latín *cohor-tis*, recinto cerrado y cercado con pared de piedra que posteriormente deriva «*cohortes*», unidad de explotación agrícola de época medieval (cfr. LARREN IZQUIERDO, 1994). Se siembra «a cerro» de cereal (trigo, cebada y centeno) y es de mayor superficie que el «cortino», sembrado «a manta» y de verde para el ganado s/ informantes. *Cortina* «tierra pequeña, cercada», dat. 1118, Acad. 1884, «portal de fuera», mozár. comp. gall. *cortiña* «tierra cercada para el cultivo de legumbres y

cereales» y *curtiña* «pequeña huerta cerrada»; minhoto *cortinha* «campo junto da povoação», «terra de semeadura, cercada de parede»; *cortinal* «pedazo de de tierra cercada, cercano al Lugar» (Covarr. Castilla la Vieja); *vide* DCECH, Corominas, II: voz *corte*.

⁵ «Tierras abiertas»: Zonas destinadas al cultivo o a pastos sin cercar.

⁶ «Dehesa»: Del latín *deffesa*. Finca cerrada y cercada todo en torno a ella en «coto redondo».

4.1. Primera y segunda trazas: núcleo de población, huertos, eras y *cortinos* de propiedad privada

Incluirían las edificaciones del casco urbano, de cuya arquitectura hablaré en otro momento, y las tierras cercadas por paredes de piedra ejecutadas con mampostería en seco de aproximadamente 1,50 m de altura, que constituyen los límites de *huertos*, *prados* o *praos* (según lenguaje utilizado en la zona) también utilizados como *eras* (en otras zonas geográficas *herrenes*) y *cortinos* anejos o muy próximos a dichas edificaciones, *cortino* = masc. de *cortina*, espacio cercado pequeño anejo a la casa de 1 a 4 áreas de superficie. Estas parcelaciones, huertos, prados y *cortinos*, se caracterizan por tener una superficie menor que las más alejadas del casco urbano o *cortinas* y por su forma, tanto de trabajar la tierra, como por el tipo de productos obtenidos de la misma (hortalizas caso de los *huertos*, o verde para el ganado caso de los *cortinos*). Situadas muy próximas o pegadas a las edificaciones sirven asimismo, para guarda y pasto de ganado, obtención de productos básicos de alimentación o tareas agrícolas propias de la recolección, *trillar* o *aventar*.

Constituirían las primeras parcelaciones de propiedad privada surgidas de la totalidad comunal perteneciente a un asentamiento, posiblemente desde época romana, ya que anteriormente todo era del común, aunque la información relativa a esta época, en cuanto a organización del terrazgo se refiere, es prácticamente inexistente para la comarca sayaguesa.

Los huertos, eras o prados y cortinos, conforman un todo con la vivienda y las dependencias anejas para el ganado (casa de labranza), constituyéndose de esta manera el núcleo o unidad agrícola primigenia que autoabastece a los que en ella habitan, desparpamándose las edificaciones entre las tierras, dando lugar a esa imagen dispersa característica de los núcleos ganaderos (ver FIG. 9).

Los límites de huertos, prados y cortinos se realizan con cercas o *paredes* de piedra (granito), levantadas por las propias familias a lo largo del tiempo, al abrigo de las que han crecido numerosas especies arbóreas y tipos de plantas, algunas de ellas medicinales y conocidas desde época celta y romana,

creándose un verdadero ecosistema entre medio natural y medio antropizado. A su vez, estas paredes (ver FIG. 10) permiten el cobijo del ganado y salvaguardan su acceso descontrolado a otras propiedades, no interfiriendo en la continuidad del paisaje característico de Sayago.

Los cortinos se siembran *a manta* es decir, tirando la simiente de manera uniforme en toda su superficie, por utilizar la tierra para *siega de verde* o hierba para el ganado. La obtención del agua para el riego, sobre todo en los huertos, se realiza a través de *pozos* (ver FIGS. 7 y 8) ubicados dentro o en las inmediaciones de los mismos.

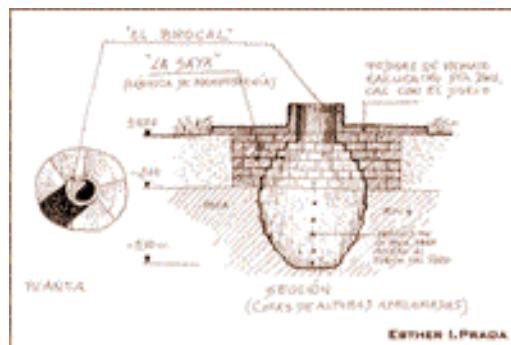


FIG. 7. Planta y sección de un pozo

Fuente: J. A. PRADA CASTAÑO (2000).

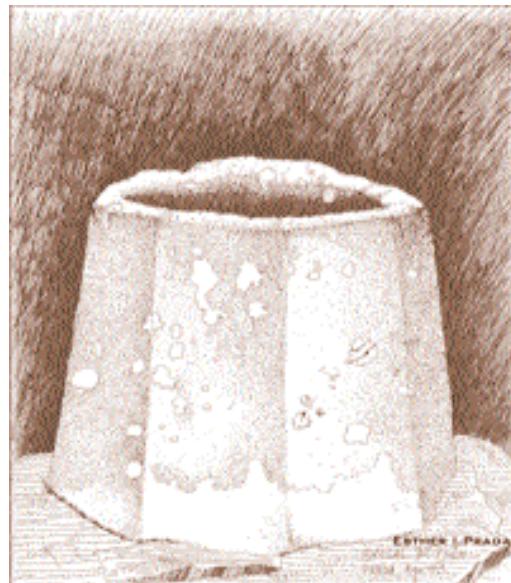


FIG. 8. Brocal realizado con piedra enteriza de granito. Diámetros aproximados: parte superior, 80 cm; parte inferior, 1 m

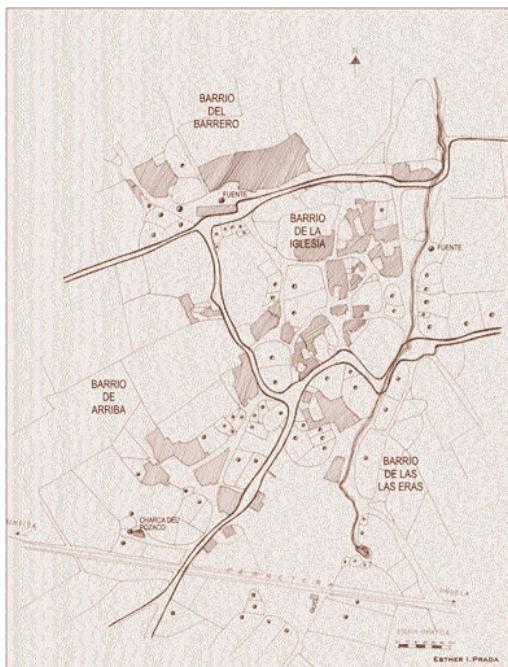


Fig. 9. Escuadro. Caserío, huertos, eras y cortinas dentro del núcleo de población. Ubicación de puntos de agua, «regato», fuentes públicas y pozos

Fuente: Plano de edificaciones, E: 1/1.000, facilitado por la Diputación de Zamora. Trabajo de Campo.

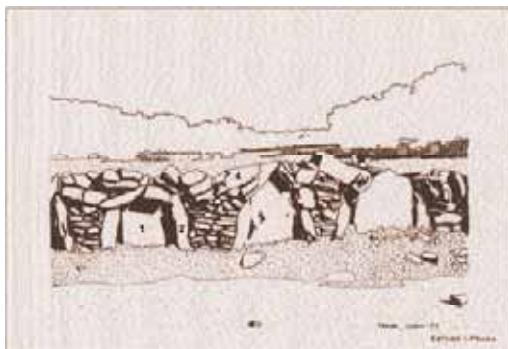


Fig. 10. Pared de piedra: 1. hincón, 2. arrimaderos, 3. cajón, 4. coberteras

4.2. Tercera traza: parcelaciones privadas circundantes al núcleo de poblamiento o cortinas

Esta tercera traza engloba toda la parcelación denominada *cortineo* (agrupamiento de casas y cortinos), tanto la vista anteriormente como el resto de cortinas

surgidas de la ampliación de ese núcleo originario de propiedad privada. Las cortinas aisladas que se pueden encontrar fuera de su límite se denominan *casales*.

La superficie de cada una de las cortinas por lo general (aproximadamente de 50 a 60 áreas) es mucho mayor que las pertenecientes a la segunda traza (1-4 áreas). Su cercado se realiza también con paredes de piedra (ver FIG. 12), característica fundamental del paisaje de Sayago. Por otra parte, la superficie total del *cortineo* (ver FIG. 11) supone una «ocupación por el trabajo» de la comunidad, que pone en labor con su trabajo personal y el de su familia y lo rotura y siembra todo el tiempo que le parece, sin que a nadie le sea lícito impedírselo, sus descendientes pueden sucederle en la posesión y seguir cultivando (cfr. COSTA, 1915). Esto significa, según Costa, «hacer presura» o «tomar presura», ocupar tierras de monte, romperlas, descavarlas o poblarlas es decir, las cortinas ejemplifican el estadio evolutivo de transición histórica de las apropiaciones o privatizaciones paulatinas de las tierras comunales, por entrega de la posesión a familias concretas como bienes hereditarios, hasta que llegan a apresarla y convertirla en propiedad, tal vez una forma primitiva, no reglada de privatización por prescripción inmemorial de su posesión durante largo tiempo (una a tres generaciones, 30, 40 o 90 años) (ver ANEJO I).

El cortineo determina asimismo el paisaje de campos cerrados privados (una de las dos estructuras básicas del subsistema organizativo del terrazgo del paisaje sayagués), frente al paisaje de campos o tierras abiertas comunales, habiendo sido interrumpido por el descenso demográfico debido a la emigración y al envejecimiento de la población residente. Las cortinas, constituyen uno de los símbolos de riqueza de sus propietarios desde antaño y el cuidado de esa tierra se refleja en la productividad de la misma.

La particularidad que ha definido tradicionalmente a los propietarios campesinos de la comarca sayaguesa, es la de estar en posesión de «corte entera» o de una o varias fincas cerradas, no el hecho de ser dueños de una tierra en propiedad, sino el que esa propiedad esté cercada. La forma de distribución y dimensiones de los cortineos varía de unos lugares a otros, no existiendo

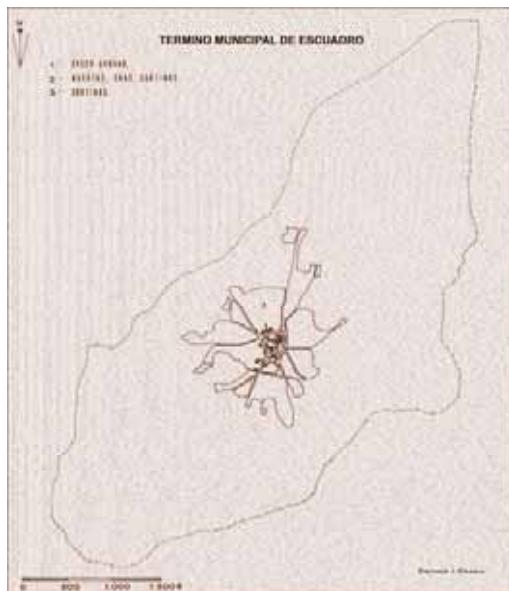


Fig. 11. Ocupación del cortineo en Escudero

Fuente: Deslinde del monte comunal realizado en 1946 sobre plano E: 1/5.000, facilitado por un informante. Vuelo fotogramétrico E: 1/5.000 (1998).

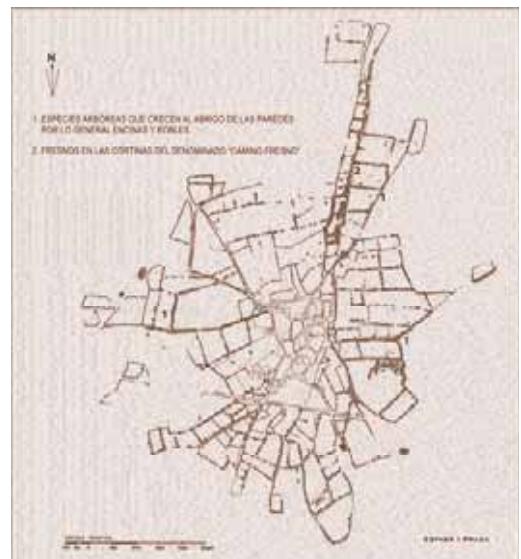


Fig. 13. Escudero. El monte del cortineo

Fuente: Vuelo fotogramétrico E: 1/5.000 (1998). Trabajo de campo.



Fig. 12. Escudero. Cortinas denominadas «Los Turriones»

distancias fijas de referencia del poblamiento a la traza correspondiente (como ya se ha mencionado en el apartado 4), variando en función de la población de un determinado municipio, con la regla general de que a mayor población mayor superficie de cortineo, es decir que en él ha habido una mayor «presura» o privatizaciones.

En el caso del municipio de Escudero hay 135,72 has de cortineo que suponen un 9% de la superficie total municipal (ver tabla FIG. 14 y el ANEJO I con los datos del deslinde del «monte comunal» de dicho municipio realizado en 1946). No existe documentación

gráfica ni catastral de tales parcelaciones hasta 1946, fecha en que se realiza el deslinde del citado monte comunal delimitándose el borde del cortineo, ya que la propiedad de la tierra se ha ido transmitiendo de generación en generación de forma oral y cada familia sabía cuáles eran sus cortinas, así como las posibles particiones realizadas por herencias. A este respecto debe destacarse cómo en dicho deslinde se especifica este extremo:

«Desde tiempo inmemorial y consta en el libro de amillaramientos de 1879, toda o casi toda la superficie estaba en cultivo, pagándose la contribución por los cultivadores y así continúa haciéndose, estando cercadas de tapias antiquísimas las fincas que rodean el casco del pueblo y otras más alejadas...»

No se ha podido localizar dicho libro de amillaramientos de 1879, inexistente en el Archivo Histórico Provincial de Zamora. Asimismo se dice:

«Una zona cercada de tapias, en cultivo, que rodea al pueblo, aprovechada desde tiempo inmemorial y exclusivamente por sus cultivadores, que hay que estimar, por título o por prescripción, como propiedad particular...» (ver ANEJO I)

Las paredes de piedra, la estructura murada, de cerramiento de las *cortinas* se puede calificar de dolménica (cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, 1992; CARNERO FELIPE, 1998) debido, tanto a los elementos graníticos que la componen, como a la forma de construcción y a la toponimia relativa a sus componentes.

La gran piedra central de cada segmento o fracción de pared de 1,50 m de altura, recibe el nombre de *hincón* por el hecho de hincarse en el suelo. Los bloques situados a ambos lados y en su parte superior son los *arrimaderos*. El relleno que cubre el espacio dejado entre estas miniestructuras dolménicas se denomina *cajón* realizándose generalmente con piedras que forman un doble lienzo o pared doble para darle mayor consistencia. Por último las piedras que cubren la pared se denominan *coberteras* (ver FIG. 10).

Para el mantenimiento de las fincas o parcelas se construían *albañales* que facilitaban la salida del agua acumulada en las mismas. Consistían en una zanja de aproximadamente 70 u 80 cm de profundidad rellena de *cantos* o *jejos* y cubierta por una capa de pajas largas generalmente de centeno, finalmente una capa de tierra cubría lo anterior hasta quedar nivelada con el terreno (datos facilitados por informantes).

4.2.1. *El monte del cortineo*

Lo que se denomina **monte o vuelo** del cortineo, de propiedad privada, está constituido por los pastos y las especies arbóreas dominantes, como son la encina (*Quercus ilex*) y el rebollo (*Quercus pyrenaica*), más conocido como roble, y el resto de especies. Asimismo, hasta no hace muchos años existían olmos (*Ulmus nigra*) o *negrillos*, habiendo sido estos árboles característicos de Sayago, ya que en casi todas las plazas de los pueblos había uno alrededor del cual se reunía el Concejo, tal era el caso de Escudero según informantes de la zona.

Este monte de propiedad privada, comprende el espacio del cortineo (delimitándose prácticamente el resto del término como monte comunal en 1946, como ya se ha reseñado; ver ANEJO I), estando ubicado en el interior de dicho monte el pueblo de Escudero (cfr. MADOZ, 1845-1850). Esto significa que cada propietario puede

disponer de su leña y de los frutos recogidos de las diferentes especies; no ocurriendo así con el resto del monte comunal, en el que tanto la leña como los frutos se reparten entre los vecinos en base a diferentes lotes o «suertes».

En las cortinas los árboles crecen al abrigo de las estructuras muradas (ver FIG. 12) que conforman su cerramiento, quedando el interior libre como tierras de pasto o labor. Cuando estas estructuras o paredes de piedra se desmoronan —bien porque a sus propietarios no les interesa su mantenimiento o bien porque éstos han desaparecido— quedan los árboles como indicadores (ver FIG. 13), al igual que una huella o ruina arqueológica, de antiguas propiedades o particiones, pudiéndose reelaborar a partir de ellos la composición del terrazgo, en cuanto a estos elementos tan singulares del paisaje de Sayago se refiere, como son las cortinas.

4.3. Cuarta traza: las tierras abiertas de propiedad comunal

Las tierras abiertas, no cercadas, agrupan la superficie del labrantío comunal que surgió después del proceso feudalizador, a consecuencia de las roturaciones y deforestaciones efectuadas (cfr. PLAZA GUTIÉRREZ, 1986) y que dieron lugar a los dos tipos de estructuras básicas de este paisaje agrario:

- a) paisaje de campos cerrados o cortinas vistas en el apartado anterior y,
- b) paisaje de campos o tierras abiertas (que en algunas comarcas son denominadas *faceras*).

Igual que en el *cortineo* los dos elementos que configuran los campos abiertos son: a) el suelo, y b) el monte o vuelo, entendiendo por éste tanto la hierba como las especies arbóreas incluidas en ellos.

A su vez, el suelo se puede subdividir en dos partes fundamentales:

1. Los *valles* o *navas* comunales.
2. Las *tierras* delimitadas por las *lindes* en las que, el cereal recolectado como fruto del trabajo personal es privado, pero el monte incluido en ellas es comunal.

Durante los siglos XII y XIII se produjo el gran movimiento repoblador de las tierras al sur del Duero, otorgándose fueros o cartas pueblas a los asentamientos existentes en la zona, lo que significaba que los bienes de los diferentes lugares, tanto agrícolas como pecuarios, eran bienes patrimoniales del Rey, por la Iglesia o por la nobleza, como dueños de dichos lugares.

El Concejo o asamblea de los habitantes de un mismo núcleo de población fijaba los límites de las tierras del poblado a través de los *herederos y omnes buenos*, espacios a los que se extendían los usos y prácticas comunales, siendo éste el comienzo desde el que se construyó el municipio, tal y como es el actual (cfr. PLAZA GUTIÉRREZ, 1986).

En Sayago se pueden diferenciar las siguientes tierras abiertas:

1. Tierras abiertas de propiedad comunal, en las que el concejo reparte lotes o «suertes» para que las familias las pongan en cultivo y aprovechen sus frutos, tanto del suelo como del monte o vuelo.
2. Tierras abiertas con el suelo comunal y el monte privado.
3. Tierras abiertas cuyo suelo está fraccionado en *longueros* para recolectar privadamente, pero el monte (entendiendo como tal los pastos y las especies arbóreas) es de aprovechamiento comunal, tal es el caso de Escudero.

En cualquiera de los tres casos existen además tierras patrimoniales de la municipalidad, los denominados *propios de los pueblos* destinados a costear servicios públicos.

La forma de explotación de estos «bienes de propios» es doble:

- a) Arrendamiento y explotación directa por el vecindario, tal sería el caso del *rodillo concejo*⁷ en Escudero, arrendado cada año a los vecinos y adjudicado a la mejor oferta.
- b) Los *valles* o *navas*⁸ por cuyos pastos se pagaba un canon al ayuntamiento, según el número de cabezas de ganado de cada vecino.

⁷ *Rodillo concejo*: Prado sin cercar, de «*propios*» o del ayuntamiento, localizado en las tierras abiertas.

⁸ *Valle o Nava*: Zona de servidumbre pecuaria para pasto, incultivada, rodeada tierras de labor.

Estas dos formas de propiedad abrían comunal de aprovechamiento directo, personal y gratuito por parte del vecindario, o bien *de propios* o de la municipalidad no siempre fueron así, ya que:

«Al principio, todas estas tierras eran de aprovechamiento común, pero como muchos pueblos poseyeran más de las que necesitaban para este fin y sus gastos crecieran con su vecindario y su labranza, utilizaron las sobrantes dándolas en arrendamiento y empleando sus productos en los servicios públicos...» (cfr. COSTA, 1915)

Tal situación no sufrió prácticamente transformaciones y a mediados del siglo XVIII las Respuestas Generales del Catastro de Ensenada reflejan los principales rasgos de las estructuras del espacio agrario sayagués, especificándose lo que es «*de propios*» o del concejo y del común de vecinos. En Escudero, la respuesta número 23 especificaba cuántos «bienes de propios» tenía el concejo:

«25 cargas de tierra de labranza que producen en dos años de descanso, las que se reparten los vecinos.» (cfr. CASTAÑO, 1992)

Los bienes de propios de la municipalidad se enajenaron con la Ley desamortizadora de los bienes locales de Pascual Madoz, de 1 de mayo de 1855, por la que se declararon desamortizables y en estado de venta los de propios. Los terrenos de aprovechamiento común, previa declaración de serlo, quedaban exentos y dieron lugar con posterioridad a los montes de utilidad pública (inalienables, inembargables e imprescriptibles).

A partir de esta fecha y hasta el siglo XX han ido desapareciendo en Sayago progresivamente los espacios comunales debido a factores demográficos, económicos y a la perpetuación en propiedad privada de los antiguos bienes concejiles, conservándose en el pueblo de Escudero antiguas costumbres y prácticas comunales, como uno de los pocos lugares en que todavía se realizaban dichas prácticas... hasta 1999 año en que se ha perpetrado la concentración parcelaria, siendo aquella una de las razones para su elección como ejemplo de aplicación.

4.3.1. Los valles comunales

Los valles son aquellos espacios libres para pasto que, situados entre tierras de labor, se denominan también *navas* y siguen el recorrido de arroyos o regatos (ver FIG. 15.a). Sus pastos son comunales es decir, para toda la cabaña ganadera existente en el municipio, pagándole cada vecino propietario de ganado al Ayuntamiento un canon anual proporcional por cada cabeza de ganado que posea por el derecho de uso de dichos pastos.

Los valles sirven de nexo de comunicación entre las distintas zonas del término, ya que, al igual que los caminos o veredas, son servidumbres pecuarias. En esta cuarta traza de configuración del terrazgo en torno a un núcleo urbano los valles constituyen una de las dos características fundamentales de la estructuración del suelo en las denominadas tierras abiertas o concejiles (la otra es la distribución de tierras para el cultivo).

En 1893 un total de 15 praderas fueron declaradas por el Ministerio de Hacienda de aprovechamiento comunal del pueblo de Escudero, que en 1928 fueron deslindadas como cañadas y descansaderos, según consta en el expediente de deslinde del monte comunal de 1946, figurando en el mismo una superficie de cabida pública en plena propiedad del pueblo de 98,685 has (ver ANEJO I), constituyendo un 7% de la totalidad de la superficie del término municipal (ver tabla FIG. 14).

Esto significa que, previamente a esta declaración, los valles ya eran de aprovechamiento comunal o de dominio en plena propiedad del municipio. Asimismo, dichos valles ya fueron deslindados como vías pecuarias, según consta en certificado expedido por don José López y Pérez Hernández, archivero de la Asociación General de Ganaderos del Reino, en mayo de 1927, en el que se recogen los antecedentes relativos a caminos pastoriles y servidumbres que se hallan en este término municipal, apareciendo un oficio de la Alcaldía de 1871 y una copia del deslinde verificado en 1902, en los que se relacionan los valles de *Nava Alfaraz*, *Pozarón Largo*, *Prado Viejo*, *Valdelosantos*, *Valdelapeña*, *Nava la Carbaja*, *la Perrillera* o *Nava Viñuela*. Quiero agradecer a José Manuel

Mangas estos informes facilitados y localizados por él, en el Archivo del Servicio de Bienes y Patrimonio Forestal de la Dirección General para la Conservación de la Naturaleza.

4.3.2. Las tierras entre lindes

Configuran un paisaje de campos abiertos como envolvente de los campos cerrados o cortinas. El suelo o terreno entre lindes es de propiedad privada, en tanto que se puede trabajar y recolectar (trigo, cebada, centeno) a título particular en una *tierra* determinada, pero no se puede disponer privativamente del *monte* o *vuelo*, es decir, de los pastos y los árboles incluidos en ella, que son communalmente aprovechados por todos los vecinos del municipio, no habiéndose podido constatar el origen de este extremo. Este régimen rotativo y mixto se explica más adelante en 4.3.3.

Las *tierras* o espacios cultivables de los campos concejiles suponen un condominio entre los particulares y el Ayuntamiento de Escudero.

En el deslinde del monte comunal de 1946 figuraba una superficie de cabida pública en condominio de 626,665 has, lo que supone un 43% del total de la superficie municipal (ver FIG. 14), señalándose que desde «tiempo inmemorial toda o casi toda la superficie estaba en cultivo» (ver ANEJO I). Este deslinde significa que, fuera del límite del cortineo, en las tierras abiertas o concejiles no se podía cercar, ya que era terreno comunal, siendo esto así hasta 1999, año aciago en que se ha perpetrado la concentración parcelaria en este municipio acabando con esta antropología arqueológica rural.

Las *tierras* se araban longitudinalmente en toda su anchura, con arado de madera y posteriormente de hierro, dejando surcos o *sucos* y *cerros*⁹ de forma aproximadamente triangular o aserrada, para la siembra (ver FIGS. 18 y 19).

La delimitación de los bordes de cada tierra se realizaba mediante las *lindes*, cerros incultivados entre tierras de distinto propietario, las cuales dibujan su perímetro

⁹ *Cerro*: Superficie elevada de tierra fruto de la penetración del arado entre dos *sucos* o *sucadas*.

FIG. 14. Cuadro de superficies de las transformaciones de la estructura tradicional de tenencia de la tierra en Escudero, desde «tiempo inmemorial» hasta la concentración parcelaria realizada en 1999-2000. Desde esa fecha, las tierras comunales son de propiedad privada

| | | | |
|---|---|---|---|
| Término municipal 1.463,075 has (100%) | Cortineo 135,725 has (9%) | Tierras concejiles 773,35 has (53%) | Dehesa de Macadina 554 has (38%) |
| Situación inicial | «Cortinas», parcelaciones anexas a las viviendas y en torno al casco urbano | Monte o <i>vuelo</i> comunal y uso privado del suelo o de la tierra «desde tiempo inmemorial» por cada uno de los vecinos del municipio, sólo para cultivos en forma de «longueros» | Gran finca rural privada que a mediados del siglo XVIII pertenecía a doña Feliciana Trexo y Carrasco, vecina de Salamanca, trabajada por los vecinos de Escudero como arrendatarios de la misma |
| Transformaciones posteriores | Suelo y monte de aprovechamiento privado «desde tiempo inmemorial» | Monte <i>Bardal</i> Vendidas 48 has a los vecinos en 1878 para el aprovechamiento privado de suelo y vuelo | Monte de utilidad pública número 62 de la provincia de Zamora desde 1945 |
| | | Valles: Propiedad Comunal Resto de tierras: monte (monte o «vuelo» y suelo) comunal y suelo de aprovechamiento privado | Comprada por 20 vecinos a su antiguo propietario en 1940 |
| | | 98,685 has 7% | Restante Finca privada unitaria |
| 100% | 9% | 626,66 has 43% | 300 has 21% |
| | 3% | 50% | 254 has 17% |
| | | 38% | |

Fuentes: Destinide del monte comunal del pueblo de Escudero, 1945 (ver ANEXO I). Archivo de la leñatura de Bienes y Patrimonio Forestal y elaboración propia.

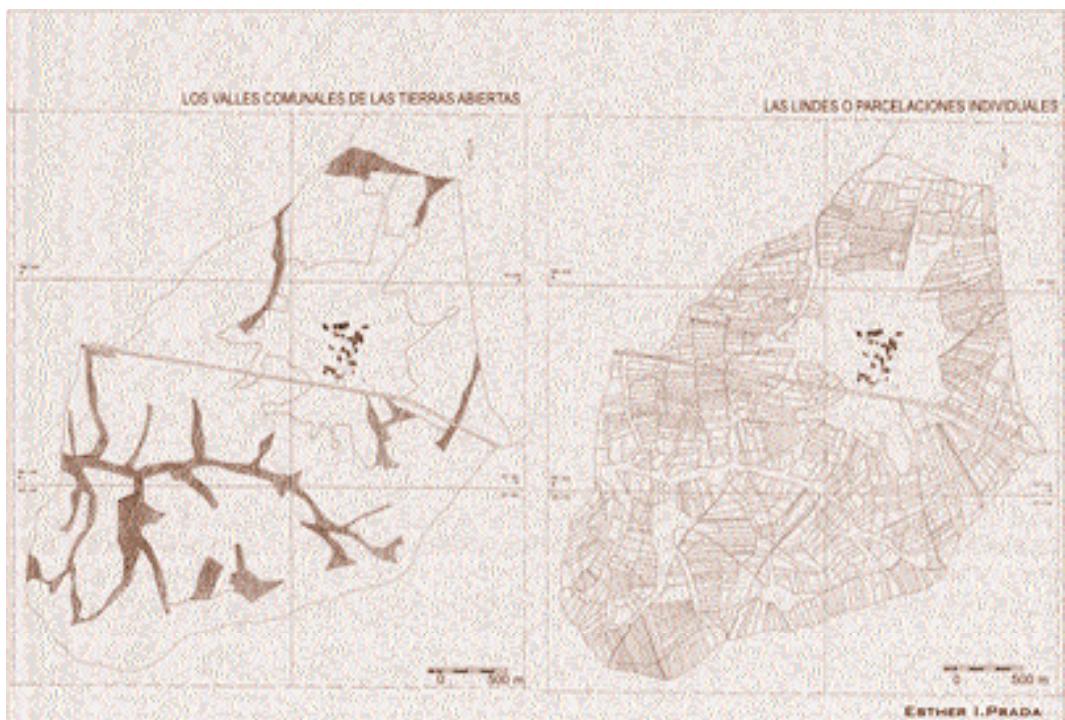


FIG. 15. Escuadro. Los valles comunales y las parcelaciones en longueros

Fuente: Vuelo fotogramétrico E: 1/5.000 (1998), y trabajo de campo.

de forma virtual en el que únicamente unas piedras o *cotos* situadas en las esquinas sirven de referencia para conocer sus confines. Perímetro o lindero virtual, ya que el suelo es recolectado de forma particular por los titulares de cada tierra, pero a vista de pájaro ofrecen un paisaje continuo de cerros entre los que se intercalan las especies arbóreas que constituyen el monte comunal de las tierras abiertas.

Asimismo, una vez recogida la cosecha, el *rastrojo*¹⁰ se constituye también como *vuelo*, pasando a formar parte del paisaje continuo de pasto comunal, amén del de los valles descritos.

La disposición y forma de la parcelación obedece al mejor aprovechamiento tanto de la calidad de la tierra como a la forma de trabajo para siembra y recolección. Ese esquema se refleja en las denominadas *longueras* o tierras largas y estrechas, de aproximadamente una fanega de superficie (3 has), que permiten incluir transversalmente a cada una, dentro

de una misma propiedad, tierras de buena, mediana calidad y baldíos.

También existían los *longueros*, de igual superficie que las anteriores pero con forma redondeada u oblonga.

Los dibujos adjuntos (FIG. 15.b) muestran la parcelación correspondiente a las tierras abiertas de Escuadro que desde tiempo inmemorial se ha mantenido... hasta 1999, fecha en que ha sido perpetrada la reciente concentración parcelaria, modificándose dicha partición, sus lindes, cerros, cercas, arquitecturas del paisaje todas que configuraban la historia de esta comarca, fundamentalmente para la adjudicación de títulos de propiedad.

4.3.3. El aprovechamiento de monte de las tierras abiertas

El suelo de las tierras abiertas se configura con base en dos elementos, los valles o *navas* de carácter comunal y las *tierras* para el cultivo de carácter mixto (como ya se ha comentado en el apartado

¹⁰ *Rastrojo*: Pajas cortas que quedan en la tierra después de recogida la cosecha de cereales.

4.3): privado en cuanto a los productos recolectados en base al trabajo personal, y communal en cuanto a los pastos y árboles incluidos en ellas. Esta última característica implica la segunda condición para el entendimiento de la estructura de la explotación de las tierras concejiles.

El *monte* o *vuelo*, representado por los árboles que cohabitan con los pastos para un aprovechamiento en común del vecindario, ofrece una imagen completa sin particiones (ver FIG. 16), definiéndose el estado legal del mismo como «monte de utilidad pública número 62 de la provincia de Zamora», habiendo sido communal y denominado como tal, según especifica el deslinde de dicho monte realizado en 1946 (ver ANEJO I), desde tiempo inmemorial hasta 1999 fecha ya reseñada de realización de la concentración parcelaria. Las especies arbóreas dominantes igual que en el cortíneo, son la encina (*Quercus ilex*) y el roble rebollo (*Quercus pyrenaica*).



FIG. 16. Escudero. El monte communal

Fuente: Vuelo fotogramétrico E: 1/5.000 (1998). Trabajo de campo.

Comunal significa que, tanto la leña como los frutos de las diferentes especies, son repartidos entre los vecinos en base a diferentes lotes o suertes y al mismo tiempo es communal el trabajo o la *jera* de ir a varrear, recoger y repartir los frutos, no así el corte de la leña que, una vez sorteada en partes

iguales entre todos los vecinos del poblamiento o por casas, cada vecino se responsabilizaba de la suya.

La superficie total del monte según el deslinde de 1946, es de 861,07 has (comprende las tierras abiertas a excepción del denominado monte Bardal vendido en 1878 y el cortíneo) en el interior del cual se encuentra el pueblo de Escudero. La superficie pública es de 725,35 has, de las que 626,66 has son en condominio del pueblo de Escudero y los particulares y 98,68 has, en plena propiedad del pueblo correspondiendo éstas a las quince praderas que en 1928, fueron deslindadas como cañadas y descansaderos, correspondiendo las 135,72 has restantes al monte del cortíneo visto en 4.2.1 (ver FIG. 14).

En las 626,66 has de tierras en condominio, el suelo es poseído de forma particular por los vecinos y el vuelo (entendiendo por éste tanto los pastos como los árboles), en condominio por los particulares y el Ayuntamiento. En las 98,68 has de valles o praderas, el aprovechamiento del suelo es communal, ya que en ellos no se cultiva, constituyen zonas de pastos y árboles ubicadas entre tierras de labor y al mismo tiempo, son zonas de tránsito pecuario.

4.3.4. La partición de «la hoja»

Una vez descrita la estructura de tenencia de la tierra y las formas de reparto y uso de los aprovechamientos es necesario completar la imagen de este singular paisaje con los ciclos o reparto de los tiempos de rotación, en lo que se llama la partición de *la hoja*.

La necesidad de sostenibilidad ecológica del hombre con su medio ha ido creando durante siglos una singular y ancestral concepción del equilibrio ecológico donde poder y saber compaginar el cultivo de las tierras con su aprovechamiento por el ganado. Esta necesidad ha conducido en estas tierras de Sayago a la organización de todo el terrazgo para la adaptación de una economía más ganadera, cuya cabaña consume el centeno que cultiva y aprovecha los terrenos que se dejan durante un año o dos de descanso, dependiendo si el sistema de cultivo es *al tercio* o *por año y vez*. Este último sistema de año y vez es el de

Escuadro, permaneciendo la tierra no sembrada en barbecho. Veamos la estructura de esta sabia e ingeniosa forma de compaginar agricultura y ganadería en un desarrollo sostenible que sabe cadenciar los cultivos agrícolas con la explotación ganadera.

«Hoja»: partición o división física del territorio comunal de un término municipal en dos zonas simultáneamente diferenciadas para cultivo y barbecho, según un sistema de rotación comunal que puede ser bienal o trienal y que, en todo caso, es obligatorio para todos los vecinos del municipio. La primera modalidad de partición sería de «año y vez», la segunda «al tercio». La definición del diccionario de la Real Academia Española especifica como:

«HOJA: Porción de tierra que se siembra un año y se deja descansar otro u otros dos.» (DRAE)

La partición del término en dos zonas u *hojas*, que permiten la alternancia de cultivo de cereal (trigo, cebada, centeno) en una de ellas y barbecho en la otra en años sucesivos, se realiza en los campos abiertos o concejiles. Todas las tierras incluidas en cada una de las *hojas*, siguen el mismo proceso rotativo; no es que haya dos particiones en una misma tierra sino que, todas las pertenecientes a cada *hoja*, participan del mismo proceso de siembra y recolección o pasto comunal, dependiendo de en que lado se encuentre ese año *el pan*. Este sistema repercute sobre el paisaje en toda la comarca por la diferente utilización del espacio agrario, pastos comunales o siembra, para cada una de las hojas según los ciclos bi o trianuales.

Esta partición de las tierras concejiles puede alcanzar la totalidad del término municipal en el caso de que no tenga dehesa, ya que todo él se configura con base en dicha característica; o bien —si la dehesa pertenece a un término municipal concreto— la partición se realiza hasta los límites que lindan con ella, por no participar dicha dehesa de la comunidad de las tierras objeto de la labranza, que es el caso del pueblo de Escuadro.

¹¹ Esta información, que fuera recogida para mi tesis doctoral durante los años 1998-1999, tomándola directamente de las gentes del lugar, es prácticamente la misma descrita por Joaquín Costa en 1915, en su *Colectivismo Agrario en España*.

En el verano y una vez levantada la cosecha, los *rastrojos* antes vistos como pasto para los ganados, convierten las tierras recién segadas en zona de aprovechamiento comunal de todos los vecinos, suponen un complemento de los pastos naturales que crecen en la otra zona u *hoja* de tierra no sembrada, denominándose esta operación *derrota de meses* y realizándose comunalmente por toda la cabaña ganadera del municipio¹¹.

La rotación de los cultivos se efectuaba tradicionalmente de forma común por todos los labradores del municipio, ejecutando todos ellos al mismo tiempo, los trabajos agrícolas en sus tierras ubicadas en la *hoja* de siembra y dejando la otra en barbecho. Si por algún motivo, alguno de ellos no podía sembrar su tierra en la *hoja* que ese año correspondía, perdía ese año de recolección, quedando obligado a esperar al año siguiente en la otra *hoja*. Según la información oral transmitida por los mas viejos del lugar, ya desde que ellos nacieron y su padres y sus abuelos lo sabían, «en que *hoja* tocaba sembrar», no se decidía en ninguna asamblea, ni lo decidía el ayuntamiento, ya estaba decidido «desde tiempo inmemorial cual era *el pan*».

Asimismo, y según la citada información, el monte Bardal de 48 has vendido a algunos vecinos en 1878 (ver FIG. 14), también se trabajaba por parte de los compradores de manera privada el suelo, y de forma común con su propia división en dos *hojas* el vuelo, formalizándose en este caso la partición mediante el valle denominado *Nava las Carboneras*, no interfiriendo éste con el camino divisorio de las *hojas* en las tierras abiertas.

Hay términos municipales que tienen hasta cuatro particiones al año, aunque la generalidad es la división en *rastrojera* y *barbechera* o dos *hojas* como esquema organizativo de las tierras concejiles o comunales del término, exceptuando el cortíneo y las dehesas; aunque si éstas se destinan a pasto y labor pueden tener su propia partición en dos y tres *hojas* (fuente: J. A. PRADA CASTAÑO, 1999).

La práctica reiterada y consuetudinaria de la *hoja* supone la partición de todo el suelo de

donde recoge la *derrota de meses* como derecho real y semicolectivismo agrario, comentando que «representaba una fase en la evolución de la propiedad territorial y en el correlativo desenvolvimiento del concejo como mancomunidad agraria».

un término para maximizar los cultivos; es decir, dejando descansar la tierra por partes un año o dos y cultivando al siguiente, se obtienen mejores resultados en los frutos recogidos, al tiempo que se consigue más superficie de pasto comunal en la parte no cultivada, sumándose ésta a la superficie de valles que se siguen manteniendo en la zona cultivada.

La delimitación, cesura o corte de la partición de las *hojas* se realiza normalmente por alguno de los caminos existentes que, de forma más o menos proporcionada, dividen el término municipal en dos partes iguales. En el caso del pueblo de Escudero al Norte la división se establece en el *camino Fresno* y al Sur, en el camino *la Aceña*, según informantes del municipio (ver FIG. 17). Queda siempre fuera de dicha partición la dehesa, el cortíneo y el casco urbano; por tanto la partición engloba solamente las tierras abiertas, es decir, el espacio comunal del monte y no el particular o privado.

En los dibujos adjuntos (FIG. 17 1ºA, 2ºA), la elección del grafismo, trama uniforme, pero de distintas intensidades, señala las zonas de pasto (valles y barbecheras) y las zonas cultivadas (linderos de tierras) correspondientes a dos años consecutivos, observándose que la ocupación de los pastos comunes, prácticamente equivale a la mitad de la superficie considerada a los efectos de este sistema de rotación de cultivos.

Por otra parte, los espacios en blanco (FIG. 17 1ºB, 2ºB) corresponden a las rastrojeras que, una vez recogida la cosecha de la *hoja* cultivada, convierten en pasto comunal la totalidad de las tierras abiertas.

Esta representación de cultivos y pastos de un año en cada una de las *hojas* y su organización al siguiente, estructura un proceso gráfico y formal para el entendimiento del sistema de *año y vez*.

La representación de las zonas cultivadas en base a la división de las tierras, obedece a la inseparable relación entre *rotación*, *hoja* y *derrota de meses*, por virtud de la cual la mayor parte de la superficie considerada se transforma en terreno para pasto comunal, dado que a la zona de valles se le suma toda la superficie de barbecho de un año y al mismo tiempo toda la zona cultivada una vez realizada la siega (*rastrojera*), sucediendo al contrario al año siguiente y ocurriendo así sucesivamente.

La partición de la *hoja* zonifica un término municipal, en cuanto a globalización de

pastos y cultivos se refiere, ordenando el territorio para compaginar las actividades agrícola y pecuaria.

4.3.5. Los cultivos

Al encontrarnos en una zona fundamentalmente cerealista, los cultivos que predominan son los de trigo, cebada y centeno, localizándose su siembra tanto en las cortinas como en las tierras abiertas.

En las Respuestas Generales del Marqués de la Ensenada, a mediados del siglo XVIII, encontramos que los cultivos característicos de Escudero son: trigo, centeno, cebada, algarrobas y garbanzos, según señala la respuesta número 11.

La época de la siembra corresponde al mes de octubre. Hasta que se introdujo maquinaria agrícola en esta zona, aproximadamente en la década de los setenta, se utilizaba el arado romano o de madera para trabajar la tierra.

La siembra *a cerro* es característica de estos espacios agrarios, cortinas y tierras abiertas, a diferencia de la siembra *a manta* para los cortinos. La forma de siembra de una cortina o tierra consistía en que una persona llamada sembrador tiraba la simiente y, en función de su fuerza física y el cereal utilizado, alcanzaba más o menos *cerros*, ya que no todos los cereales pesan igual (la cebada por ejemplo, pesa más que el trigo o el centeno). La media solían ser 14 cerros para el trigo y el centeno y 12 cerros para la cebada (ver FIG. 20); de forma tal que, tirando una vez el sembrador alcanzara los 12 o 14 cerros y la siguiente, empezando desde el sexto o séptimo cerro, solapara los primeros con los siguientes para, de esta forma, dejar la tierra mejor tupida de simiente. Para los garbanzos, se dejaba caer casi de uno en uno la simiente en el cerro correspondiente y las algarrobas, se sembraban sobre la *rastrojera*, es decir, sobre aquella tierra que todavía conserva las pajás cortadas de la siega anterior, una vez sembradas se araba la tierra para entoñarlas¹² (fuente: J. A. PRADA CASTAÑO, 2000).

Ya nacida la simiente, se pasaba la *rastra* para descabezar los cerros y evitar que los

¹² *Entoñar*: «Enterrar, hundir»; *atoñar* «atollar» en Salamanca; *tona*, gall. leonés: «nata de la leche»; *tona*, port. «cáscara tenue, película», DCECH, Corominas, 1987: V. *tonel*.

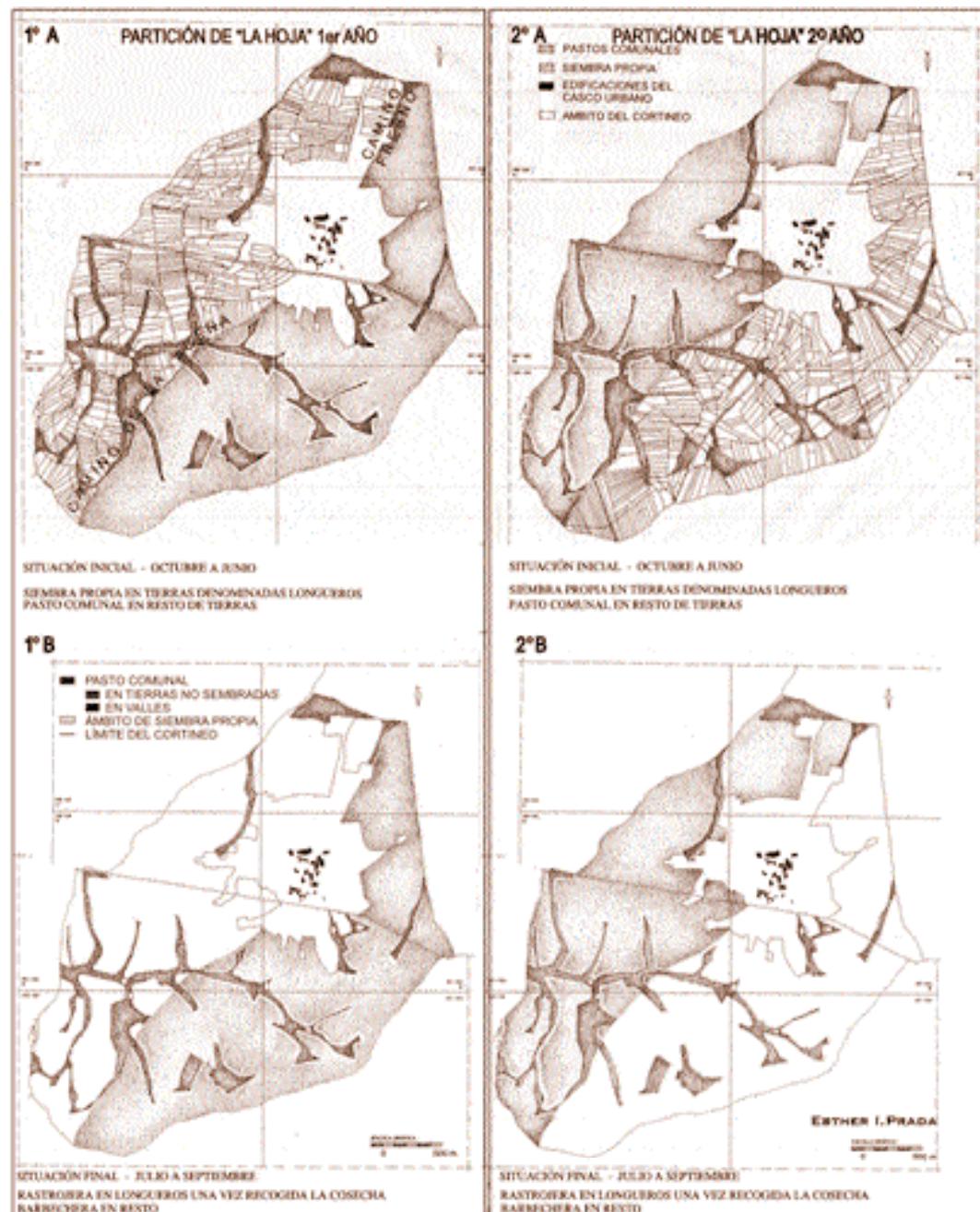


FIG. 17. Escuadro. «La hoja», siembra y pasto, sistema de año y vez

Fuente: Vuelo fotogramétrico E: 1/5.000 (1998), e Informantes del lugar.

terrones formados durante el tiempo transcurrido desde el proceso de arado y posteriormente la siembra, *entoñaran* la planta. Posteriormente, con un arado de madera se *aricaba*¹³, es decir, se volvía a arar por los mismos *sucos*, para evitar que se

encharcara el agua entre los cerros y para airear la raíz de la planta (ver FIG. 19).

¹³ *Aricar*: «Arar muy superficialmente», DRAE; derivado de *arar* y *arrejcar*, «pasar el tridente, púas o la reja para romper la costra del terreno con grada o rastra» (variantes: *arrejaro* o *rejcar*), DCECH, Corominas, 1987: I, *arrejaque*.

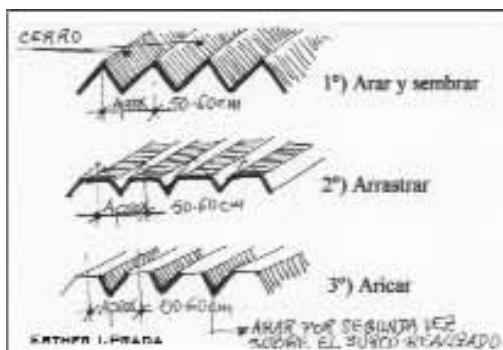


FIG. 18. Proceso de siembra

Fuente: J. A. PRADA CASTAÑO (2000).

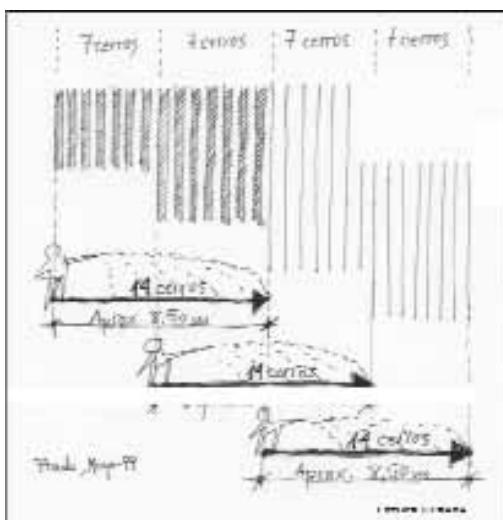


FIG. 19. Proceso de tira de la simiente

Fuente: J. A. PRADA CASTAÑO (2000).

El ancho de los *cerros* venía determinado por la maquinaria utilizada, en este caso el arado romano o de madera, más que por el ancho de la yunta, resultando una medida de aproximadamente 50-60 cm; lo que implicaba que, los 14 cerros que el sembrador alcanzaba tirando la simiente, llegara a unos 7 a 8,50 metros.

En otras zonas rurales del interior, la utilización del *arado de vertedera* o de hierro implica cerros entre surcos de 20 cm, no creándose cerros tan anchos y no necesitando la última fase del proceso, *aricar* para airear la raíz de la planta, dado que este tipo de arado hace innecesaria esta segunda operación (fuente: C. FERNÁNDEZ QUINTANILLA, CSIC).

Los cerros constituyan, hasta la llegada de la maquinaria agrícola, una arquitectura de la tierra continua y sin fin, únicamente limitada por las estructuras muradas de las cortinas.

Las formas de trabajar la tierra, así como los distintos períodos de crecimiento y desarrollo de las especies cultivadas, ejercen una función paisajística determinante creando, durante las distintas estaciones del año, ambientes y colores cambiantes, reflejo tanto de una actividad económica hoy en crisis, como de unas formas de vida tradicionales en proceso de extinción.

4.4. Quinta traza: la dehesa de propiedad privada

La dehesa es la gran finca rústica particular, destinada al triple aprovechamiento agrícola, ganadero y forestal.

Proviene de la voz tardolatina *defesa* y su significado queda reflejado en la definición que de ella da la Real Academia de la Historia, escrita a finales del siglo XVIII:

DEHESA: s.f. La tierra acotada de privativo dominio de algún pueblo, ó particular. Por lo común tiene pastos y se entiende la voz «dehesa», en la más general acepción, de los pastos acotados con dominio particular. Se deriva del latín «deffensa». Las dehesas del dominio de los pueblos se llaman «dehesas de propios». Si se forman de terrenos baldíos por vía de arbitrios para ocurrir a alguna necesidad del común, se llaman «dehesas arbitradas». Si se destinan al pasto del ganado de la labranza y del cerril, se denominan «dehesas boyales». (...) «Entre las dehesas hay otra diferencia general: unas son de pasto y labor, porque alternativamente se destinan a ambos usos, y este era más común en lo antiguo, porque la yerba se afina y mejora con la labor, y otras son de puro pasto, porque su terreno no se consideró apto para la labranza, como sucede en las dehesas de poco suelo.» (SÁNCHEZ GÓMEZ, 1993)

Estas grandes fincas rústicas particulares o latifundios constituían en un principio, una propiedad más del dueño de un lugar en la Baja Edad Media (siglos XII y XIII),

especificándose en los fueros las condiciones relativas a las mismas.

La única referencia relativa en esta época a una dehesa en Sayago, aparece en el fuero otorgado por el Obispo de Zamora a los vecinos de Fresno en 1258. En dicho fuero, se hace referencia al lugar de *Esquadro*, cuyos bienes eran gestionados por el centro administrativo eclesiástico de Fresno (cfr. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 1990), por tanto, las mismas condiciones regirían para la *dehesa de Macadina* perteneciente a dicho término.

La dehesa se constituye como un coto redondo, y sobre ella no existe regulación concejil alguna, aunque depende jurídica y administrativamente del municipio en el que se integra. Así como el ganado de los vecinos pasta en las fincas particulares y en los espacios comunales, y por esto último sus propietarios abonan una determinada cantidad anual por cabeza al ayuntamiento, en cambio el ganado de la dehesa, ya sea de su propietario o de renteros, no genera ningún ingreso en las arcas municipales por este concepto, pues ni consume pastos comunales ni se desplaza por el término (cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, 1993).

El tamaño de estas grandes fincas se redujo con el paso del tiempo, por repartos de herencias y ventas, generalmente a los vecinos del municipio del que dependía administrativamente dicha dehesa. Alguna de dichas ventas surge a raíz de las expropiaciones realizadas por el Instituto Nacional de Colonización a sus primitivos dueños con arreglo a la Ley de 27 de abril de 1946, sobre Expropiación Forzosa de Fincas Rústicas, con la Debida Indemnización, Previa Declaración de Interés Social (BOE, 28-IV-1946), caso de la dehesa del Asmesnal, perteneciente al término municipal de Alfaraz.

Al igual que en el cortíneo y en las tierras abiertas, se diferencian los dos elementos fundamentales que configuran la dehesa; *a*) el suelo, estructurado por los diferentes tipos de parcelaciones, y *b*) el monte o vuelo, constituido por los árboles y los pastos.

4.4.1. *El suelo de la dehesa*

La dehesa de Macadina en el término municipal de Escudero, es una gran finca particular de 554 has (cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, 1993) dividida en dos partes fundamentales,

una de ellas propiedad única y otra, parcelada para los veinte vecinos del municipio que realizaron la compra en 1940, a su antiguo propietario.

Las subdivisiones o segregaciones se efectuaron de forma tal que, a cada uno de los veinte intervinientes en la compra les correspondiesen tres parcelas, pero no se hicieron sesenta partes, sino treinta lotes de tres partes cada uno para que cada una de esas tres partes fuese dividida entre dos vecinos, de manera que en dicho reparto, igualasen o acordasen entre ellos las distintas calidades de tierra.

La dehesa de Macadina estuvo tradicionalmente destinada a pasto y labor o dehesa boyal, aunque en la actualidad se destina fundamentalmente a pasto, denominándose las grandes superficies de terreno dedicadas al cultivo *senaras*, por lo general ubicadas en la finca de propiedad única.

Las respuestas generales de Ensenada a mediados del siglo XVIII, en sus respuestas números 1, 2 y 3 dice:

«Es de Dña. Feliciana Trexo y Carrasco, viuda de D. Joseph Martín, vecina de Salamanca. La administra ella misma y le produce al año 213 fanegas de centeno, y en dinero, por razón de hierba, bellota y leña según quinquenio, 4.053 reales de vellón y medio. De L[evante] a P[oniente], media legua. Del N[orte] al M[ediodía], 3 cuartos y medio y la mitad de medio cuarto de legua. De circunferencia, 2 leguas y un cuarto y un cuarto y medio».

A principios del siglo XX, la dehesa estaba arrendada a los vecinos del municipio, existiendo una casa para el montaraz (hoy yacimiento arqueológico), situación análoga a la de otros pueblos de la comarca, y éstos la aprovechaban de igual forma que las tierras abiertas, con su partición en hojas y los trabajos y aprovechamientos comunales, aunque de forma totalmente independiente del resto del término municipal.

En la dehesa existían tres particiones en *hojas*, sin solución de continuidad con las de las tierras abiertas según informantes del municipio, utilizándose en el mismo año, una primera *hoja* para cultivo de trigo, una segunda *hoja* para algarrobas y la tercera para barbecho en la que pastaban comunalmente las ovejas del municipio,

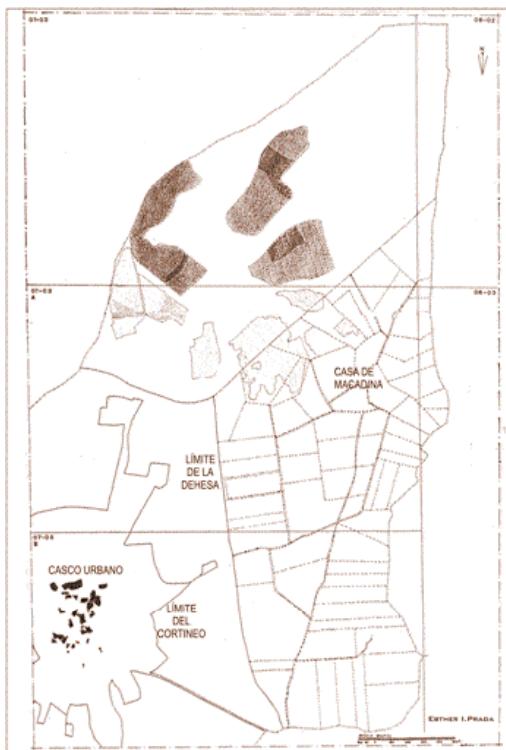


FIG. 20. Escuadro. Mosaico de parcelaciones en la dehesa

Fuente: Plano E: 1/5.000 de parcelaciones realizadas en 1945, facilitado por J. A. Prada. Vuelo fotogramétrico E: 1/5.000 de 1998.

rotándose en años sucesivos los diferentes tipos para cada una de ellas.

A raíz de la partición de la dehesa el aprovechamiento de la misma, se realiza de igual forma que el núcleo del cortíneo ubicado en torno al casco urbano.

4.4.2. El aprovechamiento del monte o vuelo

Todo el aprovechamiento maderero y ramoneo del monte es privado, de igual forma que sucede en el cortíneo. La diferencia radica en que la distribución de las especies arbóreas se produce de manera uniforme y tupida en todas y cada una de las parcelaciones de la dehesa.

Al no existir en la dehesa estructuras muradas de cerramiento (sólo una parcela está cerrada por pared de piedra) los árboles no señalan los límites de éstas, sino que constituyen una masa vegetal (ver FIG. 21) con claros únicamente en aquellas zonas destinadas a labores agrícolas, configurando

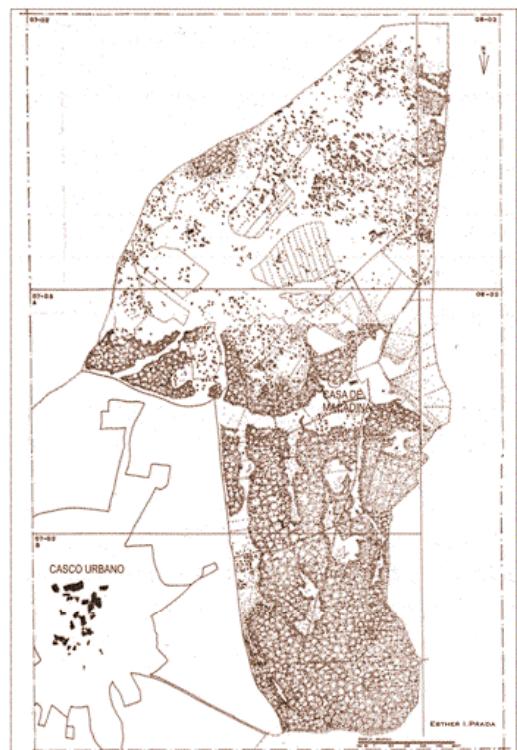


FIG. 21. Escuadro. El monte de la dehesa

Fuente: Vuelo fotogramétrico E: 1/5.000 de 1998.

lo que se denomina «monte hueco». Al igual que en el cortíneo o las tierras abiertas, las especies predominantes en la dehesa son la encina (*Quercus ilex*) y el rebollo o roble (*Quercus pyrenaica*).

Con anterioridad a la partición de la dehesa en 1945, al estar trabajada por los habitantes del municipio como arrendatarios, las faenas o *jeras* comunales relativas al corte de la leña o recogida de frutos, eran realizadas de igual forma que en el resto del término; así como la organización de carboneras o montículos de leña de encina que en toda la dehesa se quemaban para la obtención del *cisco*, material imprescindible para encender los braseros en el invierno.

En la actualidad, gran parte del monte de la dehesa está protegido por las Normas Subsidiarias Provinciales de Zamora, como «monte de interés forestal o monte relevante», según plano correspondiente e incluido en dichas normas, al igual que sucede con el monte de las tierras abiertas.

4.5. Nuevas formas de parcelación: la concentración parcelaria agraria

La concentración parcelaria realizada en el municipio de Escudero durante los años 1999-2000 abarca la zona correspondiente a las tierras concejiles y gran parte del cortíneo circundante al casco urbano, dejando fuera el ámbito de la dehesa de Macadina, por estar ya parcelada.

Este ámbito fue solicitado por treinta y cuatro propietarios de las fincas existentes que suponían la mayoría de los vecinos del municipio. Según escrito de solicitud de concentración de 29 de febrero de 1980 se: «solicita la concentración parcelaria del término municipal de Escudero de Sayago, excepto la dehesa de Macadina y las cercas situadas alrededor y en las proximidades del casco urbano», solicitud no coincidente con la ejecución final de dicha concentración.

Dichos propietarios en su mayoría, son hijos y nietos de labradores que en su día trabajaron esas tierras, pero que ya ninguno de ellos vive allí y algunos hace años que perdieron el interés por visitar su lugar de origen. Otros realizan visitas esporádicas, para cobrar sus rentas y, los menos, pasan algún que otro fin de semana, porque todavía conservan a los padres, por lo general octogenarios, que son los que constituyen el grueso de la población actual residente.

La Junta de Castilla y León a través de los servicios de Concentración Parcelaria en Zamora, elaboró el proyecto asesorándose por una junta de vecinos, todos ellos residentes en el municipio, con dedicación fundamentalmente ganadera, para establecer la nueva parcelación. Los planos de dicha distribución fueron expuestos para que todos los propietarios pudieran hacer sus alegaciones, resultando al final lo que en la actualidad podemos contemplar.

Aun habiendo sido solicitada por los vecinos del municipio como medida «regularizadora» de una situación que durante mucho tiempo quisieron resolver, debido a los conflictos que les originaba la communalidad del monte en prácticamente todo el término municipal y que a casi ninguno agradaba, para privatizarlo en su totalidad y para la concentración y agrupación del gran número de tierras existentes, obteniendo al mismo tiempo los títulos sobre la nueva parcelación esta

medida planteaba dejar fuera de la misma las cercas circundantes al casco urbano o cortíneo, entendiendo seguramente este ámbito como algo próximo y cercano a las viviendas y perteneciente al paisaje inherente al casco urbano.

Asimismo, según informantes consultados, a los redactores del proyecto de concentración se les informó por parte de estos últimos, de la existencia del denominado *camino travesero* o *colada de Alfaraz* a través del que, desde «tiempo inmemorial» atravesaban cabañas ganaderas y, cuando todavía se segaba a mano, venían las cuadrillas de segadores fundamentalmente portugueses (ver ANEJO II) en dirección tanto a Sayago como a la Armuña en la provincia de Salamanca, siendo éste uno de los caminos más representativos del término, como tampoco parece ser, se tenía conocimiento del deslinde del ya citado monte Comunal, cuyo texto remite al deslinde de las quince praderas comunales del término municipal como cañadas y descansaderos, efectuado en 1928. Pues bien, en el diseño de dicha concentración se ha hecho por completo caso omiso a tales consideraciones, cortando los citados valles por los nuevos caminos ejecutados.

El trazado de las nuevas parcelaciones se realiza fundamentalmente según criterios de reparto basados en la superficie inicial total de las fincas pertenecientes a cada propietario, adjudicando a cada uno de ellos dos o tres parcelas de una superficie aproximada de 4 a 6 has concentradas.

La nueva red caminera (ver FIG. 22) dispone unos caminos de 9 m de anchura y unas servidumbres de acceso a algunas parcelas, que según el diseño de concentración no lo tenían desde la red de caminos principal, de 6 m, constituyendo su trazado y dimensionamiento un mero acceso a las nuevas parcelaciones en función del tamaño de la maquinaria agrícola a utilizar.

Asimismo, en el diseño de la nueva parcelación se han dejado unas zonas residuales denominadas «masas» (comunes), cuya función sería tanto cantera de material para el arreglo de caminos existentes, como pasto para la cabaña ganadera, aunque con una superficie desproporcionada conseguida a costa de los valles comunales y fincas preexistentes pertenecientes a cada uno de los propietarios, sin tener en cuenta si dichas



FIG. 22. Escudero. Nueva red caminera y parcelación ejecutada en 1999-2000

Fuente: Plano E: 1/5.000 facilitado por los Servicios de Concentración Parcelaria de la Junta de Castilla y León en Zamora.

- A) Límite anterior del cortineo superpuesto a la nueva parcelación.
B) Lo que queda del monte comunal.

fincas entraban o no dentro de los límites del cortineo.

Por último, el monte de utilidad pública o monte comunal del término municipal de Escudero denominado, monte de U.P. número 62 de la provincia de Zamora, ha desaparecido, encontrándose ahora gran parte de las tierras abiertas y, por tanto, el monte, parcelado, quedando una pequeña franja de monte comunal en la «raya» de los términos de Alfaraz y Viñuela.

La concentración parcelaria ha actuado sobre el territorio sin tener en cuenta los componentes territoriales que constituyen su propia morfología, ni cuál ha sido su formación y crecimiento. La alteración parcelaria motivada por una mera adjudicación de títulos de propiedad, no respeta la lógica del troceamiento, ni la delimitación del cortineo con sus antiquísimas cercas, ni gran parte de los caminos y vías pecuarias preexistentes, que han sido destruidas, han desaparecido devoradas por la ignorancia. Constituye esta forma dramática una intervención destructiva sobre el territorio, con unos fines de supuesta mejora económica para el municipio en el que se realiza, condicionando

el futuro del mismo, ya que el mayor potencial de este espacio agrario radica precisamente en la conservación y buena gestión de su patrimonio paisajístico, tanto natural como cultural, dadas las peculiaridades de los diferentes elementos que lo han ido configurando a lo largo del tiempo, analizadas previamente según el esquema tradicional de propiedad de la tierra.

La concentración parcelaria realizada en Escudero sería un ejemplo de intervención destructiva motivada por varios factores:

1. Un mal diseño debido al desconocimiento de todas y cada una de las componentes que se han descrito.
2. Las incongruencias que existen entre las entidades de administración local, provincial y autonómica en cuanto a normativas referidas a elementos, aspectos culturales o zonas protegibles y lo que realmente se ejecuta sobre el territorio.
3. Que es un factor fundamental, la negación por parte de la gente hacia todo lo que signifique forma de vida que no obedeza al concepto urbano, tanto en las formas de la vivienda como de las propiedades y cultivos.

5. EPÍLOGO

Los distintos elementos estudiados, pertenecientes a cada uno de los subsistemas que conforman la totalidad del *sistema paisaje agrario* desarrollados en la tesis, en tanto que intervenciones sobre un soporte, configuran junto con éste la singularidad y característica de un lugar. Expresan, muestran, una sucesión lógica de actuaciones sobre un territorio en función de las necesidades sociales y económicas y describen cuál ha sido la trayectoria de formación y crecimiento de dicho territorio.

Asimismo, el *grado de diversidad* relativo a los diferentes ecosistemas y los porcentajes de ocupación, realizado para esta fase tan concreta del «sistema paisaje agrario» como es la referida a «unidad territorial mínima» y presentada en este escrito, permite entrever, cómo en superficies relativamente pequeñas existe una gran variedad de elementos de paisaje característicos de este espacio geográfico. Estos elementos son

absolutamente necesarios para el futuro del *paisaje agrario como recurso económico territorial* en el ámbito del *desarrollo sostenible*.

Es fundamental el mantenimiento de su «grado de diversidad», ya que el paisaje resume en una síntesis casi única, las condiciones de cómo se produce la vida y la actividad de los habitantes. Los elementos que lo han configurado a lo largo de siglos, deberían tenerse en cuenta como parte integrante de nuestro patrimonio cultural a efectos de nuevas intervenciones sobre el territorio, entendiendo dichas intervenciones como rehabilitaciones del mismo, dado el fuerte proceso de aculturación y homogeneización que sufren amplias zonas geográficas, con la consiguiente pérdida de su patrimonio cultural.

Por otra parte, la representación gráfica del proceso formal relativo a la estructura aquí planteada, supone el lenguaje a través del que interpretamos la realidad construida de un territorio que nos permite ofrecer su imagen, significando esa interdependencia entre medio natural y

medio antropizado, en la que el factor *escala* deviene como concepto básico para el entendimiento sobre cuál es el *estado general* del paisaje objeto de estudio.

El territorio no es un territorio a repartir, reduciéndolo a un punto o a una mancha homogénea, sin tenerlo en cuenta como hecho concreto, diverso específico e histórico, sumado a la concentración espacial de la población en las ciudades, sólo conduce a la consolidación del suburbio comarcal como ámbito en el que se enmarca el territorio rural.

En este sentido estas intervenciones destructivas que, a fuerza de ser de todos los sitios no son de ninguno, rompen su escala al prescindir de las morfologías históricas o trazas configuradoras que actúan como su referente de singularidad.

Por otra parte, el cliché folklorista y de feria de ganado, así como el punto de vista del habitante urbano de «parque temático» (casas rurales o parques naturales) o el falso ecologismo avifaunístico, no ayudan al entendimiento de este patrimonio base y fundamento de nuestros paisajes.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁRGUEDAS, J. M. (1987): *Las comunidades de España y del Perú*, 1.^a ed. 1968, Universidad Mayor de San Marcos, ed.: Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Perú.
- CARNERO FELIPE, R. M. (1998): *La otra historia de Sayago*, Zamora.
- CARO BAROJA, J. (1981): *Los pueblos de España I, ISTMO*, Madrid.
- CASTAÑO BLANCO, J. M. (1992): *Sayago a la luz del catastro de Ensenada. Respuestas generales*, Colección de etnografías en las comarcas zamoranas, Caja España, Zamora.
- COROMINAS, Joan (dir.) (1980-1983): *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico (DCECH)*, Gredos, reimpr., 1986-1987, 5 vols., Madrid.
- COSTA, J. (1915): *Colectivismo agrario en España*, Biblioteca Costa, Madrid.
- DEL BRÍO MATEOS, A. M. (1998): *Apuntes históricos de Zamora y su tierra*, Zamora.
- ESPARZA ARROYO, A. (1986): *Los castros de la Edad del Hierro del Noroeste de Zamora*, Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo, Zamora.
- ETS INGENIEROS DE MONTES (1993): *Diccionario de la Naturaleza. Hombre, ecología y paisaje*, revisión a cargo de Pedro Cifuentes, Santiago González Alonso, Angel Ramos, Espasa Calpe, Madrid.
- EUROPEAN COMISSION (1999): *From land cover to landscape diversity in the European Union*, París.
- GÓMEZ MORENO, M. (1927): *Catálogo monumental de la provincia de Zamora*, edición facsímil de 1980, Ed. Nebrija, León.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ZAMORANOS FLORIÁN DE OCAMPO (1990): *Primer Congreso de Historia de Zamora. Actas*, Diputación de Zamora.
- LARRÉN IZQUIERDO, H. (1994): *Las comarcas de Aliste y Sayago*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Zamora.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (1994): *Zamora, un espacio de frontera*, Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora.
- MADOZ, P. (1845-1850): *Diccionario Geográfico- Estadístico-Histórico de España y sus posesiones en ultramar*, vol. Zamora, reproducción facsímil parcial, DGEH de Castilla y León, vol. Zamora, ed. Ámbito, Valladolid, 1984, Madrid.
- MAJADA NEILA, J. (1983): *Transcripción del Fuero de Zamora*, Gráficas Cervantes, Salamanca.
- MANGAS NAVAS, J. M. (1992): *Vías pecuarias*, Instituto Nacional para la conservación de la Naturaleza.
- MAÑANES, T. (1985): *Ciudades y vías romanas en la cuenca del Duero*, Valladolid.
- MAPA, MAP, MOPU (1990): *Historia y evolución de la Colonización Agraria en España*, vol. II. *Políticas Administrativa y Económica de la Colonización*

- Agraria. Análisis Institucional y Financiero (1936-1977)*, ed. MAPA, MAP, MOPU, Madrid.
- MARTÍN VISO, I. (1996): «Una comarca periférica en la Edad Media: Sayago, de la autonomía a la dependencia feudal», *Studia Histórica. Historia Medieval*, vol. 14, Ediciones Universidad de Salamanca.
- (2000): *Poblamiento y estructuras sociales en el norte de la Península Ibérica. Siglos VI-VIII*, Edición Universidad de Salamanca, Salamanca.
- MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R. & A. SORIA Y PUIG (1994): «El territorio como artificio cultural», *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 99, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- MENÉNDEZ PIDAL, R. (1952). *Toponimia prerrománica hispánica*, Editorial Gredos, Madrid.
- PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (1995): *Espacio natural de los Arribes del Duero*, Junta de Castilla y León, Valladolid.
- PLAZA GUTIÉRREZ, J. L. (1986): *Organización y dinámica del paisaje en el oeste zamorano: el campo de Aliste*, Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo, Zamora.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (1990): *Los Fueros de la provincia de Zamora*, Junta de Castilla y León.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, L. A. (1992): *Sayago. Ganadería y comunalismo agropastoril*, Caja España, Zamora.
- (1993): *Las dehesas de Sayago. Explotación, trabajo y estructura social*, Caja España, Zamora.
- VALDUEZA, J. L. & J. A. PANERO (2000): *Por los pueblos de Sayago*, Carlos Sánchez Editor, Proder Sayago, Valladolid.

ANEJO I

Transcripción del Informe de 1946 sobre el deslinde del monte denominado «comunal», n.º 62 de la provincia de Zamora, correspondiente al municipio de Escudero

[Los montes de utilidad pública son los surgidos según la catalogación de 1862 en base a la clasificación realizada en 1859, respecto a los antiguos montes comunales de los municipios, considerados o no objetos de venta a los particulares.

Esto tiene su origen en la Ley de Desamortización de 1855, según la cual el Gobierno se reservaba el derecho de poner a la venta montes y bosques cuyo apovechamiento fuese propiedad de los municipios, los denominados bienes de «propios», dejando fuera de esa venta los considerados de aprovechamiento del común de vecinos que a su vez eran declarados como tales.

En este sentido, el monte comunal asimismo denominado «Comunal» del término municipal de Escudero, figura con el número 62 en el Catálogo de los de utilidad pública de la provincia de Zamora, habiéndose localizado en el Archivo del Servicio de Bienes y Patrimonio Forestal del Ministerio de Medio Ambiente, el expediente de deslinde relativo a dicho monte, redactado el 13 de Julio de 1946, y reflejado aquí gran parte del mismo, al considerarlo de sumo interés por aportar datos relativos no sólo al monte, sino a la forma de aprovechamiento del labrantío que se ha dado en el municipio desde «tiempo inmemorial», según consta en el escrito].

[Agradezco a José Manuel Mangas Navas la localización del escrito del citado deslinde, así como a Eliécer San Fabián Guarido vecino de Escudero, el plano que lo acompañaba, conservado por él durante años pero que no existía en el archivo de Bienes y Patrimonio Forestal del Ministerio de Medio Ambiente junto al escrito].

«Examinado el expediente de deslinde del monte «Comunal» del pueblo de Escudero, en la provincia de Zamora, que figura con el n.º 62 en el Catálogo de los de utilidad pública.

«Resultando que hay que examinar la definición del estado legal del monte y la delimitación o determinación de los terrenos que por una u otra razón tienen carácter de públicos con distinción de aquel estado legal o sea el deslinde propiamente dicho.

«Resultando que para enjuiciar el primer extremo, se deducen del expediente los siguientes hechos:

- 1.º El monte «Comunal» figura con el n.º 62 en el Catálogo, como de la pertenencia a Escudero, con una superficie pública, igual al total, de 250 hectáreas, dentro de los límites siguientes: N. Dehesas de Macadina y Villoria; E. Término municipal de Viñuela; S. Monte Alfaraz y O. Término municipal de Almeida, aunque de las manifestaciones hechas en el informe del Ingeniero Operador y en el final del emitido por la Jefatura, parece que el límite exterior del monte coincidía con el del término municipal no es así sino que dichos límites eran por el N. Término municipal de Fresno (dehesa Villoria), E. Dehesa de Macadina (término municipal de Escudero), S. Términos municipales de Viñuela, Alfaraz y O. Término municipal de Almeida.
- 2.º En 1878 fue enajenado por la Hacienda del monte Bardal de 48 hectáreas, comprendido dentro de los anteriores límites y situado en la parte SO. del término de Escudero.
- 3.º En 1893 fueron declaradas de aprovechamiento comunal del pueblo Escudero por el Ministerio de Hacienda, 15 praderas (que en 1928 fueron deslindadas como cañadas y descansaderos) también dentro de los límites del monte 62.
- 4.º Que en el interior del monte se halla situado el pueblo de Escudero.
- 5.º Desde tiempo inmemorial y consta en el libro de amillaramientos de 1879, toda o casi toda la superficie estaba en cultivo, excepto las praderas antes citadas, pagándose la contribución por los cultivadores y así continúa haciéndose, estando

cercadas de tapias antiquísimas las fincas que rodean el casco del pueblo y otras más alejadas.

- 6.^º Que los pastos se aprovechan con carácter vecinal, figurando así en los Planes anuales formulados por el Distrito Forestal desde 1867, afectando casi exclusivamente a las praderas antes citadas por estar cultivado en lo demás, en lo que, de realizarse, el pastoreo habría sido sobre las rastrojeras, sin que en las actas de entregas y reconocimientos finales de los aprovechamientos, figure detalle que aclare este extremo.
- 7.^º Que el vuelo arbóreo, reducido a unos 3.000 robles y encinas reviejos y desmochados, en faja discontinua a lo largo del perímetro general, se considera como communal.
- 8.^º Que en ninguna de las Escrituras y demás documentos aportados en gran número por los que se tienen por dueños de las fincas, figura afrontación de estar con monte público.

«Resultando que de lo anteriormente reseñado se deduce que el estado legal del monte "Comunal" es el siguiente: Una parte del mismo, constituida por las 15 praderas declaradas de aprovechamiento communal, en plena propiedad, suelo y vuelo, del pueblo de Escuadro. Una zona cercada de tapias, en cultivo, que rodea al pueblo, aprovechada desde tiempo inmemorial y exclusivamente por sus cultivadores, que hay que estimar, por título o por prescripción, como propiedad particular. Sobre el resto de la superficie el pueblo tiene el aprovechamiento vecinal de los pastos y es dueño también del vuelo arbóreo; en esta parte hay que considerar que el suelo es poseído de hecho por los particulares, dado que está en cultivo desde tiempo inmemorial y su contribución ha sido satisfecha siempre por ellos, consintiendo este estado la Administración desde que empezó a intervenir la gestión del monte en 1867, desde cuya época solamente el aprovechamiento de pastos figurado en los planes anuales como pertenecientes al pueblo, es decir, que esta última constituye un condominio entre los particulares poseedores del suelo y el pueblo dueño del vuelo herbáceo y arbóreo.

«Resultando que en el deslinde efectuado en 1914, el Ingeniero operador en su propuesta asignada como superficie total del monte 860,4819 hectáreas, como cabida pública 715,4819, de ellas 613,0119 en condominio y en consecuencia como plena propiedad de Escuadro.

«Resultando que en el segundo deslinde se ha llegado también a adoptar por el Ingeniero operador idéntico criterio si bien la descripción que hace el monte para, caso de aprobarse el deslinde, hacer la consiguiente rectificación del Catálogo, es confusa e inexacta, pues figura en pertenencia que el vuelo es del pueblo de Escuadro y el suelo de particulares, cuando hay quince praderas de plena propiedad del pueblo y en cabida sólo consigna la total de 725,35 hectáreas, siendo así que esta debe ser la pública, es decir, la diferencia entre la

comprendida dentro de los límites que asigna, que son los exteriores del monte, y la zona enclavada aledaña al poblado (...)

«Resultando que la Junta Asesora del Consejo Superior de Montes en su dictamen entendió que procedía devolver el expediente a la Jefatura del Distrito Forestal de Zamora "para que se completase con el deslinde de las praderas declaradas de aprovechamiento común se recabara del Ayuntamiento de Fresno la conformidad expresada con el apeo del límite N. del monte de Escuadro, designado por las líneas que unen los vértices 110 al 135 y uno inclusive, se hiciera una descripción del monte con las características que resulten y las anotaciones indicadas en el plano topográfico dando nueva vista del expediente a los efectos de las reclamaciones que puedan presentarse sobre el deslinde de las aludidas praderas y se remita con el informe a la Jefatura a la resolución de la Superioridad".

(...) Considerando que la R.O. de 31 de enero de 1879 establece que los montes cuyo dominio útil o parte de él corresponde a los pueblos, deben considerarse como públicos aun cuando su dominio directo pertenezca a un particular.

«Consierando que por el Distrito Forestal de Zamora se ha dado cumplimiento exactamente a esta ampliación a la orden de la Dirección General de fecha 3 de noviembre de 1944 y todo ello con la completa conformidad de las partes interesadas, procediendo por lo tanto a aprobar el deslinde así complementado y modificar la descripción del monte de referencia, en los términos propuestos por el Distrito para su nueva anotación en el Catálogo.

«Este Ministerio de conformidad con el Distrito Forestal, Junta Técnico-Asesora del Consejo Superior de Montes y Asesoría Jurídica de este Ministerio, ha acordado aprobar el deslinde del monte denominado "Comunal" n.^º 62 del Catálogo de los de utilidad pública de la provincia de Zamora y de los propios de Escuadro, debiendo figurar el referido monte en el Catálogo con las siguientes características:

Monte n.^º 62, denominado «Comunal»

Término Municipal.—«Escuadro»

Nombre.—Comunal

Pertenencia.—Al pueblo de Escuadro: las praderas en plena propiedad y el resto en condominio con los particulares, con derecho el pueblo de Escuadro al vuelo y a los pastos.

Límites.—N. Dehesa de Villoria y Dehesa de Macadina, E. Con término municipal de Viñuela y dehesa de Macadina, S. Con monte de Alfaraz, dehesa de Torremut y propiedades del Bardal, O. Dehesa de Torremut, término municipal de Almeida y dehesa de Villoria.

Cabida total.—861,0750 hectáreas.

Cabida pública.—725,3500 hectáreas de las que 626,6650 son en condominio y 98,6850 en plena propiedad».

ANEJO II

Tierra de Sayago y los portugueses

[Transcripción de la información oral transmitida por un labrador de Sayago, José Campos Pelayo, sobre la relación histórica de trabajo mantenida entre éstos y los portugueses de Tras-Os-Montes].

«Los portugueses venían a Sayago a trabajar, en busca de “siega”. El medio de transporte utilizado eran “dos caballerías” con las que tenían que atravesar el Duero ayudados por “sogas”. Encima de dichas caballerías traían su propio equipo, compuesto por “hoces” y “piedras de mano” para afilar. Venían en grupos de seis personas, cuatro para segar y dos para “atar”, estas últimas denominadas *atiñas* normalmente mujeres, que “ataban” lo que segaban sus compañeros y colocaban en *haces*. Las otras cuatro personas, independientemente podían ser hombres o mujeres. Lo que segaban y ataban (trigo, cebada y centeno) se denominaba *sucada* o, un viaje de ida y otro de vuelta a lo largo de una “tierra” o *longuero*, ubicada en las “tierras abiertas” o “comunales” de cualquier municipio de Sayago. Normalmente estaban por esta parte de la “raya” aproximadamente un mes y medio que era lo que duraba la siega.

«En la tierra se hacían tres comidas, desayuno, almuerzo y merienda que era transportada hasta allí a lomos de caballería (burros) por “el ama de la tierra”. Se acostaban la siesta debajo de un “roble” aproximadamente una hora, igual al resto de labradores sayagueses y pasaban la noche encima de sacos de paja,

en pajares, corrales, o si el dueño de la tierra tenía camas suficientes, en ellas dentro de la casa. Las cenas se realizaban asimismo en la casa. Las *atiñas* lavaban la ropa en las fuentes públicas por la tarde, cuando terminaban la jornada, que duraba desde la salida del sol hasta “la puesta”.

«La siega se realizaba a mano y con hoz, que se afilaba al finalizar cada *sucada*. Las piedras de afilar eran de granito extraídas de canteras muy abundantes por toda la comarca de Sayago. Los dos segadores que de forma simultánea trabajaban, colocaban de manera atravesada en el *suco* o surco arado, las denominadas *manadas* que a su vez, formaban *gavillas*. La *atiña* que venía más retrasada, recogía un montón de *gavillas* con las que confeccionaba un *haz* atado con pajas de centeno, atado que se denominaba *bencejo*. Y así sucesivamente de un “patrón” a otro hasta la finalización de la siega.

«Por otra parte los portugueses llevaban el pan (fundamentalmente de centeno) de Bermillo o de los pueblos más próximos a la “raya”, dada la escasez y mala elaboración en su comarca. En Sayago aún realizándose también este tipo de pan, normalmente se hacía en cada casa con harina de trigo.

«Otro tipo de trabajo que efectuaban era la venta de sillas realizadas con juncos y madera de encina o *negrillo* y la construcción de paredes de piedra. Esta tarea la siguen ejecutando en la actualidad, dada la falta de mano de obra y desinterés existente, tanto por parte de la gente en Sayago como por parte de la administración, por este tipo de cerramiento tradicional de las tierras de cultivo».

Disparidades económicas intrarregionales: el caso andaluz, 1970-2003

Carmen LIZÁRRAGA MOLLINEDO

Profesora, Departamento de Economía Aplicada. Facultad CCEEEE. Universidad de Granada.

RESUMEN: El objetivo que se pretende es la medición y análisis de las disparidades económicas comarcas andaluzas durante el período 1970-2003. A falta de estimaciones de producción o renta se ha utilizado como variable *proxy* de la Renta Familiar Disponible, la *cuota de mercado*. Este indicador se ha extraído del Anuario de Mercado Español de BANESTO, y de los Anuarios Comercial y Económico de La Caixa. Una vez obtenidas las series de datos, se ha estudiado la distribución intrarregional de la variable *proxy* diseñada y se han medido las disparidades económicas mediante el cálculo de las convergencias sigma y beta. Además, se analiza la presencia de clubes de convergencia.

Del análisis efectuado resulta que durante el período analizado han existido convergencia sigma y beta, aunque la explicación de este fenómeno requiere diversas matizaciones, ya que se ha concentrado en el período 1986-2003. Además, los determinantes explicativos de la distinta velocidad del fenómeno a escala territorial incluyen la desigual dotación de factores productivos, las diferentes estructuras productivas provinciales, las disparidades en la productividad de los factores y distintos niveles de formación del espacio económico.

DESCRIPTORES: Territorio. Comarca. Distribución de la renta. Convergencia económica.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar la distribución comarcal de la renta en Andalucía a fin de identificar un posible proceso de convergencia económica en el largo plazo, durante el período 1970-2003. Pese a que la comarca no existe políticamente, el descenso analítico a un ámbito geográfico inferior a la provincia, permite conocer con mayor exhaustividad los fenómenos de concentración, de polarización de la renta y de convergencia intrarregional. Según los supuestos neoclásicos, en un área económicamente integrada como lo es una región, donde no existen barreras arancelarias ni monedas distintas, no deberían producirse disparidades

económicas. La ausencia de barreras arancelarias o monetarias no implica, necesariamente, la existencia de un mercado de productos y factores productivos en territorios *teóricamente* integrados, dado que concurren otros determinantes y frenos a la movilidad de las mercancías y de la mano de obra, explicativos de la incompleta integración económica en los ámbitos regionales. Aunque en un mundo globalizado, pueda parecer que el análisis de la convergencia intrarregional no es significativo, sí lo es desde la perspectiva del desarrollo local y la política regional implicada en éste. Desde este enfoque, cobran gran importancia tanto las transacciones económicas intrarregionales, cuanto la evolución de las disparidades económicas territoriales, máxime en la región andaluza, con una extensión de 87.268 km² —18% del territorio peninsular—, cuarta en

Recibido: 04.05.2004. Revisado: 19.05.2005
e-mail: clizarra@ugr.es

tamaño entre las regiones europeas. El número de comarcas identificadas (122) es suficientemente alto como para permitir una adecuada desagregación y su homogeneidad socioeconómica la hace más idónea que la provincia o los municipios para realizar análisis territoriales.

En términos generales, los estudios existentes sobre la cuantificación de la renta municipal o comarcal en Andalucía consisten en evaluaciones referidas a años aislados. En los años ochenta, BASULTO & *al.* (1984) realizaron una estimación de la Renta Familiar Disponible para los municipios y comarcas andaluzas para el año 1981; SÁNCHEZ & *al.* (1988) lo hicieron para las comarcas capitalinas y las quince con mayor y menor peso en la renta regional. Más recientemente, ESTEVE (1988) calculó la renta de las comarcas costeras andaluzas para el bienio 1985-1986 y ESECA (1992) estimó la renta familiar disponible municipal, junto con otras variables socioeconómicas en Andalucía para el bienio 1989-1990. Con una serie temporal más amplia, MARTÍN & LIZÁRRAGA (1994) y LIZÁRRAGA (2003) analizaron el nivel de renta de las comarcas andaluzas entre 1970 y 1995 utilizando como indicador *proxy* de la renta per cápita comarcal la serie de cuota de mercado del Anuario Comercial de Banesto y los Anuarios Comercial y Económico de La Caixa. A fin de lograr los objetivos propuestos, en este análisis se va a emplear, igualmente, dicha serie de cuota de mercado.

Tras la obtención de los datos comarcales de renta per cápita, el estudio de su distribución espacial requiere llevar a cabo dos elecciones. La primera, de carácter metodológico, referida a la adopción de un determinado enfoque teórico e instrumental de análisis; la segunda, relativa al grado de desagregación espacial con que se realiza el estudio.

A fin de analizar las características de la difusión espacial del crecimiento económico, se han elaborado múltiples instrumentos de análisis y de medida, distintos de los

procedentes de la literatura sobre desigualdad económica personal (ATKINSON, 1970; SEN, 1973; SEN & *al.*, 1997; SHORROCKS, 1980, 1982, 1984; CHAKRAVART & *al.*, 1990; ESTEBAN & *al.*, 1994; COWELL, 1995) basada en el estudio de la distribución personal de la renta¹. En el análisis espacial se utilizan medidas de convergencia o divergencia de la renta per cápita o productividad de diversas unidades geográficas². Las explicaciones teóricas sobre la senda del proceso de crecimiento hacia una convergencia o divergencia del producto per cápita territorial, lejos de ser unánimes, aportan distintos resultados. Tal hecho puede explicarse por las diversas consideraciones sobre la movilidad de los factores productivos y su reasignación, el grado de madurez de las regiones de renta elevada o las diferentes dotaciones de capital humano, tecnológico o público.

Según el modelo neoclásico, el proceso de convergencia económica en renta per cápita es inexorable si se cumplen las hipótesis de movilidad perfecta de los factores productivos y rendimientos decrecientes. Así, el crecimiento de las economías pobres a un ritmo superior a las ricas les permitiría darles alcance en algún momento³. Estas hipótesis no pudieron contrastarse empíricamente y en la búsqueda de una explicación satisfactoria de tal fenómeno surgieron dos corrientes de pensamiento: las teorías sobre crecimiento endógeno y la contrarrevolución neoclásica encabezada por Barro y Sala-i-Martín.

Los modelos de crecimiento económico endógeno de los años ochenta se inspiraron en las ideas de Myrdal y Hirschman, que argumentaban cómo la existencia de economías de escala crecientes, en el mecanismo de mercado, tendía a reproducir y ampliar las desigualdades económicas territoriales. Estos nuevos modelos vinieron a demostrar que la convergencia económica en producto per cápita no es resultado de un proceso infalible, subrayando, además, que el crecimiento económico podría desembocar, a largo plazo, en divergencia de las rentas per

¹ ESTEBAN (1994) y GOERLICH (1998, 2000 y 2001) ofrecen una amplia revisión de la teoría estadística sobre medidas de desigualdad y la literatura económica existente al respecto.

² BARRO (1991), BARRO & *al.* (1991, 1992, 1995), QUAH (1993), SALA-I-MARTÍN (1994). Ambos enfoques, personal y espacial, tienen como objetivo el estudio de la evolución temporal

de la distribución de una variable económica considerada de especial relevancia desde el punto de vista del bienestar o de la actividad económica. Por este motivo, las técnicas estadísticas empleadas en un tipo de análisis pueden utilizarse satisfactoriamente en el otro.

³ El trabajo de SOLOW (1956, 1957) dio lugar a posteriores ampliaciones por parte de KOOPMANS (1965) o CASS (1965).

cápita si no se producía la intervención del Estado (ROMER, 1987, 1989, 1990, 1994; LUCAS, 1988, 1993; GROSSMAN & *al.*, 1991, 1994; MANKIW & *al.*, 1992). La existencia de rendimientos crecientes generados por la aparición de economías de aglomeración y la concentración del poder económico en las regiones más avanzadas, no sólo podían frenar el proceso de convergencia, sino que podían convertirse en la causa de las crecientes disparidades económicas entre diversos territorios.

La contrarrevolución neoclásica de los noventa dio lugar a la aparición de una serie de publicaciones de carácter empírico y teórico en las que se ampliaba el modelo *solowiano*. En ellas se afirmaba que las unidades geográficas objeto de estudio convergerían al mismo nivel de renta per cápita siempre que sus economías compartieran el mismo grado de nivel tecnológico y que lo harían a distintos estados estacionarios, esto es, tendrían convergencia condicional, si sus preferencias y tecnologías fueran distintas (BARRO, 1991; BARRO & *al.*, 1991, 1992). De este modo, la hipótesis de condicionalidad explicaría la lentitud del proceso de convergencia entre los distintos territorios.

Entre estas dos líneas de pensamiento, no exentas de contenido ideológico, han surgido, además, toda una batería de trabajos que critican la metodología empleada en la medición de las desigualdades, aportan nuevas técnicas estadísticas para explotar los datos y generan un campo de análisis donde procesos como la polarización, la movilidad o el surgimiento de los clubes de convergencia, convierten a ésta en un problema cada vez más complejo⁴.

En definitiva, el trabajo se va a estructurar exponiendo, en primer lugar, las fuentes y la metodología utilizadas. En segundo lugar, calculando los indicadores de distribución geográfica de la renta y de convergencia económica comarcal sigma y beta⁵ y, por último, analizando los resultados obtenidos.

⁴ Vid. QUAH (1993, 1996), KOCHERLAKOTA & YI (1995). Vid. ESTEBAN & RAY (1993), o ESTEBAN (1996) sobre la polarización o los de BAUMOL (1986), DELONG (1988), o QUAH (1996a, b, 1997) sobre la existencia de clubes de convergencia.

⁵ En MARTÍN & LIZÁRRAGA (1994) se empleaba el coeficiente de Gini, medida más utilizada para estimar la desigualdad personal de la renta.

2. FUENTES Y METODOLOGÍA

Aunque no existen fuentes estadísticas oficiales sobre la renta o el producto de los municipios españoles, una imagen aproximada de su evolución económica se podía extraer del *nivel económico* municipal, variable estimada en los Anuarios de Mercado Español, publicados por Banesto, entre 1967 y 1993, y que posteriormente, retomó La Caixa en el Anuario Comercial, entre 1995 y 2000 y el Anuario Económico desde 2001 hasta la actualidad. La variable *nivel económico* se mide con un índice de la renta familiar disponible per cápita construido a partir de diversos indicadores indirectos y estimado para los municipios de más de mil habitantes, estableciendo diez niveles correspondientes a distintos intervalos de renta⁶.

Pese a tratarse de un indicador de la renta municipal aproximado, permite resaltar las grandes disparidades económicas espaciales existentes a escala nacional. El nivel medio de la renta familiar disponible por habitante en España, en 2002, se situaba entre 9.700 y 10.650 euros, lo que se corresponde con un nivel 6, según el baremo del Anuario. En Cataluña, no hay municipios con una renta menor de 8.225 euros per cápita, sin embargo, el porcentaje de población andaluza que habita en municipios por debajo de ese nivel de renta es del 43,29%, frente al 15% de media española.

Si se deseara profundizar en el análisis de las disparidades comarcales utilizando el nivel económico, habría que asignar una renta, dentro del intervalo, a cada municipio, lo que equivaldría a realizar nuevas estimaciones. Por este motivo, se han tomado los datos de «cuota de mercado», que también se recogen en las publicaciones mencionadas. Estas cuotas son una medida de reparto del mercado español, al que se asignan 100.000 unidades, entre los municipios mayores de 1.000 habitantes⁷. La cuota de mercado, índice que expresa la capacidad de consumo

⁶ Sobre la distribución de la renta en Andalucía vid. TORRES (1993).

⁷ En los anuarios de Banesto, los años impares incluían información de los municipios de más de 1.000 habitantes, mientras que los años pares, lo hacían para los municipios entre 1.000 y 3.000 habitantes. Por ello, las estimaciones proceden de los anuarios de años correlativos.

comparativa de los municipios, se elabora mediante un modelo equivalente a un promedio de números índices de seis variables: población, número de teléfonos, automóviles, camiones (camiones y furgonetas), oficinas bancarias y actividades comerciales minoristas. Esta cuota es, fundamentalmente, función de la población y de su poder adquisitivo. En el Anuario Económico de 2004 se señala que las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña tienen similar cuota de mercado sobre el total nacional (16,9% y 16,5%, respectivamente), pese a su desigual población (7.606.848 habitantes, Andalucía y 6.704.146, Cataluña), signo del mayor poder adquisitivo de Cataluña y, en definitiva, reflejo de su mayor renta per cápita disponible, pese a que ambas comunidades tengan prácticamente la misma capacidad de consumo.

La cuota de mercado es una buena aproximación para valorar la cantidad de productos y servicios que, teóricamente y en igualdad de condiciones, pueden absorber los municipios. Por tanto, puede resultar de utilidad para la gestión y planificación comercial de las empresas o de los poderes públicos, ya que mide, no tanto la demanda efectiva, cuanto la supuesta capacidad adquisitiva municipal. De este modo, el consumo real puede que no coincida con la proporción expresada por la cuota considerada, dadas la heterogeneidad de las mercancías y de los mercados. Con todo, es un buen indicador de la capacidad adquisitiva de bienes y servicios de uso general. En los dos supuestos extremos, bienes de primera necesidad y de lujo, la cuota de mercado vendría determinada por la población o por el poder adquisitivo, respectivamente (LA CAIXA, 2004).

El uso de la cuota de mercado como indicador de renta, no obstante, presenta algunas limitaciones.

a) Los municipios con una población inferior a 1.000 habitantes no se tienen en cuenta. Y, aunque en el total de la población andaluza en 2002 suponen el 1,34%, en torno

a 100.000 habitantes, territorialmente, ocupan un 9,76% de la región.

b) La cuota de mercado de municipios con elevada tasa de transeuntes tiende a ser sobrevalorada en las estimaciones, mientras que se subvalora la de los mayores municipios. Por ejemplo, las oficinas bancarias, se contabilizan de la misma manera en todos los municipios con independencia de su dimensión.

c) La generalización del uso del teléfono ha convertido el número de unidades en un indicativo de población y no de capacidad adquisitiva, con independencia del tamaño del municipio.

d) La cuota de mercado expresa la capacidad de consumo comparativa de los municipios, por tanto, es más bien una *proxy* de la Renta Familiar Disponible y no del PIB municipal, puesto que la capacidad de compra depende directamente de aquella, una vez que se ha producido el proceso redistributivo de la renta, y no de su PIB. Este inconveniente no significa que los resultados obtenidos no sean representativos, ya que diversos estudios empíricos señalan que los comportamientos de la dispersión de la renta personal bruta y neta de transferencias son muy similares (SALA I MARTÍN, 1994a: 23). Además, la cuota de mercado permite llevar a cabo un análisis de la convergencia económica en niveles de renta per cápita en el largo plazo⁸.

Junto a esta fuente, se utilizan también los padrones municipales de habitantes de donde se extrae la población de derecho de cada municipio.

En lo que se refiere al ámbito territorial, de las distintas comarcalizaciones de Andalucía se adopta la formulada en el estudio *Sistema de Ciudades. Andalucía* (1986), en el que se definieron 122 comarcas, a partir de una metodología consistente en la determinación de centros polarizadores con sus respectivas áreas de influencia, mediante el empleo de indicadores de funciones públicas, privadas y tráfico telefónico. Pese a la relativa antigüedad de esta comarcalización, el número de unidades

⁸ El periodo de tiempo que toman, para Estados Unidos BARRO & *al.* (1992), es 1880-1990; para Japón, 1930-1990; para Europa, 1950-1990, y para España 1955-1995. DOLADO & *al.* (1994), por su parte, realizan un análisis de la convergencia

interprovincial en España para la etapa 1955-1989 y VILLAVERDE (1996), lo hace para el periodo 1955-1991, MANCHA & *al.* (2001).

espaciales identificadas parece lo suficientemente alto para permitir una adecuada desagregación.

Además, el Sistema de Ciudades (1986) tuvo mayor trascendencia práctica que la Propuesta de Comarcalización de 1983, al servir de base para la orientación de diversas políticas sectoriales públicas, como la localización de nuevos equipamientos y servicios de carácter supramunicipal. En él se examinaban las funciones que cumplían las ciudades en el territorio y se proponía la jerarquización de los núcleos urbanos y el establecimiento de estándares de dotaciones y servicios en función del papel asignado a cada uno de ellos. El documento partía de un análisis del sistema urbano y funcional andaluz, en el que se señalaba la preeminencia de las capitales provinciales como vertebradoras de los subsistemas urbanos, y la inexistencia de centros de articulación a escala regional (OCAÑA & GARCÍA, 1990). A partir de este análisis, se proponía una jerarquía de articulaciones basada en los siguientes niveles: el de ámbito regional, los de ámbito subregional y los ámbitos intermedios y básicos como dos jerarquías dentro de las articulaciones supramunicipales. Los ámbitos básicos coincidían con las comarcas. Su demarcación modificaba la elaborada por la Propuesta de Comarcalización de 1983, si bien el número, 122, se mantuvo.

Por encima de este nivel básico se situaban los centros intermedios, cuya función consistía en articular los centros básicos respecto a los subregionales. La selección de las cabeceras y su área de influencia era una propuesta esencialmente política basada en criterios de eficacia que mejoró la dotación de infraestructuras públicas de las poblaciones elegidas. En un nivel jerárquico superior a estos centros intermedios se encontraban los centros subregionales y la novedad más importante del modelo territorial consistía en el establecimiento de una capitalidad única a escala regional en Sevilla, lo que daría pie a una de las principales críticas al sistema de ciudades. De este modo, aunque la región era un conjunto territorial fuertemente desequilibrado desde una perspectiva local, contaba con un sistema de ciudades que permitía una cobertura adecuada del territorio mediante la

potenciación de los principales centros subregionales.

Más recientemente, se ha elaborado un nuevo modelo territorial en el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz (POTA, 1998) en el que los Centros Regionales constituyen el primer nivel del sistema de ciudades, de carácter polinuclear, integrado por las áreas metropolitanas de Almería, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz-Jerez, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla. Estas áreas son decisivas para consolidar el esquema de articulación y la integración económica intrarregional y extraregional. En el modelo se incluye, además, un conjunto de Ciudades Medianas que funcionan como elemento básico de la organización espacial del conjunto del litoral, de las áreas agrícolas interiores, e incluso, de algunas áreas de montaña. Una de las principales pretensiones del POTA consiste en la consolidación de Redes de Ciudades Medianas, conjuntos de ciudades próximas que organizan o pueden organizar coherentemente un territorio relativamente homogéneo.

Aunque en el presente trabajo se utiliza la propuesta de comarcalización, del *Sistema de Ciudades de Andalucía* (1986), ya que el nivel de agregación que asume (122 comarcas) resulta económica y analíticamente adecuado, la gran trascendencia de las áreas metropolitanas en el nuevo modelo territorial exige un somero análisis sobre su evolución económica en los últimos años que se lleva a cabo en el epígrafe 4.2.

Para elaborar un índice de cuota de mercado (CM) per cápita para cada comarca i en el año t (ICM_{pc}^t), se ha agregado la información municipal de población y CM por comarcas. Y el índice CM (ICM) se ha elaborado siendo $\%CM_i$, el porcentaje de cuota de mercado de la comarca i respecto al total regional (CM_i/CM_R), y $\%P_i$ la participación de la población de derecho de la comarca i en la población de Andalucía (P_i/P_R). Del cociente entre ambos resulta el ICM de la comarca i , que indica, si es mayor que 100, un nivel de capacidad de consumo per cápita y, por tanto, de renta disponible, superior a la media andaluza y, si es menor que 100, inferior a la misma:

$$ICM_{pc}^t = \frac{\%CM_i}{\%P_i} \times 100$$

La serie se ha calculado para el período 1970-2003 a partir de los datos de cuota de mercado de los Anuarios Comerciales de Banesto y La Caixa y del Anuario Económico de La Caixa⁹.

Una vez obtenido ese índice, se pueden calcular algunas medidas de convergencia para conocer la evolución de las disparidades comarcales en Andalucía. Como señalamos al principio de este trabajo, la σ -convergencia es una medida de desigualdad que, desde un punto de vista dinámico, se utiliza para conocer la evolución temporal de las disparidades geográficas en rentas per cápita. En concreto, se dice que se produce cuando disminuye la dispersión del logaritmo de la renta real per cápita respecto a la media regional en el tiempo y matemáticamente se expresa así:

$$\sigma_t = \sqrt{\left(\frac{1}{N} \right) \sum_{i=1}^N \left[\log\left(\frac{y_{it}}{y_R}\right) - \mu_t \right]^2}$$

Donde y_{it} e y_R son la renta per cápita de la comarca i y la renta per cápita andaluza, respectivamente; $\log(y_{it}/y_R)$ es el logaritmo de la renta per cápita del territorio i respecto a la media regional, y μ_t la renta per cápita media, igual a 1. Su reducción en el tiempo implica una disminución de los niveles de disparidad económica geográfica.

Diremos que existe beta-convergencia, si han crecido más rápido las regiones que tenían una renta per cápita más baja en el momento inicial que las ricas, de forma que cuanto mayor es la tasa de crecimiento de una región, menor debería de ser su renta per cápita en el momento inicial del período de estudio (BARRO & SALA-I-MARTÍN, 1992). Si partimos de:

$$g_{yit} = \alpha + \beta y_{it-1} + u_{it}$$

donde g_{yit} representa la tasa de crecimiento de la renta per cápita, y_{it-1} la renta per cápita inicial y u_{it} un término de perturbación independiente que captura *shocks* estacionarios sobre la tasa de crecimiento de

⁹ En LA CAIXA (1997), el primer Anuario Comercial publicado por esta entidad, se afirma que surgió como respuesta a la relativa escasez de estadísticas socioeconómicas referidas a niveles territoriales desagregados y, en particular, para paliar el vacío estadístico que dejó el AME.

la comarca i ; resulta que la condición $\beta < 0$ implica beta-convergencia, porque muestra una relación negativa entre la tasa de crecimiento de la renta per cápita (en nuestro caso, la cuota de mercado per cápita) de dichas unidades económicas y su valor inicial¹⁰.

Se puede distinguir entre convergencia beta absoluta y convergencia beta condicional. Si en una regresión con datos de corte transversal del crecimiento sobre la renta inicial, añadiendo un conjunto de variables, el coeficiente resulta negativo diremos que existe convergencia condicional. En el caso de que el coeficiente resulte negativo en una regresión univariante, los datos presentan convergencia absoluta.

Estas medidas de desigualdad no informan sobre posibles fenómenos de polarización ni sobre la movilidad de la posición relativa de los territorios en niveles de renta per cápita, que podrían enriquecer y matizar el estudio. La presencia de la primera, según ESTEBAN & al. (1994), se da cuando se produce una situación de convergencia en torno a la media global a la vez que pueden aparecer dos o más grupos en torno a medias locales, por lo que pueden surgir los que se han venido a denominar clubes de convergencia en torno a tales medias. El análisis de la movilidad comarcal permitiría observar si se están produciendo cambios en la ordenación de los niveles de renta (SALA-I-MARTÍN, 1994: 15-17; DOLADO & al., 1994: 113).

Estas aportaciones teóricas están cargadas de contenido ideológico y tienen repercusiones políticas, tanto a nivel local, como global. Aceptada la existencia de convergencia beta incondicional sobrarían las intervenciones de política regional, a fin de reducir las disparidades económicas (LÁZARO, 1999). Sin embargo, la convergencia beta incondicional observada en países desarrollados puede ser resultado de las políticas aplicadas. En este trabajo se demostrará que Andalucía logra suavizar las disparidades económicas tras su constitución como Comunidad Autónoma y tras la entrada en la Comunidad Europea, cuando comenzará a recibir fondos procedentes de la Política Regional de la Unión Europea.

¹⁰ La literatura teórica del crecimiento relacionada con el concepto de beta-convergencia es muy abundante. Vid. BARRO, 1991; BARRO & al., 1991, 1992, 1995; MANKIW & al., 1992.

3. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA

3.1. Provincial

A fin de conocer la fiabilidad del indicador propuesto, la cuota de mercado, se han elaborado los índices de Valor Añadido Bruto

(VAB) y Renta Familiar Bruta Disponible (RFBD), a partir de los datos de la Renta Nacional de España y su distribución provincial de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (FBBVA), la Contabilidad Regional de España (CRE-86 y CRE-95) del Instituto Nacional de Estadística (INE), y se han comparado con el índice *CM* (ver FIGS. 1 y 2)¹¹.

FIG. 1. Distribución provincial de la producción (VAB), 1970-2002

| | 1970 | | | 1986 | | | 2002 | | |
|------------------|-------------|--------|--------|-------------|--------|--------|-------------|--------|--------|
| | % población | % VAB | Índice | % población | % VAB | Índice | % población | % VAB | Índice |
| Almería | 6,29 | 5,59 | 88,87 | 6,51 | 7,00 | 107,46 | 7,43 | 8,17 | 109,92 |
| Cádiz | 14,87 | 16,13 | 108,47 | 15,38 | 17,05 | 110,85 | 15,19 | 15,04 | 99,01 |
| Córdoba | 12,06 | 12,44 | 103,15 | 11,01 | 9,42 | 85,58 | 10,20 | 9,36 | 91,75 |
| Granada | 12,24 | 9,73 | 79,49 | 11,54 | 9,96 | 86,33 | 10,89 | 10,62 | 97,58 |
| Huelva | 6,65 | 7,23 | 108,72 | 6,39 | 8,33 | 130,33 | 6,21 | 6,66 | 107,28 |
| Jaén | 11,00 | 8,51 | 77,36 | 9,53 | 8,89 | 93,30 | 8,57 | 7,88 | 92,01 |
| Málaga | 14,59 | 14,85 | 101,78 | 16,94 | 17,08 | 100,78 | 18,07 | 17,78 | 98,38 |
| Sevilla | 22,29 | 25,51 | 114,45 | 22,69 | 22,27 | 98,13 | 23,44 | 24,48 | 104,45 |
| Andalucía | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Andalucía/España | 17,59 | 12,76 | 72,54 | 17,65 | 13,25 | 75,07 | 17,81 | 13,55 | 76,08 |

Fuente: FBBVA, INE, CRE-95 y CRE-86.

FIG. 2. Distribución provincial de la renta (RFBD y CM), 1970-2003

| | Almería | Cádiz | Córdoba | Granada | Huelva | Jaén | Málaga | Sevilla | And. | And./Esp. | |
|------|---------|--------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|-----------|-------|
| 1970 | %Pob. | 6,29 | 14,87 | 12,06 | 12,24 | 6,65 | 11,00 | 14,59 | 22,29 | 100,00 | 17,59 |
| | %CM | 5,44 | 14,92 | 12,75 | 10,09 | 7,03 | 10,03 | 15,64 | 24,11 | 100,00 | 14,51 |
| | ICM | 86,47 | 100,32 | 105,69 | 82,40 | 105,74 | 91,18 | 107,21 | 108,15 | 100,00 | 82,47 |
| | %RFBD | 6,00 | 15,22 | 11,89 | 11,16 | 6,28 | 10,03 | 14,90 | 24,53 | 100,00 | 14,09 |
| | Índice | 95,36 | 102,32 | 98,63 | 91,15 | 94,49 | 91,14 | 102,09 | 110,05 | 100,00 | 80,10 |
| 1986 | %Pob. | 6,51 | 15,38 | 11,01 | 11,54 | 6,39 | 9,53 | 16,94 | 22,69 | 100,00 | 17,65 |
| | %CM | 6,36 | 14,80 | 10,57 | 10,31 | 6,39 | 8,08 | 19,49 | 24,00 | 100,00 | 13,12 |
| | ICM | 97,56 | 96,21 | 96,01 | 89,38 | 100,03 | 84,79 | 115,05 | 105,74 | 100,00 | 74,35 |
| | %RFBD | 6,67 | 15,06 | 10,56 | 11,23 | 6,74 | 9,45 | 17,13 | 23,16 | 100,00 | 14,13 |
| | Índice | 102,46 | 97,90 | 95,92 | 97,38 | 105,41 | 99,18 | 101,08 | 102,04 | 100,00 | 80,09 |
| 2003 | %Pob. | 7,43 | 15,19 | 10,20 | 10,89 | 6,21 | 8,57 | 18,07 | 23,44 | 100,00 | 17,81 |
| | %CM | 8,03 | 14,11 | 10,31 | 11,30 | 6,15 | 9,04 | 18,63 | 22,44 | 100,00 | 16,85 |
| | ICM | 108,04 | 92,84 | 101,05 | 103,85 | 98,99 | 105,52 | 103,10 | 95,73 | 100,00 | 94,63 |
| | %RFBD* | 7,99 | 14,59 | 9,82 | 11,28 | 6,56 | 8,54 | 17,43 | 23,79 | 100,00 | 14,54 |
| | Índice* | 107,55 | 96,02 | 96,28 | 103,64 | 105,61 | 99,70 | 96,43 | 101,49 | 100,00 | 81,64 |

(*) Datos correspondientes a 2002.

Fuente: FBBVA, Banesto (varios años), La Caixa (1999, 2004), INE, Contabilidad regional de España. Base 1995. Cuentas de renta de los hogares. Serie 1995-2002.

¹¹ Para 1970 se ha tenido que tomar el dato de VAB y RFBD de la FBBVA, ya que aún no existe una contabilidad regional oficial.

Los índices obtenidos mediante la utilización del VAB y la RFDB del INE y de la CM de La Caixa muestran ciertas diferencias. De la FIG. 1 se extrae que las provincias con VAB per cápita por encima de la media andaluza son Almería, Huelva y Sevilla. En cambio, en términos de RFBD, que incluye en sus cálculos las transferencias netas, a estas tres se añade Granada. El ICM muestra alguna divergencia que puede estar motivada por rentas no recogidas en los sistemas contables y fiscales que permiten un nivel de consumo superior a las estimaciones oficiales. Por este motivo, provincias como Granada, Jaén o Córdoba han detentado valores per cápita superiores a la media regional (ver FIG. 2).

3.2. Distribución comarcal de la renta

Los datos obtenidos sobre el índice de cuota de mercado comarcal en los años 1970, 1986 y 2003 se han sintetizado en la FIG. 3, donde se recoge dicha información. De otra parte, y en el epígrafe siguiente, se ha procedido a calcular indicadores de convergencia que permiten conocer la existencia y evolución de las disparidades comarcales.

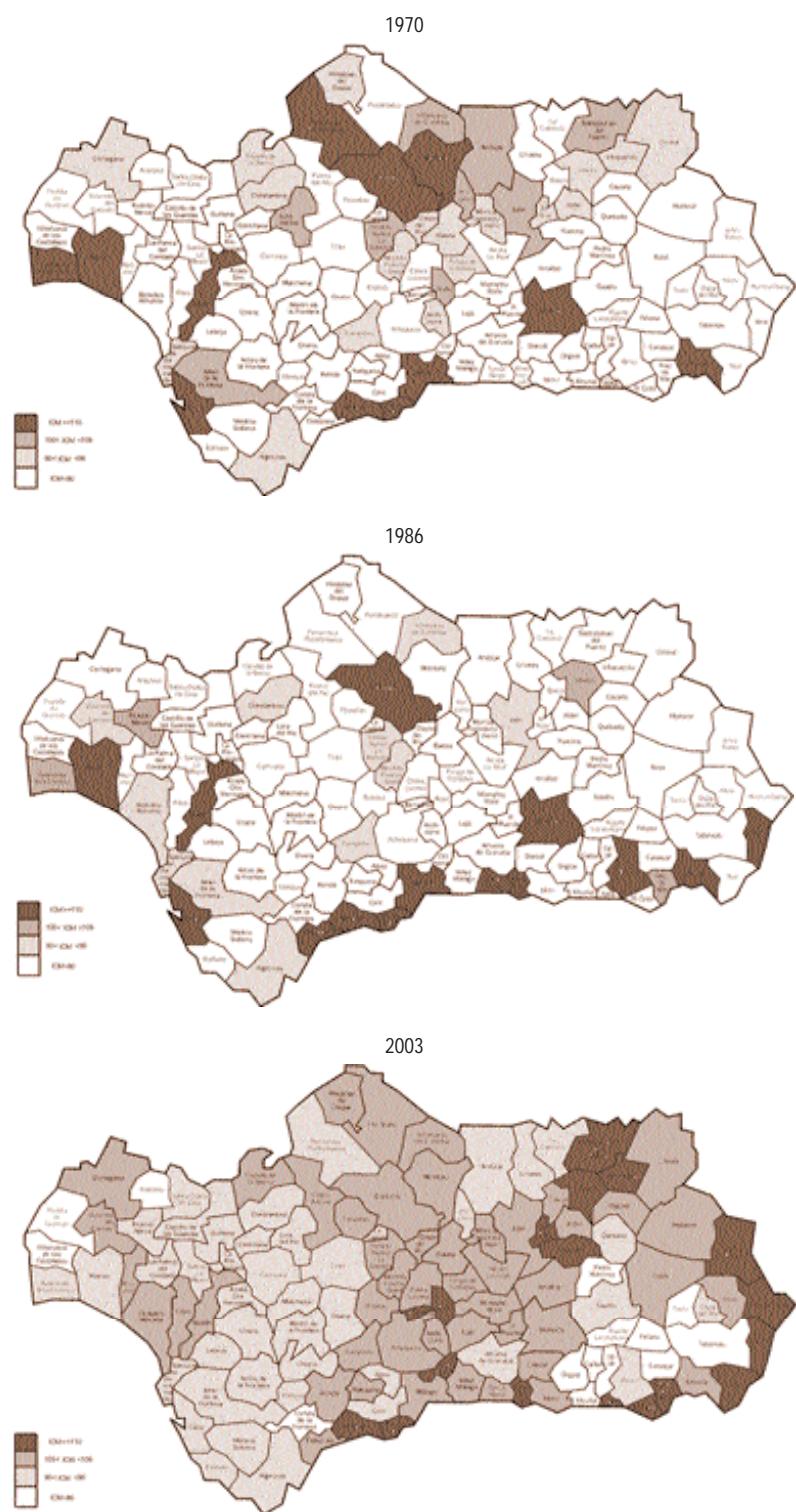
Cuando se llevó a cabo la comarcalización en el sistema de ciudades de 1986, en la región existían amplias diferencias en los niveles de articulación intraprovinciales, donde se daban muy diversas situaciones, reflejo de la ausencia de políticas regionales en etapas anteriores. Había lugares, como algunos núcleos de las campiñas, formados por centros funcionalmente importantes que no ejercían centralidad sobre los espacios circundantes, debido a la homogeneidad de los asentamientos y a sus similares bases productivas. También se encontraban áreas desarticuladas, por la inexistencia de algún núcleo de potencia funcional supramunicipal, como ocurría en gran parte de Sierra Morena y las Béticas. Otras zonas, con un sistema de poblamiento débil aparecían articuladas a nivel supramunicipal por pequeñas cabeceras comarcales, en general, muy aisladas de los centros urbanos de mayor entidad. Mejor articulado aparecía, en general, el Valle del Guadalquivir, el Subbético Occidental, el Surco intrabético y el litoral, con una red de asentamientos equilibrada y núcleos de importante capacidad funcional (OCAÑA & al., 1990).

En la FIG. 3 se observa que, entre 1970 y 1986, las alteraciones en los valores del ICM, son menores que para el período posterior. Como se podrá comprobar al analizar la convergencia sigma, la consolidación de Andalucía como comunidad autónoma y la recepción de fondos regionales europeos fraguó el estado actual, en que el ICM de una gran parte de las comarcas se sitúa en torno a la media regional. En MARTÍN & LIZÁRRAGA (1994) ya se apuntaba que tal resultado podía ser reflejo de la política redistributiva de la Junta de Andalucía a raíz de la aprobación del Estatuto de Autonomía y de la política de transferencias públicas al medio agrario, así como de la universalización de las prestaciones sociales. En este trabajo, parece confirmarse esta hipótesis, y una muestra de ello es que entre 1970 y 1986 más de ochenta comarcas presentaban índices CM inferiores a 90 —se partía, pues, de una divergencia alta—, mientras que en 2003, tan sólo trece se encuentran en esta situación.

Otra información adicional y de gran interés que puede extraerse de la FIG. 1 es que la zona oriental de la región, la de menor producto per cápita, presenta valores del ICM ligeramente por encima de la media, hecho que refleja, como señalamos al comienzo del trabajo, no tanto su demanda real cuanto la capacidad de compra potencial. Igualmente, se puede extraer una tipología de las comarcas económicamente más dinámicas en 2003 y que coincide, en líneas generales, con la del POTA y que, en nuestro trabajo, presentan índices CM por encima de la media regional:

- Aquellas entre las que existen ya procesos más o menos intensos de relación económica y territorial, como la Costa del Sol y el Poniente almeriense, especializadas en el turismo y las nuevas agriculturas, respectivamente (Marbella, Fuengirola, El Ejido...).
- Las redes litorales como las de la Costa de Huelva y la Costa Tropical de Granada, con una base productiva mixta de turismo y nuevas agriculturas (Almuñécar, Bollullos-Almonte).
- Las redes interiores que podrían formar a corto plazo distritos urbano-industriales, tales como el Centro-Norte de Jaén y el Subbético de Córdoba (Úbeda, Villacarrillo, Castro del Río...).

FIG. 3. Tipificación comarcal andaluza por cuota de mercado per cápita, 1970-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de Banesto (varios años); La Caixa (1999, 2004) e INE, padrones municipales de habitantes.

- Algunos casos concretos de ciudades con una localización aislada que ejercen una potente centralidad sobre extensas áreas rurales, generalmente situados en áreas de montaña. En estos casos existen estructuras de pares de comarcas más o menos próximas con funciones de centralidad y cuyo ICM se sitúa en torno a la media (Pozoblanco-Peña roya, Guadix-Baza y Valverde del Camino-Riötinto).

La tendencia a la concentración de la población y de las actividades productivas en el litoral y en las áreas metropolitanas de las capitales de provincia es continua. En este sentido, cabe hacer hincapié en la importancia económica y poblacional de estos ámbitos, máxime, si se tiene en cuenta su papel en el nuevo modelo territorial andaluz (ver FIG. 4 a 6).

En las comarcas del cinturón marítimo andaluz, algo más del 9% del territorio, se concentra más del 34% de la población y su renta está por encima de la media regional, a excepción de las situadas en el litoral gaditano. Es destacable que su ICM ha disminuido entre 1970 y 2003, como consecuencia de una progresiva concentración de la población, especialmente, durante el período 1970-1986, frente a un estancamiento de su poder de compra relativo, en la etapa 1986-2003 (FIG. 4).

En la FIG. 5 puede observarse que la población y la renta de las comarcas capitalinas superan el 40% regional, concentrándose en un 9,23% del territorio andaluz. En 1970, todas ellas presentaban un

ICM muy por encima de la media regional. Sin embargo, entre 1986 y 2003 se produjo una reducción porcentual en la cuota de mercado, sin que se diera un proceso paralelo de pérdida de importancia porcentual poblacional en estas áreas. Como consecuencia de este fenómeno, el ICM de las comarcas capitalinas ha descendido y se sitúa en todas ellas en torno a la media. Sevilla y Málaga son las comarcas capitalinas con mayor peso, tanto en población como en cuota de mercado.

Si se toma como marco de referencia territorial el área metropolitana, tal como propone el POTA, se observa que cerca del 39% de la población y de la renta se concentra en las áreas metropolitanas de Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz-Jerez y Bahía de Algeciras. A nivel regional y en el ámbito de la cooperación territorial, todavía se observan la ausencia de un núcleo urbano andaluz de peso y significación equiparable a las grandes metrópolis europeas y la comparativa debilidad económica y funcional de las mayores ciudades andaluzas (ver FIG. 6).

Para lograr una mayor integración y una mejor gestión de las áreas metropolitanas se han diseñado distintos Planes de Ordenación Urbana, en distinto nivel de desarrollo en la actualidad, cuyos detalles más significativos pasamos a describir brevemente. Las dos áreas metropolitanas gaditanas, la Bahía de Cádiz y el Campo de Gibraltar, ambas con índice CM por debajo de la media, presentan una clara insuficiencia de redes viarias, escasez de espacios libres y una gran presión

FIG. 4. Índice de litoralidad de la economía andaluza, 1970-2003

| | | Almería | Cádiz | Granada | Huelva | Málaga | ANDALUCÍA |
|------|------------|---------|--------|---------|--------|--------|-----------|
| 1970 | %Población | 3,59 | 9,62 | 1,11 | 2,98 | 9,20 | 26,50 |
| | %Renta | 3,70 | 10,26 | 0,99 | 3,74 | 11,77 | 30,46 |
| | Índice | 103,06 | 106,65 | 89,19 | 125,50 | 127,93 | 114,94 |
| 1986 | %Población | 5,06 | 10,66 | 1,39 | 4,48 | 13,10 | 34,68 |
| | %Renta | 5,47 | 10,85 | 1,17 | 4,85 | 16,64 | 38,99 |
| | Índice | 108,22 | 101,83 | 84,36 | 108,24 | 127,08 | 112,42 |
| 2003 | %Población | 6,28 | 10,72 | 1,45 | 4,64 | 14,61 | 37,70 |
| | %Renta | 6,73 | 9,99 | 1,45 | 4,56 | 15,04 | 37,77 |
| | Índice | 107,20 | 93,22 | 99,79 | 98,12 | 102,98 | 100,19 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Banesto (varios años), La Caixa (1999, 2004), e INE, padrones municipales de habitantes.

FIG. 5. Comarcas capitalinas, 1970-2003

| | 1970 | | 1986 | | 2003 | | | | |
|-----------|-------------|--------|--------|-------------|--------|--------|-------------|--------|--------|
| | % población | % CM | Índice | % población | % CM | Índice | % población | % VM | Índice |
| Almería | 2,17 | 2,52 | 116,38 | 2,48 | 2,83 | 114,35 | 2,63 | 2,74 | 103,95 |
| Cádiz | 4,71 | 5,67 | 120,42 | 5,37 | 5,94 | 110,46 | 5,34 | 4,81 | 90,15 |
| Córdoba | 4,06 | 4,84 | 119,32 | 4,45 | 5,08 | 114,26 | 4,27 | 4,15 | 97,38 |
| Granada | 4,52 | 5,15 | 113,87 | 5,39 | 6,20 | 114,98 | 5,55 | 5,69 | 102,52 |
| Huelva | 2,46 | 3,21 | 130,46 | 2,90 | 3,28 | 113,18 | 2,97 | 2,90 | 97,44 |
| Jaén | 1,73 | 1,76 | 102,22 | 1,95 | 1,94 | 99,77 | 2,06 | 2,12 | 103,09 |
| Málaga | 6,31 | 8,69 | 137,72 | 8,51 | 9,85 | 115,71 | 8,28 | 8,10 | 97,80 |
| Sevilla | 11,19 | 15,00 | 134,07 | 11,96 | 15,71 | 131,30 | 12,27 | 11,89 | 96,90 |
| Total | 37,14 | 46,85 | 126,14 | 43,00 | 50,82 | 118,18 | 43,37 | 42,40 | 97,77 |
| Andalucía | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Banesto (varios años), La Caixa (1999, 2004), e INE, padrones municipales de habitantes.

FIG. 6. Áreas metropolitanas, 1970-2003

| | Bahía de Cádiz | Campo de Gibraltar | Granada | Málaga | Sevilla | Total | Andalucía |
|--|----------------|--------------------|---------|--------|---------|--------|-----------|
| 1970 | | | | | | | |
| % población | 4,80 | 3,56 | 5,13 | 7,39 | 12,75 | 33,63 | 100,00 |
| % CM | 5,67 | 3,01 | 5,58 | 9,40 | 16,13 | 39,79 | 100,00 |
| Índice CM | 118,1532815 | 84,64 | 108,68 | 127,15 | 126,51 | 118,31 | 100,00 |
| 1986 | | | | | | | |
| % población | 5,37 | 3,16 | 5,78 | 9,40 | 13,85 | 37,57 | 100,00 |
| % CM | 5,94 | 3,09 | 6,50 | 11,43 | 17,15 | 44,12 | 100,00 |
| Índice CM | 110,46 | 97,87 | 112,38 | 121,58 | 123,85 | 117,42 | 100,00 |
| 2003 | | | | | | | |
| % población | 5,34 | 3,19 | 5,86 | 9,62 | 15,00 | 39,02 | 100,00 |
| % CM | 4,81 | 3,07 | 6,08 | 9,48 | 14,43 | 37,88 | 100,00 |
| Índice CM | 90,15 | 96,29 | 103,72 | 98,48 | 96,21 | 97,08 | 100,00 |
| Tasa de crecimiento interanual, 1970-2003 | | | | | | | |
| Población | 1,08 | 0,42 | 1,16 | 1,56 | 1,25 | 1,21 | 0,76 |
| CM | 0,04 | 0,52 | 0,72 | 0,48 | 0,12 | 0,31 | 0,46 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Banesto (varios años), La Caixa (1999, 2004), e INE, padrones municipales de habitantes.

sobre el medioambiente de la zona que muestra claros signos de degradación. Su desarrollo requeriría una mayor accesibilidad y funcionalidad del territorio, acorde con el nivel de actividad y con la intensidad de relaciones existentes entre los asentamientos que lo integran, una mayor integración en los principales ejes de desarrollo económico españoles y comunitarios y la preservación de los espacios naturales con valores medioambientales, paisajísticos, productivos, históricos o culturales de la aglomeración.

El crecimiento de la ciudad de Sevilla se ha extendido a los municipios limítrofes que

conforman el área metropolitana. Su carácter de centro económico y de articulación regional dentro de los principales ejes de desarrollo españoles y europeos hacen preciso mejorar la articulación de la aglomeración urbana con el exterior de la Comunidad Autónoma y con el resto de las aglomeraciones urbanas andaluzas, así como con las comarcas de su entorno económico y funcional.

En la aglomeración urbana de Málaga existen fuertes contrastes entre los municipios de la franja litoral y los situados en el interior, de ahí que el ICM se sitúe en

FIG. 7. Comarcas más y menos pobladas, 1970-2003

| | 20 comarcas más pobladas | | | 20 comarcas menos pobladas | | |
|------------|--------------------------|--------|-------|----------------------------|-------|-------|
| | 1970 | 1986 | 2003 | 1970 | 1986 | 2003 |
| %Población | 54,35 | 60,88 | 63,11 | 3,79 | 2,80 | 2,23 |
| %CM | 62,22 | 69,08 | 62,11 | 2,53 | 1,77 | 1,95 |
| ICM | 114,49 | 113,48 | 98,42 | 66,70 | 63,22 | 87,42 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Banesto (varios años), La Caixa (1999, 2004), e INE, padrones municipales de habitantes.

torno a la media, y no por encima. El interior, menos poblado, con menores niveles de actividad y de equipamientos e infraestructuras ha mantenido su tendencia al desequilibrio, lo que hace que la aglomeración gane en heterogeneidad (DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ, 2000). El eje costero, con ICM por encima de la media regional, ha seguido creciendo debido, en gran parte, al desarrollo de los sectores inmobiliario y turismo (MARCHENA, 1990).

La aglomeración urbana de Granada, con un ICM por encima de la media, ha experimentado un gran dinamismo en los últimos años, aunque la falta de planificación territorial se ha traducido en la destrucción de espacios de gran valor ambiental y paisajístico, en un uso ineficiente del agua, en la congestión del sistema de comunicaciones y una excesiva destrucción del espacio destinado al sector primario.

Teniendo en cuenta la importancia de la variable población en la concentración espacial de la renta, si tomamos las veinte comarcas más pobladas se observa que absorben más del 60% de la población y de la renta entre 1986 y 2003, y su peso ha ido aumentando desde 1970 (ver FIG. 7). Por otro lado, las veinte comarcas menos pobladas tan sólo suponen algo más del 2% de la población y su aportación a la CM regional se encuentra, en 2003, por debajo del 2%, lo que representa un ICM igual a 87,42. En los últimos decenios, las transformaciones económicas acaecidas han producido intensos procesos de abandono y decadencia, que han debilitado sustancialmente las estructuras de poblamiento rural andaluz, pero sin lograr desarticularlos, dada su capacidad de

respuesta y supervivencia. Este hecho invita a reflexionar sobre la posibilidad de implementar políticas de desarrollo local que frenen la actual tendencia a la regresión poblacional y económica de estas comarcas.

4. ANÁLISIS DE LA CONVERGENCIA ECONÓMICA

A partir de los resultados obtenidos se va a profundizar en el análisis de la evolución de las disparidades comarcales de renta para detectar una posible convergencia económica¹². En primer lugar, en la FIG. 8 se calcula la convergencia sigma para todas las comarcas y se agrupa en función de criterios tales como la pertenencia a una provincia concreta, su carácter costero o el nivel inicial de renta per cápita.

Sevilla, Cádiz, Córdoba y Jaén, son las provincias con menor nivel de disparidades comarcales y en cuyo ámbito se ha producido un proceso de convergencia comarcal más pronunciada, teniendo en cuenta los niveles de partida de 1970 (ver FIG. 8). Por su parte, el cinturón marítimo andaluz presenta, desde 1986, una notable reducción de las disparidades económicas, como consecuencia del mayor desarrollo del sector turismo, de gran importancia en toda la zona, y de la acumulación de capital privado y de capital humano, a lo que hay que unir la progresiva tendencia a la concentración de la población y las actividades productivas (MARTÍN & *al.*, 1994: 207; LIZÁRRAGA, 2003). Por último, si las comarcas se ordenan según su nivel de renta, en tres grupos, se puede verificar la hipótesis de RAYMOND & *al.* (1996: 195),

¹² En España, los estudios sobre desigualdades regionales cuentan cada vez con un mayor volumen de aportaciones. Los análisis sobre convergencia regional en España incluyen a MAS, MAUDOS & *al.* (1994); VILLAVERDE

(1992, 1996a); RAYMOND & GARCÍA (1994); CUADRADO (1998). Respecto a los estudios de carácter provincial vid. DOLADO & GONZÁLEZ & ROLDÁN (1994); VILLAVERDE (1996); GOERLICH & MAS (1999).

FIG. 8. Convergencia sigma por provincias y grupos de comarcas, 1970-2003

| | 1970 | 1975 | 1981 | 1986 | 1991 | 1996 | 2003 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Almería | 0,2676 | 0,2153 | 0,2145 | 0,4007 | 0,3119 | 0,2394 | 0,2264 |
| Cádiz | 0,1885 | 0,1753 | 0,1715 | 0,2063 | 0,1486 | 0,0357 | 0,0329 |
| Córdoba | 0,1434 | 0,1602 | 0,1507 | 0,1466 | 0,0814 | 0,0466 | 0,0443 |
| Granada | 0,2838 | 0,4066 | 0,2516 | 0,3346 | 0,1900 | 0,2698 | 0,4055 |
| Huelva | 0,3175 | 0,2646 | 0,2632 | 0,2458 | 0,2233 | 0,1615 | 0,1639 |
| Jaén | 0,1282 | 0,1175 | 0,1087 | 0,1523 | 0,0925 | 0,0603 | 0,0640 |
| Málaga | 0,3807 | 0,5221 | 0,3945 | 0,4216 | 0,2694 | 0,1490 | 0,1507 |
| Sevilla | 0,2377 | 0,2052 | 0,1785 | 0,1590 | 0,0738 | 0,0303 | 0,0273 |
| C. Costeras | 0,3021 | 0,3668 | 0,2834 | 0,3146 | 0,2186 | 0,0862 | 0,1350 |
| Índice > 105 | 0,1521 | 0,2650 | 0,2357 | 0,2372 | 0,1650 | 0,0361 | 0,0433 |
| 94 < Índice < 105 | 0,0612 | 0,1198 | 0,1482 | 0,2012 | 0,1642 | 0,0269 | 0,0255 |
| Índice < 95 | 0,1960 | 0,2832 | 0,1909 | 0,2986 | 0,2204 | 0,2084 | 0,2998 |
| Andalucía | 0,2819 | 0,3214 | 0,2465 | 0,2878 | 0,1918 | 0,1621 | 0,2021 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Banesto (varios años), La Caixa (1999, 2004), e INE, padrones municipales de habitantes.

relativa a que la convergencia tipo sigma se ha dado con más fuerza entre las regiones de mayor renta. Como puede observarse, la dispersión es más elevada entre las comarcas con un ICM inferior a 95, que, han experimentado un proceso de divergencia sigma, mientras que las de mayor renta se encuentran cada vez más próximas. Diversos autores sugieren la existencia de clubes de convergencia asociados a fenómenos de polarización para explicar estos resultados (CUADRADO, 1998: 192-195; VILLAVERDE & *al.*, 1998). Sin embargo, podemos anticipar que en Andalucía la movilidad está representando un importante papel en el acercamiento de las rentas per cápita.

Tras el cálculo de la convergencia sigma comarcal, a partir de las estimaciones de cuotas de mercado per cápita, se observa que entre 1970 ($\sigma = 0,2819$) y 1986 ($\sigma = 0,2878$) no existe un proceso claro de reducción de las disparidades económicas, que experimentan una disminución más acusada entre 1986 ($\sigma = 0,2878$) y 2003 ($\sigma = 0,2021$). Tal hecho puede verse explicado por dos motivos. En primer lugar, la creciente migración intrarregional hacia las áreas más dinámicas, desde el punto de vista económico, ha reequilibrado la ecuación producción-población. En segundo lugar, la política de transferencias y de inversión pública del

gobierno autonómico andaluz comenzó a dar sus frutos. Sin embargo, en la última década la reducción de las disparidades se ha estancado y ello puede ser debido a que se ha alcanzado un nivel estacionario no tanto en los niveles de renta per cápita, sino en los de consumo, a los que alude la cuota de mercado y a que las políticas redistributivas mantienen, pero no reducen, la disparidad económica (ver FIG. 9).

Anteriormente se ha expuesto que la hipótesis de convergencia beta sostiene que las regiones con menor renta per habitante experimentan un crecimiento superior al de las regiones ricas. Su cálculo, a escala

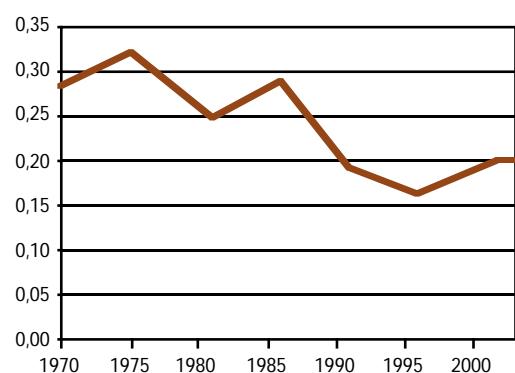


FIG. 9. Convergencia sigma, 1970-2003

FIG. 10. Convergencia beta comarcal, 1970-2003

| | 1970-1986 | 1986-2003 | 1970-2003 |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| β (probabilidad) | -0,0179 0,0000 | -0,0348 0,0000 | -0,0188 0,0000 |
| R ² | 0,1377 | 0,5077 | 0,5098 |
| F-Test (probabilidad) | 19,0054 0,0000 | 122,7270 0,0000 | 123,7796 0,0000 |
| DurbinWatson Observaciones | 2,1491 122,0000 | 1,5944 122,0000 | 1,8568 122,0000 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Banesto (varios años), La Caixa (1999, 2004), e INE, padrones municipales de habitantes.

comarcal, se ha realizado para el período 1970-2003 y para los subperíodos 1970-1986 y 1986-2003 y dio lugar a la siguiente estimación (ver FIG. 10).

La significatividad del parámetro permite afirmar que se ha producido convergencia beta absoluta, en términos de renta, en el interior de la región andaluza, durante el período 1986-2003 y su valor (-0,0348) ha sido superior al 2% sugerido por los primeros análisis de corte neoclásico. Además, las comarcas con menores niveles de ICM han crecido, por regla general, a un ritmo más elevado que las regiones con un ICM más alto, aunque la existencia de unas pocas comarcas muy alejadas de la recta estimada, reducen la bondad de la estimación econométrica. Ahora bien, pese a tal hecho, la subdivisión en dos períodos ha posibilitado observar que en los últimos años la convergencia beta no sólo ha desaparecido, sino que se ha producido divergencia beta, esto es, han crecido más las comarcas con mayor nivel de renta en el momento inicial. Este fenómeno puede suponer una estabilización de las diferencias de los niveles de ICM.

Como se mencionó más arriba, el fenómeno de polarización, esto es, la distribución en torno a más de una media, en la línea de lo sugerido por QUAH (1996) que se observa en España a escala regional (VILLAVERDE, 1996), no se produce en el territorio andaluz. En la FIG. 11 se representa la distribución de frecuencias del índice de renta per cápita comarcal andaluz en 1970, 1986 y 2003, lo que permite comprobar no sólo la inexistencia de polarización en torno a distintas medias locales, sino que el índice medio ha aumentado, desplazándose toda la función de distribución, al contrario de lo observado en el ámbito nacional donde se produce una

pérdida de relevancia de los valores medios españoles como representativos de la renta de las regiones.

5. REFLEXIONES FINALES

El objetivo de este trabajo era estudiar la distribución comarcal de la renta en Andalucía, para identificar la posible existencia de un proceso de convergencia económica, mediante la utilización de las cuotas de mercado como indicador *proxy* de la renta per cápita comarcal. Del análisis realizado se desprende que el ICM empleado es un buen indicador de renta disponible y así se deduce de la comparación de los datos provinciales con las fuentes oficiales del INE.

Las comarcas más dinámicas desde el punto de vista económico son las que mantienen procesos más o menos intensos de relación económica y territorial, las que cuentan con una base productiva mixta de turismo y nuevas agriculturas y las redes interiores que podrían formar a corto plazo distritos urbano-industriales. Además, algunas ciudades aisladas ejercen una potente centralidad sobre extensas áreas rurales, generalmente situadas en áreas de montaña. Asimismo, las comarcas capitalinas, las áreas metropolitanas y el cinturón marítimo son las zonas donde mayor cantidad de población y de renta se concentra.

Aunque las disparidades comarcales de renta apenas se han modificado durante el período 1970-1986, entre 1986 y 2003 se produjo un fuerte, aunque discontinuo, proceso de convergencia económica. Tal hecho puede verse explicado por la creciente migración intrarregional y la política de transferencias y de inversión pública del

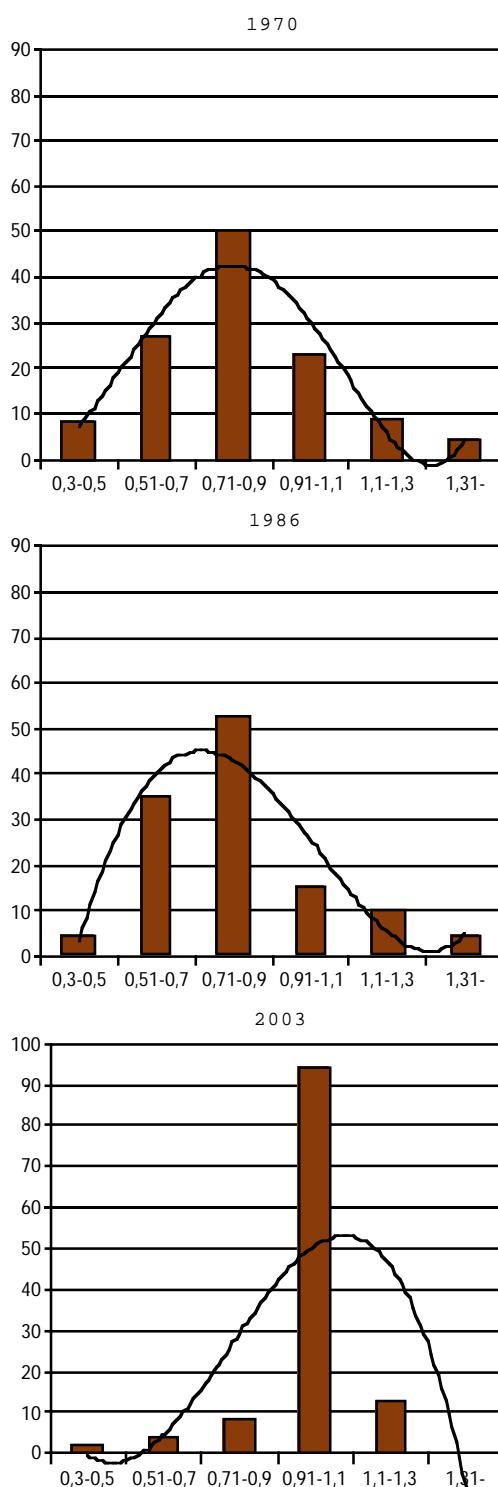


FIG. 11. Distribución de frecuencias del ICM comarcal, 1970-2003

Fuente: Elaboración propia a partir de Banesto (varios años), La Caixa (1999, 2004), e INE, padrones municipales de habitantes.

gobierno autonómico andaluz. Aunque en la última década se ha estancado el proceso de convergencia, ello puede ser debido al alcance de un nivel estacionario no tanto en los niveles de renta per cápita, sino en los de consumo, a los que alude la cuota de mercado y a que las políticas redistributivas mantienen, pero no reducen la disparidad económica.

Las mayores disparidades comarcales parecen concentrarse en las provincias de Granada, Huelva, Málaga y Almería, mientras que el litoral, las provincias sevillana, cordobesa y jiennense muestran menores disparidades comarcales. Los determinantes explicativos del fenómeno incluyen la desigual dotación de factores productivos, las diferentes estructuras productivas provinciales, las diferencias en la productividad de los factores, ciertos aspectos institucionales y distintos niveles de formación del espacio económico.

La distribución de frecuencias del ICM comarcal andaluz entre 1970 y 2003 viene a corroborar la inexistencia de polarización en torno a distintas medias locales y el aumento y mayor representatividad que cobra un único valor medio en torno a 1.

Por último, y pese a la convergencia económica espacial que se ha producido en el interior del territorio andaluz, no debe olvidarse el significativo dato de la baja renta per cápita relativa de Andalucía respecto a la media de España y de la Unión Europea, ni la tendencia continuada al despoblamiento del mundo rural, de importancia capital en nuestra región. En este sentido, es preciso implementar políticas territoriales que modifiquen esta situación aprovechando la existencia de planes y programas de desarrollo regional impulsados desde instancias comunitarias y autonómicas, como las iniciativas comunitarias Leader y Proder y el nuevo Fondo Rural que pondrá más énfasis en las políticas de desarrollo rural que en las subvenciones. Resulta, pues, imprescindible tener en cuenta la capacidad del medio rural para generar procesos de desarrollo endógeno que incluyen las posibilidades de revalorización económica de formas de agricultura y ganadería tradicionales formuladas bajo principios de sostenibilidad; el desarrollo de los turismos rural, natural y cultural y la conservación del patrimonio natural y cultural.

BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, A. B. (1970): «On the measurement of inequality», *Journal of Economic Theory*, 3, 244-263.
- BANESTO (varios años): *Anuario de Mercado Español*, Banesto.
- BARRO, R. (1991): «Economic growth in a cross-section of countries», *Quarterly Journal of Economics*, 106, 2, 407-444.
- BARRO, R. & X. SALA-I-MARTÍN (1991): «Convergence across states and regions», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 107-182.
- (1992): «Convergence», *Journal of Political Economy*, 100, 2, 223-251.
- (1995): *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nueva York.
- BASULTO, J. & F. FERRARO (1984): «La distribución espacial de la renta en Andalucía», *Boletín Económico de Andalucía, Estudios Económicos*, núm. 1, Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Planificación, Sevilla.
- BAUMOL, W. (1998): «Productivity growth, convergence, and welfare», *American Economic Review*, 76, 5, 1072-1085.
- CASS, D. (1965): «Optimum Growth in an aggregative model of capital accumulation», *Review of Economic Studies*, 32, 233-240.
- CHAKRAVARTY, S. R. (1990): *Ethical Social Index Numbers*, Springer Verlag, Berlín.
- COUGHLIN, C. C. & T. B. MANDELBAUM (1988): «Why have state per capita incomes diverge recently?», *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 5, 24-36.
- COWELL, F. A. (1977): *Measuring Inequality*, Phillip Allan Publishers Limited, Londres, 1995, London School of Economics, Handbooks in Economics, Prentice-Hall, Londres.
- CUADRADO, J. R. (dir.) (1998): *Convergencia regional en España. Hechos tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria, Madrid.
- DE LA FUENTE, Á. (1997): *On the sources of convergence: a close look at the Spanish regions*, Estudios sobre la Economía Española, FEDEA.
- DELONG, J. B. (1988): «Productivity growth, convergence, and welfare: A comment», *American Economic Review*, 78, 5, 1138-1155.
- DOLADO, J. J. & J. M. GONZÁLEZ PÁRAMO & J. M. ROLDÁN (1994): «Convergencia económica entre las provincias españolas: Evidencia empírica (1955-1989)», *Documentos de Trabajo*, Banco de España, núm. 9406, y *Moneda y Crédito*, núm. 198, pp. 81-131.
- DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ, R. (2000): «La Ordenación del Territorio en Andalucía», en *Conocer Andalucía*, vol. 5, *Infraestructuras y Ordenación del Territorio*, pp. 325-363, Ediciones Tartessos, Sevilla.
- ESECA (1992): *Atlas económico de Andalucía 1992*, ESECA-UNICAJA, Málaga.
- ESTEBAN, J. M. (1994): «La desigualdad interregional en Europa y España: descripción y análisis», en J. M. ESTEBAN & X. VIVES (dir.), *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*, Instituto de Análisis Económico, CSIC, vol. 2, pp. 15-84.
- (1996): «Desigualdad y polarización: una aplicación a la distribución interprovincial de la renta en España», *Revista de Economía Aplicada*, 4, 11, 5-26.
- & D. RAY (1993): «El concepto de polarización y su medición», en *Ígualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, vol. 2, 1-35, Fundación Argentaria, Madrid.
- (1994), «On the measurement of polarization», *Econometrica*, 62, 4, 819-851.
- ESTEVE, R. (1988): «La dialéctica costa-interior en Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, 22, 173-190.
- GOERLICH, F. J. (1998): «Dinámica de la distribución provincial de la renta. I: Un enfoque desde la óptica de la desigualdad», *Quaderns de Treball*, núm. 69 (nova època), Facultat de Ciències Econòmiques y Empresariales, Universitat de València.
- (2000): «Desigualdad, diversidad y convergencia: (Más) instrumentos de medida —Estadística descriptiva—», *Monografía*, IVIE.
- (2001): «Desigualdad, diversidad y convergencia: (Más) instrumentos de medida —Modelos de regresión—», *Monografía*, IVIE.
- & M. MAS (1999): *Desigualdad y convergencia*, Documento de trabajo, IVIE, 99-07.
- GROSSMAN, G. M. & HELPMAN, E. (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge.
- (1994): «Endogenous innovation in the theory of growth», *Journal of Economic Perspectives*, 8, 23-44.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS (CETU) (1986): *Sistema de Ciudades. Andalucía*, Consejería de Política Territorial, Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1998): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- KOCHERLAKOTA, N. R. & K.-M. YI (1995): «Can convergence regression distinguish between exogenous and endogenous growth models?», *Economic Letters*, 49, 211-215.
- KOOPMANS, T. C. (1965): «On the concept of optimal economic growth», en *The econometric approach to Development Planning*, North-Holland, Amsterdam.
- LA CAIXA (1999): *Anuario Comercial de España, 1998*, Servicio de Estudios, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.
- (2004): *Anuario Económico, 2004*, Servicio de Estudios, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.
- LÁZARO, L. (1999): «Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local», *Ciudad y Territorio*, núm. 122, pp. 685-706.
- LIZÁRRAGA, C. (2003a): *La formación del espacio económico andaluz*, Universidad de Granada.

- (2003b): «Evolución de las disparidades económicas comarcales en Andalucía, 1970-2002», en *Competitividad regional en la Unión Europea ampliada*, Actas de la XXIX Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Estudios Regionales.
- LUCAS, R. (1988): «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, 1, 3-42.
- (1993): «Making a miracle», *Econometrica*, 61, 2, 251-272.
- MANCHA, T. & D. SOTELSEK (dir. y coord.) (2001): *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y América Latina*, Pirámide, Madrid.
- MANKIW, N. G. & P. ROMER & D. WEI (1992): «A contribution to the empirics of economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 107, 407-438.
- MARCHENA, M. (1990): *Territorio y turismo en Andalucía*, Consejería de Economía y Fomento/Junta de Andalucía, Sevilla.
- MARTÍN, M. & C. LIZÁRRAGA (1994): «Evolución de las disparidades económicas comarcales en Andalucía, 1970-1991. Principales tendencias evolutivas», *Revista de Estudios Regionales*, 38, 197-224.
- MAS, M. & J. MAUDOS & F. PÉREZ & E. URIEL (1994): «Disparidades regionales y convergencia en las comunidades autónomas», *Revista de Economía Aplicada*, 4, 129-148.
- OCAÑA, C. & E. GARCÍA MANRIQUE (1990): *El Territorio Andaluz*, Librería Ágora, Málaga.
- QUAH, D. (1993): «Galton's fallacy and tests of the convergence hypothesis», *The Scandinavian Journal of Economics*, 95, 427-443.
- (1994): «Exploiting cross-section variation for unit-root inference on dynamic data», *Economics Letters*, 44, 1-2, 9-19.
- (1996a): «Twin Peaks: Growth and convergence in models of distribution dynamics», *Working Paper Centre for Economic Performance*, núm. 280.
- (1996b): «Ideas determining convergence clubs», *Working Paper, Economics Department*, London School of Economics (April).
- (1997): «Empirics for growth and distribution: Stratification, polarization, and convergence clubs», *Journal of Economic Growth*, 2, 27-59.
- RAYMOND, J. L. & B. GARCÍA (1994): «Las disparidades del PIB per cápita entre comunidades autónomas e hipótesis de convergencia», *Papeles de Economía Española*, 59, 37-58.
- (1996): «Distribución regional de la renta y movimientos migratorios», *Papeles de Economía Española*, 67, pp. 185-201.
- ROMER, P. (1987): «Growth based on increasing returns due to specialization», *American Economic Review*, 2, 56-62.
- (1989): «Increasing returns and new developments in the theory of growth», *National Bureau of Economic Research*, Working Paper, núm. 3098.
- (1990): «Endogenous technological change», *Journal of Political Economy*, 98, 5, S71-S102.
- (1994): «The origins of endogenous growth», *Journal of Economic Perspectives*, 8, 1, 3-22.
- SALA-I-MARTÍN, X. (1990): *On growth and states*, Ph.D. dissertation, Harvard University, Cambridge, MA.
- (1994): «Cross-sectional regressions and the empirics of economic growth», *European Economic Review*, 38, 739-747.
- (1994a): «La riqueza de las regiones. Evidencia y teorías sobre crecimiento regional y convergencia», *Moneda y Crédito*, 198, 13-80.
- (1996): «Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence», *European Economic Review*, 40, 1325-1352.
- SÁNCHEZ, J. & A. CLAVERO & F. TRUJILLO (1988): «Aproximación a la estimación de la renta familiar disponible de las comarcas andaluzas», *Revista de Estudios Regionales*, 21, 37-51.
- SEN, A. (1973): *On Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford, versión en castellano, Crítica, Barcelona, 1979.
- & J. FOSTER (1997): *On Economic Inequality*, Oxford University Press, versión en castellano, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- SHORROCKS, A. F. (1980): «The class of additively decomposable inequality measures», *Econometrica*, 48, 613-625.
- (1982): «Inequality decomposition by factor components», *Econometrica*, 50, 93-211.
- (1984): «Inequality decomposition by population subgroups», *Econometrica*, 52, 1369-1386.
- SOLOW, R. M. (1956): «A contribution to the theory of economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- (1957): «Technical change and the aggregate production function», *Review of Economics and Statistics*, 39, 312-320.
- TORRES LÓPEZ, J. (1993): «La distribución de la renta», en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.), *Estructura Económica de Andalucía*, Espasa Calpe, Madrid, pp. 583-619.
- VILLAVERDE, José (1992): *Los desequilibrios regionales en España*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- (1996): «Desigualdades provinciales en España, 1955-1991», *Revista de Estudios Regionales*, 45, 89-108.
- (1996a): *Diferencias regionales en España y la Unión Monetaria Europea*, Pirámide, Madrid.
- (1999): «Dispersión y flexibilidad regional de los salarios en España», *Papeles de Economía Española*, 80, 171-185.
- VILLAVERDE, J. & B. SÁNCHEZ ROBLES (1998): «Disparidades regionales y clubes de convergencia en España», *Revista de Estudios Regionales*, 52, 177-199.

Abreviaturas

- BANESTO. Banco Español de Crédito.
- CM. Índice de cuota de mercado.

- CM_i . Cuota de mercado de la comarca i respecto al total regional.
- CM_R . Cuota de mercado total de Andalucía.
- CRE-86. Contabilidad Regional de España base 1986.
- CRE-95. Contabilidad Regional de España base 1995.
- ESECA. Sociedad de Estudios Económicos de las Cajas de Ahorro.
- FBBVA. Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- ICM. índice de cuota de mercado.
- INE. Instituto Nacional de Estadística.
- P_i . Población de derecho de la comarca i en la población de Andalucía.
- POTA. Plan de Ordenación del Territorio Andaluz.
- P_R . Población de derecho total de Andalucía.
- RFBD. Renta Familiar Bruta Disponible.
- VAB. Valor Añadido Bruto.

La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos veinticinco años

Dolores BRANDIS & Elia CANOSA & Manuel MOLLÁ
& Isabel RODRÍGUEZ & Ester SÁEZ

Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid, & Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid,
& Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid, & Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid,
& Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid.

RESUMEN: A lo largo de la historia, las Fuerzas Armadas han llegado a reunir un patrimonio inmobiliario muy importante. Debido a su gran poder y amplias necesidades, Defensa ha ido acumulando suelo e instalaciones hasta convertirse en uno de los grandes propietarios inmobiliarios del país.

La investigación da cuenta de la importancia de los espacios y usos militares en Madrid. Su relevancia en la ciudad está vinculada a la capitalidad. Esta fuerte concentración militar es el resultado del aumento de las propiedades en el primer tercio de siglo, pero, sobre todo, de la potente intervención del franquismo que incluyó también una gran cantidad de servicios exclusivos, en particular, las viviendas militares que cobraron un especial protagonismo y se asentaron por toda la ciudad y en las inmediaciones de las instalaciones militares. La transformación reciente del espacio militar en la Comunidad de Madrid y los mecanismos utilizados para su reconversión, entre 1977 y 2003, son el resultado del mismo proceso de cambio que afecta a todo el país. La pérdida de las propiedades militares en el conjunto nacional se ha producido en un largo período, sin embargo, su protagonismo es más destacado en las dos últimas décadas en correspondencia con la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas.

El trabajo muestra los cambios del patrimonio de Defensa partiendo de la localización y caracterización de sus propiedades a finales de los años setenta, para analizar los rasgos y los mecanismos empleados en un proceso de reconversión aún inconcluso.

DESCRIPTORES: Instalaciones militares. Convenios urbanísticos. Especulación urbana. Cambios de uso del suelo. Madrid.

1. INTRODUCCIÓN

Los estudios que ataúnen a las transformaciones de los espacios militares en las ciudades no han sido frecuentes hasta hace unos años, si exceptuamos algunas aproximaciones (ASPIZUA, 1987). Publicaciones recientes (MURO MORALES, 1990; DUBOIS-MAURY, 1998; MAS HERNÁNDEZ, 2003) ponen de manifiesto el

interés que suscita actualmente el tema. No obstante, en el caso de España, no resulta fácil acceder a los centros de documentación y sistemas archivísticos del Ministerio de Defensa cuya documentación es de consulta imprescindible para realizar un examen minucioso de los procesos territoriales que ataúnen al ejército. La legislación general y las cautelas específicas con la información cuya difusión pueda afectar a la seguridad del Estado, establecen unas limitaciones que en ocasiones dificultan el curso de las investigaciones, sobre todo, cuando se trata de analizar procesos recientes.

Recibido: 02.09.2004. Revisado: 06.06.2005
e-mail: dbrandis@ghis.ucm.es; elia.canosa@uam.es;
manuel.molla@uam.es; isabel.rodiguez@uam.es;
ester.saez@uam.es.

La obtención de los datos necesarios para elaborar el presente estudio ha sido compleja, en parte por la dificultad para consultar la documentación administrativa de los organismos responsables, y en parte también por la dispersión de la información en un momento coincidente con la reorganización de las Fuerzas Armadas lo que repercute sin duda en la administración y gestión de su patrimonio. La valoración de cada una de las fuentes empleadas se irá presentando a lo largo del texto. No obstante, es necesario insistir que cuando no se ha podido disponer de la documentación oficial, ha sido necesario combinar fuentes de procedencia diversa complicándose enormemente la realización del estudio.

El trabajo muestra los cambios del patrimonio de Defensa partiendo de la localización y caracterización de sus propiedades a finales de los años setenta, para analizar los rasgos del proceso y los mecanismos empleados para su reconversión, así como los resultados, es decir, la situación en 2003¹.

La investigación ha requerido la elaboración de un minucioso inventario de las propiedades militares. Incorpora información de muy diverso tipo sobre el patrimonio: localización, superficie, tipo de uso, características de la instalación militar, cambios de uso, titularidad y situación actual. Por ello, da cuenta de la diversidad de fuentes documentales y organismos emisores consultados, como el Ministerio de Defensa, la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos de la región, además de la actualización aportada por el trabajo de campo. Todos los datos se han sistematizado en una ficha que incorpora el plano de situación y la imagen del estado actual de la parcela o edificación (FIG. 1).

La transformación reciente del espacio militar en la Comunidad de Madrid y los mecanismos utilizados para su reconversión, entre 1977 y 2003, son el resultado del mismo proceso de cambio que afecta a todo el país. La pérdida de las propiedades militares en el conjunto nacional se ha producido en un

| RECONVERSIÓN DEL ESPACIO MILITAR EN LA COMUNIDAD DE MADRID EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------|---------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------|---------|----------|---------|--------|---------|----------|--------|--------|---------|----------|--------|--------|
| IDENTIFICACIÓN Bloqueo: Dado Nº. placa: EX1 Superficie total (m²) : 10.100 Tipo de uso: Caseta Localización: Aula Ciudad de Barcelona (Eje 3-407/10) Municipio: Madrid Estado: Pueblo | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Plano:  | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Foto situación actual:  | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| PROYECTO DE INVESTIGACIÓN INVENTARIO COMUNIDAD DE MADRID. RECONVERSIÓN DEL SUELDO MILITAR EN LA COMUNIDAD DE MADRID EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Descripción <input type="checkbox"/> Descripción histórica <input type="checkbox"/> Descripción legal <input type="checkbox"/> Descripción geográfica | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SUELDO DESAFECTADO. SITUACIÓN SOBRE EL TERRIENO Estado reconversión: En obras Cambio de uso del suelo: uso no residencial: Vivienda Otra cosa: equipamiento | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Observaciones fotografías: El solar destinado a vivienda, que se corresponde con la superficie subditada, ha cumplido su destino. Ha terminado su uso como Pabellón de los Jueces (con un presupuesto de 10.167.940 €) aunque se mantiene funcionamiento la Oficina de Atención al Ciudadano (OAC) y entrada de las dependencias de los Jueces. Los edificios que ocupan el interior de la Manzana siguen en ruinas. | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ESTADIFICACIÓN <input checked="" type="checkbox"/> Caserío <input type="checkbox"/> Bodega | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ESTADIFICACIÓN <table border="1"> <thead> <tr> <th>TIPO</th> <th>FECHA TRACTADA</th> <th>Superficie tractada (m²)</th> <th>Valor tractada (euro)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Caserío</td> <td>03/07/00</td> <td>8171,59</td> <td>180363</td> </tr> <tr> <td>Caserío</td> <td>05/05/00</td> <td>312529</td> <td>312529</td> </tr> <tr> <td>Caserío</td> <td>24/05/00</td> <td>312529</td> <td>312529</td> </tr> </tbody> </table> | | TIPO | FECHA TRACTADA | Superficie tractada (m ²) | Valor tractada (euro) | Caserío | 03/07/00 | 8171,59 | 180363 | Caserío | 05/05/00 | 312529 | 312529 | Caserío | 24/05/00 | 312529 | 312529 |
| TIPO | FECHA TRACTADA | Superficie tractada (m ²) | Valor tractada (euro) | | | | | | | | | | | | | | |
| Caserío | 03/07/00 | 8171,59 | 180363 | | | | | | | | | | | | | | |
| Caserío | 05/05/00 | 312529 | 312529 | | | | | | | | | | | | | | |
| Caserío | 24/05/00 | 312529 | 312529 | | | | | | | | | | | | | | |
| Página 51 de 75 | | | | | | | | | | | | | | | | | |

FIG. 1. Ficha de Inventario de patrimonio reconvertido

Fuente: Inventario de elaboración propia.

¹ El presente artículo es parte de la investigación realizada dentro del proyecto 06/0092/202, concedido por la Comunidad de Madrid, y dirigido por Rafael Mas Hernández. En su ejecución

han colaborado Eva Díaz Alandí, Óscar Franco Alonso, Ángela García Carballo y Esther Pulido Carrasco.

largo período, sin embargo, los ritmos y características de los cambios han sido más significativos desde 1984 en correspondencia con la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas.

2. LA TRANSFORMACIÓN DEL PATRIMONIO MILITAR EN ESPAÑA

El último cuarto de siglo ha registrado un cambio muy fuerte en el papel del militar en la sociedad y, consecuentemente, en su funcionamiento interno y en su trascendencia espacial. Las modificaciones se iniciaron con el reajuste de las plantillas con el objeto de reducir una oficialidad excesivamente numerosa, siguieron con la fulgurante desvalorización del servicio militar obligatorio y finalmente, se produjo la incorporación del ejército español a la OTAN que traería consigo una concepción más moderna de la estrategia militar de mayor soporte tecnológico y menores exigencias en efectivos (MAS, 2003).

Del mismo modo, se ha acometido una ardua tarea de reorganización interna, especialmente entre 1982-1986, a partir de la L.O. 6/80 que sitúa la defensa y la organización y actuación de las Fuerzas Armadas en el marco de la Constitución, y de la L.O. 1/84 que potencia las figuras del presidente del Gobierno y del ministro de Defensa, que adquieren un papel predominante en la dirección de la política de defensa y de la política militar. «Etapa de normalización», según el propio Ministerio de Defensa, dónde se abordan, además, la transformación de determinados órganos colegiados con facultades de mando o decisión en entes asesores y consultivos, se delimita la línea de mando, que pasa por el ministro y el presidente del Gobierno, y se crea la figura del jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), a semejanza de la existente en otros países. Esta ley, junto con el Real Decreto 135/84 de 25 de enero, supone una radical y profunda reforma de la estructura del Ministerio.

En este marco se crean la Secretaría de Estado de la Defensa, encargada de preparar

el planeamiento y la ejecución de la política de recursos materiales y económicos, de armamento y de infraestructura, y, dependiendo de ella, la Dirección General de Infraestructura, con las funciones de unificar y coordinar la política de construcciones e instalaciones militares, así como de coordinar la administración de los bienes inmuebles afectos al Departamento. Y dos años después, como organismo autónomo, se crea la Gerencia de Infraestructura de la Defensa, que será el protagonista principal del proceso de reconversión del patrimonio militar, con el fin de mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles, y con facultades para enajenar y adquirir bienes inmuebles y colaborar con organismos autonómicos y locales en la planificación urbanística².

2.1. La pérdida de las propiedades militares en el contexto de la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas

A lo largo de la historia las Fuerzas Armadas contabilizan un patrimonio inmobiliario muy importante. Debido a su poder y necesidades, Defensa ha ido acumulando una gran cantidad de suelo e instalaciones, lo que le ha hecho ser uno de los grandes propietarios inmobiliarios del país³.

El análisis de las enajenaciones que Defensa ha llevado a cabo a través de subastas públicas entre los años 1975-2004 demuestra que en estos últimos 25 años se han subastado un total de 253 propiedades repartidas por casi todas las provincias españolas, pero destacando en primer lugar en Cádiz, Melilla y Baleares, con más de veinte propiedades subastadas en cada una de ellas, seguidas de La Coruña, Sevilla, Zaragoza y Valladolid que superan las diez. En líneas generales, cabe destacar una media en torno a 6 propiedades subastadas por provincia, con unos precios de salida marcados por el valor de mercado que tienden a experimentar fluctuaciones muy acusadas como resultado de los heterogéneos ciclos de remate según fincas y lugares⁴.

² Página web del Ministerio de Defensa.

³ Dispone de más de 13 millones de metros cuadrados construidos y es el segundo mayor propietario de España, por detrás de RENFE (*Expansión*, 9 de agosto de 1997 y *La Gaceta de los Negocios*, 30 de marzo de 1998). En Ceuta y Melilla las propiedades suponen un tercio del término municipal, en

Zaragoza el 2,1%, en Cádiz el 1,7%, y en Madrid y Toledo el 1,1% (*El País Internacional*, 6 de enero de 1997).

⁴ Es frecuente que las subastas de Defensa queden desiertas y obliguen a bajar el precio inicial no sólo una vez, sino varias, por lo que los anuncios de subastas de una misma propiedad se repiten frecuentemente en los *Boletines Oficiales del Estado*.

El patrimonio subastado en España en estos años guarda notable relación con la desigual distribución de los espacios e instalaciones militares en el territorio peninsular (MAS, 2003). Así, la distribución de las tropas, de los centros de enseñanza, de las factorías militares o de los centros de administración y poder de la estructura militar explican la concentración de las subastas en algunas provincias que, históricamente responden a su condición y función de regiones militares, capitanías generales o lugares estratégicos para la defensa del país. En la tipología del patrimonio subastado, aun dentro de una acusada diversidad, destacan por su número las parcelas y fincas rústicas, los cuarteles y los solares. Y su evolución se desarrolla al tiempo que cambia el papel del ejército en la sociedad. Por ello, la reducción del número de efectivos del ejército español es a su vez causa y consecuencia del Plan de Modernización y Profesionalización emprendido por el Gobierno.

Según escribe el jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra en la *Revista Española de la Defensa (RED)*, la llegada del ejército profesional supone un cambio radical tanto en la localización de los acuartelamientos y bases, como en la necesaria modernización que nos permita equipararnos a los ejércitos aliados, así como participar en las nuevas misiones que, desde los gobiernos socialistas, se vienen desarrollando en distintos lugares del mundo (RED, 1997).

Cabe suponer que la venta del patrimonio subastado tras su desafectación como bienes del Ministerio de Defensa ha jugado, y está jugando, un papel fundamental en todo el proceso de modernización del ejército, ya que las políticas presupuestarias y de gasto son desde 1984 muy restrictivas, de acuerdo a los criterios de déficit cero, y una propagandística bajada del IRPF desde que, entre 1984 y 1998, el presupuesto del Ministerio de Defensa se había reducido de algo más del 2% del PIB a la mitad. De otro modo, difícilmente la buscada profesionalización y modernización, para tener unas fuerzas armadas flexibles, polivalentes, móviles, operativas y eficaces, podrían llevarse a cabo.

El proceso de profesionalización de las fuerzas armadas se inicia en el primer año de gobierno del Partido Popular, al pactarse un

acuerdo con Convergencia i Unió por el que se suprime el Servicio Militar Obligatorio (SMO). En realidad, la implantación del ejército profesional fue más una consecuencia de los resultados electorales del 3 de marzo de 1996 que de la voluntad inicial del Partido Popular (PP), que en su campaña se mostró más partidario del ejército mixto, postura que también venía defendiendo el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Sin embargo, Convergencia i Unió (CiU), que se convertiría, con el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC), en socio del gobierno, aunque sin formar parte del mismo, se mostraba partidario de la supresión del SMO, como presentó en su programa electoral.

El 17 de abril de 1996, mes y medio después de haberse celebrado las elecciones, los periódicos anuncian que el PP y CiU han llegado al acuerdo de profesionalizar totalmente las Fuerzas Armadas, suprimiendo, en consecuencia, el SMO. En el acuerdo de gobernabilidad entre ambos partidos, se persigue dotar al Estado de un ejército capaz de integrarse, con plena capacidad operativa, en la Alianza Atlántica y en La Unión Europea, en un plazo de seis años. Sin embargo, y desde el comienzo del proceso, el presidente del Gobierno, José María Aznar, advierte que la profesionalización tendrá que ajustarse a las condiciones económicas y financieras, por lo que podría retrasarse respecto a los seis años previstos. Un ejemplo de cuál era la situación presupuestaria del Ministerio de Defensa puede darlo la base de Manises, sede del Ala 11 del Ejército del Aire desde 1955, cerrada por el jefe del Estado Mayor del Aire por falta de presupuesto, y trasladada a la base de Los Llanos, en la provincia de Albacete, a finales de 1997. Además, la flota de aviones F-1 estaba tan deteriorada por falta de repuestos que su operatividad había caído al 14% de su capacidad.

Como consecuencia de los acuerdos iniciales, el PP y CiU, proponen la creación de una ponencia dentro de la Comisión de Defensa de las Cortes, con la idea de que en el plazo máximo de un año pueda aportar las fórmulas y plazos para suprimir el SMO, sin olvidar, se insiste una vez más, las condiciones económicas y presupuestarias, con especial peso de estas últimas.

Otro de los aspectos básicos planteados por el presidente del Gobierno, dada la

trascendencia del paso a dar, es conseguir el consenso de, al menos, los dos partidos mayoritarios y con opciones reales de gobernar, objetivo que, finalmente, no se pudo conseguir, como muestra la votación —el 28 de mayo de 1998— por la cual, el pleno del Congreso aprobaba el dictamen de la Comisión Mixta sobre Profesionalización de las Fuerzas Armadas, con 167 votos a favor (PP, CiU, PNV y CC) y 140 votos en contra (PSOE e IU). Uno de los puntos más polémicos, que imposibilitó el consenso, es el relativo al número de militares profesionales. En la propuesta del PP, el número estaba en torno a los 170.000 hombres y mujeres, es decir, el 1,3% de la población activa en 1997, mientras que el PSOE pedía 140.000, el 1,07%. Finalmente, la cifra quedaría entre 150.000 y 170.000. Tampoco hubo acuerdo en cuanto a la fecha de finalización del proceso, establecida el 31 de diciembre de 2002 por el PP, mientras que el PSOE la fijaba para el 31 de diciembre de 2000. El dictamen fue ratificado por el Senado el 9 de junio, y tuvo su desarrollo en el proyecto de Ley de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, remitido por el Consejo de Ministros a las Cortes el día 28 de agosto de 1998.

Un aspecto interesante que estuvo subyacente en todo el proceso y que creó preocupación entre algunos mandos militares y destacados políticos, fue el de la falta de conciencia de la defensa nacional por buena parte de la juventud española, como reflejaban las altísimas tasas de objeción de conciencia y de solicitud de prórrogas, con la esperanza de eludir el servicio militar en ese último tramo del SMO. En general, las causas fundamentales que se señalaron para explicarlo fueron las siguientes: primero, España no había sido invadida por ningún ejército extranjero desde 1808; segundo, desde que terminó la Guerra de Independencia, España sólo se había visto envuelta en guerras civiles o coloniales —y contra las que hubo no pocas deserciones—; tercero, en España se produjeron más de cincuenta pronunciamientos o golpes de Estado militares desde 1814 hasta 1981; y cuarto, el fracaso de uno de éstos, el de 1936, provocó la Guerra Civil que se saldó con la victoria del bando rebelde y dio lugar a la dictadura militarista del general Franco (1939-1975), durante la cual los asuntos defensivos fueron competencia exclusiva de los militares.

En opinión de algunos, esta falta de interés por la defensa del país se relacionaba con una ausencia de conciencia nacional por parte de la sociedad española. Un artículo del presidente de la Comisión Mixta sobre Profesionalización de las Fuerzas Armadas, aparecido en enero de 1997, apunta: «Se ha perdido en España, por múltiples causas, la conciencia de la necesidad de defensa. Seguramente porque se ha perdido conciencia nacional, hasta extremos difícilmente inteligibles en una nación de tanta solera como la nuestra (...) Se impone ahí una amplia tarea nacional que recupere y valore nuestra propia identidad» (RED, 1997: 28).

Sin embargo, y con todo el interés que pueda tener el asunto desde el punto de vista de la investigación, tiene mucha más trascendencia la postura de los militares en lo que se refiere a la llegada del ejército profesional. Es por ello del máximo interés lo que escribió en su día el jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra: «En estos momentos, nuestros esfuerzos se concentran en la etapa final del Plan Norte, que nació con el objetivo principal de sustituir un ejército territorial por uno basado en la misión. Finalizada la creación de una fuerza operativa y sus elementos de apoyo, y culminando la reorganización de la logística y del cuartel general, sólo nos quedan algunos retoques en la reorganización territorial, la enseñanza, las unidades de movilización y el personal civil (...) Para conseguir unas fuerzas eficaces, es fundamental la modernización del armamento y material. El carro de combate *Leopard*, el vehículo *Pizarro* y el helicóptero de ataque constituirán la tríada por excelencia. Junto al vehículo de caballería *Centauro*, al nuevo fusil y al moderno material de artillería e ingenieros, formarán la columna vertebral de este proceso (...) Tras el Plan Norte y la modernización, nuestro Ejército estará preparado para afrontar la plena integración en la Alianza y participar en ella al mismo nivel que los otros aliados (...) El nuevo modelo se debe construir intentando que el nivel de operatividad de las unidades no se vea reducido. Ello requiere unos plazos de tiempo que habrá que respetar. Aunque, la situación del mercado laboral, las posibilidades presupuestarias, así como la evolución de la objeción de conciencia y el atractivo que pueda suscitar el ejército entre

los españoles podrán influir en esos plazos» (RED, 1999: 128).

En efecto, la llegada del ejército profesional está suponiendo un cambio muy importante en la localización y en la posesión de acuartelamientos y bases. Una de las premisas de partida es actuar en la medida en la que lo permitan las condiciones económicas, y con la política presupuestaria aplicada desde 1984, que redujo los presupuestos de Defensa en una cuantía muy importante, al menos en relación con su porcentaje del PIB, cabe recalcar que el proceso de desafectación, venta y reconversión del espacio militar está jugando un papel fundamental en todo el proceso de modernización del ejército, cumpliendo así los objetivos explicitados más arriba por el jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, en plena coincidencia, por otro lado, con la idea inicial de 1996 de tener unas fuerzas armadas flexibles, polivalentes, móviles, operativas y eficaces.

2.2. Los mecanismos de reconversión del patrimonio militar

Antes de pasar a tratar los mecanismos utilizados en la reconversión del patrimonio militar, parece conveniente detenerse en presentar la naturaleza de los bienes implicados, así como el proceso que lo hace posible.

Los inmuebles militares, por su singular afectación a la defensa nacional, son de titularidad estatal y de dominio público, esto es, son bienes demaniales, no siendo, por tanto, de uso público⁵. Por otro lado, según el Código Civil estos bienes cuando dejan de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes propiedad del estado, siendo en 1940 cuando el Estado autorizó al Ministerio del Ejército a permutar o enajenar los bienes inmuebles que poseía en usufructo y que ya no tenían aplicación a los fines militares.

Al poco tiempo, en 1942, se crean las Juntas Regionales de Acuartelamiento,

organismos autónomos dependientes del Ministerio del Ejército, para proceder a la liquidación de los edificios, solares y terrenos en desuso, e invertir el producto de la venta en nuevos establecimientos o cuarteles⁶. En 1952 se fusionarán las Juntas Regionales en la Junta Central que operará a partir de ese momento en todo el ámbito nacional.

A consecuencia de la reestructuración ministerial de 1977, que unifica bajo el Ministerio de Defensa los antiguos del Ejército, Marina y Aire, se crea en 1984 la Gerencia de Infraestructura de la Defensa, con el fin de desarrollar las directrices del Ministerio en materia de patrimonio y las condiciones urbanísticas del mismo, hecho que viene a coincidir con el radical cambio presupuestario del Ministerio. Se trata de un organismo autónomo dotado de facultades tanto para la adquisición de nuevos bienes inmuebles con destino al dominio público del Estado, esto es, para su afectación a los fines de defensa, como para la enajenación de aquellos utilizados por cualquiera de los tres ejércitos, que dejen de ser necesarios para la defensa, con el fin de obtener recursos para la construcción de nuevas instalaciones militares. De este modo, las propiedades de dominio público del Estado adscritas a Defensa que se consideren innecesaria para fines militares serán desafectadas y puestas a disposición de la Gerencia para que proceda a su enajenación, mediante venta o permuta.

Otra de las facultades que adquiere la Gerencia es la de colaborar con los organismos autónomos y locales en la planificación urbanística de los territorios. Y es que la nueva política militar se fundamenta no sólo en la necesidad de contar con medios propios que permitan una actuación más flexible de la defensa en materia urbanística e inmobiliaria, sino también la de proyectar el nuevo despliegue de los ejércitos en el conjunto de la reestructuración territorial, suprimiendo algunas unidades y creando otras nuevas, sobre todo, al ser cada vez más urgente la necesidad de trasladar determinadas instalaciones militares fuera de los núcleos urbanos.

⁵ Además, los bienes demaniales militares se gestionan de manera autónoma y constituyen un patrimonio separado respecto de los demás bienes demaniales.

⁶ La legislación histórica en materia de patrimonio inmobiliario militar contempla que el producto de los bienes afectados al ramo de la guerra deberían invertirse en el propio

ramo como si se tratase de un subpatrimonio autónomo dentro del patrimonio general del Estado. El antecedente de las Juntas Regionales es la Junta Mixta de Urbanización y Acuartelamiento que como organismo autónomo se crea en 1927, y que tenía amplias funciones para comprar, vender, permutar y arrendar terrenos (FERNÁNDEZ-PIÑEIRO, 1995).

En 1998 la Gerencia de Infraestructura de la Defensa se reforma y se convierte en la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa. Esto supone ampliar la misión de adquirir no sólo, como hasta el momento, infraestructura, sino también armamento y material para el uso de las Fuerzas Armadas. De esta forma la Gerencia se convierte en el instrumento ordinario para desarrollar las directrices en materia de patrimonio y, al mismo tiempo, de financiación extrapresupuestaria, pues puede remitir fondos al Estado para atender las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas mediante la generación de crédito en el presupuesto del Ministerio de Defensa.

Así pues, los principios en que se basa esta política son de reducción y redespliegue de unidades y desafectación de todo aquel patrimonio que no sea necesario, dando la máxima prioridad a las inversiones en instalaciones militares como soporte del doble proceso de profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas. Se procederá, pues, al cierre de las instalaciones que, por necesidades operativas o funcionales, no cumplan los fines para los que fueron creadas originariamente y la declaración de «no necesidad» y desafectación de los inmuebles y propiedades que vayan quedando desalojados (*Libro Blanco*, 2000). Las propiedades que ya no tienen interés militar, una vez depuradas física y jurídicamente, son puestas por el Ministerio de Defensa a disposición de la Gerencia para que gestione su venta, introduciéndolas en el mercado inmobiliario mediante distintos mecanismos, como son las subastas, la venta directa o los convenios con otras administraciones.

Sin embargo, son muchos los ayuntamientos que llevan tiempo cuestionado la enajenación de muchas de las propiedades militares, alegando que el suelo afectado proviene de antiguas donaciones que efectuaron al ejército en el pasado, y las reclaman por ser sus antiguos dueños. Defensa no comparte este modo de ver la situación, y para resistir las presiones de los ayuntamientos se ha amparado tradicionalmente en la prohibición legal que le ampara de ceder gratuitamente las

⁷ Sirva de ejemplo de venta directa la del Cuartel de Infantería de Santiago de Compostela, en 1988. La Junta de Galicia pagó 550 millones de pesetas para instalar el Parlamento gallego en el cuartel. El resto de la propiedad se adjudicó

propiedades militares. Fue la ley de 1984, que crea la Gerencia de Infraestructura de Defensa, la que prohíbe ceder gratuitamente a personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, los bienes patrimoniales del Estado puestos a disposición de la Gerencia, salvo las cesiones a que obliga la legislación urbanística. Lo que sí contempla la ley es su permuto por otras propiedades de Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o particulares.

En los últimos años, y a la vista de que las presiones de los ayuntamientos han ido en aumento, desde 1996 en el Congreso se está buscando una solución al problema. Se pretende modificar la ley de 1984, de forma que, aun sin recoger las peticiones de las corporaciones locales, tal y como éstos las plantean, permita la cesión gratuita de determinadas propiedades. La proposición de ley para modificar la prohibición de ceder las propiedades militares fue presentada a fines de 1996 y sostiene que los terrenos, inmuebles e instalaciones desafectadas se podrán ceder gratuitamente para fines de utilidad pública o interés social después de haber agotado todas las posibles vías de enajenación, es decir, que no encuentren comprador, y siempre que se trate de bienes que no presente interés económico cierto a juicio de Defensa. Además, las cesiones no serán indefinidas, sino temporales, recuperando Defensa la titularidad tras vencer el plazo acordado. La ley, por el momento, está en proceso de trámite.

La venta es uno de los principales mecanismos para ejecutar la enajenación del patrimonio militar. Se lleva a cabo normalmente por subasta pública, aunque también la Gerencia puede enajenar directamente bienes inmuebles, tanto a particulares como a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, debiendo ser aprobada por el Consejo de Ministros, previa comunicación al ministro de Economía y Hacienda⁷. La decisión de enajenar los bienes mediante venta correspondía al Ministerio de Hacienda cuando la tasación pericial no excediese de 3.000 millones de pesetas, siendo competencia del Consejo de Ministros en el

directamente a la promotora local Álvarez Coronado, S. A., por 1.665 millones para levantar cuatro bloques de viviendas (*El País*, 11 de septiembre de 1988).

caso de sobrepasarlos. Pero a partir de 1994 el Ministerio de Defensa se equipara al de Economía y Hacienda en los procedimientos de enajenación, tanto directa como en subasta pública. La aprobación del Consejo de Ministros es entonces necesaria si la venta por subasta pública excede los 3.000 millones de pesetas o los 2.000 si se pretende una venta directa. Pese a todo, en estas últimas el precio definitivo lo fija el Consejo de Ministros a propuesta de Defensa (FERNÁNDEZ-PIÑEIRO, 1995).

Los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y con las Corporaciones Locales es otro de los mecanismos contemplados para enajenar las propiedades que han dejado de tener uso militar. Son convenios urbanísticos que pretenden coordinar los intereses de Defensa con los de las entidades territoriales afectadas. Los objetivos fundamentales que contempla este instrumento de gestión se repiten en la mayoría de los convenios suscritos. En general se pretende hacer compatible los planes de infraestructuras del Ministerio de Defensa, de acuerdo a las necesidades de las Fuerzas Armadas, con el planeamiento urbanístico vigente en cada territorio implicado; facilitar a los ayuntamientos y comunidades autónomas suelo con destino a espacios libres de uso público, equipamiento comunitario y viario en zonas urbanas deficitarias; integrar en el patrimonio de los ayuntamientos edificaciones de interés histórico que puedan servir para localizar equipamientos institucionales, contribuyendo de esta forma a mejorar la calidad de vida de sus conciudadanos, y compensar a Defensa con una edificabilidad que compense las cesiones patrimoniales.

Las dificultades encontradas para conocer el número de convenios urbanísticos suscritos por la Gerencia y las distintas administraciones territoriales, ha obligado a recurrir a las noticias que aportan las fuentes bibliográficas y la prensa. Sin embargo, los datos hay que tomarlos con cautela y como aproximativos, pues las realidades a las que se refieren no siempre están bien definidas. Así, por ejemplo, la *Revista Española de*

Defensa señala que desde 1984 a finales de 2002 se han firmado más de 200 convenios que afectaban a una superficie aproximada de 130 millones de metros cuadrados (RED, n.º 169, 2002). Desde luego, se evidencia el carácter generalizador de la información, en la que no se detalla la muy diferente naturaleza de éstos, pues en absoluto se trata de convenios urbanísticos exclusivamente más ajustada a nuestros intereses parece la noticia de prensa sobre los convenios suscritos con 56 municipios desde 1981 a 1990, que ha supuesto la enajenación de 346.000 metros cuadrados de suelo urbano y casi dos millones de suelo rústico (*El País*, 9 de junio de 1990).

Los convenios recogen una serie de prestaciones por parte de la Gerencia que consisten en aportar instalaciones o terrenos, libres ya del uso militar, y unas contraprestaciones por parte de las administraciones que participan y que se pueden materializar de diversas maneras y no excluyentes, siendo básicamente aportaciones económicas y edificabilidad lucrativa, bien sobre el suelo cedido, lo que exigirá modificaciones en el planeamiento, o sobre solares edificables de propiedad municipal. Una vez el suelo haya sido recalificado, la Gerencia pasará a venderlos, teniendo que acudir por ley al procedimiento de la subasta pública.

Los mecanismos de enajenación utilizados, ventas y convenios, determinan que las subastas sean la fórmula habitual de venta de las propiedades militares, aunque no hay que olvidar que se puede recurrir a la venta directa cumpliendo los requisitos previstos en la Ley del Patrimonio anteriormente comentada. El procedimiento seguido por la Gerencia para subastar una propiedad militar desafectada es ofrecerlo primero al Estado, después a las comunidades autónomas y finalmente a los ayuntamientos, sacándolo a subasta sólo cuando no hay acuerdo con las administraciones (*Revista Pública Subasta*, 2003).

Este sistema de licitación es muy criticado por algunos agentes urbanos, al ser un procedimiento que recalienta los precios⁸. Así, por ejemplo, las cooperativas de

⁸ Poco hay que indagar para comprobar esta opinión. La fábrica de pirotecnia de Sevilla, con edificabilidad para construir 365 viviendas, fue subastada en 1999 con un precio de salida de 6 millones de pesetas, siendo rematada por 8.350 millones por la constructora Edamar, filial del grupo cordobés Sánchez Rábade.

Y el cuartel de San Amaro, de A Coruña, para 127 viviendas, oficinas, centro comercial y hotel, se subastó en 2001 con un precio de salida de 1.178 millones de pesetas, siendo adjudicada a la inmobiliaria Vallehermoso por 1.650 millones de pesetas (*El Negocio Inmobiliario*, 1 de noviembre de 1999 y 15 de enero de 2001).

viviendas señalan que sería más adecuado utilizar el concurso público, tal y como se ven obligadas a hacer las corporaciones locales para de esta manera contener el alza de los precios en la adjudicación de suelo público. Defensa argumenta a su favor sosteniendo que el sistema de subasta, y no el del concurso, es el que está previsto por la actual Ley de Patrimonio, y que son las comunidades autónomas las que determinan la clasificación urbanística del suelo y el porcentaje de viviendas de protección oficial que en él se debe edificar. Añade que ha enajenado suelo en parte por dinero y en parte en compensaciones o permutas, y que no todas las enajenaciones se han realizado por subasta, sino que una parte importante ha sido mediante convenios de colaboración institucional o de interés urbanístico (*El Mundo*, 25 de mayo de 2003).

Pese a que la subasta es hasta el momento el sistema fundamentalmente empleado, durante los años 1997 y 1998 diversos medios de comunicación pusieron de manifiesto que Defensa intentó que ese procedimiento no fuese el obligado a la hora de enajenar sus propiedades. Siguiendo las recomendaciones de sus asesores, la consultora «Arthur Andersen» y el banco de negocios «NatWets Markets», se contempló crear una empresa privada para liquidar los activos, sin suponer ello la desaparición de la Gerencia, sino a modo de complemento. Dicha sociedad se regiría por el derecho mercantil y así podría competir en el mercado inmobiliario en igualdad de condiciones con otros agentes. Como argumento se esgrimía la creciente necesidad de financiación para la modernización, infraestructura y equipamiento, en un período de fuertes restricciones presupuestarias⁹.

3. LA RECONVERSIÓN DEL ESPACIO MILITAR EN MADRID

La investigación realizada da cuenta de la importancia de los espacios y usos militares en Madrid. Su relevancia en la ciudad está vinculada a la capitalidad, incluso en la actualidad, tras los cambios irreversibles y el

predominio de la sociedad civil. Se ha señalado al respecto que la defensa de Madrid, incluso ante un enemigo interior, es la garantía última del poder político y de la propia forma de Estado, además de escaparate en el cual el Estado se muestra. Según Rafael Mas, así sucedió en la Monarquía y en la República (MAS, 2003).

Por ello, el ejercicio del mando militar en Madrid explica la presencia de los Ministerios militares (el del Aire se unió después de la Guerra Civil a los antiguos de Marina y de la Guerra) cada uno con edificios propios y del propio Estado Mayor Central, así como de los organismos decisarios de la Justicia Militar, funciones militares a las que se suma otra gran cantidad de servicios e instalaciones complementarias, desde maestranzas, archivos, escuelas u hospitales. Aunque, sin duda, es el suelo ocupado por los cuarteles el más abundante. Y es que a comienzos de siglo todavía se vivía de las viejas instalaciones heredadas de los conventos desamortizados o de la tradicional inercia de ubicarse en suelo procedente del Patrimonio de la Corona, pero que desde la Segunda República cambiaron las exigencias estratégicas de la implantación militar y la tendencia manifestada fue la de ubicar los cuarteles fuera de la capital, junto a las carreteras y a las líneas de ferrocarril, destacando desde entonces los núcleos de El Pardo, Colmenar Viejo, Alcalá de Henares y Getafe (MAS, 2003).

La fuerte concentración militar que presenta la distribución del patrimonio militar en Madrid es el resultado de una fase de fuerte aumento de las propiedades en el primer tercio de siglo, pero, sobre todo, de la potente intervención del franquismo que incluyó también una gran cantidad de servicios exclusivos, en particular, las viviendas militares que cobraron un especial protagonismo y se asentaron por toda la ciudad y en las inmediaciones de las instalaciones militares. Todo ello determinó que se concentraran en Madrid la mayoría del casi medio centenar de cuarteles existentes, habiendo desaparecido desde 1977 a la actualidad más de veinte, quedando aún en la capital dieciocho de los veinticuatro que aún conserva Defensa en la Comunidad de Madrid (FIG. 2).

El Ministerio de Defensa ha reducido su patrimonio en la Comunidad de forma notable

⁹ La noticia se recogió de las agencias Europa Press y Reuters, y apareció en *Expansión*, *La Gaceta de los Negocios* y *El País* a lo largo de varios meses.

FIG. 2. Superficie desafectada por usos en la Comunidad de Madrid

| Usos | Municipio Madrid (m ²) | Resto Comunidad de Madrid (m ²) | Total (m ²) |
|--|------------------------------------|---|-------------------------|
| Cuartel | 924.359 | 299.491 | 1.223.850 |
| Almacenes e intendencia | 33.333 | 0 | 33.333 |
| Aeropuertos y comunicaciones | 298.784 | 229.779 | 528.563 |
| Administración y servicios | 18.300 | 70.006 | 88.306 |
| Multiuso | 850.037 | 0 | 850.037 |
| Otros usos | 3.054 | 76.478 | 79.532 |
| Campos de tiro, instrucción y polvorines | 0 | 1.997.575 | 1.997.575 |
| Fincas y parcelas | 0 | 244.157 | 244.157 |
| Total | 2.127.867 | 2.917.486 | 5.045.353 |

Fuente: Inventario de elaboración propia.

tras esta última fase en la que reinvierte su tendencia histórica. A pesar de ello es muy relevante el peso y la magnitud de sus propiedades que aún sobrepasan el centenar, siguiendo la mitad de ellas ocupando espacios óptimos de la capital. Fuera de la ciudad se localizan extensísimas fincas, principalmente en los municipios de Torrejón, San Martín de la Vega, Santorcaz, Villar del Olmo, Torres de la Alameda, Paracuellos y Alcalá de Henares, donde más de 3.500 hectáreas son de su propiedad en 2003.

3.1. Las instalaciones militares

Una parte importante del aparato militar de la ciudad ha estado o está en proceso de desmantelamiento respecto al uso y disfrute exclusivamente militar o de los militares¹⁰. Muchos cuarteles, ya inútiles, han sido objetos de convenios específicos, pasando a manos de otras instancias públicas, dando lugar a instalaciones culturales, como las de Conde Duque, a plazas, como La Remonta o a nuevas viviendas. También el suelo de las antiguas instalaciones militares ha sido objeto de subastas, generando nuevos conjuntos residenciales; entre ellos el de los Docks es uno de los mayores. Incluso los grandes hospitales están quedando fuera de

uso o bajo otra gestión. Con todo, son muy numerosos los edificios de los antiguos ministerios militares y sigue siendo muy relevante el papel que desempeñan dentro del conjunto de la oficina pública.

Se tiene constancia de la venta de 61 propiedades militares en la Comunidad de Madrid desde 1977, sin contar con las privatizaciones de inmuebles de residencia militar y las cesiones de otros equipamientos —educativos y sanitarios— hasta ahora de uso exclusivo militar que no gestiona la GIED. Sin embargo, casi un tercio de ellas no han perdido completamente la titularidad militar que las caracterizaba, pues han sido objeto de una desafectación y venta parcial. Entre las 16 propiedades que han sido sólo parcialmente vendidas, son especialmente destacables los casos de los tres aeropuertos de Cuatro Vientos, en Madrid, Getafe y Torrejón de Ardoz que sólo han experimentado una reducción muy poco significativa respecto de las extensas superficies que ocupan (más de 2.000 hectáreas), aunque ello supone conjuntamente una superficie de 12,5 hectáreas de suelo a reconvertir que sí es relevante. En el mismo sentido, se han desafectado pequeñas cantidades de las grandes propiedades periféricas de La Marañosa, en San Martín, El Goloso, en

¹⁰ Para realizar una correcta valoración del proceso de reconversión del espacio militar en Madrid, se requirió de la Dirección General de Infraestructura (DIGENIN) la relación de las propiedades (suelo y edificaciones) del Ministerio de Defensa. Las gestiones requirieron el refrendo del Gabinete Técnico del

Ministerio y del Gabinete de la Secretaría de Estado, previa carta dirigida al ministro del ramo. Se pudo obtener la identificación, localización y superficie del suelo de las propiedades de Defensa a fecha de 2003, con la supervisión del Subdirector de Patrimonio.

Madrid y varios cuarteles en Colmenar Viejo, Fuencarral y Getafe. De gran importancia es el caso de la Dehesa de los Carabancheles, la mayor propiedad del patrimonio militar en la capital, donde de sus cerca de 1.200 hectáreas se han desafectado 850.000 metros cuadrados.

En total la superficie enajenada por el Ministerio de Defensa afecta a unas 504 hectáreas y ha significado la pérdida de titularidad sobre 44 propiedades de muy diverso tamaño, localización y uso. Buen número de ellas, en un total de veintidós, se corresponden con antiguos cuarteles ubicados dentro de núcleos urbanos, siendo Madrid y Alcalá de Henares las ciudades que desalojan mayor número, ocho y siete, respectivamente, Aranjuez y Getafe cierran dos y las de Móstoles, y Leganés desafectan uno.

Otro tipo de propiedades son instalaciones diversas entre las que se pueden encontrar desde edificios que alojaron en los últimos tiempos a las Comandancias Militares (Alcalá de Henares y Aranjuez), o prisiones (Alcalá de Henares), hasta granjas y huertas (Getafe y Leganés), colonias de viviendas militares aledaña a los cuarteles (Leganés), picaderos (Aranjuez), e incluso algunos servicios, como un depósito de agua (Getafe), una estación de radio (San Sebastián de los Reyes) o un sanatorio (Los Molinos) y que afectan a un total de 18 fincas. Abundantes son las fincas que se utilizaban como campos de instrucción y de tiro, que alcanzan grandes superficies en la periferia de los núcleos urbanos (Getafe, Leganés, Alcorcón y Pozuelo), a los que hay que añadir otros terrenos de los que no se especifica un uso militar definido (Madrid, Alcorcón, Pozuelo, Morata de Tajuña o Colmenar Viejo), y que

involucran en conjunto a otras diez propiedades. Finalmente también se han enajenado solares urbanos, locales comerciales y plazas de garaje, en este caso, generalmente en Madrid.

Se ha visto que las propiedades militares que desde 1977 han sido objeto de reconversión son muy variadas y que aparecen ubicadas especialmente en municipios que han experimentado en los últimos veinte años crecimientos demográficos notables. Es el caso de Alcalá de Henares, Getafe y Alcorcón, junto con la acusada concentración de la capital, definitoria del patrimonio de Defensa en la Comunidad de Madrid.

En efecto, en la ciudad de Madrid se localizan 21 de las 61 propiedades vendidas en estos años, una tercera parte del total, lo que da cuenta del paralelismo mantenido entre la distribución patrimonial y la desafectación actual del espacio militar. Se trata de ocho cuarteles y otros tantos edificios diversos entre otras propiedades dedicadas a las comunicaciones y al almacenaje.

La distribución superficial de estas propiedades en Madrid mantiene el rasgo general que cumple el proceso de enajenación en la región, y es la acusada heterogeneidad de las fincas. En efecto, en la capital la mitad de las fincas reconvertidas son pequeñas, por debajo de 2,5 hectáreas, mientras que son sólo ocho las que presentan superficies por encima de las 50 hectáreas. De estas últimas, las cinco mayores representan la mitad de toda la superficie desafectada por Defensa en la Comunidad de Madrid en estos últimos veinticinco años (FIG. 3).

FIG. 3. Superficie desafectada por tamaño en la Comunidad de Madrid

| Tamaño de la propiedad (hectáreas) | Madrid | | Resto Comunidad de Madrid | | Total Comunidad de Madrid | |
|------------------------------------|-----------|---------------|---------------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | Número | Superficie | Número | Superficie | Número | Superficie |
| Menos 2,5 | 14 | 10,49 | 22 | 15,88 | 36 | 26,37 |
| 2,5 a 5 | 1 | 3,55 | 10 | 34,25 | 11 | 37,80 |
| 5 a 10 | 4 | 30,83 | 5 | 28,20 | 9 | 59,02 |
| 10 a 20 | 1 | 16,70 | 2 | 22,47 | 3 | 39,17 |
| Más de 20 | 3 | 151,22 | 3 | 190,96 | 6 | 342,18 |
| Total | 23 | 212,79 | 42 | 291,76 | 65 | 504,54 |

Fuente: Inventario de elaboración propia.

Por su parte, los núcleos de Getafe, Alcorcón, Móstoles y Leganés, constituyen otro importante sector de concentración de suelo desafectado por Defensa al ubicarse en ellos un total de 14 fincas. Este sector suroccidental de la región metropolitana incluye cuatro cuarteles, edificaciones diversas, abundante suelo repartido en fincas rústicas y los campos de tiro de Alcorcón, Leganés y Getafe. Estos últimos representan una inmensa proporción del suelo desafectado en Madrid al ocupar 93, 57 y 36 hectáreas respectivamente.

En Alcalá de Henares son once las propiedades militares que han sido reconvertidas. Como es lógico para esta «ciudad militar», el uso militar más notable lo constituyan los cuarteles, que en un total de siete han cambiado de uso y titularidad en estos años. El tamaño dominante de la propiedad desafectada muestra la trayectoria conventual-cuartelera de la ciudad, a base de inmuebles de marcado carácter urbano y, por tanto, superficies más acordes con esta funcionalidad, siendo ocho las fincas con menos de 25.000 metros cuadrados.

En estas tres áreas, Madrid ciudad, SW metropolitano y Alcalá se concentra más del 70% de las propiedades que Defensa ha desafectado y vendido en la Comunidad. Del resto, cabe destacar, los casos de Paracuellos del Jarama y Aranjuez, con cuatro y tres fincas respectivamente. Las fincas de muy diferentes tamaños en Paracuellos, y destinadas todas a la comunicación, contrastan con los cuarteles de Pavía y Almansa en Aranjuez. En otros ocho municipios la desafectación ha afectado a una sola propiedad, tal es el caso de un cuartel en Colmenar Viejo, una parte del aeropuerto de Torrejón de Ardoz, edificaciones en San Fernando de Henares y San Martín de la Vega y fincas rústicas en Los Santos de la Hunosa, Los Molinos y Morata de Tajuña.

¹¹ La Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa se limitó a facilitarnos la lista de convenios suscritos en la Comunidad de Madrid entre 1981 y 2000. El texto de los mismos lo tuvimos que solicitar a la Comunidad de Madrid y a los distintos ayuntamientos afectados por la transmisión de propiedades de carácter militar. La localización de convenios en la Comunidad de Madrid, concretamente en la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda, obligó a gestiones en las distintas Direcciones Generales, ante la dispersión de la información requerida, resultando especialmente fructíferas en la Dirección General de Urbanismo y en la Secretaría General Técnica. No obstante, la descoordinación interna de la administración regional respecto de la localización y

3.2. Las estrategias del proceso de venta

Para dar cuenta del proceso de enajenación de las propiedades militares en la Comunidad de Madrid hemos contado con los convenios celebrados entre 1981 y 2000, con las subastas aparecidas en el *Boletín Oficial del Estado*, entre 1977 y 2003, y con las noticias de prensa que sobre el tema nos han parecido más fiables.

Los convenios

El procedimiento de trasmisión de las propiedades militares ha sido fundamentalmente el convenio de colaboración con otras administraciones¹¹. En 1989 la Gerencia de Infraestructura de la Defensa y la Comunidad de Madrid firman un Convenio Marco de Colaboración para concretar la forma de coordinar las necesidades derivadas, tanto de los planes de infraestructuras de las Fuerzas Armadas como de la ordenación urbanística y territorial de las propiedades adscritas a Defensa en el territorio de la Comunidad de Madrid. El convenio contempla, asimismo, que la Gerencia colabore con los distintos ayuntamientos en los planes de ordenación urbana, de iniciativa pública y privada, que afecten a los acuartelamientos existentes que hayan sido absorbidos por los cascos urbanos o a terrenos sobrantes ubicados en las periferias de los municipios. Además, los convenios recogerán los acuerdos sobre las contraprestaciones que solicita Defensa a cambio de ofrecer sus instalaciones a las corporaciones, lo que exigirá, por parte de ellas, modificaciones en el planeamiento urbanístico.

En la misma fecha, el Ayuntamiento de Madrid se adhiere al Convenio Marco citado, apoyando la política regional de implantar equipamientos que constituyan piezas claves en áreas puntuales del municipio, y poniendo de manifiesto la oportunidad y conveniencia

conservación de esta documentación, obligó también a la consulta y localización de algunos convenios en la Consejería de la Presidencia. Particularmente infructuosa fue la búsqueda de convenios en el Ayuntamiento de Madrid. Concretamente, la Sección de Planificación General de la Gerencia Municipal de Urbanismo, tras consultar con la Sección Jurídica, reconoció la ausencia de documentación que refrende los convenios firmados con Defensa, pues sólo en la Sección de Registros Urbanísticos se vienen registrando los convenios a partir de 1995. Por el contrario, otros ayuntamientos, como los de Aranjuez, Pozuelo, Alcorcón o Alcalá de Henares, facilitaron la documentación requerida. En total han sido catorce los convenios consultados.

de integrar la ordenación urbanística de los suelos ocupados por las instalaciones militares en el proceso de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad.

Por su parte, el Plan General de Ordenación Urbana de 1997 considera que la gestión de múltiples áreas de la ciudad en donde se han previsto nuevos desarrollos urbanísticos, y en los que el suelo pertenece en su totalidad o en forma mayoritaria a alguna de las tres administraciones u organismos autónomos de ellas dependientes, se deben de determinar mediante la formalización de un convenio urbanístico, con carácter previo a la formulación y desarrollo

del planeamiento o gestión de la unidad de ejecución correspondiente¹².

Son los ayuntamientos los que más convenios suscriben, pero también lo hacen el Ministerio de Educación, la Universidad de Alcalá de Henares y la Comunidad de Madrid, participando así en la contraprestación que se acuerde en el convenio. La aportación de las distintas administraciones puede ser económica o en especie, siendo en este caso resuelta con edificabilidad lucrativa en suelo de Defensa o bien en parcelas municipales, pudiendo contemplar el convenio ambas cosas (FIG. 4).

En nueve de los quince convenios

FIG. 4. Convenios suscritos entre 1981 y 2000

| Municipio | Propiedades de Defensa que contempla el convenio | Otras administraciones que intervienen en el convenio | Fecha de los convenios y modificaciones |
|----------------------------|---|--|--|
| Madrid | Cuarteles Docks, Cuartel de la Remonta, parcelas del sector «Princesa», terrenos frente al cuartel de Vicálvaro | Ayuntamiento de Madrid | 17-07-1981 |
| Alcalá de Henares | Cuartel de Mendigorría | Ministerio de Educación | 11-11-1982 |
| Alcalá de Henares | Prisión, Cuartel de Intendencia, Cuartel y depósito de sementinales | Ayuntamiento de Alcalá de Henares | 30-04-1984 |
| Aranjuez | Cuartel Almansa | Ayuntamiento de Aranjuez | 29-06-1984 |
| Móstoles | Cuartel y huerta | Ayuntamiento de Móstoles | 20-12-1985 |
| Getafe | Cuartel General Elorza, granja y huerta, campo de instrucción, depósito de aguas | Ayuntamiento de Getafe | 20-01-1985 14-07-1988 |
| Leganés | Cuartel Saboya, granja y colonia, campo de tiro e instrucción | Ayuntamiento de Leganés y Comunidad de Madrid | 12-05-1987 26-07-1991 27-06-1994 16-12-1994 |
| Alcalá de Henares | Comandancia Militar | Universidad de Alcalá de Henares | 29-06-1989 |
| Alcalá de Henares | Cuartel del Príncipe | Universidad de Alcalá de Henares | 29-06-1989 |
| Madrid | Cuartel Capitán Guiloche (Vicálvaro) y terrenos | Ministerio de Educación y Ciencia | 04-10-1990 |
| San Sebastián de los Reyes | Estación de radio | Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes y Comunidad de Madrid | 13-02-1990 |
| Alcorcón | Terrenos del Pico del Pañuelo, del campo de tiro y de la Dehesa de los Carabancheles | Ayuntamientos de Alcorcón y Leganés y Comunidad de Madrid | 27-06-1994 |
| Aranjuez | Cuartel de Pavía, Comandancia Militar y Picadero | Ayuntamiento de Aranjuez | 29-02-1996 |
| Madrid | Agrupación de tropas Macen (Vicálvaro) | Ayuntamiento de Madrid | 04-03-1998 |
| Pozuelo de Alarcón | Polvorín de Retamares y terrenos de la Dehesa de los Carabancheles | Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón | 13-06-2000 |

Fuente: Comunidad de Madrid y ayuntamientos.

¹² Anteriormente a esta fecha, y sin que nos conste la existencia de convenio, tenemos noticia de la venta del Cuartel de Conde Duque, que fue desafectado en 1969 y vendido al

ayuntamiento de Madrid por 100 millones de pesetas. El cuartel se declaró Monumento Histórico Artístico en 1977 y tres años más tarde el Ayuntamiento decidió rehabilitarlo para fines culturales.

consultados la contraprestación de la administración es económica, añadiendo en tres de ellos también edificabilidad lucrativa. Por la primera vía el Ministerio de Educación y la Universidad de Alcalá de Henares consiguen hacerse con una serie de edificios militares para dedicarlos a dependencias universitarias especialmente en esta ciudad y en Vicálvaro (Madrid), a cambio de una aportación de 3.140 millones de pesetas. Y es también en Alcalá de Henares donde el ayuntamiento paga 230 millones por otros tres edificios que están catalogados como monumentos histórico-artísticos donde, tras su rehabilitación, instalará servicios y equipamientos públicos¹³. En San Sebastián de los Reyes el ayuntamiento acuerda costear por 862 millones de pesetas la construcción en el municipio de Ribatejada una nueva estación militar de radio a cambio de que se desaloje la que se encuentra en su término. Es la Comunidad de Madrid la que permute el suelo a Defensa, para después cedérselo al ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes que lo destinará a espacios verdes, dotaciones y servicios.

En los casos en los que a la contraprestación económica se le añade edificabilidad lucrativa, cuando ésta se adjudica a un suelo propiedad de Defensa, los ayuntamientos tienen que modificar el planeamiento. Y así es cómo el consistorio por quedarse con el cuartel de Pavía, la Comandancia y el Picadero, sitos en Aranjuez, paga a la Gerencia 100 millones de pesetas y, además, 13.850 metros cuadrados de edificabilidad residencial en una parcela propiedad de Defensa¹⁴.

Más complejo es el convenio suscrito por el Ayuntamiento de Leganés y la Comunidad de Madrid con la Gerencia sobre varias

instalaciones en dicha localidad. El convenio, que se inicia en 1987 y que culmina en 1994, afecta a varias propiedades. El cuartel de Saboya y la granja y colonia aledañas, insertas en el núcleo urbano, se entregan a la Comunidad de Madrid para destinarlas a dependencias de la Universidad Carlos III. Queda en manos del ayuntamiento una parte del campo de tiro e instrucción, que es suelo no urbanizable de especial protección agrícola, para destinarlo a espacios libres y equipamientos públicos. En contrapartida, a favor de Defensa se recalifica a residencial el resto del campo de tiro, para instalar 756 viviendas unifamiliares. Además se estipula que sean la Comunidad de Madrid y ARPEGIO, que constituyen los consorcios de Leganés Norte y Sur, los que compren a Defensa dicho suelo residencial por 1.900 millones de pesetas. Pero el convenio también contempla otras contraprestaciones. Así, una parte de la dehesa de los Carabancheles, propiedad de Defensa, que se encuentran en el término municipal de Pozuelo de Alarcón, la comprará la Comunidad de Madrid y ARPEGIO por 500 millones de pesetas para levantar la Ciudad de la Imagen¹⁵. Por otro lado, unos terrenos rústicos militares ubicados en Alcorcón y conocidos como el Pico del Pañuelo o de la Bellota, se recalifican de terciario industrial con una edificabilidad de 59.500 metros cuadrados. De esta forma, por las propiedades de Leganés, Defensa se abonará la cantidad de 2.400 millones de pesetas, que le pagará la Comunidad de Madrid, y se beneficiará de la edificabilidad conseguida en los terrenos de Alcorcón¹⁶.

Los restantes convenios, un total de 6, contemplan como contraprestación sólo la recalificación lucrativa del suelo y en ellos la

¹³ El 31 de enero de 1985 la Universidad de Alcalá de Henares firmó un convenio con diversas instituciones públicas nacionales, autonómicas, provinciales y locales, por la que se ponía a disposición de la universidad una parte sustancial del patrimonio histórico inmobiliario que había pertenecido a su predecesora la Universidad Complutense. Ya en 1975 se abrieron dependencias universitarias en unos terrenos que hasta entonces habían estado afectados a usos militares, y en 1984 una transferencia de edificios a la universidad y al ayuntamiento, constituyó la base del citado convenio. En 1989 se firma un acuerdo entre el Ministerio de Defensa, el de Educación y Ciencia y la Universidad de Alcalá de Henares por el que completará la recuperación universitaria mediante la transferencia de otros edificios del ejército a la universidad. La cantidad acordada que el Ministerio de Educación paga a Defensa es de 1.000 millones de pesetas (*Acuerdo de Bases entre el Ministerio de Defensa, el de Educación y Ciencia y la Universidad de Alcalá de Henares*, 29 de junio de 1989).

¹⁴ La parcela, ubicada al sur del cuartel de Pavía, sale a subasta en 1997 con un precio de salida de 300 millones de pesetas (*BOE*, n.º 22, 25 de enero de 1997).

¹⁵ Este primer convenio que afecta a la Dehesa de los Carabancheles inicia el largo proceso aún no finalizado de negociación entre el Ministerio de Defensa, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid para sacar la mayor parte de las instalaciones militares situadas en este municipio y aprovechar el suelo vacante para una gran actuación, la operación campamento, destinada a viviendas y otros usos. A lo largo del tiempo se ha modificado su destino en función de los intereses contrapuestos y variables de las sucesivas administraciones implicadas. En mayo de 2005 fue firmado el último convenio, por el momento, con la Comunidad de Madrid, por el que el Ministerio vende parte de los terrenos de la futura operación campamento para construir viviendas (*El País*, 11 de mayo de 2005).

¹⁶ El Ayuntamiento de Alcorcón obtendrá 10.500 metros cuadrados edificables del aprovechamiento del Pico del Pañuelo.

administración que participa es la municipal. En la mayoría de los casos, la edificabilidad que obtiene Defensa la consigue en parcelas que se segregan de las fincas que entran en el convenio. Así, por la cesión del cuartel de Almansa, en Aranjuez, el ayuntamiento recalifica de residencial colectivo una parcela que Defensa venderá directamente a la cooperativa Santa Teresa de Ávila. En Móstoles el cuartel y la huerta se expropian a cambio de 16.925 metros cuadrados edificables para levantar 170 viviendas. Las instalaciones militares cedidas en Getafe se traducen en 90.262 metros cuadrados de edificabilidad, y por las de Vicálvaro, Defensa obtiene 30.222 metros cuadrados.

En algún caso, como es el del primero de los convenios consultados, de 1981, que afecta a instalaciones militares de muy variadas características y dispersas por la ciudad de Madrid, también el ayuntamiento aporta parcelas municipales como contraprestación. El resultado es que Defensa cede una parcela del sector «Princesa» para plaza pública, así como el cuartel de La Remonta, los edificios protegidos del cuartel de los Docks y los terrenos frente al cuartel de Vicálvaro. En contrapartida, Defensa obtiene 22.556 metros cuadrados de edificabilidad lucrativa de otra parcela del sector «Princesa», la modificación del planeamiento de los Docks, que permitirá la construcción de edificios residenciales, y la cesión de tres parcelas municipales en la Avenida de la Paz que suman una edificabilidad de 24.464 metros cuadrados.

Finalmente, otra posibilidad contemplada es la que se adopta en el último de los convenios, del año 2000, que afecta al municipio de Pozuelo de Alarcón. Aquí Defensa aporta los terrenos del Polvorín de Retamares y una parte de la Dehesa de los

Carabancheles localizada en el término de Pozuelo. El ayuntamiento se compromete a incluir dichas propiedades en un Plan Especial de Reforma Interior por el que a Defensa le corresponderán 150 unifamiliares y 353 colectivas. Para hacerlo efectivo es necesaria la aprobación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Pozuelo que, por el momento, está paralizada por la Comunidad de Madrid.

Las subastas

La fórmula más habitual de venta en el mercado de las propiedades militares es la subasta. Se ofrecen aquí las parcelas ya recalificadas como lucrativas por los ayuntamientos, tras los acuerdos llegados en los convenios, como otras fincas desafectadas que no deben interesar a las administraciones central, autonómica y municipal, porque no consta la formalización de convenios urbanísticos. En este último caso las fincas que salen a subasta lo harán con la clasificación del suelo que designen los Planes Generales de Ordenación Urbana.

Las propiedades militares que han salido a subasta pública por la Junta Central de Acuartelamiento primero y por la Gerencia después entre 1977 y 2003 en la Comunidad de Madrid son un total de 27, de las que cerca de la mitad proceden de convenios urbanísticos suscritos con las diferentes administraciones. Hasta 1990 los lotes subastados se localizan en la capital, salvo unos terrenos en Morata de Tajuña, mientras que a partir de esta fecha los situados en los municipios no capitalinos (Colmenar Viejo, Alcorcón, Los Molinos y Hoyo de Manzanares) se

FIG. 5. Propiedades militares subastadas entre 1977 y 2003

| Localización | Número de lotes subastados | | Total precios de salida (millones de pesetas) | |
|----------------------------------|----------------------------|-----------|---|---------------|
| | 1977-1990 | 1991-2003 | 1977-1990 | 1991-2003 |
| Madrid ciudad (centro) | 3 | 5 | 3.421 | 7.926 |
| Madrid ciudad (periferia) | 4 | 5 | 642 | 5.146 |
| Otros municipios de la Comunidad | 1 | 9 | 4 | 16.718 |
| Totales | 8 | 19 | 4.067 | 29.790 |

Fuente: BOE (1977 a 2003), GIED y prensa.

equiparan a los de la ciudad de Madrid. Por otro lado, destaca la importancia que adquiere en la segunda parte del período considerado el monto económico de los precios de salida de los lotes ubicados en la periferia de la capital, en relación con los del período anterior, y que se podría hacer extensivo para los del resto de los municipios de la Comunidad (FIG. 5).

Generalmente, las propiedades subastadas son parcelas urbanas recalificadas para usos lucrativos, excepto los terrenos del campo de tiro de Alcorcón que siguen siendo suelo no urbanizable, y el sanatorio de la Marina de Los Molinos que mantiene el mismo uso. Con respecto a las propiedades que salen a subasta, y que no aparecen contabilizadas en los convenios consultados, la mayoría están ubicadas en suelo urbano y, aunque se trata especialmente de parcelas edificables, se pueden encontrar entre ellas algunos locales comerciales e incluso plazas de garaje. Por otra parte, también se ofrecen a subasta parcelas en suelo no urbanizable, como es el caso de las ubicadas en la base de San Pedro, de Colmenar Viejo, que están clasificadas como suelo no urbanizable de especial protección.

Aun cuando no en todas las noticias de subastas aparecidas en el *Boletín Oficial del Estado* se aporta la superficie de las fincas, con las que sí lo hacen podemos afirmar que entre el período analizado (1977-2003) se han subastado más de un millón y medio de metros cuadrados de suelo de propiedad militar en la Comunidad de Madrid. Evidentemente, son los terrenos ubicados en la periferia de los municipios, que estuvieron antaño destinados a maniobras militares, los que presentan las mayores superficies, superando en general las 10 hectáreas.

No todas las fincas que salen a subasta se rematan en la primera, por lo que son frecuentes las segundas e, incluso, las terceras subastas. Sólo hemos podido conocer a través de la prensa los remates de las parcelas con edificabilidad residencial colectiva de los solares resultantes de la desafectación del conjunto de los Docks, en Madrid. En algunas el precio de adjudicación ha sido superior al de salida, como es el caso de tres de los bloques subastados. El primero que sale a licitación en 1988, lo hace por 3.000 millones de pesetas y se remata en

4.300 por la empresa Proyectos Internacionales, S. A., y los otros dos que salen en 1997, y que lo hacen por 1.500 millones, recaen en la Cooperativa Teresa de Ávila por 2.323 y en la Inmobiliaria de Caja Madrid por 2.517 millones. Sin embargo, el bloque 3 no se adjudica hasta la tercera subasta, habiéndose iniciado la primera en 1990 con un precio de salida de 6.250 millones de pesetas y resolviéndose en 1997 a favor de la Inmobiliaria de Caja Madrid por 4.886 millones (*El País*, 11 de noviembre de 1988, 28 de noviembre de 1997 y 6 de enero de 1997).

3.3. La transformación del suelo y de las construcciones militares

La reconversión de las propiedades militares desafectadas es un proceso todavía inconcluso, pues son muchas las que aún no han experimentado cambios fisonómicos o de uso. Hasta la fecha, esta circunstancia provoca una situación problemática que merecería más atención por parte del Ayuntamiento y, por supuesto, del propio Ministerio de Defensa. La mala calidad de algunas instalaciones, con sencillas y desgastadas arquitecturas, ya de por sí en un estado de conservación deficiente, han caído en una fulminante ruina tras la finalización de sus funciones.

Esta situación se agrava, en muchos casos, por la magnitud superficial de las instalaciones militares involucradas, al influir en la precariedad que presentan los espacios y usos urbanos inmediatos. El régimen de uso y vigilancia de los cuarteles y edificios administrativos había creado espacios urbanos excepcionales, con escasa actividad comercial y residencial, con servidumbres de uso que se expresaban, sobre todo, en los extensos y largos viarios que perimetran a las vallas y muros que envolvían los espacios de propiedad militar. Pero es fácil la conversión drástica de las prácticas sociales adyacentes a los ámbitos abandonados. Se ha pasado del control social que la rigurosa vigilancia de los usos militares imponía en el espacio público, y que esterilizó un desarrollo completo y armónico de los usos del suelo, a la formación de intersticios guetificados donde se enquistan actividades proscritas como la

venta de droga y la prostitución. Son muchos los ejemplos de propiedades militares que permanecen en estado de abandono o que, a lo sumo, han perdido ya parte o la totalidad de las instalaciones. El Cuartel del Capitán Arenas, en Villaverde, sólo conserva las tapias y en mal estado. En Campamento muchos de los cuarteles ya han sido desalojados, y las instalaciones que se mantienen en funcionamiento no han evitado la sensación de desolación que producen calles desérticas que comunican edificaciones fantasmales del pasado cuartelero de la zona (FIGS. 6 y 7).

Pero el capítulo más conocido, y fundamental, de la reconversión del espacio militar en Madrid lo constituyen los rutilantes nuevos usos del suelo producto de la reconversión, en especial equipamientos y viviendas. Un buen número de antiguos

edificios militares se han remodelado, manteniendo parcialmente algunas de sus más relevantes arquitecturas con objeto de ubicar dependencias universitarias. En los cuarteles de Getafe y Leganés hay instalaciones de las Universidades Carlos III y Rey Juan Carlos, y el de Aranjuez está ocupado por el Centro de Estudios Superiores Felipe II. Es nota común al proceso de creación de nuevos equipamientos el combinar la reconversión de viejos edificios de buena arquitectura con la construcción de otros nuevos, en siempre interesantes soluciones morfológicas que han enfatizado las funciones públicas de los nuevos espacios resultantes. En el cuartel Marqués de Leganés, la combinación de estructuras a rehabilitar, nuevas edificaciones y ordenación el espacio público adyacente ha resuelto satisfactoriamente una conexión necesaria

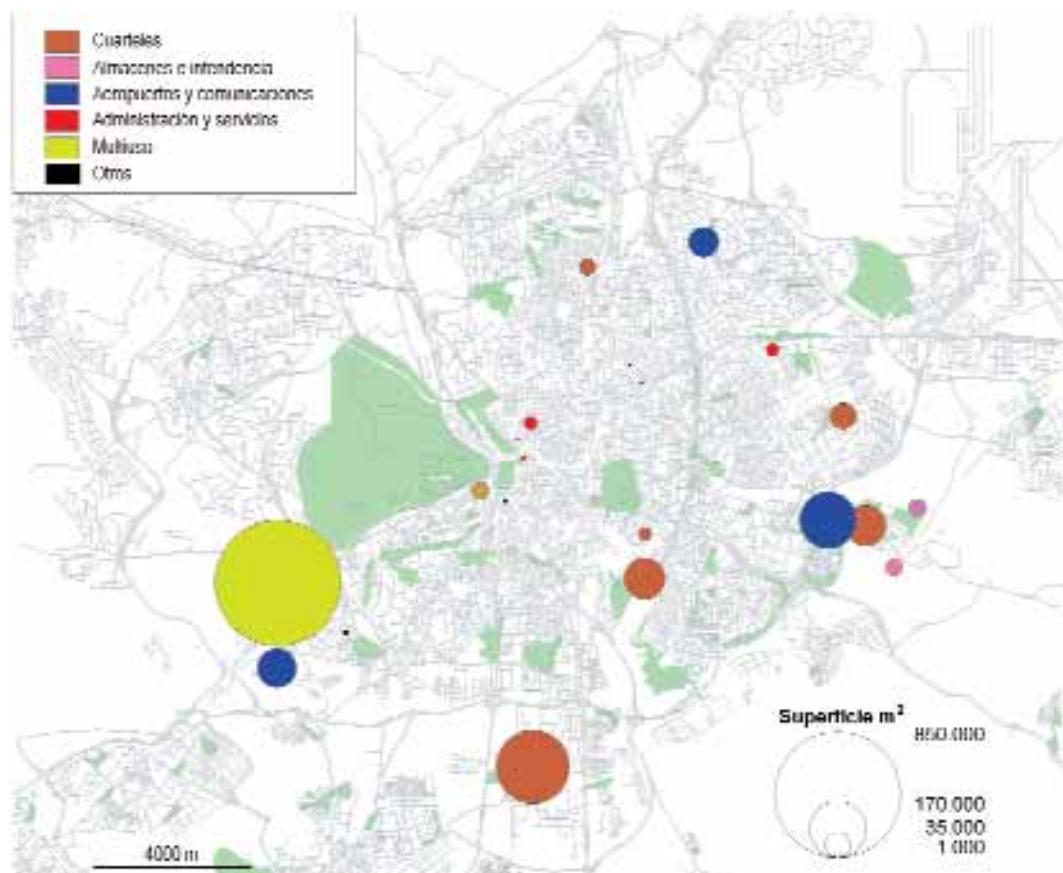


FIG. 6. Superficie militar afectada por el proceso de reconversión en el municipio de Madrid (excepto el Distrito Fuencarral-El Pardo) 1977-2003

Fuente: Inventario de elaboración propia.

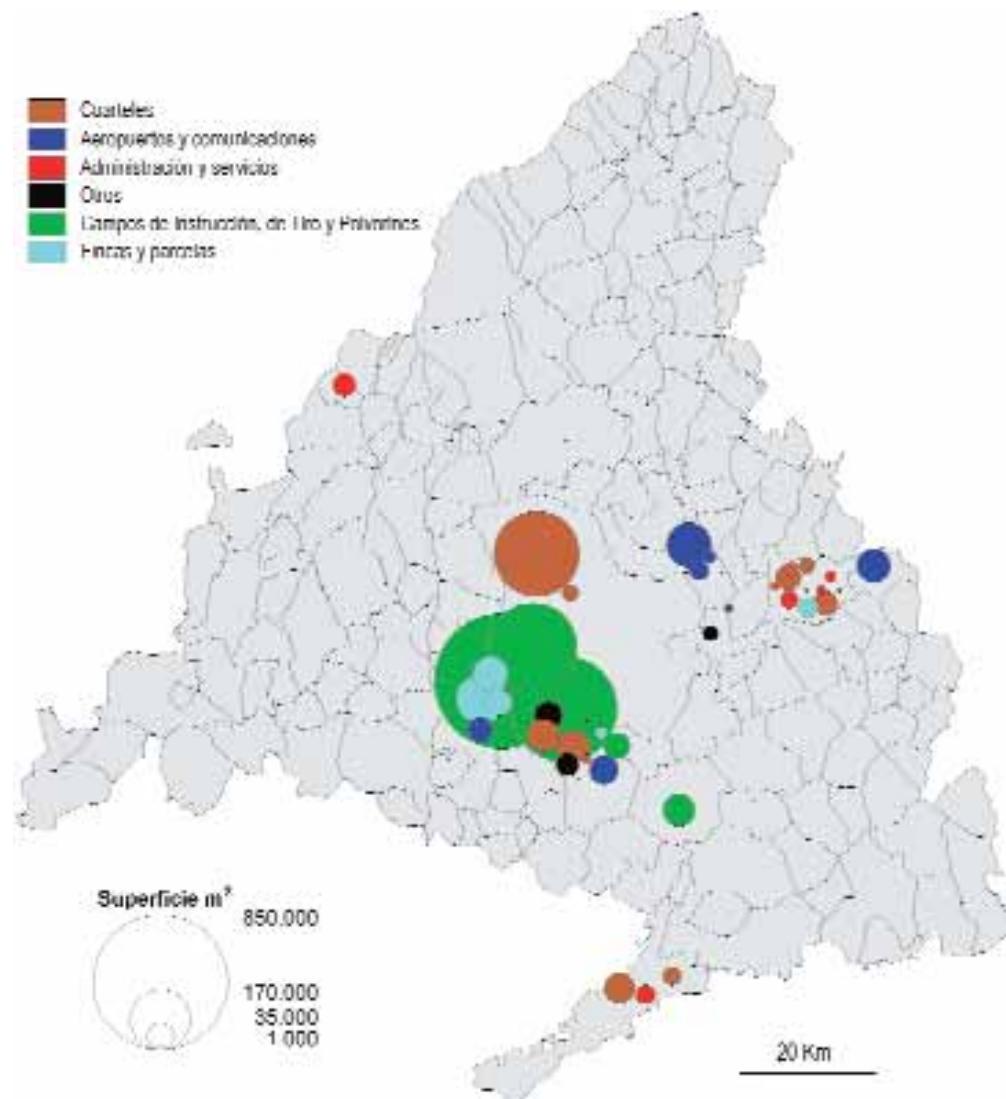


FIG. 7. Superficie militar afectada por el proceso de reconversión en la Comunidad de Madrid (incluyendo el Distrito Fuencarral-El Pardo) 1977-2003

Fuente: Inventario de elaboración propia.

entre ámbitos desarticulados históricamente, precisamente por la existencia del citado uso militar. Hoy el antiguo obstáculo se ha tornado nexo y puede ilustrar bien, las oportunidades muy interesantes y positivas que puede ofrecer una acertada operación de reconversión urbana.

Se han detectado al menos treinta fincas militares que ya han concluido definitivamente su proceso de reconversión. En la mayoría de los casos, los dos tercios, se han instalado equipamientos públicos,

servicios o usos terciario-administrativos, mientras que en el resto la transformación la protagonizan los edificios de viviendas. Varios cuarteles han dado paso a nuevas promociones residenciales en pleno corazón de la capital, siendo la más veterana la operada en el cuartel de La Remonta, en este caso con vivienda pública. En general, lo que las operaciones inmobiliarias han producido es vivienda libre, como en los cuarteles de Valverde, en Fuencarral, los Docks de la Avenida Ciudad de Barcelona, en el distrito

de Retiro, y el Cuartel de Las Musas, en la Carretera de Vicálvaro.

Estos contrastes en el desarrollo del proceso de reconversión permiten concluir que sólo los más valiosos espacios centrales de las ciudades, tanto de la capital como de los populosos núcleos metropolitanos, han culminado la transformación de las propiedades militares, mientras que en la periferia de la ciudad de Madrid la situación de abandono de muchas instalaciones está deteriorando el espacio urbano adyacente, en espera de su revalorización.

4. OTRAS PROPIEDADES MILITARES

4.1. La venta de viviendas

En los últimos veinticinco años se ha asistido a la progresiva desafectación de lo que en origen fueron también propiedades militares. Es el caso de las viviendas, colegios y hospitales militares. En el primer caso se puede hablar de privatización, pues la venta de gran parte de las viviendas es ya un hecho, mientras que en el caso de los colegios y hospitales se trata de una cesión por un tiempo determinado, que una vez finalizado, permite a Defensa recuperar la propiedad.

Los cambios en política de viviendas del Ministerio de Defensa son rotundos en los últimos años como resultado de la reducción de efectivos, pero también en relación con los problemas de administración que conllevan unas viviendas, en muchos casos obsoletas y con inquilinos casi siempre jubilados.

Hasta 1990 había tres patronatos de viviendas, uno para cada ejército, encargados de administrar las viviendas militares que, en régimen de arrendamiento, disfrutaban algunos miembros de las fuerzas armadas. Los tres patronatos muestran preocupación por obtener suelo para incrementar el patrimonio inmobiliario destinado a residencias militares, y utilizando legislación específica van creando un patrimonio que, cuando comienza la década de los ochenta es de 38.234 viviendas, de las que más de 9.000 están en el municipio de Madrid (ESPINOSA, 1985: 13).

Se considera el arrendamiento como el tipo

de régimen más oportuno, atendiendo a la función social de los patronatos y a la exigencia de movilidad geográfica del personal del ejército, aunque se permitía, por Real Decreto de 1962 (*BOE*, n.º 41, 1 de febrero), que estos organismos construyesen viviendas que dieran acceso a la propiedad.

Por Real Decreto de 20 de diciembre de 1990 se crea el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) como organismo autónomo adscrito a la Subsecretaría de Defensa, que asume el patrimonio y los objetivos de los tres patronatos¹⁷. Su finalidad es satisfacer las necesidades de vivienda del personal militar de carrera en activo, ofreciendo no sólo viviendas en la localidad de destino, sino también otros sistemas de compensación. Otras facultades que le competen son las de enajenar, permutar, gravar y arrendar locales, edificios y terrenos. El INVIFAS es, por tanto, el encargado de la gestión de las viviendas militares, poniéndolas a disposición de los usuarios mediante su cesión a título oneroso. Asimismo, el INVIFAS tiene competencia para proponer la descalificación de las viviendas de interés logístico, y esto es importante, pues de ello resulta la posibilidad de enajenar dichas viviendas. Además puede adquirir, urbanizar y parcelar terrenos para la construcción de viviendas o comprar viviendas hechas, pero en ambos casos siempre que sean para militares en activo.

De alguna manera la creación del INVIFAS y la normativa sobre viviendas militares de los noventa, aunque reconoce las necesidades de vivienda de los militares, apuesta claramente por concentrar su patrimonio en las viviendas que cubran las necesidades de los militares de carrera. La orientación social de los patronatos, al concebir su función como una ayuda a los ingresos familiares, se había traducido en cesiones indefinidas de casas, cuyo mantenimiento repercutía muchas veces en gastos importantes para Defensa. Por ello se opta, a partir de ahora, por otros sistemas de compensación y también por habilitar cauces para dar acceso a viviendas en propiedad al personal militar que por razones de

¹⁷ Lamentamos tener que decir que el INVIFAS no ha consentido proporcionarnos información detallada sobre las viviendas militares de la Comunidad de Madrid. La información facilitada se ha reducido únicamente a los

boletines publicados por dicho organismo y a los resultados de la consulta de la *Revista Española de Defensa*. De ahí que los datos que aportamos sean fundamentalmente de nivel nacional.

movilidad tiene más difícil la compra de una vivienda, pero que la precisa al término de su período de actividad.

También se inicia ahora una política de viviendas que contempla la privatización de aquellas que no son de interés logístico, señalándose en 1995 que de las 45.000 viviendas que posee el INVIFAS en toda España, presentan esa característica 35.000, por lo que las restantes se pondrán a la venta (*RED*, n.º 94, 1995). Se podrán enajenar aquellas que autorice el Consejo Rector del INVIFAS, estableciéndose el precio según mercado. Si se encuentran ocupadas se venderán a sus usuarios, pero en el caso de que éstos no estuviesen interesados en su compra, podrán seguir ocupándolas con igual régimen de cesión y uso. Las que se encuentren vacías, se venderán mediante concurso público a militares o civiles dependientes del Ministerio de Defensa. También el INVIFAS podrá ofrecer terrenos urbanos a precios asequibles, pudiendo optar a ellos, en condiciones ventajosas, cooperativas de militares (*RED*, n.º 79, 1994).

Las actuaciones del INVIFAS encaminadas a «sanear» el patrimonio de viviendas militares no están exentas de polémica. Los expedientes de desalojo, 3.500 para toda España hasta 1998, la obligación de los militares que pasan a la reserva a desalojar los domicilios (*RED*, n.º 27, 1998) y la elevación de los cánones que se pagan por ocupar viviendas para acercarlos a los precios de mercado (*El País*, 3 de febrero de 1996), generan inseguridad y tensión en los habitantes de las casas militares, muchas veces inactivos, viudas y ancianos. Por otro lado, la escasez de alojamientos para militares en activo y su dificultad para acceder a la vivienda, también provoca malestar y protestas.

Ante este estado de cosas, desde 1998 el INVIFAS pretende acelerar las enajenaciones, que hasta el momento habían afectado a unas 4.000 viviendas. Se pretende, pues, privatizar la mayor parte del parque inmobiliario, excluyendo sólo las viviendas que se encuentren en el interior de instalaciones militares, en zonas consideradas de seguridad u otras que por razones estratégicas deban permanecer en Defensa. Se insiste en que las viviendas ocupadas se venderán a sus propios usuarios, pero ahora se indica que el precio será el 50%

del valor real de mercado establecido en una tasación realizada por una entidad bancaria inscrita en el Banco de España. Se seguirá manteniendo el derecho del usuario que no esté interesado en la compra de permanecer en la vivienda, con las mismas condiciones que disfrutaba, hasta su fallecimiento (*RED*, n.º 24, 1998). Las vacías se venderán por concurso entre el personal de Defensa, calculándose el precio por sistema similar a las ocupadas y estableciéndose un baremo para la adjudicación.

Las anteriores propuestas se regularán en 1999¹⁸, con lo que se entraría en la tercera etapa de la política de viviendas militares, que se adapta ya de forma clara a las nuevas circunstancias de un ejército profesional y de menor entidad numérica. La Ley contempla compensaciones económicas por cambio de destino y ayudas para el acceso a la propiedad. Pero lo importante es que su texto muestra claramente la intención de racionalizar el parque de viviendas militares, para lo cual establece normas precisas de enajenación que traducen los planteamientos formulados desde 1998. Las disposiciones precisan que las viviendas adquiridas no podrán venderse en tres años, plazo que debe entenderse para evitar negocios especulativos. La idea es enajenar todas las viviendas que no se consideren de interés como apoyo a la movilidad geográfica de los militares, ni por cuestiones logísticas. La Ley de 1999 reconocerá el derecho a la ocupación indefinida de sus ocupantes/inquilinos, sean o no militares, estén o no en activo, siempre que sea su residencia habitual, en el intento de aminorar las tensiones creadas desde 1990.

Su aplicación tiene sin duda resultados. En el año 2000 el patrimonio del INVIFAS en España está entorno a las 40.000 ó 45.000 viviendas y entre ese año y el 2005 se enajenarán 37.000 viviendas, de las que 31.000 se ofrecerán a los usuarios y las 6.000 desocupadas al personal civil y militar del Ministerio de Defensa (*RED*, n.º 171, 2002). No obstante, en el año 2002 se señala que la privatización afectará a 40.000 viviendas, manteniendo Defensa la titularidad de 4.500, que corresponden a las de Ceuta y Melilla, las localizadas en bases o acuartelamientos,

¹⁸ Ley 26/1999, de 9 de julio, sobre medidas de movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas y en el Real Decreto 991/2000, de 2 de junio (modificado por el Real Decreto 1329/2000), que la desarrolla.

las vinculadas a cargos concretos y otras que se consideran afectan a la seguridad (*Boletín del INVIFAS*, n.º 1, 2002).

Poco se puede concretar del proceso de privatización de estos últimos años, salvo las dispersas consideraciones que aparecen en la *Revista Española de Defensa* y en los boletines a los que se ha tenido acceso¹⁹. Ambas fuentes muestran satisfacción por los resultados de las disposiciones de 1999 y 2000. Parece, pues, que son muchos los militares que se han beneficiado de las medidas de apoyo, es decir, los que reciben compensación económica, son adjudicatarios en régimen de arrendamiento especial o reciben ayudas para la compra de vivienda. Por otra parte, la respuesta a la venta de casas se considera igualmente positiva, pues la aceptación para las ocupadas ha sido del 81,28%, mientras que para las desocupadas enajenadas por concurso alcanza el 98,25 (*Boletín del INVIFAS*, n.º 1, 2002).

El único tema que parece empañar los resultados tiene que ver con las dificultades por cuestiones administrativas o legales para vender algunos inmuebles. Así, las viviendas unifamiliares de las colonias militares presentan una situación muy especial con problemas claros para su transmisión. La incompleta información registral y la mala definida edificabilidad, dificulta la regularización jurídica y patrimonial de estas viviendas, por lo que de momento se mantienen adscritas al INVIFAS. Este organismo está realizando un estudio minucioso para ver cuál puede ser el procedimiento de privatización en estos casos (*Boletín del INVIFAS*, n.º 6, 2003).

La valoración tan positiva de Defensa contrasta, no obstante, con la opinión de algunos de los afectados que consideran que el tratamiento dado a la vivienda militar debería haber sido parecido a lo realizado por otras instituciones públicas, como podría ser el caso del IVIMA, que tasan las viviendas ajustándose a la categoría de protección oficial y contabilizando los derechos de usufructo de los habitantes y estableciendo precios mucho más bajos. No se puede ocultar que la coincidencia del proceso con el *boom*

inmobiliario determina que el valor de los inmuebles sea alto, especialmente en ciudades como Madrid, pero enormemente atractivo para sus ocupantes y descendientes, lo que explica el alto grado de aceptación, en la medida que tres años es un plazo muy corto que no resta apenas atractivo a la compra. En este sentido, es interesante pensar que en las viviendas de protección oficial la venta no puede realizarse hasta pasados 15 años.

De hecho el proceso de privatización de la vivienda, además de servir para racionalizar la atención a las necesidades de vivienda de los militares en activo, que sólo ocupaban 17.000 de las más de 40.000 viviendas en 1998 (*Diario del Negocio Inmobiliario*, 12 de abril de 1999), reducir gastos de Defensa y adecuar la política al nuevo contexto del ejército, se aprovecha, como sucede con la reconversión de otros patrimonios inmobiliarios, para obtener ingresos importantes. Así, en 1999 se estima que las enajenaciones van a proporcionar cerca de 200.000 millones de pesetas (*El País*, 22 de mayo de 1998 y 3 de marzo de 1999).

Todo el proceso comentado puede aplicarse a la Comunidad de Madrid. Según la Memoria de la V Legislatura (1993-1996) del Ministerio de Defensa (*El País*, 22 de mayo de 1998) en las delegaciones del INVIFAS de Madrid y Alcalá de Henares se contabilizan 13.725 viviendas, de las que 12.563 se encuentran en la capital y 1.162 en Alcalá. Es decir, antes de que se inicie el proceso más intenso de privatización, al menos el 31% del total de las viviendas militares se localizan en la Comunidad. Desde el inicio del proceso de ventas ajustado a la última normativa, los datos para Madrid y España desde septiembre de 2000 a enero de 2003 son los que muestra la FIG. 8.

Al margen de la escasa coincidencia de las cifras acerca de la vivienda militar en Madrid —los datos oscilan entre las 13.500 y las 12.000— el cuadro pone de manifiesto la importancia cuantitativa de la Comunidad también en este tipo de patrimonio, importancia que sería mucho más evidente si se pudiese disponer de los precios pagados en las ventas en cada tipo de adjudicación.

¹⁹ Al no haber podido conseguir por parte del INVIFAS ninguna información sobre el proceso de ventas en la Comunidad de Madrid, somos conscientes de las deficiencias de esta parte de la investigación, para la que son imprescindibles datos cuantitativos rigurosos y fiables de la dinámica y rasgos de las

ventas de las viviendas a los que no hemos tenido acceso. Las cifras que comentamos provienen, en su mayor parte, de los boletines del INVIFAS, números 1 al 7, publicados entre enero de 2002 y julio de 2003.

FIG. 8. Tipos de transferencias de las viviendas militares entre 2000 y 2003

| Total de viviendas | Viviendas ofrecidas | Viviendas de adjudicación directa | Viviendas adjudicadas por concurso | Viviendas restantes ocupadas | Viviendas restantes vacías |
|---|---------------------|-----------------------------------|------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| España | 11.841 | 9.892 | 1.949 | 17.473 | 4.129 |
| Comunidad de Madrid | 4.372 | 4.127 | 245 | 7.290 | 605 |
| Porcentaje Comunidad de Madrid sobre el total | 36,92 | 41,72 | 12,57 | 41,72 | 14,65 |

Fuente: Boletín Informativo del INVIFAS, núm. 5, de enero de 2003.

4.2. La cesión de centros educativos y hospitales

El patrimonio militar incorporaba tradicionalmente edificios orientados a cubrir las necesidades educativas y sanitarias del personal del ejército y de sus familiares. Su mantenimiento, que representa un coste elevado, se ha cuestionado en los últimos años, en relación con la reducción numérica de los efectivos militares y con los cambios de política del Ministerio de Defensa. El proceso de reconversión de estos equipamientos está siendo muy diferente al tenido con el resto del patrimonio militar.

Dentro de la categoría de centros educativos se encuentran tanto los establecimientos destinados a la formación de oficiales y suboficiales, es decir, las academias, los centros de instrucción y las escuelas superiores, como los colegios, institutos y residencias de estudiantes, donde estudian y/o residen familiares del personal militar (FIG. 9).

Pero no todos los centros educativos propiedad de Defensa en 1980 en la Comunidad de Madrid han sido reconvertidos. No lo han sido las instalaciones de educación militar, como es el caso de las academias, centros de instrucción y escuelas militares. De las siete existentes, todas se encuentran localizadas en el

municipio de Madrid, excepto la Academia de Ingenieros de El Palancar que, emplazada en una extensa finca de 2.208 has, en Hoyo de Manzanares, aporta la mayor parte de la extensión correspondiente a esta categoría. La mayoría de estos recintos mantienen hasta hoy el uso y forman parte del patrimonio militar. Sólo se han detectado las desafectaciones de dos parcelas. La primera, de 1.460 m² y vinculada al recinto de Hoyo, fue puesta a disposición del GIED a finales de 2001 y salió a subasta en tres ocasiones durante 2003 por falta de postor. La segunda, de 17.564 m², pertenece a la finca de la Academia Militar de Tierra, localizada en la carretera de Andalucía.

Sí se reconvierten, por el contrario, colegios e institutos de propiedad militar. Por la firma, el 6 de septiembre de 2001, de un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid se autoriza a la Comunidad el uso para fines docentes no universitarios dos institutos y cinco colegios. Ello implica que desde entonces el Ministerio de Defensa sólo administra y gestiona tres colegios en Madrid, además de las cuatro residencias de estudiantes que cubren las necesidades de alojamiento de hijos de militares destinados fuera de la capital, pero que cursan estudios en Madrid.

FIG. 9. Centros educativos militares en la Comunidad de Madrid en 1980

| Tipo de centros | Número | Superficie (m ²) |
|--|-----------|------------------------------|
| Academias, centros de instrucción y escuelas militares | 7 | 22.083.528 |
| Colegios e institutos | 10 | 118.554 |
| Residencias de estudiantes | 4 | 41.200 |
| Total | 21 | 22.243.282 |

Fuente: Inventario de elaboración propia.

En el Convenio se indica que la autorización no implica «limitación alguna en la afectación al Ministerio de Defensa sobre estas propiedades», estableciéndose un plazo máximo de 99 años y especificándose que el acuerdo «estará siempre supeditado a las necesidades de la defensa nacional». De esta manera buena parte del patrimonio del ejército destinado a la enseñanza no universitaria se incorpora a la red de centros públicos de la Comunidad de Madrid. Ahora bien, se garantiza cierta prioridad en el régimen de admisión a los hijos de personal militar y se obliga a la Comunidad a disponer de plazas para su incorporación una vez iniciado el curso escolar cuando se justifique por traslado. Defensa consigue así que se cubran las necesidades educativas de los hijos de los militares, sin asumir los gastos de funcionamiento ni perder la titularidad de las propiedades.

En el caso de los hospitales, los cambios se han prolongado más en el tiempo y la situación actual es diversa, compleja y, en algunos casos polémica. A finales de los años sesenta la red de hospitales del ejército, en la entonces provincia de Madrid, estaba compuesta por ocho centros, la mitad de ellos en la capital y los otros repartidos por cuatro términos municipales. Hoy, sólo uno de los hospitales madrileños funciona como tal, el Gómez Ulla, en Carabanchel, lo que da cuenta del proceso muy rotundo de reducción de la función orientada a cubrir las necesidades sanitarias de las fuerzas armadas (FIG. 10).

Conviene tener en cuenta que las instalaciones ubicadas en la sierra de

Madrid, como son el Sanatorio del Ejército del Aire, de Navacerrada, la Clínica de la Marina, en Los Molinos, y el Hospital de Guadarrama, surgen especializadas en enfermedades respiratorias, más en concreto como centros de antituberculosos, pero que perdieron su sentido hace décadas. Aunque sus trayectorias son diferentes, en su reconversión conservan los recintos y edificaciones originales. El Sanatorio de Navacerrada fue cedido hace más de veinte años a la Comunidad de Madrid que lo adaptó para utilizarlo como hospital de disminuidos psíquicos. Tras permanecer cerrado unos años, la Comunidad, de acuerdo con el Ayuntamiento, está acondicionando el recinto para instalar la Escuela Oficial de Hostelería. De momento se han construido dos nuevas edificaciones de pequeño tamaño sin que la rehabilitación del antiguo edificio haya comenzado.

El caso más interesante, por su actualidad y la polémica que suscita, es, sin duda, la Clínica de Los Molinos. Sus edificios, de buena arquitectura y en aparente buen estado de conservación, se sitúan sobre una finca de casi 70.000 m² muy cuidada y en un entorno de calidad ambiental indiscutible. El Ayuntamiento de Los Molinos cedió, en los años cuarenta, a Defensa suelo para la construcción de un hospital de antituberculosos, que se transformó con el tiempo en una clínica neumológica y otra geriátrica. Cuando Defensa manifiesta su intención de cerrar y vender estas instalaciones, el ayuntamiento reclama la

FIG. 10. La red sanitaria militar en la Comunidad de Madrid

| Centros en 1970 | Localización | Situación actual | m ² |
|---|-----------------------|--|----------------|
| Hospital Militar | Alcalá de Henares | Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales | 10.500 |
| Sanatorio (Ejército de Tierra) | Guadarrama | Residencia militar de la tercera edad | 50.173 |
| Sanatorio (Ejército del Aire) | Navacerrada | Escuela de Hostelería de la CAM | 18.000 |
| Clínica de la Marina | Los Molinos | Cerrado desde el 2001 | 68.646 |
| Hospital Generalísimo | Madrid (Moncloa) | Cerrado desde el 2001 | 12.598 |
| Policlínica Naval Nuestra Señora del Carmen | Madrid (Arturo Soria) | Cerrada desde el 2001 | 5.205 |
| Hospital Central del Aire | Madrid (Arturo Soria) | Demolido en 2004. En construcción el Hospital Central de Defensa | 36.515 |
| Hospital Gómez Ulla | Madrid (Carabanchel) | En funcionamiento | 261.464 |

Fuente: Inventario de elaboración propia.

propiedad, entablándose una disputa fundamentada en la dispar interpretación de la escritura de 1943 (*El País*, 20 de junio de 2001, 13 de septiembre de 2002 y 9 de diciembre de 2002). El recinto, de casi 7 has y con superficie construida de 10.000 m², ha salido dos veces a subasta durante 2002, subastas impugnadas por el ayuntamiento que, al igual que los vecinos del término, exigen la reversión de los terrenos al patrimonio municipal o su integración en la red regional de hospitales de la Comunidad de Madrid, solución esta última que parece haber negociado Defensa sin éxito (EUROPA PRESS, 18 de mayo de 2002).

De las instalaciones de la sierra madrileña, sólo en el caso del Hospital de Guadarrama, transformado hace unos diez años en clínica geriátrica para cubrir las necesidades de residencias de la tercera edad de los militares jubilados y de sus familiares, permanece Defensa como titular y administrador.

Por otra parte, la reforma de la sanidad militar planteada en 2000 (*Revista Española de Defensa*, n.º 154, 2000) y regulada por la Instrucción 154/2002, de 3 de julio, tiene por objeto reducir a seis los catorce hospitales militares del conjunto de la península. Se pretende la transferencia a la sanidad pública o la enajenación a entidades privadas de ocho de ellos, y racionalizar y modernizar las instalaciones de los seis restantes. La intención de Defensa es transferir las instalaciones a las Comunidades Autónomas y, sólo si esto no se consigue, venderlas a entidades privadas, pero manteniendo la función sanitaria y los empleos.

En el caso concreto de Madrid, debe entenderse como el final de un proceso iniciado ya en los sesenta, con la reconversión del Hospital Militar de Alcalá de Henares en Facultad de Económicas, y con la cesión en los ochenta del Hospital de Navacerrada a la Comunidad. Pero sin duda la reforma de 2000 es de mucha mayor envergadura, pues significa el cierre de tres de los cuatro hospitales del municipio de Madrid, amén de la Clínica de Los Molinos ya comentada. Todo ello despierta un intenso debate en la prensa, lógico si tenemos en

cuenta que en el momento de plantearse esta reforma los hospitales militares disponen de 2.500 camas y dan trabajo a 3.500 personas (*El Mundo*, 18 de septiembre de 2001). En efecto, tras el verano de 2001 se cierran en el término de Madrid la Policlínica Naval, el Hospital del Generalísimo Franco y el Hospital del Aire, manteniéndose en funcionamiento exclusivamente el Gómez Ulla, con carácter provisional para cubrir las necesidades de los militares mientras se construye el Hospital Central de Defensa.

Defensa pretende seguir desprendiéndose de los otros tres hospitales capitalinos, lo que ha desatado inicialmente una polémica en la medida que los partidos políticos de la oposición, las centrales sindicales de UGT y CCOO consideran que deben integrarse en la red pública de hospitales de la Comunidad de Madrid, con el fin de paliar la escasez de camas en algunas zonas de la ciudad. Así pues, el proceso de reconversión no ha culminado. Están avanzadas las negociaciones con la Comunidad de Madrid relativas al Hospital de Generalísimo²⁰. Sin embargo, pese a las reclamaciones de los vecinos de Carabanchel²¹ y de la Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública, en Madrid, la Consejería de Sanidad es reticente a asumir esta instalación que requeriría una costosa inversión dadas sus deficiencias. Y parece que tampoco se avanza en la transferencia de la Policlínica Naval de Arturo Soria, que Defensa pretende enajenar.

Para terminar, cabe decir que la idea del Ministerio es construir un nuevo hospital en el solar hasta ahora ocupado por el Hospital del Aire, demolido en enero de 2004, y que será el único que tendrá Defensa en Madrid. Cubrirá las necesidades de los militares allí destinados y de los profesionales de otras regiones que requieran atención especializada. Se concibe como un «hospital polivalente y moderno con capacidad asistencial, pericial y docente, más acorde con las exigencias reales de unas Fuerzas Armadas totalmente profesionales y, por tanto, más reducida», autorizando el Consejo de Ministros, el 13 de febrero de 2004, una inversión de casi 85 millones de euros (*El Mundo*, 18 de septiembre de 2001).

²⁰ En noticia de *El País*, 9 de diciembre de 2002, se informa que la Comunidad ofrece a Defensa el valor catastral de la instalación, mientras que ésta reclama el doble para transferir el hospital a la Red Regional de Hospitales públicos.

²¹ El 20 de agosto de 2003 la Federación de Asociaciones de vecinos de Madrid reclama el uso público del Gómez Ulla, respondiendo a las necesidades de los vecinos de Carabanchel y Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- AISPICUA TURRIÓN, J. (1987): «El espacio militar en Madrid: orígenes y evolución (siglos XVI al XX)», *Revista de Historia Militar*, núm. 31, pp. 179-187.
- DUBOIS-MAURY, J. (1998): «Impacts urbains des restructurations de l'appareil militaire en France», *Annales de Geographie*, núm. 599, pp. 89-97.
- ESPINOSA BALLESTERO, C. (1987): *Las promociones de vivienda militar en el municipio de Madrid*, Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, 90 pp. (mecanografiado).
- FERNÁNDEZ-PIÑEYRO, E. (1995): *Régimen jurídico de bienes inmuebles militares*, Ministerio de Defensa, Madrid.
- MAS HERNÁNDEZ, R. (2003): *La presencia militar en las ciudades. Orígenes y desarrollo del espacio urbano militar en España*, Los Libros de la Catarata, UAM, Madrid.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2000): *Libro Blanco de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid.
- MURO MORALES, J. I. (1990): «Las transformaciones en los usos de las propiedades militares en España», *Finisterra*, XXV, pp. 161-198.
- REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA (1989-2003).

eure
 REVISTA
 LATINOAMERICANA
 DE ESTUDIOS URBANO
 REGIONALES

Vol. XXX, N° 91
 Diciembre 2004

Director:
 Carlos A. de Mattos

Comité Editorial:
 Pablo Allard
 Federico Arenas
 Oscar Fúgueroa
 Lucia Damment
 Alfredo Rodríguez
 Claudia Rodríguez Seeger
 Francisco Sabatini

Editor:
 Diego Campus

Secretaria:
 Mónica Rojas

Fotografía cubierta:
 Carlos de Mattos

EURE es indexada por
 HAPI, PAIS, CLASE,
 Current Contents Social
 & Behavioral Sciences
 (ISI), Social Sciences
 Citation Index (ISI),
 Sociological Abstracts,
 Elsevier GEO Abstracts y
 RedAlyc.

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 Sierraña

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 Sugrañes

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 Damment

Misceláneos

Concentración empresarial 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 Pérez

Gonzalo Cáceres y Francisco Sabatini (eds.), Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial

Francisco 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

Las zonas verdes como factor de calidad de vida en las ciudades

Francisco GÓMEZ LOPERA

Dr. Arquitecto, Universidad Politécnica de Valencia.

RESUMEN: En este trabajo, tras una amplia reflexión sobre el papel de las zonas verdes en la ciudad, se resume la metodología empleada y el plan de acción para la verificación del papel que juegan las «zonas verdes» en el confort de la ciudad de Valencia, tomada como prototipo de ciudad mediterránea. Partiendo de un análisis de la situación climatológica de la ciudad, se investiga el comportamiento de varios «índices de confort», conocidos internacionalmente, en una serie de distritos de esta ciudad que se consideran característicos y, en su conjunto, definen el comportamiento urbano. Se ha conseguido formular algunos de estos índices de confort en función de las zonas verdes y posteriormente, se consigue conocer la dimensión de estas zonas verdes, en cada distrito, para que teóricamente puedan ser considerados confortables. Esta metodología se considera válida como herramienta de quienes planifican las grandes ciudades, en el diseño de las zonas verdes.

DESCRIPTORES: Zonas verdes. Planeamiento urbano. Confort. Valencia (España).

1. CALIDAD DE VIDA EN LAS CIUDADES

Hace pocos años (1996) y con gran impacto a nivel mundial, se celebró en Estambul un Congreso Mundial, el segundo... HABITAT II, sobre los asentamientos humanos; uno de los aspectos que se tocaron en casi todas las comunicaciones fue el que ahora nos interesa: «la calidad de vida en las ciudades»; nosotros tomamos este concepto como punto de partida para nuestras reflexiones y lo vamos a hacer con alguno de los textos que presentó la delegación española; concretamente, refiriéndose a «calidad urbana y calidad de vida», se decía:

«Para que se cubran las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, respecto a la

habitabilidad de la ciudad, es aconsejable que se oriente el diseño, la gestión y el mantenimiento de los sistemas urbanos, de modo que se proteja la salud pública, se fomente el contacto, el intercambio y la comunicación (...) los espacios verdes, los equipamientos, los servicios y los transportes públicos han de ser accesibles, han de estar a una distancia-tiempo mínima para vencer la distancia psicológica que todos tenemos y que, de lo contrario, no facilita su uso (...).

La esencia de la ciudad es el contacto personal. La ciudad es, en consecuencia y sobre todo, de la persona que va a pie. Los viajes a pie, en bicicleta o en transporte público son los medios que pueden reducir drásticamente el estrés ambiental provocado por los vehículos privados, lo que potenciará el contacto y la comunicación en el espacio público. A la vez que se reduce el estrés ambiental se puede mejorar, en nuestras ciudades, el paisaje urbano, ya sea en la vía pública como en las fachadas del parque

edificado, generando un entorno propicio y de calidad.

La mejora de la calidad ambiental incide de manera precisa en varios de los aspectos que conforman la calidad de vida de los ciudadanos, en primer lugar sobre el estrés ambiental y en concreto sobre la contaminación atmosférica, el ruido, la contaminación visual y la seguridad viaria; en segundo lugar permite aumentar las relaciones interpersonales, pues la calle (pasear) se convierte en un lugar idóneo para el contacto, el ocio y el tiempo libre para todos, sin importar edad o condición. Ese espacio público de calidad se revela también como un escenario para el desarrollo de diversos acontecimientos de participación social.»

Algunos de los ponentes del documento citado, advierten que la calidad de vida, como concepto, es de definición imprecisa y la mayoría de investigadores están de acuerdo en que no existe una teoría única que defina y explique el fenómeno. El término «calidad de vida» remite a una evaluación de la experiencia que de su propia vida tienen los sujetos. Tal «evaluación» no es un acto de razón, sino más bien un sentimiento. Lo que mejor designa la «calidad de vida» es la «calidad de la vivencia que de la vida tienen los sujetos».

Analizar la «calidad de vida» de una sociedad significa analizar las experiencias subjetivas de los individuos que la integran y que tienen de su existencia en la mencionada sociedad. Exige, en consecuencia, conocer cómo viven los sujetos, sus condiciones objetivas de existencia y qué expectativas de transformación de estas condiciones desean, y evaluar el grado de satisfacción que se consigue.

Pero además, en la valoración de este componente subjetivo esencial, entran en juego una serie de elementos en principio relacionados con las necesidades del individuo, pero que van tomando, cada vez más, un matiz social y comunitario. Hablar de calidad de vida como una referencia compleja al bienestar, nos acerca indefectiblemente a la misma definición de salud que la OMS ha propuesto: «No sólo la ausencia de enfermedad o padecimiento, sino también el estado de bienestar físico, mental y social».

Con estas perspectivas nos disponemos a analizar, brevemente, la ciudad actual, la

ciudad donde vivimos, para averiguar sus carencias y tratar de averiguar aquello que los ciudadanos echan de menos, o realmente necesitan, e investigar las posibilidades de un conocimiento objetivo del bienestar urbano para ver si se puede ajustar con el bienestar subjetivo que los ciudadanos dicen sentir o carecer.

Sin excedernos en catastrofismos, vamos a considerar serenamente que la ciudad actual es un hecho que preocupa, desde hace tiempo, a planificadores, políticos y ecólogos, por el simple hecho de la escala, de la dimensión que está adquiriendo y los problemas que ello engendra.

Si nos referimos a la tasa de urbanización de la población mundial, esta era en 1800 de sólo un 3,4%. Un siglo después era de un 13,6%. En la actualidad un 45% de la población mundial vive en áreas urbanas y es previsible que el año 2005 se supere ampliamente el 50%. La tendencia tiene un carácter vertiginoso, ya que el año 2000 los urbanitas han pasado a ser casi el doble que en 1986 y en el 2005 la cifra será cuatro

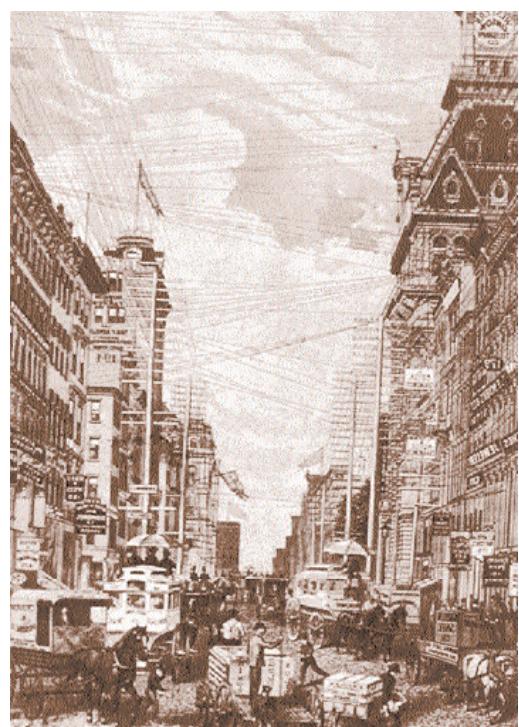


FIG. 1. Litografía de J. J. Foberty, Sir Arthur Belton, Terraplen, 1880. Los comercios pagaron porque figuraran sus nombres

Fuente: BRIGGS (1990).



FIG. 2. Birmingham Raiway Colection, The Ney York Historical Society, 1839. Brooway para tren entre Londres y Birmingham, 19 de junio de 1837

Fuente: BRIGGS (1990).

veces mayor. Así pues, en el año 2025, más de las tres quintas partes de la población mundial vivirá en zonas urbanas (5.200 millones de personas) (GIRARDET, 2003).

En la actualidad, y por poner un ejemplo que podemos asimilar; en nuestro país, la mitad de la población vive en las 18 áreas metropolitanas más desarrolladas, y un tercio lo hace en las cinco áreas metropolitanas más importantes: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao.

Sin embargo, este crecimiento en las ciudades, a nivel mundial, se está realizando según una antigua ley urbanística, que los problemas urbanos progresan en proporción mucho más elevada que el crecimiento demográfico de las poblaciones.

En efecto, el progreso acelerado, que se inició con la Revolución Industrial y que nos ha llevado a la era de las grandes concentraciones urbanas, está mostrando una serie de flecos que nos hacen dudar de su benignidad.

2. LA NATURALEZA Y LA CIUDAD

En efecto, la ciudad ha crecido pero no se ha mantenido una proporción equilibrada entre áreas libres y áreas edificadas por lo que se ha llegado a una gran contradicción: la carencia de áreas y zonas verdes en la ciudad es extraordinaria; cuando constituyen las mayores necesidades de los habitantes de esta. En uno de los trabajos de obligada referencia, sobre el estudio de «La calidad de vida en las ciudades» (MOPU, 1982) se

destaca la importancia de las zonas verdes por la respuesta a una encuesta ciudadana sobre los espacios públicos de mayor interés (FIG. 3). A pesar de la antigüedad de este estudio no se ha realizado posteriormente ninguno de tanto impacto social.

FIG. 3. Urgencia en la resolución de equipamientos y servicios

| Servicios | Nºm. orden | Porcentaje |
|------------------------------|------------|------------|
| Jardines | 1.º | 63,9 |
| Espacios para juego de niños | 2.º | 51,1 |
| Ambulatorios | 3.º | 49,1 |
| Centros de ancianos | 4.º | 40,0 |
| Mercados | 5.º | 31,8 |
| Recreo de jóvenes | 6.º | 28,0 |
| Guarderías | 7.º | 24,0 |

Fuente: MOPU (1982).

La actualidad de este tema se percibe en la presencia de las zonas verdes como parámetro de sostenibilidad en las distintas relaciones de indicadores que, a nivel mundial, se están realizando; de todos ellos destacamos la Primera generación de Indicadores Comunes Europeos, elaborado por el Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano, de la Dirección General de Medio Ambiente de la UE. Según este Informe Técnico, la existencia de zonas verdes públicas figura entre los cinco indicadores principales obligatorios para la sostenibilidad de las ciudades europeas (EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT, 2001).

Pero las zonas verdes, que han estado presentes en la ciudad desde sus inicios, han sido en este siglo cuando más se han olvidado. Lamentablemente, el Movimiento Moderno se preocupó muy poco por los espacios verdes, en sus realizaciones el verde prácticamente no existió; basta ver el resultado de las urbanizaciones periféricas de cualquiera de nuestras ciudades (FIG. 4).

Esto a pesar de que a su iniciador, el arquitecto francés Le Corbusier, se le atribuyan expresiones como la siguiente:

«Hoy es vital para el hombre reencontrar la doble amistad perdida del azul del cielo y el verde del árbol.»



FIG. 4. Grupo de viviendas en la periferia de la ciudad de Tenerife

Fuente: Autor.

y de que la Carta de Atenas, propusiera entre uno de sus cuatro fines, para la ciudad, el *recrearse*. Sin embargo, lo que en realidad se estaba consagrando era un tipo de ciudad vertical con zonas verdes, una revolución en el concepto que se tenía hasta entonces de ciudad.

«Lo que se proponía era un planteamiento racionalista de la ciudad, que equivalía a sumergir ésta en el campo y disponer de una serie de zonas verdes; en realidad se llegaría a un concepto deshumanizado de la convivencia, ya que desaparecería el entorno urbano. Se olvidaba que el hombre no es sólo un ser que vive en edificios, sino que necesita un entorno, unos espacios convivenciales. La calle no era sólo un sitio por donde pasaban los vehículos o la gente para trasladarse de un lugar a otro, sino donde se convivía realmente.» (NIEMEYER, 1985)

Desde hace años este modelo ha entrado en crisis y ha sido esta crisis profunda de la ciudad, del urbanismo actual, con sus extraordinarios cotas de degradación, quien nos ha obligado a pensar en el valor que tienen los elementos naturales presentes en las áreas urbanas. En los últimos años, al no encontrarlo en la ciudad, miles de personas se han lanzado a explorar los hábitats y espacios naturales del entorno inmediato.

¿Cómo ha podido ocurrir esto?, porque nada hay más adaptable que el hombre:

«Los seres vivos están continuamente adaptándose al ambiente físico que los rodea. Dependen de él inmediatamente. De este hecho habría que sacar un argumento más en pro de la modificación sustancial del actual «hábitat»

humano, que resulta fuertemente negativo y antinatural; en caso contrario, cabría esperar una adaptación imprevisible de la especie al ambiente hostil.»

«La huella de la naturaleza sobre el hombre es la del sosiego; en este orden de ideas, llevar a la ciudad, donde está más ausente, la equilibrada unidad de la Naturaleza viva, puede ser uno de los difíciles y hondos objetivos de la planificación, superando el desorden y la incoherencia de los núcleos vegetales que existen o se crean dentro y alrededor de la ciudad.» (LÓPEZ LILLO & *al.*, 1969)

Hemos hablado de sosiego, este es un punto crucial de la vegetación frente a su enemigo en la lucha por el espacio, el vehículo privado... vale la pena recordar, a este propósito unas frases recogidas de la presentación de un libro:

«Aunque ya ni se diga, los árboles fueron hechos antes que los hombres... Aunque es verdad que se pensó, la razón por la que fueron hechos antes no fue para que los hombres tuvieran sustento... que lo tuvieron. Ni fue, aunque se dice, para hacerlos más fuertes...

Ni para que respiraran mejor... Realmente hubo una razón, el hombre necesitaba que le hablaran de paz, que le dieran ejemplo de paz. Lo necesitó desde el primer día de la creación... y aún hoy sigue necesitándolo. El árbol le habló de paz al hombre... Serio, estable, generoso, flexible, vigilante, desnudo, callado (a veces rumoroso), fecundo hasta que desaparece... el árbol nació para interpretar este mensaje de amor. Y todavía no se ha encontrado mejor interprete.» (NIETO, 1991)

La vegetación en la ciudad, no sólo tiene una función ornamental (que la tiene), sino que tiene un papel regulador de la agresión ambiental: retiene las aguas atmosféricas, contribuye a la evapotranspiración, constituye un filtro contra la contaminación y representa un excelente regulador del intercambio de aire, calor y humedad con el entorno urbano; habría que hablar también del papel perceptual-paisajístico; desde antiguo se ha hablado de la necesidad psicológica del habitante de la ciudad por acercarse a la naturaleza, siendo conocidos

los efectos terapéuticos: disminución de la tensión, de la fatiga y tantos otros aspectos que la OMS, y otros muchos autores han destacado (FIGS. 5 y 6).



FIG. 5. Central Park, Nueva York

Fuente: Autor.



FIG. 6. Parque de Joan Miró, Barcelona

Fuente: Autor.

Hoy más que nunca está claro el insustituible papel ecológico del verde urbano frente a la simple proliferación de espacios abiertos (plazas pavimentadas, grandes avenidas), que esponjan la trama urbana pero no cubren las necesidades citadas.

El árbol empieza a ser una pieza insustituible del entramado de la ciudad y con una función capital en el espacio urbano:

«El árbol, considerado “arquetipo de la naturaleza”, se ha hecho insustituible en las calles urbanas, como único elemento vivo en el desierto de asfalto y hormigón. El árbol es el “otro” ser vivo que está en nuestro espacio experimentado; su espacio y el nuestro coinciden y se confunden.» (LÓPEZ LILLO & *al.*, 1969)

Es un hecho que las legislaciones hablan de dotaciones necesarias y las

recomendaciones internacionales amplían esos estándares. El libro del Medio Ambiente Urbano es contundente con los planes verdes y la crítica a los sistemas de planeamiento actuales que favorecen el uso y abuso del vehículo privado como única alternativa a las demandas individuales de movilidad.

En definitiva, el sistema de espacios verdes en ciudad y su planificación interaccionan con el sistema de microclima urbano y con aspectos psicológicos ambientales, de gran importancia para el habitante de la ciudad, como es el medio ambiente urbano, el confort y, en definitiva, la calidad de vida que pueden llegar a tener los ciudadanos.

La infraestructura verde de las ciudades, podríamos concluir, es la única que da respuesta a ciertas necesidades de convivencia, agrupación y socialización de distintos grupos humanos que habitan las urbes, cumpliendo, por tanto, una importante función social que llega a ser de interés incluso en la reafirmación de la integridad de la persona en cuanto facilita su unión con el pasado (jardines de origen histórico, acompañamiento verde en zonas monumentales) o lo que es lo mismo, facilita la ubicación de la persona en un orden cultural, pero también en un orden natural gracias a la conexión de la sucesión temporal de los aspectos biológicos (paso de las estaciones, temperaturas, longitudes del período diario de luz) con estos espacios vivos. Los usuarios de parques y jardines, y más concretamente los niños, ancianos y otros elementos de la población inactiva, encuentran en las zonas verdes la satisfacción de una demandas concretas que tienen que ver sobre todo con lo lúdico y el descanso, beneficiándose, al mismo tiempo, de todo el resto de efectos favorables que otorgan estos espacios. Otros grupos de la población se sirven de los espacios verdes de distinta manera, más dinámica como es el paseo, la práctica de deportes, la lectura, la tertulia, etc. (BALLESTER, 2003).

3. CIUDAD Y ZONAS VERDES: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

3.1. Pasado de la jardinería urbana

Más que una historia de la jardinería, vamos a considerar la impronta que ésta ha

sufrido desde que está ligada al urbanismo. Desde finales del siglo XVIII, y hasta la primera guerra mundial entrado ya el siglo XX, se produce un cambio espectacular en la historia del hombre y de la civilización.

Efectivamente, hacia 1850 nace la ciencia urbanística como necesidad de resolver, fundamentalmente, dos problemas: la higiene de la ciudad y la especulación del suelo. Esta revolución urbana habría de ejercer su influencia sobre el planteamiento de los jardines y parques en cuanto a su composición y a sus funciones.

La presión de la población despertará el sentimiento de necesidad de espacios verdes, que sirvan de base para el reposo y expansión de los ciudadanos. Al mismo tiempo, esta necesidad de espacios libres coincide con la disminución de los jardines privados, iniciada a finales del siglo XVIII, como consecuencia de la dispersión de las grandes fortunas, originada en las revoluciones y guerras desarrolladas en esa época.

Puede decirse, por tanto, que a lo largo de ese siglo se va imponiendo la función pública de los grandes parques como elemento favorecedor de la higiene y el saneamiento, disminuidos a consecuencia de la densificación de las ciudades.



FIG. 7. Central Park, Nueva York

Fuente: Autor.

Es el momento en que se crean los grandes parques como: Hyde Park y Regent's Park, en Londres; el Bois de Boulogne y el Bois de Vincennes, en París; también es la época de Central Park, de Nueva York; en España el más representativo de este siglo es un nuevo parque madrileño, denominado en su origen como Jardín del Buen Retiro.

Ya en el siglo actual, el asentamiento de esta primera etapa de la civilización industrial produce, de forma indirecta, un fenómeno secundario que habrá de adquirir en el transcurso del siglo XX preponderancia insospechada. Nos referimos al éxodo de los habitantes del campo hacia la ciudad, atraídos por una falsa imagen del bienestar que se puede conseguir en esta, por el abanico de posibilidades que ofrece la nueva era industrial.

Esta situación de explosión de la nueva situación urbana ha inducido una rectificación general en el planteamiento de las funciones a desarrollar por los espacios libres. Los parques y jardines del siglo XX varían su escala funcional al incrementarse de forma radical todo el contexto de la ciudad.

Sin embargo, y esto es importante, los parques y jardines de las nuevas concepciones compositivas de la ciudad no pueden analizarse como elementos independientes, ya que su consideración debe tener en cuenta no sólo el cambio producido en la escala urbana, sino también el carácter de aquellas que consideran la ciudad como un conjunto de elementos, sistemas y funciones entrelazados. «En este marco concreto es donde debe contemplarse la evolución de los espacios libres como uno de los sistemas que conforman la ciudad» (RODRÍGUEZ AVIAL, 1982).

3.2. Presente de los espacios verdes en la ciudad

Al iniciarse el segundo cuarto de siglo se van a realizar los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna. El IV de estos congresos, celebrado en Atenas en 1933, resultaría de una importancia decisiva para el urbanismo posterior. En 1943 se publicarían sus conclusiones, con el nombre de Carta de Atenas, que van a constituir la base de operaciones del urbanismo «funcionalista» que ha llegado a nuestros días.

La necesidad de los espacios verdes quedaría consagrada en sus postulados al plantearse el «recrearse» como una de las funciones vitales de todo núcleo urbano. Aunque, como ya hemos dicho anteriormente, lo que se proponía era un planteamiento racionalista de la ciudad, que equivalía a sumergir esta en el campo y disponer de una serie de zonas verdes; en realidad se llegaría a un concepto deshumanizado de la convivencia, ya que desaparecería el entorno urbano. Se olvidaba que el hombre no es sólo un ser que vive en edificios, sino que necesita un entorno, unos espacios convivenciales. La calle no era sólo un sitio por donde pasaban los vehículos o la gente para trasladarse de un lugar a otro, sino donde convivía realmente.

Desde hace unos años este modelo ha entrado en crisis. La especialización funcional de los usos del suelo urbano que predica, como ideal, la Carta de Atenas, proyecta sobre el espacio de las ciudades una excesiva y rígida fragmentación, una cerrada compartimentación estanca, que aísla a los espacios intraurbanos entre sí debido a su propia unidimensionalidad económica y social.

«Desde la Carta de Atenas se han propuesto innumerables opciones, pero todas ellas comienzan a ser vehementemente impugnadas. Requieren soluciones más sólidas, más humanas, gracias a las cuales pueden volver a existir calles para peatones con sus sectores debidamente integrados y sin que se creen grandes zonas desiertas y abandonadas fuera de las horas de trabajo. Los especialistas en urbanismo estudian atenta y apasionadamente el problema de las grandes ciudades y surgen las críticas: se habla de contaminación, del poder inmobiliario, de la bárbara densidad de la población, de las distancias entre el hogar y el lugar de trabajo, etc.» (NIEMEYER, 1985).

Al mismo tiempo, todas estas contradicciones se agudizan y se intensifican por obra y gracia de unos sistemas de planeamiento urbanístico que favorecen el uso y abuso del vehículo privado como única alternativa a las demandas individuales de movilidad. En realidad se produce un mero traslado físico de los problemas que ellos generan, desde el centro de la ciudad hacia al periferia urbana, con procesos crecientes de

colonización periurbana, suburbana o rururbana, que comportan siempre graves agresiones ecológicas al medio rural que bordea las ciudades (CLEMENTE, 1991).

La experiencia de los últimos años, en materia de jardinería y paisaje urbanos están muy ligados a esta crisis de la ciudad, motivada en gran medida por los desaciertos urbanísticos y la falta de sensibilidad y respeto por la naturaleza (FIG. 8).



FIG. 8. Parque de María Luisa, Sevilla

Fuente: Autor.

Uno de los mayores fallos del planeamiento urbano hasta ahora, al menos en España, y en lo que se refiere al sistema de espacios libres y áreas verdes, es que en general se han tratado los jardines y ordenado o dispuesto nuevas zonas verdes para la ciudad, pero ha faltado siempre una visión amplia y una voluntad de integrar la naturaleza en la ciudad, evitando la polarización y la noción de ghetto para espacios verdes.

Se ha olvidado, con frecuencia, que el árbol es el primer y gran protagonista del verde en la ciudad, y con mucha mayor razón en nuestras ciudades cálidas. «La relación del árbol (y los espacios verdes por extensión) con la mejora del medio ambiente es estrecha

y aparece con inmediatez. Las nociones de confort y de calidad de vida van ligadas a la de bienestar que proporciona la vegetación urbana, moderando todas aquellas componentes agresivas (contaminación, ruidos, exceso de radiación) y compensando la aridez, el consumo de CO₂ y hasta la frialdad estética de las construcciones, basadas en lo mineral» (SUKOPP, 1990).

Sin embargo, en todo este proceso la jardinería urbana ha sufrido un desarrollo hasta niveles que ya nada tienen que ver con los jardines de esparcimiento cortesano (FIG. 9) y que, realmente, constituye una revisión del espacio público. No se trata de un nuevo estilo de jardinería pero sí se puede decir que se intenta un nuevo concepto de su utilización.



FIG. 9. Vila il Bosco di Fonte Lucente, Fiesole (Italia)

Fuente: Autor.

Realmente lo que se está llegando es a una revisión del uso de las áreas libres, delineándose unos espacios funcionalmente específicos para el descanso, el juego, el paseo o la tertulia.

En algunos casos se ha derivado a conceptos muy sofisticados, casi tecnológicos, del espacio ajardinado, con efectos exóticos y variedad de medios, pero donde el verde resulta algo marginal, complemento estético o, incluso, psicológico (acercarnos o recordarnos la naturaleza) (FIG. 10). Sin embargo, el verde urbano no solo tiene una misión ornamental o testimonial sino que, la propia legislación lo considera un elemento estructurante de la ciudad, y esto sugiere otras formas de presencia muy distintas.

Qualitativamente, por otra parte, destaca en los últimos años el interés por reproducir los modelos del paisajismo inglés; el auge por el césped está invadiendo totalmente las



FIG. 10. Praderas de césped en Madrid, M-30

Fuente: Autor

ciudades del área mediterránea, que poseen una climatología poco favorable para su buen desarrollo, e incluso para la supervivencia en épocas de sequía (FIG. 11).

Para muchos autores resultaría más razonable seguir los diseños del jardín mediterráneo, marcado por la tradición romana, árabe e incluso conventual; sin explanada de césped, sin coníferas de gran porte, con empleo de plantas vivaces, de flor y arbustos; especies que se caracterizan por sus rusticidad, su adaptabilidad a toda clase de terrenos y por la economía de su cultivo, mantenimiento y exigencias hídricas.



FIG. 11. Jardines en Kyoto, Japón

Fuente: PLUMIER, George (1994), *The Water Garden*.

3.3. El futuro de las áreas verdes urbanas

Aún es poco conocido el documento que la Comisión de la UE hizo público (COM, 1990), de gran trascendencia, sobre el medio ambiente urbano, que supone una crítica viva y contundente al urbanismo actual, una visión certera de los problemas de la ciudad moderna y donde se realizan una serie de sugerencias de un enorme interés.

Precisamente, sobre los temas ecológicos del medio urbano se dice: «la Comisión debería plantearse la posibilidad de lanzar un programa de Proyectos Piloto, repartidos por toda la Comunidad, para demostrar los beneficios de los planes verdes», y a continuación afirma: «debería animarse a las autoridades municipales a revisar la cantidad de espacios libres de que disponen, y a ampliarla cuando exista la oportunidad».

En efecto, las breves consideraciones que hemos hecho, sobre el «presente» de las zonas verdes en la ciudad, invitan a repensar las dotaciones que son necesarias, teniendo en cuenta el papel tan importante que, desde el punto de vista ecológico, van a ejercer.

La Organización Mundial de la Salud, hace ya tiempo, recomendó para las ciudades la cifra de 9 m²/hab. Aunque la CEE, en algunos documentos, ha señalado la conveniencia de alcanzar estándares de 10 a 20 m²/hab.

En nuestro país la media de las ciudades más importantes es de 4,5 m²/hab, ello a pesar de que la Ley del Suelo es muy explícita en este contexto y especifica la necesidad de que los Planes Generales de Ordenación Urbana reserven una dotación mínima de espacios verdes de 5 m²/hab, a lo que hay que añadir los 18 m²/vivienda o por 100 m² de edificación residencial, que se establece en los Planes Parciales que determinan el Plan General.

Independientemente de razones de tipo administrativo, el primer factor que imposibilita alcanzar cotas tan altas de espacios verdes es el vehículo privado, su principal competidor en la lucha por el espacio libre.

Afortunadamente, ya se levantan voces, aunque tímidas, apoyando líneas de investigación para limitar el uso del automóvil en las ciudades; en la actualidad se realiza un estudio que se llama «ciudad sin coches» y es exactamente la prefiguración de una ciudad europea que funcione sin transporte privado. Este estudio demuestra que esa hipótesis no solamente es factible, sino que este tipo de ciudad costaría entre dos y cinco veces menos que el modelo actual.

Se ha propuesto Amsterdam como ciudad guía de este proyecto. En ella se ha llevado a cabo un referéndum en el que el 53% de los

ciudadanos se ha expresado a favor del cierre total del centro histórico a los automóviles particulares, incluidos los de los residentes, y es de Amsterdam de donde partirá la iniciativa del «Club de las ciudades sin coches» al que la Comisión de las Comunidades Europeas prestará su apoyo (VAN MIERT, 1992).

Por su parte, el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano resalta que el tiempo de ocio ha aumentado de forma generalizada, y con ello los ciudadanos han ido adquiriendo una mayor conciencia del valor y la importancia de los espacios abiertos en la ciudad o en sus proximidades.

La Comisión de las Comunidades invita, como posible solución, a la realización de posibles Planes Verdes, que se entienden como documentos urbanísticos, Planes Especiales que la legislación española reconoce para determinados supuestos (protección del paisaje, conservación del patrimonio histórico, del medio rural, mejora de jardines, protección del medio físico, desarrollo del sistema de espacios libres) que han de desarrollar los Planes Generales de Ordenación.

Un Plan Verde tiene un objetivo fundamental que es el bienestar de los ciudadanos, para lo que realiza una propuesta múltiple de ordenación del sistema de espacios libres y zonas verdes, y formula una protección y mejora del paisaje, la naturaleza y el medio físico. Una especie de tecnología blanda para la ciudad (SALVADOR, 2003).

Sin embargo, hemos de tener en cuenta que la evolución tecnológica ha transformado profundamente la fisonomía de nuestras ciudades y ha llevado a dejar los antiguos espacios libres cada vez más artificializados.

Frente a la transformación del entorno urbano que acompaña las evoluciones de la vida de trabajo y de la vida doméstica, las aspiraciones de los ciudadanos, en materia de parques y jardines públicos, son muy exigentes y se hacen cada vez mayores.

Lugares de relajación, de paseo, de juegos, de espectáculo, de contacto con la naturaleza, de memoria también de la vegetación autóctona; los parques y jardines públicos deben, en los albores del siglo XXI, adaptarse a la evolución de las prácticas y modos de vida de sus usuarios así como a las obligaciones de la gestión contemporáneas.

Los japoneses tienen una fórmula para evocar el futuro de las ciudades; las amenidades urbanas (FIG. 12). Es decir, todo lo que contribuye a hacer la ciudad más armoniosa, más confortable y más amena. «Poner en práctica esta idea supone compatibilizar la cantidad con la calidad, y esta engloba desde la concepción inicial hasta las renovaciones periódicas necesarias; los suelos y su fundamento, los vegetales, el agua, las circulaciones, los diversos materiales y equipamientos, pero también el arte de los proyectistas para crear paisajes interesantes, agradables y variados» (BERAUD, 1989).



FIG. 12. Zona del Jardín del Turia, Valencia

Fuente: Autor.

Pero sobre todo, es necesario que las zonas verdes futuras, a pequeña o gran escala, tengan una correcta animación para crear una dinámica favorable a la sensibilidad. En efecto, diversificar las actividades permite presentar los múltiples aspectos que puede presentar la naturaleza de un jardín, sus distintas vistas; lo que conduce a definir



FIG. 13. Juegos y amenidades en un jardín en Japón

Fuente: PLUMIER (1994).

diferentes centros de interés según los lugares, para responder mejor a las sensibilidades de cada uno (FIG. 13).

El jardín es también un lugar de aprendizaje y debe ofrecer, porque ha sido concebido para ello, numerosas posibilidades pedagógicas; puede convertirse en el punto de partida de múltiples actividades, ejercidas en lugares apropiados y apoyadas en equipamientos específicos destinados a públicos diversos.

4. PLANEAMIENTO, CONFORT Y MEDIO AMBIENTE URBANO

4.1. La ciudad y su entorno

Desde los años cuarenta se viene hablando de la Ecología Urbana, aunque esos primeros intentos para definir la peculiar estructura de la ciudad no tuvieran una inspiración ambiental; tendría que pasar algún tiempo para que se depurara el concepto ambientalista, de la ciudad como ecosistema.

Hoy este concepto nace de la necesidad de definir las razones por las cuales las condiciones para la vida son distintas en una ciudad que en su entorno geográfico. En efecto, existe la evidencia de que la ciudad se encuentra sobre un entorno físico (biotopo), intensamente transformado por el hombre del que se distingue por una serie de condicionantes de tipo natural (OKE, 1980) (FIG. 14).

En definitiva, el ecosistema urbano exige la sustitución de un hábitat natural (normalmente poco confortable), por otro más adecuado a las exigencias técnicas, culturales y económicas del hombre actual; lo artificial ha excedido la capacidad biológica del habitante que vuelve a reclamar y necesitar de mayor equilibrio con aquellos elementos; como el agua, aire, espacio y naturaleza, que son en la ciudad recursos ambientales que contribuyen, según su utilización a hacer más o menos confortable la vida del ciudadano.

Evidentemente, las zonas verdes cumplen funciones de gran interés ciudadano, como son: ornamental y recreativa y perceptual-paisajística; pero otras están en relación con el bienestar de los ciudadanos (SUKOPP & *al.*, 1982) y mejoran las condiciones climáticas, al actuar como refrigeradores o reguladores del

intercambio de aire y temperatura. También juegan un papel muy importante en el control o reducción de la contaminación acústica y en la alteración de la composición de la atmósfera urbana.

FIG. 14. Diferencias: ciudad-entorno

| Elemento | Características | Comparación con el entorno rural |
|------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Radiación | Global | 2-10% menor |
| | Ultravioleta, invierno | 30% menor |
| | Ultravioleta, verano | 5% menor |
| | Duración día-luz | 5-15% menor |
| Temperatura | Media anual | 0,5-1 °C mayor |
| | Días de sol | 1-2 °C mayor |
| | Mayor diferencia noche | 10 °C mayor |
| Velocidad viento | Media anual | 20-30% menor |
| | Sin viento | 5-20% menor |
| Humedad relativa | Invierno | 2% menor |
| | Verano | 8-10% menor |
| Precipitaciones | Total | 5-10% mayor |
| Nubosidad | Cielo cubierto | 5-10% mayor |
| | Niebla en invierno | 100% mayor |
| | Niebla en verano | 30% mayor |
| Contaminación | Núcleos de condensación | 10-100 mayor |
| | Mezclas gaseosas | 10-50 mayor |

Fuente: LANDSBERG (1981).

4.2. Confort climático de la ciudad

La ciudad es el paisaje humanizado más espectacular. En ella, la acción del hombre alcanza la máxima intensidad, incluso en aspectos no visibles, como la composición del aire y los elementos del clima (temperatura, lluvia, vientos) de gran repercusión ecológica, ya que afectan de forma inmediata a todos los habitantes.

Ahora es importante establecer una relación entre hombre-medio que atenúe por lo menos, los graves errores del presente; en tal sentido, es evidente la importancia extraordinaria que tiene la alteración del clima en las ciudades, especialmente en las mayores de 100.000 habitantes, que albergan a más de un quinto de la humanidad. No es de extrañar el auge de todas las disciplinas que se ocupan de la ciudad y es indiscutible que la climatología de esa aglomeración no puede quedar al margen.

La ciudad es el ejemplo más representativo de las modificaciones que el hombre es capaz

de introducir en el medio. La ciudad representa la forma más radical de transformación del paisaje natural, pues su impacto no se limita a cambiar la morfología del terreno, nuevas construcciones, otro plano y disposición del territorio, ni tampoco la aglomeración humana o mecánica que determina, sino que todo ello modifica las mismas condiciones climáticas y ambientales, elevando la temperatura y afectando al régimen de precipitaciones y de vientos.

Este hecho es conocido ya desde hace tiempo y ha originado diversos estudios (LANDSBERG, 1981; LÓPEZ GÓMEZ, 1985), etc., que permiten hablar de una climatología urbana a caballo entre el clima físico y el ambiente antrópico. La absorción de calor por la masa de las edificaciones durante el día y su lenta irradiación durante la noche determina que se forme una «isla de calor», rodeada por un medio rural más fresco.

A ello contribuyen también, secundariamente, los emisores térmicos locales: vehículos, calefacciones, etc. En las noches de calma las diferencias con el campo próximo pueden llegar hasta los 10 °C, con todos los efectos que ello supone sobre todos los demás elementos meteorológicos y la vida y la actividad de los habitantes de la ciudad.

Esta diferencia entre el medio ambiente urbano y el periurbano radica en la absoluta diferencia que existe en la estructura de sus superficies. En términos cuantitativos, el paisaje natural o agrícola se caracteriza por la vegetación y un suelo más o menos compactado y permeable; sin embargo, el área urbana posee unas superficies altamente compactas e impermeables.

Contrariamente a lo que ocurre en los bosques o en el campo, donde hasta el 60-70% de la radiación recibida se captura y se aprovecha en la evapotranspiración, en la ciudad, los edificios y el asfalto pueden irradiar hasta el 90% de la energía calorífica que reciben, y lo hacen como radiación calorífica (infrarrojos).

Junto a las temperaturas, también se modifica la dirección y la intensidad del viento, que se adapta a la disposición del plano. Aumenta la lluvia por la existencia de más núcleos de condensación, aunque la mayor temperatura puede, en ocasiones, ejercer el efecto contrario y por ello disminuyen las nevadas (LÓPEZ GÓMEZ, 1985). Es decir, la ciudad tiene unas

condiciones de confort diferentes a las del área regional en la que se encuentra a causa, precisamente, de la acción del hombre sobre el medio respectivo.

En principio, ello no tiene nada de particular en cuanto que edificios y viviendas tienen por finalidad esencial crear un área de bienestar suficiente para mejorar la habitabilidad humana. Pero las modificaciones ambientales de la ciudad van más allá y afectan también a calles, plazas y jardines aunque, en principio, no se buscara este efecto. ¿Hasta qué punto, por tanto, la ciudad sus barrios y su estructura crean un ambiente de mayor o menor confort, y cómo puede relacionarse este hecho con las restantes variables urbanas? Estas interrogantes hay que contestarlas, analizando previamente el concepto de confort. Normalmente, el término confort, o confortable, hace referencia a un estado de bienestar climático o térmico, sin excluir otras condiciones de satisfacción material. Esta es la noción más primitiva e intuitiva que se tiene del confort. Ese estado del bienestar es consecuencia de un cierto equilibrio entre el hombre y su medio, entre sus condiciones fisiológicas y las ambientales, y como expresión de tal equilibrio es un tema susceptible de variadas perspectivas y permanente interés. Por eso ha sido buscado siempre, constituyendo uno de los factores de la actividad humana.

En esta búsqueda el hombre depende de las condiciones del medio, más o menos favorables, para poder satisfacer sus necesidades, pues su sensibilidad ante el tiempo y sus reacciones ante las condiciones ambientales marcan, en gran medida, su comportamiento individual y colectivo.

Desde siempre, los escritores más antiguos han ligado las condiciones climáticas al bienestar y la salud de los hombres, y, a lo largo de la historia, las distintas visiones y teorías sobre estas incidencias no han hecho sino formular hipótesis, más o menos elaboradas, intentando explicar la evolución, o justificar el desarrollo, de las distintas civilizaciones.

Así, por ejemplo, la civilización europea nace en zonas más cálidas y con menos contrastes térmicos, donde es posible un mayor confort al aire libre; desde allí, una

vez desarrollada y cuando es capaz de alcanzar un confort artificial, emigra hacia el norte buscando, precisamente, el contraste necesario para evitar lo que algunos autores han llamado el «hastío térmico» que la excesiva benignidad climática producía. Por eso Huntington concede una especial importancia a la alternancia de tipos de tiempo debido al paso de borrascas del frente polar (LANSBERG, 1981).

Posteriormente, se han desarrollado estudios sobre al confortabilidad humana con una óptica moderna, más posibilista, en la que el medio condiciona, pero rara vez determina. De todos ellos fue Max Sorre uno de los geógrafos que primero abordó, con mayor precisión, el tema del confort climático, como un fundamento esencial de la geografía humana. Y lo que aquí más nos interesa, fue también el primero que lo relacionó con el microclima de las ciudades y con las modificaciones debidas al hombre.

De forma paralela, la preocupación ambiental, la búsqueda de confort, bienestar y calidad de vida, la influencia de esos factores en el comportamiento social e individual del hombre, se convirtieron en temas de interés de diversas disciplinas.

La sociología fue una de las primeras que mostró gran atención por los aspectos ambientales del comportamiento humano, especialmente en el medio urbano, evidenciando la existencia del determinadas «patologías», claramente relacionadas con factores de marginación o con diversos patrones ambientales.

Asimismo, resultó de extraordinario valor la aportación de la sicología ambiental, y, por supuesto, la geografía volvió a considerar el confort como elemento propio en cuanto factor del comportamiento humano y no sólo como consecuencia del clima (SORRE, 1951).

4.3. Evaluación del confort en las ciudades: índices de confort

En definitiva, el confort es un hecho puramente humano y un elemento subjetivo, aunque pretende objetivarse por distintos procedimientos y mediciones. Ya no se trata tan sólo de saber el calor o el frío que hace, sino el que «se tiene», o el que cada persona

experimenta y cómo reacciona ante él, y en ello intervienen no sólo las características ambientales, sino también otra serie de factores humanos, sociales o puramente perceptivos.

Sin embargo, el problema sigue siendo cómo medir ese confort, que ya podríamos considerar como el punto de equilibrio térmico entre el hombre y su medio. El hombre mantiene una estabilidad térmica que es una de sus constantes vitales, mientras que el medio es inestable y cambiante y se define por unas variables climáticas. La inserción del primero en el segundo exige de aquel un esfuerzo permanente por lograr un equilibrio homeostático.

El primero de esos parámetros, las constantes vitales, están bien definidas por la temperatura biológica del cuerpo humano (36,5-37 °C), que es la referencia para establecer el equilibrio del confort humano. Pero las variables ambientales, resultan más problemáticas, ya que, en la práctica, todas ellas actúan conjuntamente sobre el organismo, modificando cada una los efectos de las otras, y no independientemente como reflejan las mediciones más usuales.

Por ello es necesario un índice que funda en un solo parámetro la acción resultante de cuatro factores que son los que más inciden en la sensación de confort: temperatura ambiente, humedad relativa, velocidad del viento y radiación, o al menos algunos de ellos. Sobre todo son los dos primeros los que, más actúan sobre el confort o desconfort del hombre; además de que su exceso, o defecto, generan evidentes desequilibrios orgánicos, como insolación, congelación, inflamaciones de diverso tipo, etc.

Los índices empleados han sido desde los más antiguos (ID), el de «temperatura de bulbo húmedo radiante» (WBGT), pasando por algunos gráficos como el de Terjung, o la Carta Bioclimática de Olgay, hasta otros más recientes, como el «poder de enfriamiento» de Vinje (PE). De todos ellos, se han seleccionado, por su mejor capacidad de respuesta, los tres que se insertan en la FIG. 15.

Esta selección se ha realizado en base a la comparación, de la aplicación de cada índice con la caracterización bioclimática de la ciudad de Valencia que previamente poseíamos.

$$ID = 0,4(T_S + T_H) + 4,8 \quad (1)$$

$$PE = 0,57 \times V^{0,42} \times (36,5 - T_S) \times 36 \quad (2)$$

$$WBGT = 0,7T_H + 0,2T_G + 0,1T_S \quad (3)$$

Siendo:

T_S = Temperatura de bulbo seco (°C).

T_H = Temperatura de bulbo húmedo (°C).

T_G = Temperatura de bulbo negro (°C).

V = Velocidad del viento (m·s⁻¹).

FIG. 15. Rangos deducidos para cada índice de confort. Sólo el PE es propuesto por el autor

También el viento, su velocidad y naturaleza tienen una directa incidencia sobre la salud y el bienestar humano. Está empíricamente comprobado el poder refrigerante que viento y humedad generan sobre las temperaturas, tanto por efecto físico-térmico, variando su valor real, como fisiológico-perceptivo, provocando una sensación térmica subjetiva diferente de la real. Así, Brodtke y Liese estudiaron experimentalmente el efecto refrigerante del viento sobre el cuerpo humano, a distintas velocidades y con diferentes temperaturas ambiente, demostrando que es especialmente perceptible a más de 0,3 m/seg. Del mismo modo, Neuroth observó cómo la humedad relativa, con valores superiores al 70%, aumenta la temperatura efectiva de la piel, sobre todo si la temperatura ambiente es elevada (LANSBERG, 1981).

El tema del confort térmico en la ciudad se plantea como una variable más del medio ambiente urbano, articulándose en una red específica de relaciones, en una simbiosis entre componentes naturales y artificiales.

Conviene tener en cuenta también, que el medio urbano es un sistema completamente inestable debido al carácter exógeno de sus procesos básicos, cuyos mecanismos responden más a una óptica de crecimiento que de equilibrio. Éste ha de mantenerse mediante continuas intervenciones humanas de muy diverso tipo, lo que no consigue evitar que frecuentemente se desencadenen efectos no buscados, e incluso no deseados, que generan un amplio repertorio de «patologías urbanas». Es decir, el medio ambiente urbano y el confort o desconfort que le son propios, no tienen cabida, sino en relación con la sociedad que los crea y habita.

En este sentido puede hablarse de estudios que han pretendido relacionar los

índices que se deducen de los cálculos técnicos con la opinión que la gente proporciona de su estado de bienestar, lo que generalmente se resuelve mediante encuestas (KWI-GOM, 1989).

Al mismo tiempo vemos que el hecho de la existencia de una ciudad, comporta la aparición de unas situaciones molestas y nocivas para el habitante de la urbe, lo que puede ser paliado, en buena parte, por la existencia de vegetación; al actuar esta como regulador de algunos parámetros medioambientales, es decir al influir en parámetros que mejoran el grado de bienestar del hombre en la ciudad.

Pero, en efecto, la formulación estrictamente numérica del desconfort por índices, es algo fría, y se necesita profundizar más en el análisis de regresión entre estos índices y los espacios verdes urbanos. Por ello, siguiendo los criterios de autores que han formulado alguno de estos índices en función de otros parámetros mediambientales (SALVADOR, 1987) (FIG. 16) (KWI-GOM, 1989), intentaremos ligarlos a las zonas verdes, con objeto de averiguar la incidencia de estas en el microclima urbano y, por tanto, en el confort humano.

$$ID (\text{verano}) = (-6,66E-7 \times \text{Espacios verdes}) + 32,9$$

$$R^2 = 0,3522$$

$$ID (\text{invierno}) = (-9,45E-7 \times \text{Espacios verdes}) + 14,33$$

$$R^2 = 0,5757$$

FIG. 16. Valores de ID en función de las zonas verdes (SALVADOR, 1987)

Paralelamente, una forma clara de evaluar el confort de los ciudadanos es encuestar a los residentes, en una ciudad, de cómo perciben su confort, y tratar de relacionarlo con los índices antes estudiados, como medidas objetivas y científicas.

Sin embargo, la correlación del resultado de las encuestas y los índices, en algunos casos ha resultado baja, por lo que analizados qué factores del clima cooperan más directamente a la sensación de confort, se ha podido ver que la mayor influencia era la temperatura, el viento y el talante personal (SALVADOR & *al.*, 1987), y éste último sí que estaba presente en los resultados de las encuestas.

A la vista de estos resultados se ve la conveniencia de efectuar estudios de relación entre la temperatura y las áreas verdes, así como relaciones con el uso del espacio, con los que pueda llegar a resultados o estimaciones para el planeamiento sobre el confort ciudadano.

4.3. Microclima urbano y calidad ambiental: una investigación *in situ*

El sistema de espacios verdes en ciudad y su planificación, interaccionan con el sistema de microclima urbano y con aspectos psicológico ambientales de gran importancia para el habitante de la ciudad, como es el medio ambiente urbano, el confort y, en definitiva la calidad de vida que pueden llegar a tener los ciudadanos.

Son temas que tienen que ver con la calidad de vida y con la misma salud desde el momento que un impacto negativo se traduce, en mayor o menor medida, en un desequilibrio del medio ambiente urbano, en una regresión sucesional, dentro de los términos de la ecología clásica; en definitiva en un alejamiento del «climax». Desde un punto de vista sanitario, cualquier regresión de este tipo significa un fuente potencial de peligros, pues abre la posibilidad de que puedan proliferar especies indeseables (entre ellas patógenas y parásitas) que durante la etapa climática estaban reguladas por mecanismos homeostáticos de depredación y competencia.

Es evidente que la vegetación mejora el clima urbano, pero de lo que se trata es de obtener información directa y resultados propios del comportamiento, en una ciudad concreta, de la vegetación, sobre la micrometeorología de esa ciudad, y de la acción de esta sobre otros procesos humanos y naturales que se intercomunican (isla de calor humano, percepción, equilibrio psicosomático). Por ello, la planificación verde, con su búsqueda de la satisfacción de déficit y carencias de espacios verdes y libres, puede favorecer altamente mejoras de carácter higienista y ambiental, un mejor equilibrio suelo-clima-vegetación y un alto grado de confort climático, salud y bienestar.

En el caso de la ciudad de Valencia, se pretendía dar un paso más en cuanto a

intentar parametrizar ese papel regulador de las zonas verdes sobre el microclima, pensando que este conocimiento redundará, evidentemente, en una mejor posibilidad de planificación de estas zonas y de la ciudad.

El estudio se abordó con la intención de cuantificar el efectivo papel del verde urbano en tres campos específicos:

- a) equilibrio clima-suelo-vegetación
- b) ruido ambiental
- c) contaminación atmosférica

Partiendo de un análisis del arbolado presente en la ciudad, se trata de ver el papel que las distintas especies juegan en aspectos tan concretos como retención de la radiación solar directa y retención de la contaminación. La retención de la radiación permitiría que los espacios públicos permanecieran en un rango de temperatura confortable, evitando con medios naturales el calentamiento excesivo de esos espacios públicos; mientras que la retención de contaminación permite conocer la capacidad de retención de las distintas especies de árboles. Se han estudiado las 35 especies más comunes en la ciudad, que suponen más del 90% de las existentes, sobre todo en alineación de calles.

El interés del estudio se ha centrado en investigar cómo se comporta cada especie, en las distintas estaciones del año, y, por tanto, sus posibilidades de actuar como filtro de contaminación y refrigeradores de los espacios públicos; aspectos de tanta importancia en una ciudad mediterránea como Valencia. Concretamente, se podría seleccionar las especies más adecuadas para esta ciudad, con exigencias de sombras en las estaciones cálidas y con abundante contaminación debida al tráfico de vehículos.

Se ha comenzado midiendo el albedo de más de 40 superficies distintas y más características de la ciudad; se han obtenido valores medios estacionales y globales que se han comparado con los referenciados en la bibliografía internacional.

Una vez introducidos en el análisis de la modificación del clima urbano, por la vegetación, se han llevado a cabo mediciones de «islas de calor», realizadas de forma que sea notorio el impacto de la vegetación y se ha comprobado el papel atemperador de esa.

Concretamente, en la FIG. 17, se muestra

el resultado de este estudio, con la presentación de un transepto a través de la ciudad de Valencia, y la vuelta por un recorrido distinto que se hizo coincidir con cuatro medidas en los Jardines de Viveros y el Parque del Turia. El resultado es muy significativo, percibiéndose cómo las medidas realizadas en los parques se atemperan frente a la marcada «isla de calor» del transepto realizado por el interior de la ciudad.

El núcleo central del trabajo apunta a conocer el papel que juega el verde urbano en el confort climático de la ciudad; esto sólo es posible, desde un punto de vista científico, tratando de evaluar una serie de índices de confort y relacionarlos con el verde urbano. Los índices empleados se han extraído de la bibliografía internacional y alguno de ellos ya ha sido empleado en estudios similares, aunque de menor alcance, en nuestro país. La formulación de dichos índices, como ya es conocido en algún caso, se lleva a cabo a partir de variables climáticas fácilmente deducibles, como la temperatura de bulbo negro (ambiente), temperaturas seca y húmeda, humedad relativa, velocidad del viento y radiación directa en un plano horizontal.

La aplicación de estos índices se ha hecho a un total de ocho distritos, los más densamente poblados de la ciudad; elegidos de forma que contengan las posibles variedades y peculiaridades urbanas, periféricas y rurales, del entorno de la ciudad, así como del frente marítimo.

Los resultados de estos índices se han correlacionado con las zonas verdes existentes en cada distrito y con las opiniones vertidas en un estudio de percepción ciudadana, confirmándose algunos de los resultados obtenidos. Se han podido determinar criterios de rangos de confortabilidad en los índices empleados para la ciudad de Valencia y se ha concretado la reformulación de algunos de estos índices, en función de las zonas verdes.

En la FIG. 19 se presenta, a modo de ejemplo, el resultado de la aplicación de los tres índices seleccionados a uno de los distritos estudiados (distrito 10) y para una estación concreta, el verano. Se pueden observar, en esta tabla, las diferencias de valores de estos índices e incluso como el valor absoluto de alguno de ellos, en función

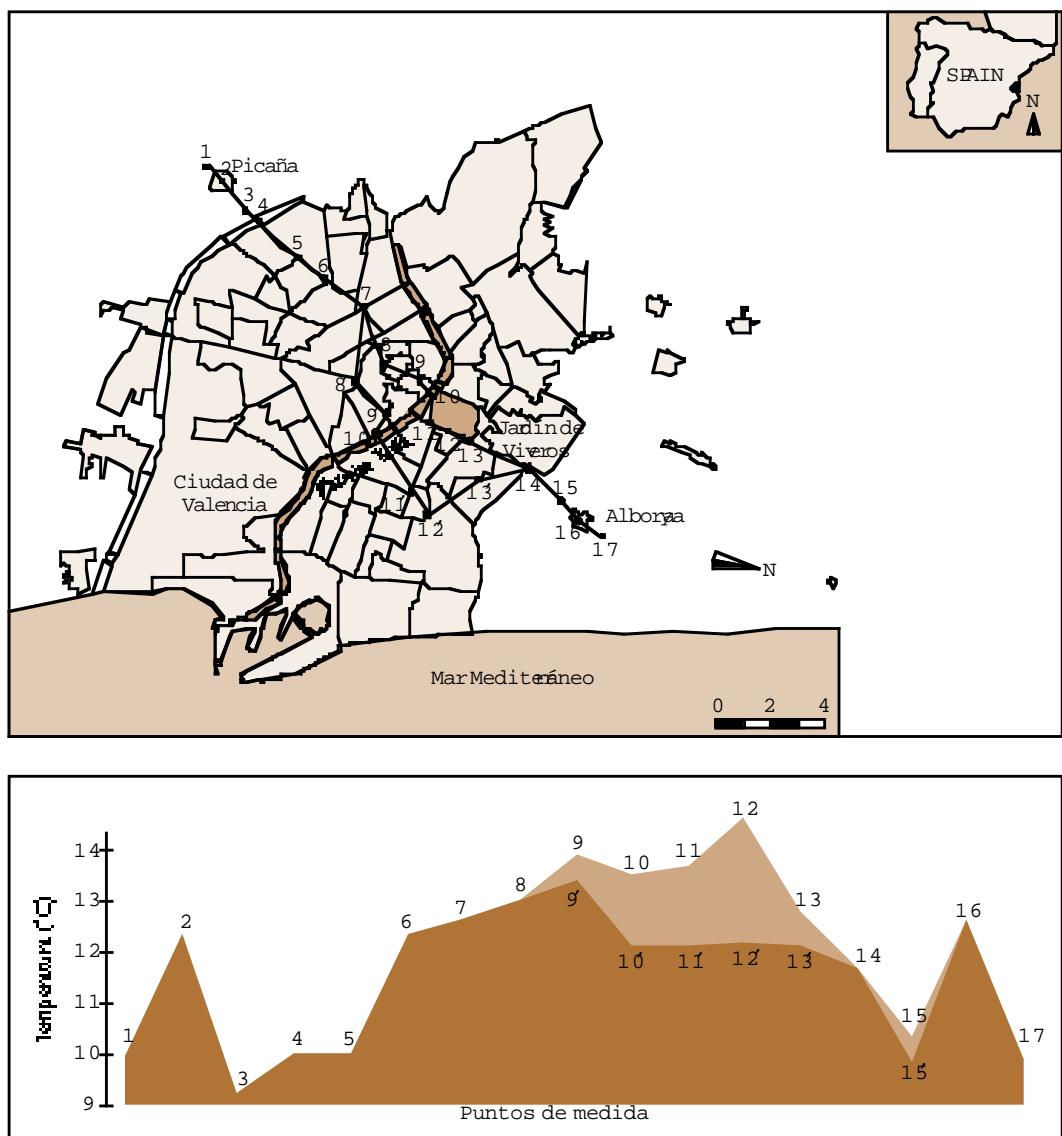


FIG. 17. Comprobación de la isla de calor en la ciudad de Valencia y comportamiento de las zonas verdes

- | | |
|---|--|
| 1. Picaña campos | 10'. Puente de Serranos |
| 2. Picaña Centr | 11. Calle Amadeo de Saboya |
| 3. Torrente autopista | 11'. Llano del Real |
| 4. Turia Nuevo Puente | 12. Avenida Primado Reig |
| 5. Calles Archiduque Carlos -Tres Forques | 12'. Calles Botanico Cavanilles-Jaca |
| 6. Calles Cid Rd.-Pérez Galdós. | 13. Avenida Primado Reig-Calle Emilio Varo |
| 7. Plaza de España | 13'. Calles Dol. Marques-V. Zaragoza |
| 8. Plaza del Ayuntamiento | 14. Calles Emilio Varo-Benimaclet Camino de salida |
| 9. Glorieta | 15. Alboraya Entrada |
| 9'. Manises Square | 16. Alboraya Centro |
| 10. America Square | 17. Alboraya campos |

de los distintos puntos de muestreo (color verde es confortable y color rojo es caluroso).

Para la determinación de estos rangos de confort se han utilizado los propuestos por cada



FIG. 18. Distritos estudiados en la ciudad de Valencia

FIG. 19. Valores obtenidos, para los distintos índices, en el mismo distrito

| | Puntos de muestreo | Hora | ID | PE | WBGT |
|----------|---|-------|-------|------|-------|
| Verano-6 | Viveros, junto escultura Alfaro | 10:30 | 22,37 | 5,35 | 76,48 |
| | Viveros, junto Zoo | 10:45 | 22,34 | 3,32 | 76,37 |
| | Viveros, explanada de las palomas | 11:00 | 22,77 | 5,28 | 77,96 |
| | Viveros, ermita de San Fiacre | 11:15 | 22,69 | 2,84 | 76,86 |
| | Viveros, parque infantil de tráfico | 11:30 | 22,98 | 4,76 | 78,63 |
| | Cauce del río Turia y Alameda | 12:00 | 23,49 | 5,70 | 78,86 |
| | Cauce del río Turia. Campos de fútbol | 12:30 | 23,70 | 4,89 | 79,84 |
| | Calle Artes Gráficas (con arbolado) | 13:00 | 24,02 | 5,76 | 78,76 |
| | Calle Doctor Moliner (sin arbolado) | 13:15 | 23,97 | 4,36 | 78,71 |
| | Avda. Blasco Ibáñez (acera Facultad de Derecho) | 13:30 | 23,57 | 5,44 | 77,81 |
| | Avda. Blasco Ibáñez (acera Confederación) | 14:00 | 23,86 | 4,74 | 79,29 |
| | Avda. Blasco Ibáñez (jardín central) | 14:15 | 23,76 | 5,92 | 78,45 |

Fuente: Elaboración propia.

autor del índice y en el caso de que su autor no lo propusiera nosotros lo hemos deducido por regresión lineal de los valores obtenidos y de

acuerdo con los rangos de confort de la Carta Bioclimática de Olgay, para Valencia (estos valores se dan en la FIG. 20).

FIG. 20. Rangos deducidos para cada índice de confort, sólo el PE es propuesto por su autor

| Índices | Frío | Confortable | Caliente |
|------------|--------|--------------|----------|
| ID | <14,16 | 14,16 a 26,4 | >26,4 |
| VINJE (PE) | >10 | 10 a 5 | <5 |
| WBGT | <58,86 | 58,86 a 88,3 | >88,3 |

Como consecuencia del estudio anterior se han podido contrastar resultados en la confortabilidad que ofrecen los distintos espacios urbanos, quedando patente, por ejemplo, la diferencia de comportamiento de zonas ajardinadas y sin jardín, calles con arbolado y sin arbolado; e incluso midiendo el distinto comportamiento de las orientaciones de las calles y su posible relación con las brisas.

En líneas generales se ha evidenciado cómo la vegetación juega un papel fundamental en el confort urbano, atenuando los rigores climáticos, sobre todo en estaciones cálidas.

En bastantes casos, queda patente que microespacios de gran proximidad presentan valores distintos de rango, simplemente por diferencias en el tipo de cobertura del suelo, este queda patente en la FIG. 21, donde podemos ver que en la misma plaza (Doctor Torrens) en distintos microespacios: la pista de patinaje, el valor es caluroso, mientras que en otro ángulo de la plaza, el suelo es de tierra y se encuentra con una cobertura de árboles que proporcionan sombra a unos bancos, y el valor del índice es confortable.

La investigación, como hemos dicho, intentaba confirmar estos distintos comportamientos de los espacios urbanos, lo que se llegó a concretar y generalizar en



FIG. 21. Plaza del Doctor Torrens: pista de patinaje y árboles (valores de confort entre 5 y 11, inferior a 5 es caluroso y superior es confortable)

Fuente: Vuelo fotogramétrico, Ayuntamiento de Valencia.

todos los distritos estudiados y para una mayor confirmación de los resultados, los espacios se delimitaron en zonas duras y blandas, con los criterios antes descritos.

De esta forma se pudo llegar a la formulación de los índices en función de las zonas verdes, para cada una de estas zonas (FIG. 22). En esta tabla se muestra, para cada estación, la formulación del índice WBGT en función de la cantidad de zona verde y proporción de suelo del distrito o zona de estudio.

FIG. 22. Formulación del Índice WBGT modificado para la ciudad de Valencia

| Estación | Zona tipo | |
|-----------|--|--|
| | Dura | Blanda |
| Primavera | 0,1644 Am ² verde/1.000 m ² suelo $R^2 = 55,57\%$ | 1,1369 Am ² verde/1.000 m ² suelo $R^2 = 53,48\%$ |
| Verano | 0,2987 Am ² verde/1.000 m ² suelo $R^2 = 54,44\%$ | 1,2503 Am ² verde/1.000 m ² suelo $R^2 = 54,23\%$ |
| Otoño | 0,9969 Am ² verde/1.000 m ² suelo $R^2 = 56,45\%$ | 0,9586 Am ² verde/1.000 m ² suelo $R^2 = 54,09\%$ |
| Inviero | 0,9499 Am ² verde/1.000 m ² suelo $R^2 = 56,74\%$ | 0,9121 Am ² verde/1.000 m ² suelo $R^2 = 54,71\%$ |

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, se podría, como era el objetivo primario de la investigación, deducir la cantidad de zona verde necesaria, en cada distrito para conseguir un valor confortable del índice en cuestión. Este resultado se pudo obtener para los tres índices estudiados.

Posteriormente, se llegó a reformular cada uno de los índices, mediante regresión lineal, y obtener una formulación concreta y unos rangos precisos para la ciudad de Valencia (FIG. 23).

FIG. 23. Reformulación del índice WBGT para la ciudad de Valencia con los valores de sensación

| WBGT _{Modificado} = 1,05 T _G + 1,65 T _H + 0,5 T _S | |
|---|-------------------------------------|
| Sensación | Valor de WBGT _{Modificado} |
| Bochornoso | >125 |
| Caluroso | 111,5 a 125 |
| Confortable | 57,57 a 111,5 |
| Fresco | 35 a 57,57 |
| Muy frío | <35 |

Fuente: Elaboración propia.

En cambio se ha demostrado que la vegetación juega un papel limitado como atenuante del ruido. Se estudiaron todos los espacios ajardinados de la ciudad, incluyendo jardines con escasa vegetación y aquellos que la tienen más abundante. Se ha llegado a formular un modelo predictivo de la atenuación, en función de la propagación sonora para suelos duros o blandos y diferentes distancias de foco. Esta confirmación, que en principio extrañó, se ha corroborado con estudios en otros países; exactamente este criterio concuerda con ocho estudios recientes realizados en Europa y Estados Unidos.

El estudio realizado en la ciudad se ha completado con una investigación sobre fotografía infrarroja obtenida de un vuelo aéreo; esta investigación ha permitido poner de manifiesto que el escaneado de la foto infrarroja resulta un método válido para la obtención de imágenes digitales RGB, aptas para su análisis mediante software de teledetección.

El escaneado se ha realizado con una resolución de 0,4 m por pixel que, tras la corrección geométrica, se ha convertido en un

grado de resolución de cada pixel de la imagen de 0,5 × 0,5 m, suficiente para los objetivos de la investigación. A pesar de los problemas inherentes al uso de la fotografía en infrarrojo, ha sido posible separar, en cada imagen, la vegetación del resto de los usos y elaborar un mapa de vegetación.

Los índices de cobertura vegetal obtenidos, tanto para el entorno de la ciudad (la huerta), como para el jardín del río Turia y la propia ciudad han resultado muy bajos: del 13% para la huerta, del 30% para el jardín del río Turia y entre el 6,5 y el 9,5% para las zonas de ciudad edificada. El relativamente próximo valor entre los índices de cobertura de la ciudad y la huerta pone de manifiesto que el valor de la huerta como espacio periurbano, ocupado por la vegetación, se debe más a su carácter de espacio abierto que a la propia cobertura vegetal existente, que en algunas zonas es muy escasa.

El mapa de vegetación obtenido permite una fácil identificación de las masas de vegetación y zonas verdes existentes. Asimismo, este análisis es un paso previo para cualquier investigación posterior. Quedan abiertas, como líneas de investigación, los análisis relativos a identificación de especies, estado de la vegetación, contaminación, etc.; en general, aspectos relacionados con la calidad de la vegetación, que no eran objeto de esta investigación.

La información obtenida con el mapa de vegetación, junto con los índices de confortabilidad, antes citados, han permitido realizar un análisis muy exacto de la vegetación existente en cada distrito de la ciudad y correlacionarlo con los índices de confort obtenidos. Se ha podido observar la deficiencia de zonas verdes de algunos distritos y en la medida que se relacionó el índice obtenido con la cantidad de zona verde se ha obtenido un avance de necesidades, que se ha reflejado en la propuesta de un estándar de vegetación para cada distrito.

Posteriormente, y también apoyadas en el plano de cobertura, ha resultado fácil establecer la localización más conveniente para los espacios verdes, en aquellos distritos que presentaban mayor carencia.

La metodología estudiada ha resultado altamente positiva y se ha mostrado necesaria, tanto para tener un conocimiento de la ciudad, que no aportan los datos meteorológicos escuetamente, como para

cuantificar y analizar, en detalle, las carencias y necesidades de la ciudad en materia de zonas verdes, de forma que incidan positivamente en el confort urbano; datos ambos que resultan de ineludible interés para las tareas de planeamiento urbanístico y metropolitano.

5. CONCLUSIONES

La ciudad de Valencia ha servido como escenario de la investigación, ya que, según la bibliografía internacional, este tipo de estudios ha de realizarse *in situ* y bajo condiciones precisas de espacio urbano y variables medioambientales.

Se han utilizado diez índices de confort y bienestar distintos, de los que se han seleccionado tres, que se han empleado para

analizar la incidencia de la vegetación en la confortabilidad de las zonas de muestreo.

Se han podido contrastar resultados, en la confortabilidad que ofrecen los distintos espacios urbanos, quedando patente, por ejemplo, la diferencia de comportamiento de zonas ajardinadas y sin jardín, calles con arbolado y sin arbolado, e incluso midiendo el comportamiento de las distintas orientaciones de las calles.

Se puede afirmar la existencia de una correlación entre las posibilidades de confort urbano y la existencia de zonas verdes, tanto más exacta cuanto mayor es la dimensión de estas áreas de arbolado o zona verde.

Se ha demostrado la posibilidad y validación de unas fórmulas que permiten la cuantificación relativa de las zonas verdes de una ciudad, en relación con el confort, medido en condiciones de bienestar climatológico.

BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTER, J. F. (2003): «Paisajes, jardines y sociedad», *Curso de Diseño Paisajista y Redacción de Proyectos de Parques y Jardines*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- BERAUD, G. (1989): «L'education a l'environnement et l'animation dans les parcs et jardins», *Les parcs et jardins de demain*, Presses de L'Ecole National des Ponts et Chaussées, París.
- BRIGGS, ASA (1990): «El siglo XIX. Las contradicciones del progreso», en *Historia de las civilizaciones*, Alianza-Labor, Barcelona.
- CLEMENTE, E. (1991): «Medio ambiente y urbanismo. Hacia un enfoque integrado», *El futuro europeo del medio ambiente urbano*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.
- COM (90) (1990): *Green Paper on the Environment*, Communication from the Commission to the Council and Parliament Commission of the European Communities, COM (90) 218, 27 de junio, Bruselas.
- EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT (2001): *Towards more sustainable urban land use*, Advice to the European Commission for Policy and Action, Bruselas.
- GIRARDET, H. (2001): *Creating Sustainable Cities*, Green Books Ltd., For the Schumacher Society.
- LANSBERG, G. H. (1981): *The Urban Climate*, New York Academic Press, 275.
- LÓPEZ, A. (1985): *El clima de las ciudades*, Ed. Arbor, 474.
- & A. RAMOS (1969): *Valoración del paisaje natural*, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid.
- KWI-GON, Kim (1989): *Climate, urbanization and green spaces in urban area, the case of Seoul*, Mab-Unesco, Univ. of Seoul.
- MOPU (1982): *La calidad de vida en España*, CEOTMA, Serie Monografías, Madrid.
- NIETO, J. (1991): Prólogo al libro *El árbol fuente de vida*, V. CABALLER, Universidad Politécnica de Valencia.
- NIEMEYER, O. (1985): *La ciudad del año 2000*, Correo de la Unesco, marzo.
- OKE, T. R. (1980): «Climatic impacts of urbanization», en W. BACH & J. PANKRATH & J. WILLIAMS (eds.), *Interaction of energy and climate*, Proc. Internat. Workshop Münster, Alemania.
- RODRÍGUEZ, L. (1982): *Zonas verdes y espacios libres en la ciudad*, IEAL, Madrid.
- SALVADOR, P. (2003): *La planificación verde en las ciudades*, GG, Barcelona.
- & D. R. SMITH (1987): *Vegetation and urban climate in Valencia, Spain*, A Pilop Project, Mab-Unesco.
- SORRE, M. (1951): *Les fondements de la Géographie Humaine. Les fondements biologiques*, Essai d'une Ecologie de l'homme, T.I., París, A. Colins.
- SUKOPP, H. (1990): *Stadtökologie, das Beispiel Berlin*, D. Reimer Verlag.
- & WERNER, P. (1982): *Nature in cities*, Council of Europe, Estrasburgo.
- VAN MIERT, K. (1992): *Initiatives de la Commission des Communautés Européennes sur l'Environnement Urbaine et le Patrimoine Architectural*, Rencontre Européenne sur le Patrimoine Historique-Artistique et la Pollution, Madrid.

Centros comerciales en áreas urbanas de tamaño medio: el caso de Alicante-Elche

José Ramón NAVARRO VERA & Pablo MARTÍ CIRQUIÁN
& Armando ORTUÑO PADILLA

Catedrático de Universidad & Profesor Titular de Escuela Universitaria & Ayudante de Universidad. Área de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Alicante.

RESUMEN: A partir de la constatación de las transformaciones urbanas y territoriales en las áreas litorales de la Comunidad Valenciana, se aborda la situación del área urbana de Alicante-Elche en torno a los centros comerciales como piezas emblemáticas del nuevo paisaje emergente. En este trabajo exploratorio se desarrollan algunas aproximaciones al fenómeno que se estudia desde algunas de las variables que podrían explicar su localización, así como sus efectos sobre la ciudad y el territorio, para finalmente apuntar algún camino para introducir a estas actividades como elementos articuladores del territorio.

DESCRIPTORES: Territorio. Transformación urbana. Accesibilidad. Centros comerciales. Alicante. Elche.

Esos pasajes, una nueva invención del lujo industrial, son pasos techados de vidrio y enlosados de mármol... A ambos lados de esos pasos, que reciben la luz de arriba, discurren las tiendas más elegantes de tal modo que el pasaje es una ciudad, incluso un mundo en pequeño.
(BENJAMIN, 1990: 37)

El sujeto que cuenta no es el productivo, sino el del consumo.
(RIPALDA, 1996: 51)

1. EL TERRITORIO DEL CONSUMO

En las formas emergentes del territorio urbano y metropolitano contemporáneo aparecen los grandes centros comerciales como piezas que materializan el proceso simultáneo de fragmentación-concentración económica y espacial de las estructuras comerciales. La rapidez con la que se ha desarrollado este proceso se puede comprobar en los 7.599.279 m² de Superficie Bruta Alquilable (SBA) de Centro Comercial abiertos en España entre 1995 y 2002,

superficie que supone la apertura de más de 1.000.000 m² anuales (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CENTROS COMERCIALES, 2002).

La Comunidad Valenciana ocupaba en el año 2003 la cuarta posición en el conjunto del Estado por SBA con 1.064.764 m², lo que suponía un 11,7% del total con un densidad de SBA por 1.000 hab de 246, superior a la media nacional que era de 151,8 en 2002. La práctica totalidad de esos centros comerciales se encuentran situados en el territorio litoral donde, en una superficie del orden del 15% de la total, se localiza más del 52% de la población total de la Comunidad.

En el territorio valenciano asistimos a un proceso de fragmentación espacial entre lugares de producción y lugares de consumo. El tiempo no trabajado se vive en

Recibido: 28.06.2004. Revisado: 29.01.2005

e-mail: jose.navarro@ua.es

Los autores quieren agradecer los comentarios aportados sobre este texto y, en especial, el del profesor Manuel Herce, cuyas sugerencias han enriquecido este trabajo.

localizaciones diferentes del tiempo trabajado, esa separación entre los lugares de producción —especialmente los ligados a la manufactura— y de ocio y tiempo libre está produciendo lo que se podría nombrar como los «territorios del consumo» (DAVEZIES, 2004). Un territorio que se construye al materializarse en el espacio esas nuevas relaciones sociales emergentes, en un proceso simultáneo de desterritorialización y de reterritorialización que, en el sur de la Comunidad Valenciana, se manifiesta por la pérdida de protagonismo de la actividad industrial manufacturera de los núcleos

urbanos históricos, mientras la franja litoral se especializa en suelo de uso residencial permanente en un tejido territorial donde la actividad comercial aparece en localizaciones de diferente escala y formas; desde los centros comerciales a la «carretera mercado»¹.

En los cuadros que acompañan este trabajo se expone la dinámica global de estructura del empleo en la provincia donde se comprueba la caída continua y creciente del empleo industrial, y el crecimiento paralelo de servicios y construcción (FIG. 1). También se constata cómo, a escala local,

FIG. 1. Evolución de la población activa dinámica de población de Alicante y su área periurbana

| Evolución de la población activa por sectores en Alicante (% del total de activos) | | | | | | | | | |
|---|---------|---------|------|---------|------|---------------|--------|---------|---------------------------|
| | 1976 | 1980 | 1990 | 2000 | 2003 | Municipio | 2001 | 1991 | Crecimiento 2001-1991 (%) |
| Agricultura | 15,1 | 12,0 | 6,0 | 4,2 | 4,2 | Alcoy | 58.358 | 64.579 | -9,6 |
| Industria | 37,3 | 37,7 | 31,7 | 25,5 | 20,5 | Elda | 51.593 | 54.010 | -4,5 |
| Construcción | 10,5 | 10,0 | 8,8 | 12,2 | 14,8 | Petrel | 30.138 | 24.383 | 23,6 |
| Servicios | 37,1 | 40,5 | 53,4 | 58,1 | 60,4 | Elda y Petrel | 81.731 | 78.393 | 4,3 |
| Dinámica de población de los municipios interiores especializados en el sector secundario | | | | | | | | | |
| Alcoy | 58.358 | 64.579 | -9,6 | 65.908 | -2,0 | 61.371 | 7,4 | 51.096 | 20,1 |
| Elda | 51.593 | 54.010 | -4,5 | 52.185 | 3,5 | 41.511 | 25,7 | 28.151 | 47,5 |
| Petrel | 30.138 | 24.383 | 23,6 | 20.361 | 19,8 | 15.804 | 28,8 | 10.615 | 48,9 |
| Elda y Petrel | 81.731 | 78.393 | 4,3 | 72.546 | 8,1 | 57.315 | 26,6 | 38.766 | 47,8 |
| Elche | 194.767 | 187.596 | 3,8 | 162.873 | 15,2 | 122.663 | 32,8 | 73.320 | 67,3 |
| Crevillente | 24.786 | 22.660 | 9,4 | 20.841 | 8,7 | 16.901 | 23,3 | 14.047 | 20,3 |
| Dinámica de población de alicante y su área periurbana | | | | | | | | | |
| Alicante | 284.580 | 275.111 | 3,4 | 251.387 | 9,4 | 184.716 | 36,1 | 121.527 | 52,0 |
| Aguas | 541 | 384 | 40,9 | 374 | 2,7 | 489 | -23,5 | 867 | -43,6 |
| Busot | 1.683 | 968 | 73,9 | 652 | 48,5 | 730 | -10,7 | 715 | 2,1 |
| Campello | 19.237 | 11.094 | 73,4 | 8.335 | 33,1 | 5.871 | 42,0 | 4.477 | 31,1 |
| Muchamel | 15.558 | 10.346 | 50,4 | 8.045 | 28,6 | 5.350 | 50,4 | 4.010 | 33,4 |
| San Juan | 16.585 | 14.369 | 15,4 | 10.522 | 36,6 | 7.162 | 46,9 | 5.062 | 41,5 |
| San Vicente | 39.666 | 30.119 | 31,7 | 23.569 | 27,8 | 16.518 | 42,7 | 8.951 | 84,5 |

Fuente: INE y elaboración propia.

¹ Estos fenómenos de «desterritorialización» y «reterritorialización» se producen a distintas escalas, como la «deslocalización», referida al traslado de empresas manufactureras de sus localizaciones tradicionales en las áreas industriales del Valle del Vinalopó alicantino hacia localizaciones de la periferia global (China entre otras) que muestra las connotaciones de aquellos fenómenos en esa escala.

La «desterritorialización» produce un desarraigo entre sociedad y territorio que exige un replanteamiento de los

espacios políticos e institucionales en lo que Neil Brenner ha denominado «Políticas de Escala» como una manera de afrontar retos de la globalización, que es concebida por este autor como una «reterritorialización» de espacios e instituciones que se presentan en múltiples escalas geográficas (BRENNER, 1999).

Los conceptos de «desterritorialización» y «reterritorialización» también provienen de la filosofía contemporánea, como en DELEUZE, Giles & GUATTARI, Félix, *Rízoma*, Pre-Textos, Valencia, 2003, en donde se refieren a lo que ocurre en un territorio de límites móviles.

mientras los municipios del área periorbana de Alicante crecen, los industriales tradicionales se estancan o disminuyen en población.

El Área Urbana (AU) Alicante-Elche se configura como uno de esos *territorios del consumo*². En un área en el que se concentra el 45% de la población total de la provincia, se encuentra la totalidad de los grandes

Centros Comerciales abiertos entre los años 2000 y 2004 con un total de SBA de 238.071 m² y una superficie construida de 635.000 m². Esta cifras suponen, para la SBA, el 22,35% del total de la Comunidad, pero el standard en SBA/1.000 hab es de 366,88 que supera en más de cien puntos el mismo indicador para toda la Comunidad (FIGS. 2 y 3).

FIG. 2. Superficies de los centros comerciales del área urbana de Alicante-Elche

| Relación de superficies de los centros comerciales del área urbana de Alicante-Elche | | | | |
|--|---|---|-------------------|---------------------|
| Centro comercial | Superficie construida (m ²) | Superficie Bruta Alquilable (m ²) | Número de locales | Año de inauguración |
| Gran Vía | 108.000 | 37.350 | 111 | 1998 |
| Panoramis | 42.000 | 16.000 | 50 | 2000 |
| Puerta Alicante | 113.000 | 34.500 | 80 | 2002 |
| Parque Vistahermosa | 75.000 | 34.000 | 40 | 2002 |
| L'Aljub | 60.000 | 42.221 | 116 | 2003 |
| Plaza Mar | 162.000 | 40.000 | 120 | 2003 |
| San Vicente | 75.000 | 34.000 | 81 | 2004 |
| Total | 635.000 | 238.071 | 597 | |

Síntesis de cuantificación comercial en el área urbana de Alicante-Elche (1 de enero de 2002)

| | |
|---|-------------------------------------|
| Población (hab) | 650.159 |
| Superficie (km ²) | 1.110 |
| Densidad (hab/km ²) | 585 |
| Nivel de motorización (automóviles/1.000 hab) | 461 |
| SBA (m ²) en centros comerciales | 238.071 |
| SBA (m ²)/1.000 hab | 366,88 |
| Superficie construida centros comerciales (m ²) | 635.000 |
| Superficie construida centros comerciales (m ²)/1.000 hab | 976,68 (1 m ² /hab) |
| Superficie comercial minorista (m ²) | 1.438.738 |
| Superficie comercial minorista (m ²)/1.000 hab | 2.212,90 (2,21 m ² /hab) |

Fuente: Elaboración propia, INE, Anuario Económico de España 2003, de La Caixa y AECC.

² Al territorio delimitado por los municipios de Alicante y Elche y nueve más de diferente tamaño —Jijona, Busot, Campello, Muchamiel, San Juan, Agost, San Vicente, Santa Pola y Crevillente—, se le suele adjudicar el modelo de Área Metropolitana desde las clasificaciones que se hicieran para los Planes de Desarrollo de los años sesenta y otras instituciones por la misma época, incluso en la actualidad la Generalitat Valenciana suele adjudicarle ese carácter, aunque no con demasiado entusiasmo.

Si físicamente, el área Alicante-Elche constituye un espacio

homogéneo de límites claros (un territorio comprendido entre la cota 200 y el mar) no lo es tanto desde el lado de articulación territorial, ni mucho menos de la económica, social y cultural. Por eso nos parece acertada la posición de Carlos Ferrán y Eduardo Mangada que en un informe de 1992 (*El triángulo Alicante-Elche-Santa Pola*, Generalitat Valenciana, copia, estudio no publicado), sostienen que la realidad territorial y socioeconómica del área Alicante-Elche se circunscribía al modelo de «Área Urbana Bipolar». Modelo que adoptamos en este trabajo por considerarlo vigente para ese espacio.

FIG. 3. Relación de superficies y aparcamientos de los centros comerciales del área urbana de Alicante-Elche

| Relación entre la Superficie Bruta Alquilable, la superficie construida y la superficie destinada a aparcamientos en los centros comerciales del área urbana de Alicante-Elche | | | |
|--|------------------------|---|---|
| Centro comercial | Plazas de aparcamiento | Superficie Bruta Alquilable (m ² t)/Superficie construida (m ² t) | Plazas de aparcamiento/100 m ² Superficie Bruta Alquilable |
| Gran Vía | 1.800 | 0,34 | 4,82 |
| Panoramis | 1.080 | 0,38 | 6,25 |
| Puerta Alicante | 2.000 | 0,30 | 5,79 |
| Parque Vistahermosa | 1.400 | 0,45 | 4,11 |
| L'Aljub | 3.100 | 0,70 | 7,34 |
| Plaza Mar | 2.800 | 0,24 | 7 |
| San Vicente | 2.600 | 0,45 | 7 |

Fuente: AECC y elaboración propia.

La rapidez e intensidad con las que se ha producido este fenómeno ha motivado esta aproximación al mismo, con las limitaciones propias de la falta de horizonte temporal en el que encuadrar sus efectos. Por otro lado, queremos reivindicar con este pequeño trabajo lo que se conoce, con poca fortuna, como Urbanismo Comercial, y al que, pensamos, no se le ha prestado demasiada atención desde nuestra disciplina.

2. DENSIDAD, ACCESIBILIDAD Y FORMACIÓN DE CAPITAL FIJO EN LA LOCALIZACIÓN DE LOS CENTROS COMERCIALES

Iniciamos nuestro análisis indagando la posible existencia de correlaciones entre algunas variables económicas y demográficas con la producción de suelo de estos grandes centros comerciales. Estas variables son: población, densidad de población y renta familiar disponible, todo ello para el conjunto de Comunidades Autónomas.

Encontramos que son las dos primeras las que explican mejor la producción de suelo comercial. Los índices de correlación entre la SBA y la población fue de 0,595 y con la densidad de población fue de 0,610, mientras que con la renta familiar la correlación era muy baja (0,155). Naturalmente este análisis se desarrolla con una fuerte agregación que no facilita una extrapolación a escalas más

pequeñas, sin embargo, puede orientar el análisis en estas últimas. En efecto, empíricamente, se observa que en el AU de Alicante-Elche se concentra el 90% del suelo de centro comercial del conjunto en el área que corresponde al núcleo de la ciudad de Alicante, y a su extensión en el continuo urbano con los municipios de San Juan y San Vicente, donde la densidad es de 1.400 hab/km² para una población de 350.000 hab, mientras la media del conjunto del AU es de 600 hab/km².

Los modelos clásicos de localización comercial adjudicaban a la renta y a la densidad un papel explicativo de la localización comercial de consumo cotidiano mientras los de consumo ocasional estaban ligados a la densidad y a la accesibilidad (BERRY, 1971). En la nueva situación territorial y estructura comercial, la densidad y la accesibilidad se sitúan por encima de la renta en la localización de los centros comerciales. Sin embargo, esta última variable sí puede explicar la especialización que se produce cuando el centro comercial se localiza en un territorio isótropo desde el punto de vista de la accesibilidad, de modo que en las localizaciones más centrales ofrecen productos más especializados —y caros— que en la periferia, que por el contrario se dedican a productos más acordes con un entorno de renta más baja.

La relación de la accesibilidad con la localización de actividades terciarias y

comerciales ha sido estudiada por M. Herce para el caso del Área Metropolitana (AM) de Barcelona, donde constata que el comportamiento de la movilidad urbana y metropolitana está cambiando debido a la relevancia que está adquiriendo en el conjunto de viajes la demanda con motivo ocio y compras, lo que pone en cuestión los métodos clásicos de proyección de la demanda fundados en la movilidad obligada. En cuanto a la dimensión espacial este autor sostiene que la nueva situación corresponde a una realidad territorial en la que la relación accesibilidad-espacio se explica mejor desde el potencial de aprovechamiento económico del territorio que provoca la topología de la red viaria, más que la distancia o tiempo (isocronas). Aplicando estos criterios al AM de Barcelona se comprueba que son aquellas redes las que permiten una interpretación más ajustada a las localizaciones de terciario y comercial como consecuencia de las nuevas condiciones de centralidad generadas por la construcción de rondas en los últimos años (HERCE, 2002).

El caso del AM de Barcelona nos puede aportar una experiencia aplicable al AU de Alicante-Elche. El sistema histórico radial de carreteras de este territorio metropolitano comenzó a transformarse a mediados de los setenta del siglo XX con la construcción de la autopista A7 que estableció una primera jerarquía de accesibilidad nodal en ese territorio, y que en la actualidad forma parte del sistema que canaliza flujos internos del interior del AU. En sus primeros años, cuando todavía el resto del área carecía de una jerarquía viaria en el área urbana consolidada, las nuevas condiciones de accesibilidad indujeron localizaciones comerciales en el entorno de los accesos de la A7 sobre las carreteras radiales, como ocurrió con los dos primeros hipermercados que se localizaron en el área, en Elche y en San Juan de Alicante, y algo más tarde con otro en San Vicente.

A partir de mediados de los noventa, comienza a construirse la red viaria urbana de la ciudad de Alicante constituida por una primera pieza: la Gran Vía, una ronda trazada por el límite del suelo de lo que podíamos denominar la ciudad compacta y

³ El grafo del AU Alicante-Elche tiene un índice de conectividad de 1,23, por tanto, muy próximo al de la red lineal que es 1,25. La información y análisis de la accesibilidad en el territorio de referencia se ha realizado en el Taller de

que al mismo tiempo que rompía el modelo radiocéntrico, incrementaba las condiciones de centralidad de sus áreas interiores.

Si los tres hipermercados abiertos en esta AU desde mediados de los setenta se localizan en los ejes radiales de penetración a Alicante y Elche los centros comerciales de finales de los noventa se situarán sobre el nuevo viario urbano perimetral.

El primer centro comercial del área se localizó en la Gran Vía, de la que tomó su nombre, inaugurado en 1998 poco después de haberse abierto al tráfico esa vía. Otros dos se inauguraron en el 2002, Parque Vistahermosa, y en 2003 Plaza Mar en el entorno de esa ronda urbana.

En la actualidad acaba de entrar en servicio la Ronda de San Juan-San Vicente y se comienza a construir la Vía Parque, otra ronda urbana de la ciudad de Alicante. Las nuevas relaciones de accesibilidad inducidas por la primera y la segunda de estas dos últimas piezas viarias explican la localización de otros dos centros comerciales, el Puerta de Alicante, abierto en 2002 en la futura Vía Parque, y el de San Vicente en el antiguo emplazamiento de un hipermercado muy próximo a un acceso de la Ronda de San Juan-San Vicente (FIGS. 4 y 5).

Hemos realizado un análisis de la accesibilidad de la red viaria del AU Alicante-Elche a partir del grafo que la reproduce (FIGS. 6, 7 y 8). Este modelo topológico nos permite, a partir de la medida de tiempos entre nodos, conocer la jerarquía de accesibilidad de cada uno de estos; los caminos mínimos, así como las isocronas de cada uno de ellos. Con esta información podemos establecer una interpretación de la localización de los centros comerciales según su accesibilidad, pudiendo concluir que se encuentran situados en el entorno de los nodos de alta accesibilidad y en los itinerarios de tiempo mínimo de la red³.

Por tanto, podríamos avanzar la tesis de que los centros comerciales en el AU de Alicante-Elche se sitúan, compitiendo entre sí, en las áreas más densas de población y buscando la proximidad a los nodos de la red más accesibles.

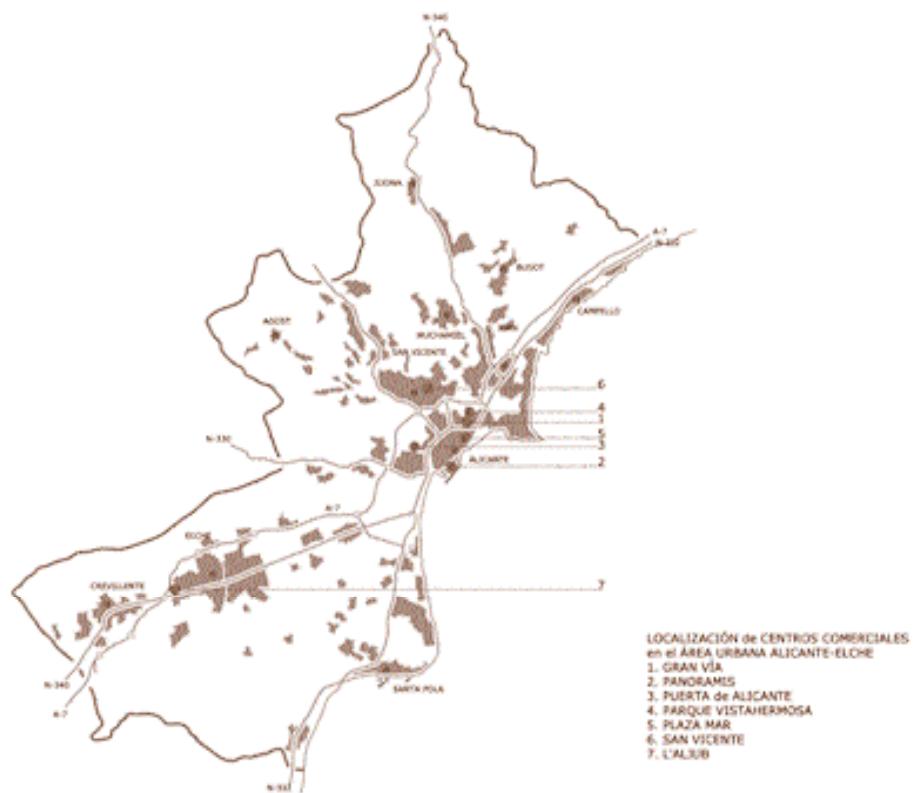


FIG. 4. Localización de los Centros Comerciales del AU de Alicante-Elche



FIG. 5. Localización de los centros comerciales en el área periurbana de Alicante

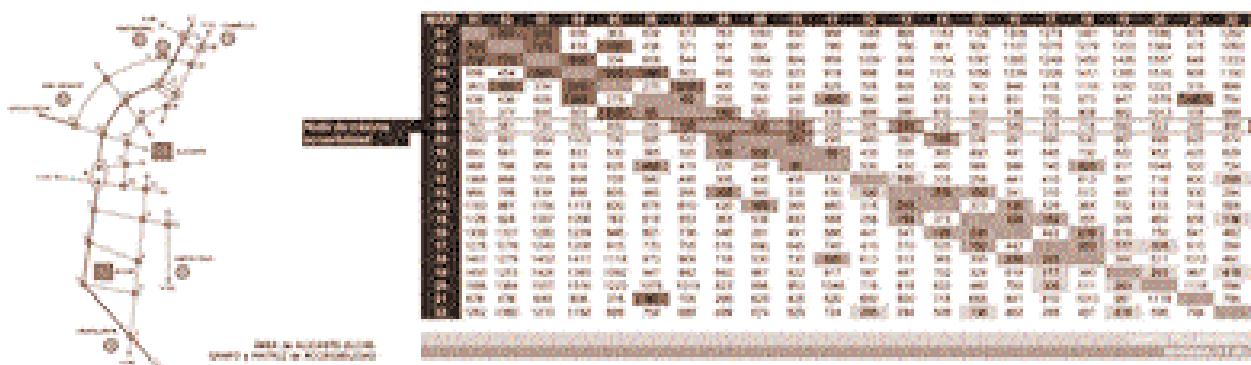


FIG. 6. Grafo y matriz de accesibilidad del AU de Alicante-Elche

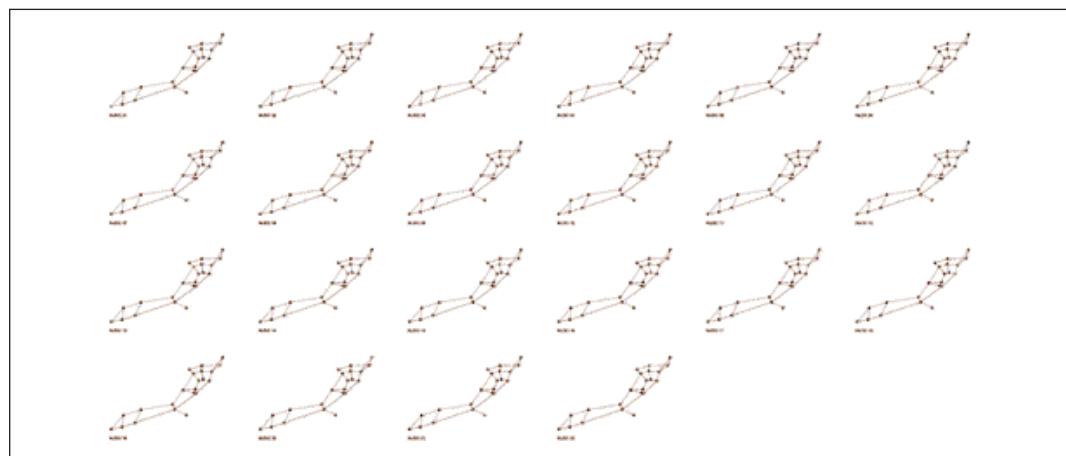


FIG. 7. Caminos mínimos de accesibilidad en el AU Alicante-Elche

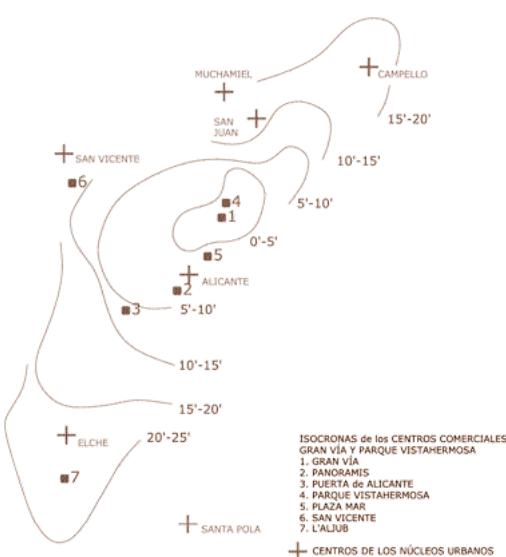


FIG. 8. Isocrones de los Centros Comerciales del AU de Alicante-Elche

En nuestra opinión, los centros comerciales se insertan en el mismo proceso de producción de suelo residencial que se está desarrollando en el AU de Alicante impulsado por las infraestructuras y la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), la controvertida Ley Valenciana del Suelo. Para explicar este proceso la referencia al texto canónico de M. Solá Morales y J. L. Gómez Ordóñez, *Crecimiento urbano como inversión de capital fijo*, nos parece una aportación que sigue siendo válida y oportuna (SOLÁ & al., 1977).

El modelo de producción de suelo en el AU de Alicante-Elche se produce en la actualidad como una inversión en capital fijo de dos agentes hegemónicos: por un lado, la Administración, Generalitat Valenciana y en menor medida, Ministerio de Fomento; y por otro, el «Urbanizador» esa figura privada consagrada por la LRAU, que urbaniza y prepara el suelo para la edificación. Los agentes públicos supralocales construyen infraestructuras viarias, piezas con un potencial articulador del territorio, pero concebidas desde una lógica de canalización de flujos de tráfico al mismo tiempo que generadora de plusvalías, tarea esta última en la que asume un papel central el «Urbanizador» encargado de la preparación directa del suelo urbanizado en operaciones de gran escala, controlando la oferta de suelo residencial en sectores con dimensiones entre 3.000 y 14.000 viviendas (NAVARRO, 2004). Es un modelo de rasgos monopolistas en la medida que la producción de suelo está, en gran parte, concentrada en muy pocas empresas «urbanizadoras», y donde el papel de los agentes públicos locales queda reducido al puramente instrumental de gestión y legitimación administrativa de las propuestas del «urbanizador».

La relación de la producción de suelo con la generalización del consumo individual se incrementan no sólo por el potencial residencial del suelo urbanizado, sino por la rapidez con que se produce la edificación. En poco más de ocho años se ha generado suelo, sólo en el término de Alicante, para más de 50.000 viviendas, y la población residente entre 1996 y 2003 ha aumentado en 30.423 habitantes. De ese modo se garantiza la reproducción del capital, como sostienen los autores del trabajo citado anteriormente.

3. DEL PASAJE AL CENTRO COMERCIAL DE PERIFERIA

El concepto de centro comercial (*shopping center*) es el desarrollo contemporáneo resultado de la evolución del espacio comercial surgido en el XIX conocido como «Arcada», «Pasaje» o «Galería». La Arcada, de origen anglosajón, era un espacio peatonal con tiendas a ambos lados dispuesta en el interior de una manzana con acceso a la calle por los extremos y con un cerramiento superior traslúcido. En Francia este espacio comercial se denominará Pasaje y en Italia Galería.

El centro comercial del siglo XX se denomina *Mall* en Estados Unidos. La etimología de *Mall* remite al francés *Mail* que tiene un significado de paseo bordeado de árboles. El *shopping mall* del suburbio norteamericano se traducirá en un espacio de sustitución del espacio urbano abierto y público para quienes, como ha escrito Ammendale:

Nace como una invención del mundo suburbano en cuanto sustituto de la ciudad para quienes vivían al margen de la propia ciudad.
(AMMENDALE, 2000)

El nuevo valor sustitutivo de la propia ciudad que los nuevos centros comerciales tratan de ofrecer tienen también en el caso alicantino algunos ejemplos paradójicos. En el Centro Comercial Gran Vía el espacio público más representativo de toda la edificación comercial no es otro que la recreación del espacio público de la ciudad. Esta emulación llega hasta el extremo de la literalidad; así en un espacio libre de tres plantas de altura, en la parte superior —a la que se llega por un último tramo de escaleras mecánicas— se reproducen algunos edificios históricos con fachadas de cartón piedra que a otra escala no son otros que los existentes en poblaciones del entorno como Villajoyosa. En el espacio más importante de este centro comercial se puede contemplar cómo se haría en el espacio público de la ciudad las torres medievales o la fachada histórica del Ayuntamiento (FIGS. 9 y 10).

Las nuevas formas de comercio se pueden encontrar ya en el París de los primeros bazares (Antecedentes de los Grandes Almacenes), como el Don Marché (1.852)

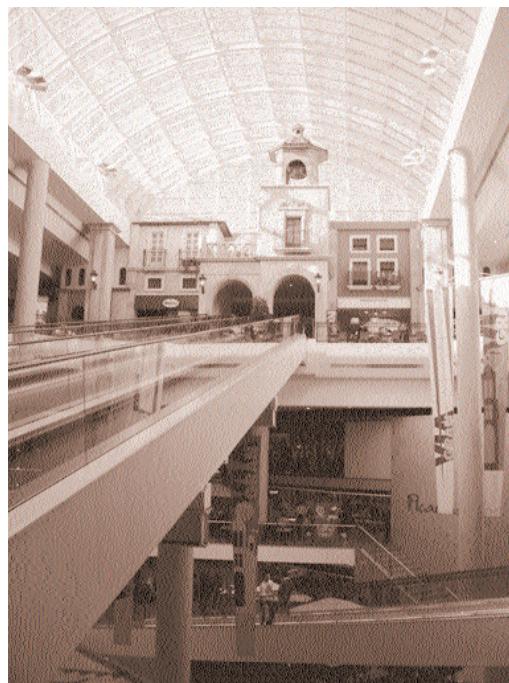


FIG. 9. Espacio representativo del Centro Comercial Gran Vía de Alicante: la reproducción del espacio público de la ciudad en el interior de un edificio



FIG. 10. Espacio representativo del Centro Comercial Parque Vistahermosa de Alicante: la baja calidad de los espacios públicos de los Centros Comerciales

donde el astuto Aristide Boucicault introduce innovaciones como: precios fijos y marcados en los artículos; margen de ganancia pequeño que se compensaba con el volumen de venta; y en el que cualquier ciudadano podía entrar en la tienda aunque no comprase. La tienda es un nuevo espacio donde se experimenta lo

público pero no tanto lo social, como ha escrito Sennet:

El surgimiento del bazar, que como tema puede parecer mundano, es de hecho, la forma encapsulada del verdadero paradigma de cómo el dominio público, como un intercambio activo, permitió que la vida de la gente experimentase lo público más intensamente y de forma menos sociable. (SENNET, 1990)

La aparición del comercio moderno en la ciudad decimonónica se produce sobre una trama física antigua que no es adecuada tanto funcional como escenográficamente para el nuevo comercio. Así aparece el Pasaje en el interior de las manzanas consolidadas. En torno al Pasaje como paradigma de la modernidad iba a girar la obra monumental de W. Benjamín, que desgraciadamente no pudo terminar debido a su muerte en Port-Bou en 1940 acosado por la Gestapo. En el Pasaje, Benjamín encuentra la relación entre las formas de organización y expresión social y cultural en la naciente sociedad capitalista, en donde es central la noción del carácter fetichista de las mercancías, que él interpretaba como las *reliquias de un mundo soñado*.

En los Pasajes parisinos, Benjamín ve los signos distintivos de la arquitectura y de la técnica urbana moderna: Hierro, Vidrio, e Iluminación de Gas:

Sólo una dificultad cabría separar la iluminación de gas de la apariencia de la calle como interior en el que se resume la fantasmagoría del flaneur. La primera luz de gas prendió en los pasajes. (BENJAMIN, 1990)

La aparición del comercio urbano moderno tiene en el textil el sector más emblemático. La maquina de coser apareció en 1825, y Singer patentó su modelo en 1851. La mecanización permitió la producción en masa, como la de sombreros desde el invento, en 1820, de un sistema para la producción de fieltro; y como ocurrió también en la fabricación de calzado (SENNET, 2002).

Las innovaciones técnicas vuelven a estar presentes en los cambios contemporáneos que han hecho posible el centro comercial, el *Mall*, que surge en torno a los años cincuenta del siglo pasado en Estados Unidos gracias al desarrollo del aire acondicionado y la escalera mecánica.

El aire acondicionado, que tendrá efectos arquitectónicos radicales, aparece poco antes de la II Guerra Mundial. En 1938 se describe así una tienda con aire acondicionado sin aberturas al exterior:

En donde se ha eliminado la menor luz del día o toda ventilación natural, lo que elimina el polvo y crea una mejor circulación de aire y una iluminación artificial más uniforme y agradable. (KOOHLAS & *al.*, 2002)

Se considera a Víctor Gruen el «padre» del *Mall*, proyectista, a mediados de los años cincuenta, de los dos primeros de este tipo, *el Northland* y *el Southdale Shopping Center*, en Minneapolis. A propósito de éste último escribía:

Cada vez que llegaba a Minneapolis, hacia un frío glacial o un calor insopportable. De estas experiencias personales que he sufrido, concluí que en climas extremos, las zonas peatonales abiertas no son satisfactorias. Entonces preparé cuidadosamente la idea de crear lugares públicos completamente protegidos de la intemperie. (KOOHLAS & *al.*, 2002)

Gruen concebía el *Mall* como una pequeña ciudad en la que se trataba cuidadosamente la organización de los flujos de peatones y la función de los espacios libres. Jane Jacobs, la socióloga defensora de la ciudad compacta, sostenía que el *Northland* recuperaba el centro de la ciudad tradicional. Más tarde Gruen propuso trasladar su idea de concentración de tiendas en torno a una central más grande como estrategia para renovar los centros degradados de las ciudades americanas, y en este sentido desarrolló propuestas para Rochester, en Nueva York (1956) y para el centro de Forth Worth (1970)⁴.

Esta idea integradora de Gruen para los centros comerciales no ha tenido continuidad. El modelo que ha producido el mercado se constituye como un contenedor opaco, aislado, segregado, donde se produce esa

⁴ En el número de junio de 1954 de *Architectural Forum*, Jane Jacobs escribía: «Este es un clásico de la planificación de centros comerciales (se refiere al *Northland* de V. Gruen), en el mismo sentido que el *Rockefeller Center* es un clásico del diseño de grupos de rascacielos, o que *Radburn*, New Jersey, lo es en materia de urbanismo residencial suburbano. *Northland* es un proyecto clásico porque ha sido el primer centro

ritualización de la mercancía que ya anuncia Benjamín.

Actualmente la Asociación Española de Centros Comerciales define así los nuevos espacios:

El centro comercial es el lugar de encuentro en cuyo espacio abierto los ciudadanos hallan respuesta idónea a sus necesidades, tanto de abastecimiento como de ocio y relación social, en un escenario en el que consumidores y comerciantes realizan a plena satisfacción lo que históricamente conocemos como comercio; que, en la desarrollada sociedad de nuestro tiempo, exige un esquema integrador de equilibrios y calidad, especialmente asequible para la moderna tecnología de las concentraciones comerciales. (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CENTROS COMERCIALES, 2002)

Es una definición que sintetiza muy bien el mensaje que transmiten sus promotores, y que gira en torno a ideas como *encuentro-relación social*, o *sociedad desarrollada-tecnología-calidad*.

El *Mall* es la tienda de los desertores urbanos como ha escrito VERDÚ (2002). Su equivalente en España, el centro comercial, es el «espacio público» del territorio del consumo en la medida que sustituye espacial y simbólicamente al centro de la ciudad tradicional. La experiencia del usuario de estos establecimientos nos muestra que la compra no es la única actividad que ocupa a los visitantes. Una encuesta realizada en 1999 sobre los usuarios de centros comerciales valencianos, concluía que solamente el 35% acudía a comprar, el resto lo hacia para ir al cine o a restaurantes, mientras que un 18% sólo iban a pasear (GIL & *al.*, 1999).

El habitante del *territorio de consumo* es un ciudadano desarraigado espacialmente. Su sentido de pertenencia a una comunidad ya no se define por su inclusión dentro de unos límites, sino por su conexión a una red. Esta pérdida de referencia espacial podría ilustrarse con la cita siguiente de R. Sack:

comercial moderno para peatones que utiliza un plan urbano de «ciudad mercado», una forma compacta física y psicológicamente adaptada a la actividad de ir a comprar a pie... Este centro comercial representa una novedad urbanística... El plan de *Northland* tienen raíces antiguas. Es un redescubrimiento más que una invención». *Quaderns*, 218/1998.

Para ser agente de algo, uno debe de estar en algún sitio. Pero este sentido fundamental e integrativo del lugar ha sido fragmentado en partes complejas, contradictorias y desorientadoras. El espacio se va convirtiendo en algo más integrado aunque territorialmente fragmentado. Los lugares son específicos y únicos pero sin embargo, en muchos sentidos, parecen genéricos e indistintos. (citado en GIDDENS, 1999)

Los centros comerciales constituyen parte de esa nueva escenografía genérica que está surgiendo en las periferias urbanas y metropolitanas. La mercancía homogeniza el espacio en un proceso que afecta tanto a lo material como a la experiencia y que trae consigo la disolución de las cualidades y autonomías de los lugares como, hace más de treinta años ya vislumbraba Guy Debord:

Dado que esta sociedad modela todo su entorno, ha erigido una técnica especial para elaborar la base concreta de todo este conjunto de tareas: su propio territorio. El urbanismo es la conquista del entorno natural y humano por parte de un capitalismo que, al desarrollarse según la lógica de la dominación absoluta, puede y debe ahora reconstruir la totalidad de espacio como su propio decorado. (DEBORD, 2000)

4. CONCLUSIONES

El intenso desarrollo de las grandes superficies en el AU de Alicante-Elche constituye una de las fachadas que adopta el fenómeno más general de transformación de las estructuras productivas, de sus relaciones espaciales y de la vida cotidiana en el sur de la Comunidad Valenciana. Los centros comerciales son los nuevos equipamientos del *territorio del consumo* en los que la economía de la producción ha dejado de ser la protagonista para explicar la realidad espacial emergente que exige una nueva geografía de las rentas y del consumo.

La disociación entre espacios de producción y espacios de consumo produce efectos diversos que van, desde la necesidad de revisar los modelos de crecimiento urbano basados en la economía local para abordar marcos espaciales mucho más amplios, hasta la aparición de nuevas condiciones de

movilidad que exigiría revisar las metodologías de estudios de demanda de viajes centrados en la movilidad obligada obtenida a través de encuestas domiciliarias como se viene haciendo normalmente. Por otro lado, sería interesante investigar los cambios en los desplazamientos domicilio-trabajo. De hecho, este dato ha variado en otros países europeos, así en las ciudades francesas la media de estos desplazamientos ha aumentado de 6 a 12 km (DAVEZIES, 2004).

En cuanto a los efectos sobre la estructura comercial todavía se carece de horizonte temporal para detectarlos, aunque se sabe que entre 1995 y 1999 en la Comunidad Valenciana ha habido un descenso importante del comercio minorista (30,4%) que ha sido especialmente sensible en alimentación (15%). Sin embargo, el textil, que constituye una de las ofertas del centro comercial, ha aumentado en el mismo tiempo⁵.

En cualquier caso estos datos son agregados y sería conveniente analizar casos concretos en donde se pudiese analizar estos efectos según la localización del centro comercial, estructura espacial del comercio minorista, etc. En el del AU de Alicante-Elche en apenas cinco años la superficie comercial de centros comerciales se ha colocado en un estándar de metro cuadrado por habitante, del orden de la mitad del minorista.

Las salas de cine han sustituido al híper como «locomotora» de los centros comerciales. Y se puede avanzar la hipótesis de su contribución al cierre de las salas tradicionales. Éstas han desaparecido de las ciudades del AU Alicante-Elche. En Alicante sólo sobrevive una, mientras que en Elche no hay ninguna. En cambio, las salas en centros comerciales en la capital alcanza el número de 91, más 5 de multicines; y en Elche hay 12 en centro comercial y 13 en multicine.

En la medida en que el cine nació con la ciudad moderna participando de un modo directo tanto en la configuración de la escena urbana, confiriéndole identidad y amenidad a sus espacios públicos, como en la construcción de su imaginario, su desaparición constituye un signo de la crisis del espacio público de la ciudad moderna.

⁵ Estos datos han sido extraídos de la Confederación Valenciana de Comercio cuya página web es: www.covaco.org.

El planeamiento local debería de contemplar con más detenimiento la localización de estas superficies comerciales, ya que en la actualidad no la suelen definir con claridad. Si a ello se une el interés de muchos Ayuntamientos para atraer a su término centros comerciales, los resultados pueden contribuir a introducir efectos perversos en la estructura comercial tradicional —que es uno de los ingredientes de la diversidad y complejidad de la ciudad compacta, produciendo cambios no previstos en los flujos de movilidad sobre la red viaria existente—. En este sentido, otra cuestión que habría que tener en cuenta se refiere a la singularidad financiera de los centros comerciales que buscan una rotación rápida de capital en un ciclo corto lo que puede suponer el abandono de la actividad a medio plazo. El centro comercial es un negocio que tiene una finalidad más financiera que comercial. Tienen beneficios si obtienen una alta rotación de capital consistente en captar un volumen alto de pequeñas cantidades de flujo de ventas a cambio de mercancías que se paga a tres o más meses, completando el negocio arrendando a buen precio espacio comercial y lúdico a cambio de ofrecer externalidades para atracción de clientela.

Dupuy sostiene que cuando la escala del tiempo reemplaza la del espacio las dimensiones de la ciudad como contigüidad, límite, densidad, etc., se pueden encontrar a través de las relaciones topológicas de conectividad y accesibilidad que se dan en el

territorio, produciendo una polarización del espacio-tiempo en torno a los nodos de la red territorial, en los que los centros comerciales cumplirían un papel relevante en la reconstitución de un nuevo territorio (DUPUY, 1995). De modo que el centro comercial es un equipamiento que puede aportar calidad de vida a los ciudadanos cuando las decisiones que afectan a su localización se insertan en una estructura territorial en la que pueden constituir piezas estratégicas impulsoras de nuevas centralidades. En las grandes operaciones de vivienda que se están desarrollando en el territorio alicantino podrían contribuir a un fortalecimiento de su estructura territorial. Para ello debería aumentarse el significado público «no excluyente» en estos establecimientos o en su entorno con soluciones arquitectónicas y urbanísticas de calidad.

Podríamos aplicar aquí la noción de «esquina del territorio» debida a M. Solá-Morales para estas áreas de nueva centralidad donde lo público tuviese una presencia vigorosa, extendiendo al territorio los valores de encuentro, intercambio y legibilidad de la esquina de la ciudad tradicional (SOLÁ-MORALES, 2004). Sin embargo, dudamos que este enfoque sea posible en un contexto de política urbana y territorial como el que modela y remodela la ciudad y el territorio de la Comunidad Valenciana, fundada en la desregulación, la privatización, y la hegemonía del mercado inmobiliario.

BIBLIOGRAFÍA

- AMENDALE, G. (2000): *La ciudad posmoderna*, Celeste Ediciones, Madrid.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CENTROS COMERCIALES (2003): *Anuario del año 2002*.
- BENJAMÍN, W. (1990): «El flaneur», en *Poesía y capitalismo. Iluminaciones II*, Taurus, Madrid.
- BENJAMÍN, W. (1990): «Fourier o los Pasajes», en *Poesía y capitalismo. Iluminaciones II*, Taurus, Madrid.
- BERRY, B. (1971): *Geografía de los centros de mercado y distribución al por menor*, Vicens Vives, Barcelona.
- BRENNER, N. (1999): «Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union», *Urban Studies*, 36/3.
- DAVEZIES, L. (2004): «Développement local: Le déménagement des français», en *Futuribles*, marzo.
- DEBORD, G. (2000): *La sociedad del espectáculo*, Pre-Textos, Valencia, la primera edición francesa es de 1967.
- DELEUZE, G. & F. GUATTARI (2003): *Rizoma*, Pre-Textos, Valencia.
- DUPUY, G. (1995): *Les Territoires de l'automobile*, Anthropos, París.
- GIDDENS, A. (1999): *Consecuencias de la Modernidad*, Alianza Editorial.
- GIL SAURA, I. & M. GREGORIO CATALÁN & M. PÉREZ MORATALLA & O. MÁÑEZ VILLANUEVA & M. PUIG MARTÍN & A. MARÍN LÓPEZ & B. SÁNCHEZ FUENTES (1999): «El centro comercial: nuevas exigencias del consumidor valenciano», en *Quaderns de Treball*, núm. 80, Universidad de Valencia, Facultad de Económicas, Valencia.
- HERCE VALLEJO, M. (2002): «Alteraciones de la

- distribución de la accesibilidad y cambios urbanísticos en Barcelona. Elementos para la planificación viaria desde un enfoque de la oferta», en *V Congreso de Ingeniería del Transporte*, Santander.
- JACOBS, J. (1954): «Editorial», *The Architectural Forum*, vol. 100, 6 de junio.
- KOOLHAS, R. & S. BOERI & S. KWINTER & H. U. OBRIST (2002): *Mutations*, Actar.
- NAVARRO VERA, J. R. (2004): «Una ciudad es más que una suma de viviendas», en *Diario Información*, 2 de mayo, Alicante.
- SENNET, R. (2002): *El declive del hombre público*, Península, Barcelona.
- SOLÁ-MORALES, M. (2004): «Ciudades, esquinas», en catálogo de la exposición del mismo título, Forum de las Culturas, Barcelona.
- & J. L. GÓMEZ ORDÓÑEZ (1977): «Crecimiento Urbano como inversión en capital fijo», en *Ciudad y Territorio*, 2 abril-junio, 53-62.
- VERDÚ, V. (2002): *El planeta americano*, Anagrama.

Abreviaturas

- AM. Área Metropolitana.
- AU. Área Urbana.
- AECC. Asociación Española de Centros Comerciales.
- INE. Instituto Nacional de Estadística.
- SBA. Superficie Bruta Alquilable.

Abstracts

Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

Modernist Arguments Against Negotiation as Within Mexican City Planning Discourse

B. VERDUZCO CHÁVEZ

The paper reviews the changes in Mexican Town and County Planning during the 20th Century to then investigate how it is that that thus has been unable to encompass in time the handling of conflicts, negotiation and the attaining of general agreements in order to meet the demands made upon it or resolve those problems now being faced by the cities of that country. The paper brings to light three aspects of the overall problem namely the role played by that universe of discourse focussed on 'modernization' that has played such a part in the education of the professionals in this field, the role of the central government and then the consequences of what it here seen as the relatively feeble quality of Public Opinion. The paper in itself is grounded on material culled from planning and other related documents along with the author's proper experience of the planning process and the upshot of his reading of these leads him to the conclusion that these three factors have lead to a lack of citizen participation in the drawing up of planning policy for the cities. The paper concludes by drawing attention to the tensions created within the present-day social and cultural world by this dominating way of focussing the planning question and offers strategies for alternative crisis management as and the establishing of grounds for negotiation as remedies for answering the calls of city planning demands.

The Price of Water for Cities: Thoughts and Recommendations Upon the EU Directive 2000/60

F. GONZÁLEZ GÓMEZ

The paper is based upon those concepts of service cost recovery, economic rationalization and environmental preservation set out in EU Directive 2000/60. Certain considerations as to the price to pay for the supplying of water as within city nuculae are made upon these. The lack of any clear information in the sector along with the fact that the low price for supplying water in Spain works against any recovery of the cost of doing so, against any greater efficiency targets or even hopes for any conserving of the element are then lamented. In the light of the fore-going, the author then makes a series of recommendations as to price changes that would lead to a meeting of EU requirements as in Spanish cities there is margin and more for raising the price of water, doing so speedily and thoroughly depending on little more than there being the political will to do so.

The Language of Territorial Construction

J. R. MENÉNDEZ DE LUARCA NAVIA OSORIO

The author opens by stating that the modern world is marked by a conflict as between territorial identity and the demands of globalization, a conflict that the Autonomous Region idea attempts to ameliorate, this though it lacks precisely that capacity for overall administrative cohesion used by the Liberal Model for a State when rejecting any validity for spatial differencing. He next speaks of territory as being the outcome of historical stratification. The basic tools for determining spatial being ness, being grounded in repetition. Reticular cells and the network by which they are defined are here felt to be the underpinning of spatial organization, the networking being of two sorts, either that of lines of communication (vias) or limits i.e. bounds, boundaries, frontiers both of which exist to answer to the basic human necessities of communication and mutual understanding. For the author there is thus much in common as between territorial structuring in its origins and common speech. In the same wise, any historical territorial structuring must call into consideration the demands that have been made by time itself as a determining factor in any comprehension of the same. The outcome as fact is thus the result of an on-going process of change. Thus the walled-thus-bounded medieval city came into being as a something different to the homogeneous territorial rural fact while the present-day city is re-intergrating itself within the extended territory by means of its unlimited metropolitan spread. The author thus here holds that the idea of territory as at present understood academically and administratively runs contrary to the dynamic complexity of the reality it strives to encompass.

The Urban Landscape: The Anthropology of a Territory

E. I. PRADA LLORENTE

The paper seeks to explain the anthropological characteristics of the district (comarca) of Tierra de Sayago in the province of Zamora, Spain and to do so grounds itself upon a single consideration, this being the nature of the lowest common denominator for any legal-administrative definition, the search for this taking in all manner of scales de these territorial, urbanistic or architectural always and if the result might explain this ancestral and upcountry landscape. Said characteristics are felt to both embody and explain the close linkage between ways of farming and land ownership and thus constitute stout pegs for the measuring of territorial scale. The author, however, admits that both her description and study are now things of the past when it comes to understanding these same territorial proportions as the buying up and enclosure of ground has thrown many traditional aspects of the question such as commons and bounds (paredes) out of kilter, replacing these with city notions such as the lot for sale or hire.

Inter-Regional Economic Differences: Andalucía 1970-2003 as a Case in Point

C. LIZÁRRAGA MOLLINEDO

The paper aims to offer a measuring and analysis of economic contrast as between the districts of the Autonomic Region of Andalusia for the period 1970-2003. There being no data estimates for either production or income, a proxy or jury estimate of family cell available income has been essayed on the basis of market quotas, this indicator being drawn from BANESTO year books for the Spanish market and e Caixa commercial and economic year books. On the data from these obtained, the inter-regional distribution of the proxy variable designed

Has been studied and the contrasts as between districts calculated in terms of sigma and beta convergence. Attention has also been given to convergence *clubs*. From the analysis thus made it would appear that the period studied demonstrates a sigma beta convergence even though and understanding of the phenomenon calls for some previous qualifying given that this clusters in the period 1986-2003. Furthermore, the determining factors for any explanation of velocity contrasts in the phenomenon in territorial terms must include a non-uniform distribution of the factors of production, differing productive structures as between provinces, a disparity in the production of these factors as such and varying levels of economic space creation.

Reconverting Military Land Holdings in the Autonomous Region of Madrid and The Uses to Which These Have Been Put

D. BRANDIS & E. CANOSA & M. MOLLÁ
& I. RODRÍGUEZ & E. SÁEZ

The paper explains that the Spanish Army have been the owners of vast real estate holdings for many years. The vested capacity to obtain land and the need to do so have both led to the Armed Services' being one of the major national landowners.

Recent research has made patent both the extent and high utility rating of such land in the National Capital. This concentration, though certainly owing much to acquisitions during the first thirty years of the last century must also be understood as likewise to be the upshot of Franco's regime when military housing was endowed with a number of exclusive service urbanistic privileges.

The current process of reconverting military land holdings in Madrid got underway in 1977 as part as a national endeavour. Although on a national level the alienating of ground given over to military purposes has been going on for some while now, the process of Armed Services re-newel and the making of them professional has accelerated the process post 1984.

The paper sets out to show the changes undergone in the real estate heritage of the Armed Forces by cataloguing the location and characteristics of this in the late seventies from which material to then trace the nature of the changes to this that have taken place along with those means by which such change was accomplished.

Green Space as a Factor of Standards of Living Within the City

F. GÓMEZ LOPERA

After opening with a thoroughgoing consideration of the importance to any city of its green spaces, the methods used and the action plan adopted to verify their impact upon the quality of life as within the city of Valencia – this to be taken as a model of reference for Mediterranean cities- is then undertaken. Taking into consideration the city's climate, various internationally recognized quality-of-life indicators are then applied to districts of the city here taken to be type-determined and which together would give an overall image of the city as a whole. The method has shown that some of these indicators can indeed be linked with the incidence of green zones as within those districts enjoying a high quality of living. The method is thus here deemed as of use when it comes to green space planning for large cities.

Commercial Estates in Medium Sized Cities

J. R. NAVARRO VERA & P. MARTÍ CIRIQUIÁN
& A. ORTUÑO PADILLA

Having considered the city and territorial transformations undergone by the costal poart of the Valencian Autonomous Region, an examination is then undertaken of the present-day situation of the Alicante-Elche urban district and the impact upon this of commercial estates —these being seen here as being emblematic of the new urban landscape. The paper makes a first approach to the phenomenon by studying a series of variables that could well shed some light upon the siting of such centres along with the way they then affect both the city and territory to then offer ways by which these activities could then be used as tools for an explaining the underpinning to territory.



Urbanismos Comparados



— 6 —

Países Bajos

Líneas básicas del urbanismo neerlandés

Demetrio MUÑOZ GIELEN

Geógrafo urbanista, Instituto de Investigación OTB, Universidad Técnica de Delft, Países Bajos

RESUMEN: Las peculiaridades geográficas e históricas de los Países Bajos condujeron a este país a fórmulas muy poderosas de intervención y control públicos de los desarrollos urbanísticos. Este papel dominante de la Administración Pública se tradujo después de la Segunda Guerra Mundial en una intervención directa en los mercados inmobiliarios a través de la llamada «política activa de suelo» y de la construcción masiva de viviendas sociales. A finales de la década de los ochenta del siglo pasado se produjo un cambio fundamental en las políticas públicas urbanísticas que se caracteriza fundamentalmente por el abandono de esta intervención directa, cediendo parte del protagonismo a los agentes privados en un delicado proceso liberalizador.

DESCRIPTORES: Legislación urbanística. Urbanismos comparados. Países Bajos.

INTRODUCCIÓN

1. Los Países Bajos se caracterizan por ser un país pequeño, 33.929 km² de superficie (equivalente a un poco más que la superficie de Cataluña), densamente poblado, con una población total de 16 millones de habitantes, 7 millones de automóviles, 6,5 millones de viviendas, muy urbanizado, uno de los países más industrializados del mundo y principal puerta de entrada marítima de mercancías a la Europa continental. Es además reconocido como «el país más planificado» de Europa (ver DUTT & COSTA, 1985).

Este estudio es una reelaboración integral de un proto-texto inicial de Fausto Arroyo de 1994. Por encargo de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, rehice ya en 2001 y ahora en 2005, bajo mi entera responsabilidad, el texto original haciendo uso de diversas fuentes escritas, de mi propia experiencia en la

2. Los condicionantes geográficos han influido de manera decisiva en el desarrollo de las características peculiares del sistema de planificación urbanística de los Países Bajos. Se trata del país con la mayor densidad de población de Europa (472 hab/km²), y la mayor parte del territorio nacional se encuentra a una cota inferior al nivel del mar, obtenido en su mayoría mediante la desecación de *polders*. Cada puñado de tierra en este país ha sido, en algún momento de su pasado, removido una media de dos veces por algún neerlandés (holandeses, frisones, limburgeses, brabantes, zeelandeses, güeldreses y

práctica urbanística en este país y de la ayuda de algunos expertos locales que se citan al final. Además agradezco a Javier García-Bellido García de Diego, director de *CyTET*, sus observaciones y sugerencias varias a todo el texto con el fin de homogeneizarlo con los anteriores. Emilio: demetriomunoz@yahoo.es

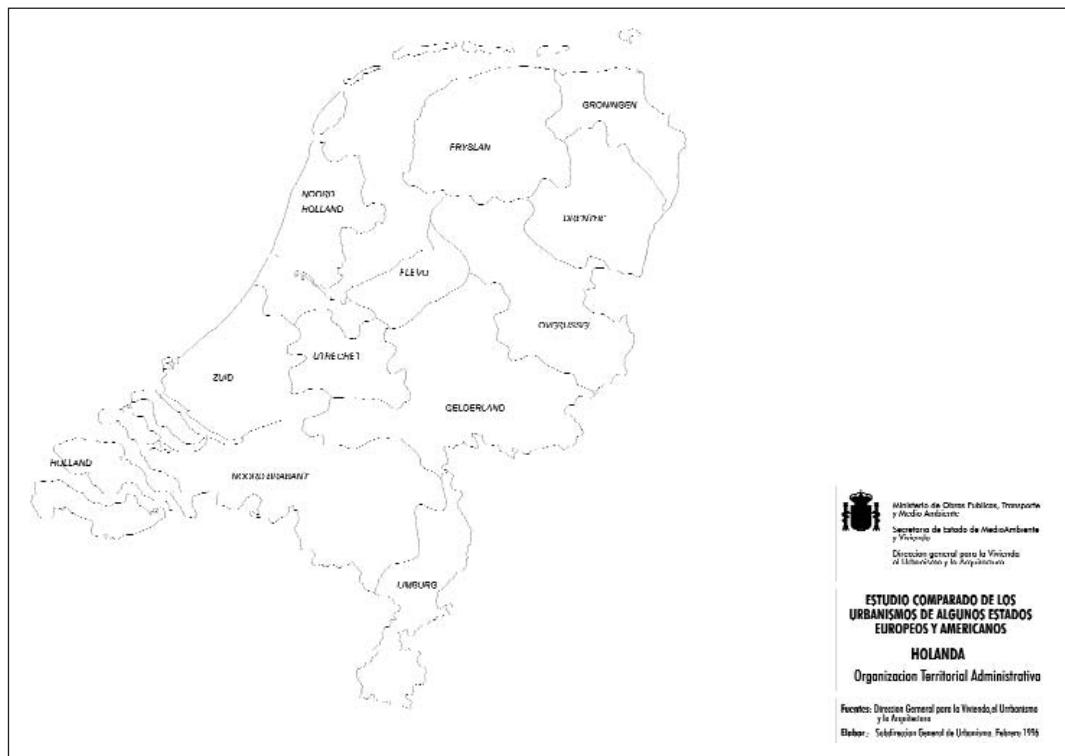


FIG. 1. Provincias de los Países Bajos

groningues) o grupo organizado de ellos. La urbanización de suelo es costosa y requiere importantes inversiones en drenaje y protección.

Además de estos condicionantes físicos, la sociedad neerlandesa ha dado históricamente mucha importancia a los aspectos sociales, culturales y económicos en el urbanismo. Como resultado, la sociedad neerlandesa es muy exigente con respecto a los resultados de la intervención humana sobre este frágil territorio.

No sólo los aspectos paisajísticos, medioambientales y sociales (accesibilidad de la vivienda) son determinantes, también los económicos son de vital importancia: una economía moderna requiere un uso eficiente, comprensible y transparente del espacio en el que esta economía se desarrolla. Históricamente la superación de estos condicionantes se ha basado en un estricto control de los desarrollos urbanos mediante una intervención directa del Estado sobre el urbanismo a nivel local.

3. El interés por la ordenación territorial y urbanística en los Países Bajos es muy grande.

La profusión de planes urbanísticos de diverso tipo y la gran calidad media de su elaboración han alcanzado fama internacional. El lógico resultado de este interés es la necesidad de un buen control y una buena gestión del territorio nacional, lo que se ha traducido, entre otras cosas, en un afán por disponer de fuentes de información avanzadas y actualizadas sobre dicho territorio (*cfr. MUÑOZ GIELEN, 2001*). En los Países Bajos la planificación territorial va más allá del concepto instrumental de regulación y coordinación de las necesidades de suelo de los diferentes sectores nacionales (vivienda, transporte, industria, agricultura, recreo, etc.). En un país tan densamente poblado, la demanda de suelo y los condicionantes que su consumo impone (accesibilidad, diseño funcional, eficiencia ecológica, protección de los valores naturales heredados, etc.) son tan numerosos, cambiantes y contrapuestos, que resulta poco adecuado afrontar su regulación mediante elementos de ordenación de carácter «pasivo». El sistema urbanístico evolucionó desde la Segunda Guerra Mundial hasta comienzos de los años noventa hacia un planteamiento

«activo»: la ordenación urbanística y territorial que la Administración pública realiza debe guiar la urbanización. Esta función de guía se basaba en la ejecución directa por parte de la municipalidad de los procesos de urbanización (*cfr: WITSEN & BOSSCHER, 1992*).

4. A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa del siglo pasado se produjeron cambios que modificaron sustancialmente la intervención pública en el urbanismo. La lucha contra el déficit público llevó a recortar las subvenciones públicas del Estado central y llevó a medidas

liberalizadoras. Estas ayudas habían permitido durante décadas la edificación masiva de viviendas sociales además de cubrir los riesgos financieros que los Ayuntamientos corrían al ejecutar directamente los planes urbanísticos. Como consecuencia, desde comienzos de los años noventa se está produciendo una retirada paulatina de la Administración Pública municipal de las tareas directas de ejecución del planeamiento, pasando a fórmulas menos «activas» de intervención. Buena parte del protagonismo reside ahora en los agentes del mercado libre.



FIG. 2. Mapa de los Países Bajos

PARTE I. SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

N§1. Estructuración elemental del Estado: niveles de división territorial y articulación competencial

1. Los Países Bajos son una monarquía constitucional parlamentaria con una organización estatal descentralizada y unitaria. Descentralizada porque se divide en tres niveles territoriales (central, provincial y municipal) y algunas otras entidades de base no territorial. Y unitaria porque las diferentes Administraciones del Estado actúan coordinadamente. La actual Constitución [*Grondwet*] data de 1815, y fue modificada en diversas ocasiones, la última de las cuales en 1983 (cfr: NEEDHAM & al., 1993: 3-7).

2. Las Administraciones del Estado neerlandés son las siguientes (ver FIGS. 1 y 2 con la división administrativa):

(i) **Administración Central:** el cabeza del Estado [*Rijk*] es el Monarca [*koning*]. Éste y los ministros forman el Gobierno central [*Regering*]. Los Estados Generales [*Staten generaal*, StG] están divididos en dos cámaras. La Primera Cámara [*Eerste Kamer*] es equiparable al Senado español y está formada por 75 representantes elegidos por las provincias. La Segunda Cámara [*Tweede Kamer*] es equiparable al Congreso de los Diputados español y está formada por 150 representantes elegidos por sufragio universal directo.

(ii) **Administración Provincial:** cada una de las doce provincias tiene a su frente un Comisario de la Reina [*Commissaris der Koningin*], nombrado directamente por el Gobierno. Los Estados Provinciales [*Provinciale Staten*, PS], están compuestos por representantes elegidos por sufragio universal directo que eligen a los diputados [*gedeputeerden*]. Los diputados forman, junto con el Comisario de la Reina, las Diputaciones de los Estados [*Gedeputeerde Staten*, GS], el órgano ejecutivo de la provincia.

(iii) **Administración Municipal:** los casi 600 municipios (su número decrece a medida que se producen anexiones y fusiones) tienen a su cabeza a un Alcalde [*Burgemeester*] nombrado **directamente** por el Gobierno, generalmente tras consultar a políticos

locales. El Pleno o Consejo Municipal [*Gemeenteraad*], que está formado por representantes elegidos por sufragio universal directo, elige a los Concejales con Concejalía [*wethouders*]. El alcalde y los concejales con concejalía forman el Colegio de Alcalde y Concejales con Concejalía [*College van Burgemeester en Wethouders*, B&W], el órgano Ejecutivo o de Gobierno de los ayuntamientos.

3. Para lograr una actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas la organización del Estado neerlandés es jerárquica: las administraciones provinciales actúan dentro de los márgenes establecidos por la legislación y las políticas centrales, y las Administraciones municipales por las de la legislación y las políticas centrales y provinciales. En principio, cada nivel territorial es libre para fijar su propia política y aprobar regulaciones, siempre que no entren en conflicto con el marco legislativo o de políticas de un nivel superior (cfr: BRUSSARD, 1987). La Administración superior ejerce una función tutelar y puede supervisar los actos de la(s) Administración(es) inferior(es) y evitar que ésta(s) actúe(n) contrariamente a la política de la(s) Administración(es) superior(es). En caso de conflicto está facultada para, en ejercicio de su potestad de tutela, imponer la obligación de revisar el contenido del plan e incluso subrogarse en las competencias de la Administración infractora. La autonomía de que disfrutan las Administraciones inferiores está pues limitada a una función de ejecución de las políticas de las Administraciones superiores, aunque estas políticas dejen generalmente amplios márgenes a la interpretación que de ellas hagan las provincias y los municipios. En el urbanismo, este principio de coordinación se traduce en que los elementos del sistema de planeamiento (planes de ámbito nacional, provincial y municipal) son objeto de coordinación vertical entre las diferentes

administraciones y de coordinación horizontal entre departamentos y agencias de cada nivel administrativo. Esta coordinación vertical se traduce en que las desviaciones en los planes de otros niveles de la Administración respecto de las decisiones de los planes de la administración superior deben de estar bien motivadas, estar recogidas dentro de los márgenes de variación que el plan jerárquicamente superior determine, y contar con la conformidad de dicha administración superior (*cfr. WITSEN & BOSSCHER, 1992*). Esta coordinación vertical se hace efectiva mediante el ejercicio de la potestad de tutela sobre las Administraciones de rango inferior, por ejemplo mediante la aprobación definitiva de los planes.

Otro instrumento a través del cual se garantiza el carácter unitario de la acción del Estado neerlandés es el marco de financiación de las distintas Administraciones Públicas. La Administración Central dispone de la inmensa mayoría de los recursos financieros, y éstos son distribuidos entre las Administraciones Provincial y Municipal. Una media de un 82% de la financiación municipal procede de las arcas centrales, y de este porcentaje más de la mitad (un 44% del total de ingresos municipales) es concedida a los municipios en base a criterios de coordinación de políticas, aunque este porcentaje está disminuyendo en beneficio de la financiación «genérica» o no vinculada a políticas concretas (*cfr. KORTHALS ALTES, 2002*). La autonomía de las provincias y,

sobre todo, de los municipios, es sin embargo bastante holgada, dentro de unos límites, gracias a que se ha consolidado en sus relaciones con la Administración Central una práctica de respeto hacia su autonomía.

4. La articulación de competencias sigue la misma estructura jerárquica señalada en el párrafo anterior. El poder legislativo reside en los Estados Generales. La legislación estatal suele tener un carácter marco, delegando a las demás Administraciones Públicas la labor de desarrollo normativo. La acción normativa de provincias y municipios se materializa en decretos y ordenanzas, pero no en leyes, sólo reservadas a los Estados Generales.

El grueso de la intervención ejecutiva pública lo desarrollan el Gobierno Central y el Municipal. Las provincias desarrollan fundamentalmente labores de coordinación de las políticas centrales y municipales. Algunos sectores son proclives a conceder un mayor protagonismo a las provincias neerlandesas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, como respuesta al proceso de descentralización de las competencias del Estado. Una labor más activa de la Administración Provincial garantizaría en este contexto de descentralización la coordinación de la acción de las diferentes Administraciones a que se hacía referencia anteriormente gracias a su posición intermedia entre el Gobierno central y los municipios. Sin embargo, también existen propuestas que depositan gran parte del poder descentralizado directamente en los municipios, debilitando aún más la posición de las provincias.

N§2. Nivel territorial en el que están residenciadas las competencias legislativas sobre urbanismo (en su totalidad o en materias parciales específicas)

1. Las competencias legislativas en materias afines al urbanismo residen en la Administración Central. El Gobierno Central y los Estados Generales son los responsables de la elaboración y aprobación del marco jurídico de las leyes administrativas nacionales, dentro de las cuales se inscriben las relativas a la planificación territorial.

El principio general de coordinación y articulación de competencias señalado es aplicable también al urbanismo y la ordenación del territorio. La legislación urbanística nacional tiene pues un carácter marco, y provincias y municipios tienen competencias de desarrollo normativo que se materializan en decretos y ordenanzas (*cfr. NEEDHAM & al., 1993: 7*).

N§3. Nivel territorial en el que residen las principales competencias de planeamiento, ejecución y control urbanístico (en la Administración central, en las provincias o en los municipios; ¿existe una Administración «de tutela» y control de los actos de la Administración Municipal?)

A) Competencias de planeamiento (para contenido y naturaleza de los planes de ordenación urbanística y territorial ver, *ut infra*, **N§10**)

1. Las decisiones que afectan a la planificación territorial se toman en cada nivel administrativo por parte de los órganos ejecutivos que preparan los planes de su nivel, y los legislativos, que los aprueban. Los instrumentos del sistema de planeamiento (planes de ámbito nacional, provincial y municipal) son objeto de coordinación vertical entre las diferentes Administraciones (siguiendo los principios de coordinación y jerarquía apuntados más arriba en **N§1.3**) y de coordinación horizontal entre departamentos y agencias de cada nivel administrativo.

Una serie de organismos públicos y órganos administrativos asesores deben ser consultados en diferentes etapas del proceso de planeamiento. Las funciones de dichos organismos están definidas en la legislación nacional o en el desarrollo que las provincias y los municipios hacen de la misma.

2. Los únicos planes con carácter vinculante para el *estatus* del régimen jurídico del suelo son el *Bestemmingsplan* (BP) [Plan de usos del suelo] y un tipo concreto de *Planologisch kernbeslissing* (PKB) [Directiva de Planificación Territorial] con algún carácter jurídico vinculante, aunque muy escaso en este último tipo. Los restantes planes urbanísticos o de ordenación territorial sólo son vinculantes para los planes de rango inferior.

3. A nivel nacional los Estados generales se encargan de supervisar la política de planificación territorial del Gobierno y de aprobar sus resoluciones y planes. El ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente [*Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (VROM)], encargado de la planificación territorial, envía anualmente a la Segunda Cámara un informe adjunto al Presupuesto Anual en el que da cuenta de la política del Gobierno. Todas las *Planologische*

kernbeslissingen (PKB), directivas relativas a la ordenación territorial elaboradas por su Departamento, son aprobados por los Estados generales. Un ejemplo es el «Cuarto Documento Nacional Extra de Ordenación Territorial» [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, VINEX*], aprobado en 1991 y que planificó buena parte del crecimiento urbano en los desde entonces denominados «enclaves Vinex» [*Vinex-locaties*] (véase FIG. 3 con los enclaves VINEX) En estos momentos se halla en proceso de elaboración y aprobación parlamentaria el Documento Nacional «Territorio» [*Nota «Ruimte»*].



Fig. 3. Enclaves Vinex

Fuente: DHV Amersfoort.

Los organismos de consulta a nivel nacional son:

- La Comisión Nacional de Planificación Territorial [*Rijksplanologische Commissie*];
- El Consejo de Vivienda, Ordenación Territorial y Urbanística y Gestión del Medio Ambiente [*Raad voor de Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (VROM-raad)];

(iii) El Consejo de Estado [*Raad van State* (RvS)], que asesora al Estado en materia de legislación de ordenación urbanística y territorial.

4. A nivel provincial los principales instrumentos de política de planificación territorial (*Streekplannen*, Planes Regionales, informes y otros documentos) son diseñados por el ejecutivo provincial (HIJMANS & GERZON, 1ten, GS) y aprobados por el Parlamento provincial (*Provinciale staten*, PS). El ejecutivo envía un informe anual al parlamento donde dan cuenta de la política de ordenación urbanística y territorial seguida durante el último año.

El organismo de consulta y asesoramiento a nivel provincial es la Comisión Provincial de Planificación Territorial [*Provinciale Planologische Commissie* (PPC)]. La PPC influye decisivamente en la elaboración y aprobación del planeamiento provincial, y en el control que la provincia ejerce sobre el planeamiento municipal (cfr. KLAASSEN, 2000: 66-67; VAN ZUNDERT, 1996: 78-79).

5. A nivel municipal el ejecutivo, i.e., el Colegio de Alcalde y Concejales con concejalía, es el encargado de la elaboración del contenido de la política de planificación a seguir. Esta política se materializa en planes urbanísticos municipales (Planes de Estructura, *Structuurplannen*, y Planes de Usos de Suelo, *Bestemmingsplannen*, BP), Ordenanzas de edificación [*Bouwverordening*], informes y otros documentos. El Pleno o Consejo Municipal aprueba estos planes y documentos.

B) Competencias de ejecución y control urbanístico

6. La legislación neerlandesa no reconoce las competencias de ejecución del planeamiento a ninguna Administración Pública en concreto. Así que, en principio, cualquiera de ellas, Gobierno Central, Provincias o Municipios, podría implementar los planes urbanísticos. Sin embargo, la ejecución del planeamiento requiere de medios financieros y de algunos instrumentos jurídicos de derecho público, como por ejemplo la expropiación [*onteigening*] o el derecho de tanteo y retracto [*voorkeursrecht*].

Aunque, como se ha dicho, la legislación urbanística no reconoce el derecho/deber de ejecutar el planeamiento a ninguna Administración Pública de forma exclusiva, generalmente sí que adjudica a los ayuntamientos el derecho a hacer uso de los instrumentos de Derecho público necesarios. Podría pues afirmarse que los ayuntamientos disponen de casi todas las «posibilidades» reales de ejecutar el planeamiento. En menor medida, el Gobierno Central y las provincias pueden hacer uso de algunos instrumentos de Derecho público de ejecución, y disponen además de los medios financieros necesarios. Por ejemplo, el gobierno central tiene las competencias sobre la gestión de la ejecución de infraestructuras (vías ferroviarias, autopistas, canales) de ámbito nacional y de grandes proyectos de interés nacional (cfr. KLAASSEN, 2000: 48-50).

7. Los Ayuntamientos neerlandeses han ejercido tradicionalmente el control sobre la ejecución de los planes a través de dos canales. Por un lado, redactan instrumentos de planeamiento y expedien las autorizaciones necesarias para la ejecución del planeamiento o para la puesta en funcionamiento de la nueva urbanización; para lo cual hacen uso casi exclusivamente de instrumentos de Derecho público. Por otro lado, intervienen directa y activamente, como un agente inmobiliario más, en la ejecución urbanística. En este último caso hacen uso de instrumentos de Derecho privado, apoyándose además en algunos instrumentos de Derecho público (véase, *ut infra*, N§21). A través de ambos canales los Ayuntamientos neerlandeses han ejercido tradicionalmente un férreo control sobre la urbanización (véase, *ut infra*, N§32).

Sin embargo, desde finales de los años ochenta del siglo XX existe la tendencia a poner menor énfasis en la intervención municipal activa y directa en la ejecución del planeamiento (cfr. MUÑOZ GIELEN, 1999). A pesar de ello, el peso de la tradición interventora de los ayuntamientos y la relativa abundancia de patrimonios públicos de suelo hace que algunos municipios sigan actuando muy activamente en la ejecución del planeamiento.

8. La Ley de la Vivienda establece que el ejercicio de la gestión urbanística aplicada al control de lo edificado y de su uso, o control urbanístico, es competencia

exclusiva de las autoridades locales o municipales. El departamento de Control sobre la Construcción y la Vivienda (*Bouw-en Woningtoezicht*) es el órgano administrativo municipal encargado de controlar la edificación y el uso que se hace de ella.

C) *Tutela y control de los actos de la Administración Municipal*

8. Siguiendo los principios mencionados de coordinación y jerarquía de las distintas Administraciones Públicas, la Provincia y el Gobierno Central pueden supervisar los actos de las Administraciones municipales y evitar que éstas actúen contrariamente a la política de la(s) Administración(es) superior(es). En caso de conflicto están facultadas para imponer la obligación de revisar el contenido

del plan o la licencia e incluso subrogarse en sus competencias.

9. El Gobierno Central ejerce esta tutela y control a través de la Inspección de Ordenación Urbanística y Territorial [*Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO)*]. Cuatro IRO, repartidos por el país, controlan los contenidos de los Planes Regionales (*Streekplannen*), elaborados por las provincias, y de los Planes de Estructura (*Structuurplannen*) y Planes de Usos del Suelo (*Bestemmingsplannen*) elaborados por los municipios. También otros procedimientos, como las exenciones de las determinaciones del planeamiento, pasan bajo los ojos de estas inspecciones (cfr: KLAASSEN, 2000: 42-43).

Las provincias disponen también de inspectores, con competencias similares al IRO del Gobierno central, que controlan las figuras de planeamiento municipales.

PARTE II. SOBRE LA PROPIEDAD FUNDIARIA Y EL URBANISMO

N§4. Función social de la propiedad. Fundamentos constitucionales o consuetudinarios. Mecanismos e instrumentos para la consecución de la función social de la propiedad inmobiliaria. ¿Impide la especulación inmobiliaria la Constitución o alguna Ley?

1. La única mención al urbanismo en la Constitución (*Grondwet*) se refiere a la vivienda:

«La Administración Pública tiene la tarea de fomentar suficientes posibilidades de alojamiento» (art. 22.2)².

En los Países Bajos, las garantías sobre el derecho de propiedad de los individuos emanan fundamentalmente del Código Civil (*Burgerlijk Wetboek*), cuyo Libro V, artículo 1.2, señala las posibilidades y límites del derecho de propiedad en general:

«[el derecho de propiedad] Permite al propietario hacer un uso libre de la cosa excluyendo a los demás, siempre y cuando este uso no entre en conflicto con derechos de otros y se tomen en cuenta las justificadas limitaciones establecidas por preceptos legales y reglas de derecho no escrito» (art. 1.2, Libro V).

La Constitución (*Grondwet*) se refiere en su artículo 14 a la propiedad sólo para establecer la posibilidad de expropiación y la obligatoriedad de la indemnización:

«La expropiación sólo puede tener lugar a favor del bien común y a cambio de una indemnización asegurada previamente, todo ello según la normativa establecida por la ley» (art. 14.1)³.

La legislación neerlandesa no menciona pues explícitamente algo relativo a una «función social de la propiedad», como las Constituciones alemana o española, ni a la especulación inmobiliaria, como sólo la española lo hace en el mundo.

2. La doctrina jurídica de los Países Bajos considera sin embargo que el Derecho privado está subordinado al Derecho público administrativo (cfr: DAVIES & al., 1989). Esta actitud no se limita a las normas jurídicas

² «Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid» (art. 22.2 Grondwet).

³ «Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen

belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften» (art. 14.1 Grondwet).

sino que coincide con la opinión de la mayoría de los ciudadanos: nunca debe prevalecer la propiedad privada sobre el interés público. Se aprecia además una fuerte tradición cultural que otorga al suelo un valor de uso colectivo muypreciado, pero para todos por igual, al haber sido en parte ganado al mar con el esfuerzo común desde el siglo XIII, durante generaciones (*cfr. TEIJMANT, 1988*). Esta actitud está directamente relacionada con la consideración, por parte de los habitantes de los Países Bajos, del suelo como un bien privado cuyo uso y utilización, sin embargo, debe ser de interés público (NEEDHAM, 1993). Como consecuencia, la provisión de viviendas y de suelo industrial a un precio y calidad adecuadas era reconocida en los Países Bajos hasta los años ochenta como un objetivo prioritario del interés público y, por ello, debía evitarse que la propiedad privada del suelo impidiese la realización de esta necesidad.

Durante las dos últimas décadas se ha producido, sin embargo, una modificación substancial en la definición de los objetivos públicos. La provisión de viviendas, por

ejemplo, ya no es reconocida como un objetivo prioritario de la actuación de la Administración pública, que se limita ahora a garantizar la provisión de sólo un mínimo de viviendas sociales, dejando el resto al libre mercado. También se ha producido una modificación substancial en el modo de ejecutar estos objetivos públicos, pasando de una política activa y empresarial de urbanización a una política pasiva (ver luego, *ut infra, N§21 y 32*).

3. Los ayuntamientos neerlandeses, encargados de las tareas de ejecución urbanística, pueden hacer uso de dos mecanismos para lograr la consecución de la función social que se atribuye a la propiedad inmobiliaria, función que, si bien no está explicitada en la ley, sí que lo está en la práctica de gobierno y jurisprudencial: por un lado, intervenir activa y directamente como un agente inmobiliario más, y, por otro lado, redactar instrumentos de planeamiento y expedir las licencias necesarias para la realización de la urbanización (véanse luego N§§21, 28, 29, 30 y 32).

N§5. Estatutos de la propiedad del suelo: civil o administrativo. ¿Lo definen las leyes o los planes? ¿deriva del planeamiento o es previo a éste? Contenido urbanístico mínimo de la propiedad ¿hay un *ius aedificandi* mínimo? Regímenes urbanísticos específicos de la propiedad del suelo en cada clase o situación: obligaciones/deberes del propietario de suelo o promotor en el urbanismo: cesiones, obras, uso, conservación, rehabilitación, etc. Diferenciar el *ius urbificandi* (derecho a promover una nueva urbanización) del *ius aedificandi* (derecho a construir).

1. El Código Civil, Libro V, define el contenido del derecho de propiedad en general, en su artículo 1.2, antes visto. Se puede entonces decir que el estatuto de la propiedad del suelo es civil y no administrativo, por cuanto el contenido «básico» de dicho estatuto viene definido por el Código Civil y no por leyes urbanísticas ni planes. El Código Civil establece también que algunos «preceptos legales y reglas de derecho no escrito» pueden limitar justificadamente este derecho. Una serie de leyes relacionadas con la ordenación urbanística y territorial (véase apéndice) establecen limitaciones al uso de la propiedad inmobiliaria.

Esta limitación se operativiza a través de la necesidad de obtener distintos tipos de licencias para poder edificar. La Ley de la Vivienda [*Woningwet, Ww*] establece, por

ejemplo, que para obtener una licencia de edificación es necesario que se cumplan los requisitos establecidos por una serie de figuras de planeamiento (art. 44 *Ww*). Del mismo modo en que lo hace la *Woningwet*, las demás leyes y desarrollos reglamentarios de las mismas relacionadas con la ordenación urbanística y territorial establecen la necesidad de obtener algún tipo de permiso y en ocasiones de realizar algún tipo de estudio sobre sus efectos, si se desea construir o modificar la parcela de que se trate. Para obtener dichos permisos es también necesario que se cumplan los requisitos establecidos por una serie de figuras de planeamiento mencionadas en las respectivas leyes. En algunas ocasiones han de cumplirse también los requisitos directamente establecidos por la propia ley, como es el caso de aquellos proyectos que

requieran de la elaboración de un *milieueffect rapportage (m.e.r.)* [(procedimiento de) evaluación de impacto ambiental] (véase, *ut infra*, **N§16.4**).

Por tanto, se puede concluir que el contenido «concreto» del potencial uso y ejercicio económico del derecho de propiedad del suelo viene definido primordialmente por los planes y sólo marginalmente por alguna ley o desarrollo de la misma, como el caso recién mencionado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La Ley de Expropiación [*Onteigeningswet*] reconoce, a la hora de fijar el justiprecio expropiatorio, el valor que se deriva del planeamiento, no del uso actual. Este valor derivado del planeamiento se determina en base al precio de mercado del suelo en el resto de la unidad de ejecución. Además, los jueces reconocen otras expectativas urbanísticas al propietario, siempre que las consideren razonables y aunque no estén recogidas en figuras de planeamiento aprobadas (ver, *ut infra*, **N§7**). Se puede pues decir que el contenido económico añadido por el plan y por la jurisprudencia forma parte del patrimonio *real* (en su sentido hipotecario) del propietario.

En resumen, mientras que el estatuto de la propiedad del suelo es civil porque su contenido «básico» viene definido por una ley, el Código Civil, y no está sustentado en ley urbanística alguna, su contenido económico «concreto» deriva, sin embargo, salvo contadas excepciones, del planeamiento y de la práctica jurisprudencial.

2. La propiedad fundiaria carece de un contenido urbanístico mínimo, ya sea en suelo urbano o rústico. No existe pues un *ius aedificandi* mínimo para todo el suelo o alguna clase o tipo de suelo. Cada propietario de suelo rústico o urbanizable, puede materializar exclusivamente el aprovechamiento que le asignan las figuras de planeamiento (véase, *ut infra*, **N§10**).

3. Las obligaciones urbanísticas del propietario del suelo o del promotor en el urbanismo neerlandés no constituyen un régimen urbanístico específico y normalizado (y, por tanto, previo) para cada clase o tipo de suelo. Dichas obligaciones y deberes emanan de las condiciones impuestas a la concesión de las licencias necesarias para urbanizar y edificar (véanse, *ut infra*, **N§§28, 29 y 30**) y de

convenios voluntarios firmados entre el propietario y/o el promotor y el ayuntamiento. Estos convenios tienen el carácter contractual propio del Derecho Privado y son firmados libremente por ambas partes. Obviamente, el Ayuntamiento sólo ejecutará las obras públicas necesarias o concederá las licencias necesarias si los propietarios/promotores acceden a firmar un convenio. Son de dos tipos: «convenios de explotación» [*exploitatieovereenkomsten*] y «convenios de colaboración público-privada» [*Publieke Private Samenwerkingsovereenkomsten (PPS-overeenkomsten)*]. El contenido de los primeros está reglado globalmente en la ley y en la Ordenanza de Explotación [*exploitieverordening*], que fija qué propietarios/promotores pueden ser sujetos en este tipo de convenios y bajo qué condiciones, y qué cargas les corresponden y cuáles no. Estas limitaciones hacen que las cargas imponibles en estos *exploitatieovereenkomsten* a los propietarios/promotores sean bastante limitadas. Las cargas pactadas entre el Ayuntamiento y los propietarios/promotores incluyen generalmente la cesión de los suelos para la realización de equipamientos y dotaciones locales, y aportaciones a los costes de la realización de dichos equipamientos y servicios locales. El contenido del segundo tipo de convenios está sujeto a normas menos estrictas, dando lugar a una distribución de cargas muy dispar de la que no cabe hacer un resumen tipo media aritmética en estas líneas.

Junto a estos convenios están otras dos figuras, más marginales. El «impuesto sobre el beneficio o las mejoras» [*baatbelasting*], es aplicable tanto a bienes inmuebles ya construidos como a parcelas por construir, siempre y cuando ambos se beneficien de obras municipales. Este impuesto prácticamente no se aplica en la práctica. La «tasa municipal» [*legesheffing*] fue ideada para que el Ayuntamiento pueda trasladar a los propietarios/promotores los costes administrativos derivados de la elaboración de los instrumentos de planeamiento respectivos y de la tramitación de las autorizaciones necesarias (para más información, *vide ut infra*, **N§22**).

La reforma de 1982 de la Ley de la Vivienda impuso a los propietarios de

inmuebles el deber de conservación y rehabilitación de los mismos⁴.

4. No existe en el Derecho urbanístico neerlandés una diferenciación entre el *ius*

urbificandi (derecho a promover una nueva urbanización) y el *ius aedificandi* (derecho a construir).

N§6. Indemnizaciones por privación del derecho o facultad de edificar. ¿Cuál es el reconocimiento que se hace al propietario del suelo, en su caso?: ¿un valor, una edificabilidad o un aprovechamiento? ¿Qué contenido mínimo de valor tiene la garantía expropiatoria del derecho de propiedad del suelo? Otros aspectos relativos al reconocimiento que se hace a efectos de indemnización a los titulares del derecho de propiedad del suelo.

1. La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) establece que cuando un «interesado» (*belanghebbende*) sufre o pueda sufrir perjuicio como consecuencia de las determinaciones de un Plan de usos del suelo [*bestemmingsplan*, BP] o de determinaciones de figuras complementarias del planeamiento y siempre y cuando ese perjuicio,

«... no deba ser razonablemente asumido por el interesado y la indemnización no haya sido ya satisfecha mediante compra, expropiación o por algún otro medio, el Pleno o Consejo municipal otorgará, si el interesado lo solicita, una compensación a determinar con criterios de equidad» (art. 49 *WRO*)⁵.

Así pues, en teoría, el «interesado» tiene derecho a una compensación por la privación parcial o daño en el ejercicio del derecho o facultad de edificar. Este derecho de compensación se limita, como se verá en el próximo párrafo, a los casos en los que al *interesado* se le haya impedido por fuerzas ajenas a él ejecutar un derecho a edificar ya existente.

2. Algunos autores (NEEDHAM, KRUIJT & KOENDERS, 1993: 71-72) señalan que otras fuentes legales (introducción de la *WRO* y principios de Derecho privado) y la jurisprudencia han matizado este principio de compensación:

El perjuicio ha de ser el resultado de la modificación de un BP: dicho de otro modo,

sólo en aquellos casos en los que con anterioridad ya existía un BP puede hablarse de perjuicio, porque sólo el planeamiento puede generar algún tipo de expectativa de «derecho urbanístico» (véase, *ut supra*, N§§5.1 y 2). Esto significa que en aquellos suelos donde se redacta un BP por primera vez no pueden generarse perjuicios a compensar. Teniendo en cuenta que sólo el casco urbano consolidado dispone de BP, y que el suelo «virgen» no, en la mayoría de las urbanizaciones no existen derechos ni expectativas previos; (ii) El perjuicio ha de ser consecuencia de un acto u omisión de la Administración competente; (iii) Existe el principio de que ningún ciudadano puede esperar una vida sin riesgos, lo que tiene consecuencias para el perjuicio a compensar. Estos autores presentan la siguiente hipótesis:

«... supongamos que alguien tiene suelo en propiedad sobre el que, según el plan, pueden edificarse oficinas. Si se modifica este plan de forma que ya sólo se pueden edificar viviendas en este suelo, la indemnización es en teoría posible. Pero si el propietario fundiario, durante los diez años con anterioridad a esta nueva modificación, no intentó urbanizar y edificar, queda entonces claro que corrió el riesgo de dicha modificación. Por ello se considera que es por su propia responsabilidad el que haya perdido el tren y la indemnización puede ser nula» (NEEDHAM & al., 1993: 72)⁶.

⁴ Un caso curioso se da en la ciudad de Amsterdam, construida en su casi totalidad sobre pilotes sumergidos en materiales sedimentarios fluviales consistentes y donde el deterioro de los cimientos conlleva el frecuente hundimiento de inmuebles. Funcionarios municipales recorren la ciudad con cierta regularidad a la búsqueda de los primeros síntomas de inmuebles con cimientos deteriorados. Los propietarios de dichos inmuebles son entonces obligados por el Ayuntamiento a reparar o sustituir los cimientos.

⁵ «... redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door

*aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd kent de gemeenteraad hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe» (art. 49 *WRO*).*

⁶ «...suppose someone owns land on which, under the plan, offices can be built. If the plan is changed so that only houses may be built there, compensation should theoretically be payable. But if the landowner had taken no action to develop the land in the 10 years before the change he has clearly run the risk of the plan being changed. It is therefore considered that it is his own fault that he has missed the boat, and the compensation payable may be nil» (NEEDHAM & al., 1993: 7).

En este ejemplo, el propietario/promotor tendría que demostrar que en los diez años anteriores a la modificación del planeamiento intentó urbanizar y edificar los terrenos, pero que circunstancias ajenas a su voluntad se lo impidieron. Circunstancias como, por ejemplo, trabas burocráticas del Ayuntamiento o dificultades económicas suyas. Oscilaciones en el mercado inmobiliario que aconsejasen esperar unos años para garantizar una rentabilidad mayor no servirían probablemente como alibí. Otra cosa es si el propietario/promotor pudiese demostrar que las condiciones de mercado fueron tan malas durante esos 10 años que no es que edificar fuese «menos» rentable, sino que incluso habría sido «ruinoso». En este último caso resulta más complicado de predecir cuál sería la sentencia del juez en un hipotético juicio, en el que el propietario/promotor reclamase al Ayuntamiento una indemnización por modificación del planeamiento.

Como consecuencia de estas matizaciones del principio de compensación existen pocos casos en los que el interesado tenga derecho a indemnización por la limitación de un presunto «derecho a urbanizar» o edificar. Se observa, sin embargo, un crecimiento de este tipo de indemnizaciones, producto de una mayor sensibilización de los jueces.

3. En caso de que el juez reconozca al propietario del suelo una indemnización por privación o disminución de la facultad de edificar, esta indemnización se fija de la siguiente forma: se calcula el «valor verdadero» /*werkelijke waarde*/ de la parcela antes de la modificación del plan. Este «valor verdadero» se calcula en base al precio de mercado con anterioridad a la modificación del plan, e incluye la expectativa de edificación consagrada en el planeamiento anterior y otras expectativas que el juez considere razonable (véase, *ut infra*, N§7). A la cantidad resultante se le restan los costes de urbanización y edificación que habrían tenido lugar de haberse ejecutado el plan anterior, así como el «valor verdadero» actual de la parcela tras la modificación del planeamiento (o sea, lo que le ha quedado al propietario tras la «devaluación» originada por el nuevo plan). Resulta así el valor diferencial de la privación de dicha facultad de edificar, que es lo que el nuevo plan le ha

«arrebatado» al propietario y ha de ser indemnizado:

Indemnización = Valor verdadero anterior a modificación planeamiento (incluye expectativas) – Costes urbanización y edificación del plan anterior – Valor verdadero actual (lo que le queda ahora al propietario)

4. En el período 1979-1982 únicamente el 0,06% del suelo adquirido por la Administración municipal tuvo lugar mediante expropiación (*cfr.* NEEDHAM, 1993). En la mayoría de los casos el suelo se adquiría por acuerdo amistoso, acuerdos que, sin embargo, solían ser posibles gracias a la eventualidad o amenaza de una expropiación (*cfr.* NEEDHAM & *al.*, 1993: 77) y a que las expectativas de beneficios eran bajas. Esto se debía a que en torno al 70% del stock de viviendas construidas hasta los años 1980 eran viviendas sociales subvencionadas, lo cual mantenía bajos los precios del suelo en el mercado. Debido a las bajas expectativas, el propietario del suelo prefería vender amistosamente al Ayuntamiento. La alternativa era acudir a la expropiación, pero como el justiprecio se basa en el valor de mercado, y el valor de mercado del suelo era entonces bajo, el justiprecio resultante no sería muy diferente al precio ofrecido por el Ayuntamiento, que se situaba generalmente algo por encima del valor de uso agrícola existente (véase, *ut infra*, N§7).

5. El contenido mínimo de valor de la garantía expropiatoria del derecho de propiedad del suelo es el valor verdadero de la parcela y de su entorno. Este valor verdadero incluye el valor urbanístico real efectivo, construido y actual, o aún no construido, pero si reconocido a la parcela, fruto de figuras de planeamiento ya aprobadas y de construcciones ya ejecutadas. Este valor también incluye el valor del entorno de la parcela. Luego se reconoce a todos los propietarios de la zona que se va a urbanizar, indirectamente a través de la Ley de Expropiación, el derecho a captar parte de unas rentas expectantes, y no sólo a los propietarios de los suelos sobre los que se edificarán los usos lucrativos, sino también a aquellos sobre los que se sitúen los parques, equipamientos públicos o infraestructuras. Aparte de las expectativas consagradas en figuras de planeamiento ya aprobadas, la

jurisprudencia reconoce, además, expectativas previas a la aprobación del planeamiento (ver, *uit infra*, N§7).

6. Otros aspectos reconocidos a efectos de indemnización son perjuicios colaterales

como gastos de mudanza, disminución del valor de objetos no expropiados, pérdida de ingresos por traslado de comercio o fábrica, etc. (NEEDHAM & al., 1993: 59).

N§7. Valoración económica de la propiedad del suelo: ¿valor actual o futuro? ¿Se considera la situación objetiva de la cosa preexistente al planeamiento o se incluyen en el valor del suelo valores del futuro planeamiento o expectativas?; ¿quién es el propietario o dominus del aprovechamiento creado por el plan? [vide *ut infra* §26]

Se va a analizar aquí la valoración de bienes inmuebles a efectos de expropiación, ya que este es el único ámbito legal donde se establecen pautas para la valoración económica de la propiedad del suelo (para información sobre otros métodos de valoración de bienes inmuebles véase *ut infra* N§25.2):

La Ley de Expropiación de 1851 [*Onteigeningswet*, *Ow*] define la indemnización por expropiación del derecho de propiedad o justiprecio expropiatorio:

«La indemnización constituye una compensación plena por todo perjuicio que el propietario sufra directa y necesariamente debido a la pérdida de su negocio/propiedad» (art. 40 *Ow*)⁷.

El mismo artículo equipara el justiprecio expropiatorio al «valor verdadero»:

«El valor verdadero, no el imaginario que la cosa expropiada tenga exclusivamente para el titular del derecho, ha de ser compensado» (art. 40b.1 *Ow*)⁸.

Y, finalmente, estipula cómo se determina este «valor verdadero»:

«Para determinar el valor verdadero se parte del precio que surgiría en una supuesta transacción en un circuito comercial libre entre

el expropiado, actuando razonablemente como vendedor, y el expropiante, actuando razonablemente como comprador» (art. 40b.2 *Ow*)⁹.

El momento en que se establece el «valor verdadero», el justiprecio expropiatorio, es el momento en el que el juez emite la sentencia de expropiación:

«Para la determinación del justiprecio se parte del día en el que la sentencia de expropiación (...) es emitida [por el juez, nota del traductor] (...)» (art. 40.a *Ow*)¹⁰.

En resumen, el propietario del suelo tiene derecho, en caso de expropiación, a una indemnización basada en el valor de mercado de su propiedad.

2. La Ley de Expropiación concreta qué aspectos han de ser tenidos en cuenta a la hora de determinar el justiprecio:

i) El destino que se vaya a dar a los terrenos a expropiar, y que forma la justificación de la expropiación, no se toma en cuenta, ni positivamente ni negativamente (art. 40.c *Ow*) (cfr. NEEDHAM & al., 1993: 70; KLAASSEN, 2000: 296-7). La influencia que la naturaleza del destino del suelo pueda ejercer sobre el precio de mercado del terreno no puede pues ser tenida en cuenta en el justiprecio. Como generalmente se expropia para la realización de equipamientos e

⁷ «De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt» (art. 40 *Ow*).

⁸ «De werkelijke waarde van de onteigende zaak, niet de denkbiedige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft, wordt vergoeds (art. 40b.1 *Ow*).

⁹ «Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als

redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper» (art. 40b.2 *Ow*).

¹⁰ «Bij het bepalen van de schadeloosstelling wordt uitgegaan van de dag, waarop het vonnis van onteigening bedoeld in artikel 37, tweede lid, of artikel 54t, tweede lid, wordt uitgesproken, met dien verstande, dat ingeval het vonnis, bedoeld in artikel 54i, eerste lid, binnen de in artikel 54m bedoelde termijn wordt ingeschreven in de openbare registers, wordt uitgegaan van de dag, waarop dit vonnis wordt ingeschreven» (art. 40.a *Ow*).

infraestructuras, esta influencia no sería positiva para el propietario, sino justamente deflaccionaria.

ii) Tampoco se puede tener en cuenta la devaluación del terreno en el mercado inmobiliario causada por la anunciaciación de la expropiación. Por ejemplo, se excluye del justiprecio la devaluación del precio en el libre mercado producida por el hecho de que es públicamente conocido que esa parcela va a ser expropiada.

iii) Si se tienen en cuenta las expectativas generadas por figuras de planeamiento aprobadas. La ley no hace distinción entre planeamiento jurídicamente vinculante y no vinculante (arts. 40.d y 40.e *Ow*). O sea, que no sólo valen las expectativas generadas por un *Bestemmingsplan* [Plan de usos del suelo], sino también por un *Structuurplan* [Plan de Estructura] o un *Streekplan* [Plan Regional], que son planes jurídicamente no vinculantes para el ciudadano;

iv) Se tiene también en cuenta el valor de los terrenos circundantes del entorno, incluidas las expectativas generadas por el planeamiento (arts. 40.d y 40.e *Ow*). En el valor de estos terrenos circundantes se incluyen también, como ocurre con el suelo a expropiar, las expectativas generadas por planes ya aprobados. El entorno viene definido como la unidad de terrenos a urbanizar en la que se halla la parcela a expropiar o como aquellos usos que son posibles gracias a esta expropiación. Como se decía, generalmente se expropia para ejecutar la obra pública necesaria para la urbanización.

La tasación la realizan peritos independientes y cualificados, nombrados bien por el juez o por las partes afectadas.

3. En los últimos años se observa en la jurisprudencia una tendencia a incorporar a este valor verdadero (y, por tanto, al justiprecio expropiatorio) expectativas urbanísticas de la parcela en concreto y también del entorno de la misma que no han sido aún confirmadas o consagradas por figuras de planeamiento alguno (porque no estuvieran aún aprobadas o ni siquiera en periodo de elaboración) y siempre y cuando dichas expectativas se consideren probables. Estas expectativas no han de estar necesariamente basadas en planes aprobados, bastando que el juez considere

que gozan de cierta certidumbre. Pueden estar basadas en planes no aprobados que se encuentren en estadios tempranos de elaboración, o porque sea de dominio público, aunque no existan planes, pero sí otro tipo de documentos, promesas electorales, etc., que atestigüen que el Ayuntamiento tiene la intención de que esos terrenos sean urbanizados en un futuro más o menos inmediato. Por el contrario, si esta expectativa es incierta, no se toma en cuenta en el justiprecio.

Pero no existe, en ningún caso, algo parecido a un reconocimiento explícito legal de un contenido urbanístico mínimo patrimonial previo a cualquier figura de planeamiento que debiera ser indemnizado (véase, *ut supra*, N§5.2).

4. Podría darse la impresión de que la mencionada evolución jurisprudencial acerca el sistema neerlandés, en lo que se refiere al contenido mínimo de la garantía expropiatoria, a una situación más parecida a la española. Es necesario matizar esto, pues existen tres diferencias fundamentales con respecto a España:

i) No se reconoce al propietario un «mínimo», sino una parte del futuro pastel, siempre y cuando sea probable que acontezca, lo cual no es una garantía. En definitiva, que el futuro pastel puede llegar a no ser nada;

ii) Este reconocimiento tácito no viene recogido explícitamente ni en la ley ni en los planes, sino en la jurisprudencia, que hace una interpretación de unos principios muy generales establecidos en la Ley de Expropiación [*Onteigeningswet*]. Luego este reconocimiento tan sólo se materializa cuando la Administración expropia;

iii) Este reconocimiento tácito sólo se materializa en el caso de que el propietario sea expropiado. Si el propietario no es expropiado, ya que desea ejecutar el planeamiento por sí mismo, sólo tendrá derecho al uso que el plan establezca, por ejemplo, parque público o calle de acceso, en su caso. No existe ningún mecanismo de «perecuación» de los beneficios como el que existe en la legislación urbanística española.

5. ¿Cómo se ha traducido este marco legal a la práctica de la fijación de los justiprecios

expropiatorios? En la «situación tradicional» (cfr. MUÑOZ GIELEN, 1999), típica de los años 1960, 1970 y 1980, los Ayuntamientos neerlandeses tienen total libertad para elegir las zonas a urbanizar, desarrollando una intensa política activa de suelo, comprando todos los terrenos a urbanizar. En esta situación tradicional, la prioridad estaba en la construcción de viviendas sociales, que suponían una media del 70% del total de las nuevas viviendas. En este contexto tradicional, donde el único comprador de suelo es el Ayuntamiento (monopsonio), y donde las expectativas futuras son o inciertas (porque el plan de usos del suelo *BP* correspondiente aún no existe) o no muy onerosas (viviendas sociales, equipamientos, etc.), el precio que los propietarios podían obtener en este mercado monopsónico era ligeramente superior al valor de uso efectivo de la parcela. Si el valor del suelo rústico cultivado era de 2 a 2,5 euros/m²s de 1994, el Ayuntamiento llegaba a acuerdos con los agricultores hasta valorarlos en el doble, 5,5 a 7 euros. Si los propietarios se negaban a vender sus terrenos amistosamente al Municipio, éste procedía a expropiarlos. Antes de ello aprobaba el plan de usos del suelo, el *Bestemmingsplan*, asignando los usos rentables a los suelos municipales y dejando las zonas verdes y de equipamientos a los suelos privados. El valor real establecido en los procedimientos expropiatorios se situaba también ligeramente por encima del valor de uso (cfr. NEEDHAM & al., 1993: 76-77; GARCÍA-BELLIDO, 1994).

En síntesis, en la «situación tradicional» el

«valor verdadero» tendía a ser bajo porque el valor de mercado era también bajo gracias fundamentalmente a la intervención masiva de la Administración en la ejecución de la urbanización y en la edificación de viviendas sociales.

En los últimos años el papel de la Administración local en la ejecución de la urbanización ha ido modificándose y la prioridad de las políticas públicas de vivienda ya no está en la construcción de viviendas sociales, sino en las de libre mercado (en la actualidad aproximadamente sólo el 20 ó 30% de las viviendas nuevas son sociales). Estos cambios en las políticas y prácticas de la Administración Pública, junto con largas coyunturas alcistas de la economía y del nivel adquisitivo de la población, han provocado que el valor de mercado, sobre el que se basa el valor verdadero establecido en los procesos expropiatorios, haya aumentado vertiginosamente, incorporando incluso parte de las expectativas urbanísticas derivadas de figuras de planeamiento aún no aprobadas y ni tan siquiera en período de elaboración, como ya se ha apuntado anteriormente (cfr. KLAASSEN, 2000: 296-7). El resultado ha sido un aumento muy considerable del justiprecio medio (para una descripción de los modos de intervención de la Administración local en la ejecución del planeamiento, véase luego N§21; para un análisis de la influencia de la intervención de la Administración en el mercado del suelo y su evolución, véase N§32).

6. Sobre la pregunta de quién es el propietario o *dominus* del aprovechamiento creado por el plan (véanse, *ut infra*, N§28-29.6).

N§8. Igualdad versus eficacia: ante la disyuntiva en que se sitúa la propiedad frente al urbanismo, es decir, *igualdad compensatoria* entre propietarios (reparto equidistributivo entre todos los propietarios del suelo) versus *desigualdad-eficacia* de la actuación directa e individualizada (relación directa y fiscal, caso a caso, entre el propietario/empresario y la Administración), ¿por qué línea se inclina la legislación respectiva? el titular del derecho a urbanizar y/o edificar ¿es el promotor o el propietario?; ¿qué límites extremos de valor o aprovechamiento pueden establecerse para las diferencias entre propietarios originarios?

1. Utilizando los términos planteados en la pregunta, el sistema urbanístico neerlandés elige la «desigualdad» frente a la «igualdad» para resolver la relación que existe entre la propiedad y el urbanismo y de esta forma lograr la eficacia en la ejecución

urbanística. Cada propietario tiene derecho a lo que le ha correspondido en el plan. Si se anima a ejecutarlo, tiene la obligación de realizar también las obras, cesiones o contribuciones que le correspondan, sin compararse o «equipararse» con lo que a otros

próximos les haya correspondido. Los terrenos destinados a equipamientos o usos no lucrativos son adquiridos gratuitamente por cesión o comprados o expropiados por la comunidad (ver, luego, **N§18.1 y 2**).

2. El titular del derecho a desarrollar el suelo (urbanizar y/o edificar) es el propietario del suelo. Sin embargo, cualquier persona, independientemente de si dispone o no de la propiedad del suelo, puede solicitar y obtener las licencias necesarias para urbanizar/edificar. Se puede dar pues el caso de que un promotor obtenga la licencia de edificación para un terreno que no es de su propiedad, pero para poder urbanizar o edificar necesita el consentimiento del

propietario. En teoría pues, se puede dar el caso de que dos o más personas obtengan una «licencia de edificación» *[bouwvergunning]* para un mismo solar (para una descripción de las licencias, *vide ut infra*, **N§§ 28, 29 y 30**).

3. Las diferencias de valor o aprovechamiento urbanístico entre dos parcelas distintas situadas en una misma unidad de ejecución no conocen limitación legal alguna. No existe ninguna norma que oblige explícitamente a «repartir» o «igualar» el beneficio del aprovechamiento urbanístico otorgado por el plan a los terrenos a desarrollar como en la técnica española del «reparto equitativo de cargas y beneficios» (*cfr: GARCÍA-BELLIDO, 1994*).

N§9. Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones del gestor de la ejecución urbanística.

1. Cada Plan de usos del suelo [*Bestemmingsplan*, BP] y las figuras complementarias de planeamiento (ver, *ut infra*, **N§10**) determinan qué constituye una infracción de su contenido. El régimen sancionatorio por infracciones va desde la retirada de la licencia de edificación hasta la imposición de sanciones: prisión por un período máximo de seis meses o multa.

2. Conjuntamente con las sanciones penales, la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) otorga a la Administración municipal la posibilidad de utilizar el procedimiento de ejecución administrativa o de policía. Este procedimiento permite a la Administración demoler lo realizado a expensas del infractor.

3. En las ventas de parcelas de suelo urbanizado que realiza la Administración local rigen también las reglas de los contratos civiles privados que permiten condicionar la

adquisición, no sólo a las normas municipales público-administrativas del planeamiento, sino también a otras condiciones restrictivas y vinculantes: plazos fijos para edificar, tipologías edificatorias, precios de venta, condiciones de reventa, etc., que quiera imponer el Ayuntamiento como vendedor (para una descripción pormenorizada de esta intervención directa de la Administración en la urbanización véase, *ut infra*, **N§21**). Estas condiciones son «libremente» aceptadas por los compradores como cargas o servidumbres civiles que les obligan, por lo que los plazos de edificación contenidos en el planeamiento son ejecutivos en la enajenación civil del solar. En el caso de no materializarse la edificación en el plazo estipulado por el contrato de compra-venta el solar, por la cláusula adecuada del contrato, revertiría al Municipio, quien devolvería lo percibido al mismo precio de la transacción (*cfr: GARCÍA-BELLIDO, 1994*).

PARTE III. SOBRE EL PLANEAMIENTO Y LOS ESTANDARES URBANISTICOS PARA EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS Y DE CALIDAD AMBIENTAL

N§10. Tipología y caracterización de los planes. Carácter del planeamiento: físico-indicativo o jurídico-vinculante, prescriptivo y programador. Grado de vinculación del Plan: vinculante o indicativo; en todo o en parte de sus determinaciones; para la Administración y para los particulares. Contenido físico o jurídico-económico del Plan que «delimita» el contenido de la

- i) «Boceto Estructural» [*Structuurschets*]: analiza los desarrollos y las tendencias a largo plazo que tengan interés para la política nacional de ordenación urbanística y territorial, y contiene los elementos principales para uno o más aspectos de esta política. Por ejemplo, el aún vigente «Cuarto Nota extra de Ordenación Territorial» (*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, VINEX*) (FIG. 2). El Vinex es equiparable al Plan Nacional de Ordenación Territorial español. En el año 1991 el Gobierno central señaló en él los desde entonces denominados «enclaves Vinex» [*Vinex-locaties*]. En estos enclaves habría de tener lugar buena parte del crecimiento urbano del país: casi medio millón de viviendas, además de espacio para industrias y oficinas. El *Vijfde nota Ruimtelijke Ordening (Vijno)* [Quinto Documento Nacional de Ordenación Territorial] que habría de sustituir al Vinex, fue aprobado inicialmente a finales de 2000. Sin embargo, los nuevos gobiernos de centro derecha surgidos tras las elecciones de 2002 y 2003 decidieron paralizar el proceso de aprobación del *Vijno* para modificarlo sustancialmente. En mayo de 2005 el documento resultante de las modificaciones al *Vijno*, el Documento Nacional «Territorio» [*Nota Ruimte*], aprobado por el parlamento. El primer Plan Nacional de este tipo data de comienzos de los años sesenta;
- ii) «Esquema Estructural» [*Structuurschema*]: abarca los aspectos relacionados con la ordenación urbanística y territorial de la política nacional en un determinado sector (defensa, transporte, electricidad, abastecimiento de agua, conservación de la naturaleza, etc.) a medio/largo plazo;
- iii) «Directiva concreta» [*Concrete beleidsbeslissing*] o «*Planologische kernbeslissingen* PKB con carácter jurídico vinculante»: abarca los aspectos relacionados con la ordenación urbanística y

territorial de una decisión concreta sobre un proyecto o localización determinados. Son muy escasos.

Sólo las «PKB con carácter jurídico vinculante» son de obligado cumplimiento, tanto para las demás administraciones como para los ciudadanos. Las demás PKB, las «no vinculantes», tienen un carácter indicativo. Señalan cuáles son los desarrollos urbanísticos y territoriales que se consideran más adecuados para el país. Ahora bien, debido a que los elementos del sistema de planeamiento (planes de ámbito nacional, provincial y municipal) son objeto de coordinación vertical entre las diferentes administraciones, siguiendo los principios de coordinación y jerarquía (apuntados más arriba en **N§1.3**), las determinaciones de las PKB, aunque no tengan un carácter jurídico vinculante, son final y más o menos fielmente trasladadas a los planes de las administraciones provincial y municipal (cfr. WITSEN & BOSSCHER, 1992).

1. En el **ámbito provincial**, el Plan Regional [*Streekplan*] (FIG. 4) es el principal instrumento de la política de planificación urbanística y territorial de las autoridades provinciales. Contiene la descripción, a grandes rasgos, de los futuros desarrollos en el ámbito de toda o parte de la provincia. No es de obligada elaboración, puede haber zonas donde no exista ninguno. Básicamente el Plan Regional debe contener:

- i) Descripción de las grandes líneas de los desarrollos deseables y, cuando se estime necesario, de las fases en que éstos deban o puedan ser actualizados;
- ii) Uno o varios planos en los que se representen, en la medida de lo posible, las determinaciones antes indicadas;
- iii) Explicación de las decisiones y estudios más relevantes que sirven de soporte a las determinaciones del plan;



FIG. 4. Streekplan (plan regional)

iv) Límites dentro de los cuales otros planes de rango jerárquico inferior podrán divergir de su contenido.

Su contenido es siempre esquemático y tiene un fuerte carácter programático. Es un documento administrativo que cumple las funciones de guía para la política provincial y de asesoramiento de las políticas de los ejecutivos municipales. A efectos prácticos constituye, por su escala y nivel administrativo intermedio, el marco integrador y coordinador en el que las directivas sectoriales de cada ministerio y las PKB se traducen en criterios y directivas para su realización por parte de la Administración local.

El Plan Regional tiene siempre un carácter indicativo. Ocurre aquí, sin embargo, lo mismo que se señala algo más arriba para las PKB: la coordinación vertical entre las políticas de las distintas administraciones garantiza que el contenido de los Planes Regionales se traslade, en esencia y finalmente, a los planes de la Administración municipal.

3. **Ámbito municipal:** el Plan de usos del suelo [Bestemmingsplan, BP] (FIG. 5) y las

Ordenanzas de edificación

[*Bouwverordening*] constituyen las piezas clave del sistema de planificación de los Países Bajos por ser prácticamente los únicos instrumentos legales directamente vinculantes (DAVIES & al., 1989). Sólo algunas otras figuras municipales de planeamiento (ver, *ut infra*, párrafo 7) y algunos PKB del gobierno central como se ha visto algo más arriba, tienen también carácter jurídico vinculante.

4. El sistema de planeamiento municipal se completa con el «Plan de Estructura» [*Struktuurplan*]. En este plan se indican los futuros desarrollos previstos, que puede ser para la totalidad o parte del término municipal (FIG. 6). La ley también deja abierta la posibilidad de que varios municipios realicen un plan conjunto. No tiene un carácter jurídico vinculante, ni para terceros ni para otros planes. La coordinación vertical de las figuras de planeamiento descrita en N§1.3 se refiere a planes de distintas Administraciones y dicha coordinación se hace efectiva en el momento en que la Administración superior ejerce su potestad tutelar sobre los actos de la Administración inferior, incluidos los planes



FIG. 5. Bestemmingsplan

urbanísticos. Por ejemplo, mediante la aprobación definitiva.

El caso del Plan de Estructura (SuP) y del Plan de Usos del Suelo (BP) es diferente; en primer lugar, porque ambos planes son obra de un misma Administración, la municipal. En segundo lugar porque el contenido del BP puede desviarse del del SuP tanto como el gobierno municipal lo deseé, sin necesidad de modificación o exención alguna del SuP.

Así pues, el SuP es vinculante para el BP sólo y exclusivamente en el caso en que el gobierno local así lo decida. Este tipo de vinculación no tiene pues un carácter jurídico ya que no emana de ninguna ley, norma o plan, sino de la voluntad política expresa del gobierno municipal. El SuP ha de entenderse como una especie de preestudio urbanístico que sirve para dar un contexto amplio a los diferentes BP posteriores. La redacción de un SuP no es obligatoria y el ejecutivo provincial no puede obligar a la Administración municipal a su redacción. Han de ser revisados al menos una vez cada diez años.

5. La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) obliga a cada Municipio a redactar un BP para todos los suelos situados fuera del casco urbano que vayan a cambiar de uso. Para el casco urbano consolidado no existe dicha obligación. La ley no determina cuándo ha de aprobarse el BP, sólo que es necesario su aprobación definitiva para la obtención de las licencias necesarias y, por tanto, para el inicio de las obras.

Prácticamente todos los BP se aprueban justo antes del inicio de la urbanización. Así pues, el Ayuntamiento elabora los BP a medida que los suelos no urbanizados van requiriendo ser desarrollados. Cada nueva urbanización requiere previamente un BP que modifica la expectativa del suelo de rural a urbano de algún tipo, uso o finalidad (*cfr.* NEEDHAM & *al.*, 1993: 49-50). Municipios grandes como Ámsterdam o Rótterdam cuentan con cientos de BP. Los BP deben ser revisados al menos una vez cada diez años (casi nunca se cumple).

El BP establece los usos del suelo y de los



FIG. 6. Struktuurplan (municipal)

bienes inmuebles [*bestemmingen*]. Su contenido es el siguiente:

i) Descripción de los *bestemmingen* (usos del suelo y de los bienes inmuebles) contenidos en el plan, con indicación de las metas a alcanzar por cada uno de ellos, así como una descripción, a grandes rasgos. La ley (art. 10.1 *WRO* y art. 12.1 *Bro*) y la jurisprudencia han limitado las regulaciones del BP a aquellas que estén directamente relacionadas con la edificación y/o con el uso del suelo y la edificación. Ello significa que regulaciones con una relación lejana o indirecta no están permitidas (por ejemplo, que se pueda construir sólo cuando la carretera de acceso haya sido construida, o que una parcela se destine a vivienda sólo cuando sea de propiedad municipal; *cfr.* KLAASSEN, 2000: 107-108). Las regulaciones han de ser «urbanística y espacialmente

relevantes» (*ruimtelijk relevant*) (PRIEMUS & LOUW, 2000: 58-59).

Estas limitaciones hacen que los siguientes aspectos **no puedan** ser recogidos en un BP:

- Vivienda: el BP no puede contener una distinción entre vivienda barata y cara, y entre vivienda social y de libre mercado; tampoco una distinción entre vivienda de alquiler y de compra; tampoco una distinción de vivienda destinada para determinados grupos de la población, por ejemplo aquella con una vinculación económica o social con el municipio;
- Programación: el BP no puede fijar el momento de comienzo obligatorio de las obras;
- Calidad arquitectónica: el BP no puede contener determinaciones relativas a aspectos arquitectónicos de la edificación,

- sólo puede definir el «envoltorio» (altura, alineación, profundidad y anchura de la edificación);
- El BP no puede vincular un uso del suelo a la propiedad del mismo;
 - El BP no puede imponer al propietario del suelo la obligación de pagar contraprestaciones económicas u obligaciones económicas de otro tipo (por ejemplo, para la realización de infraestructuras o equipamientos públicos fuera de su parcela) (cfr: NEEDHAM, 2000; DE GROOT & VAN DER VEEEN, 2003: 660-661; KLAASSEN, 2000: 108; DE JONG, 1999: 537).

Una vez que el BP ha sido aprobado, sus determinaciones físicas son a continuación desarrolladas y concretadas en planes detallados y de obras (equiparables en España al Estudio de Detalle, y al Proyecto de Urbanización), documentos que sirven para solicitar las licencias necesarias. Estos planes/proyectos no tienen carácter jurídico vinculante y no son figuras regladas en la ley o norma alguna. Se trata sencillamente del desarrollo urbanístico-arquitectónico que los técnicos municipales o el promotor o ambos hacen de los rasgos globales recogidos en el BP. Sólo adquieren un carácter jurídico vinculante cuando la licencia de edificación es concedida.

- ii) Uno o varios planos en los que se indica la localización de los *bestemmingen* en el ámbito del plan. Escala 1:1.000 en zonas edificadas y 1:5.000 fuera del casco urbano;
- iii) En el grado en que sea necesario, reglas vinculantes respecto a las condiciones en que debe procederse a la elaboración o revisión del plan, excepciones a las determinaciones del planeamiento y requerimientos adicionales (por ejemplo, imponer la obligación de obtener previamente una «licencia de demolición» /sloopvergunning/ en un ámbito determinado);
- iv) Además, el BP va acompañado de notas explicativas sobre las ideas básicas que sustentan el plan, así como de los resultados de las consultas, estudios y períodos de información pública.

El BP tiene carácter jurídico vinculante para todos los ciudadanos. También

constituye la base para iniciar, en su caso, el procedimiento de expropiación forzosa. En correspondencia con la trascendencia de las consecuencias que derivan del BP, la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) dota al procedimiento para su tramitación de numerosas garantías legales.

6. La Ley de la Vivienda (*Ww*) obliga a todos los ayuntamientos a redactar unas *Bouwverordening* (*BvO*) u Ordenanzas de edificación para todo el suelo comprendido dentro del término municipal. Sus determinaciones se refieren a obras de urbanización y edificación, control urbanístico, usos, obras de derribo, etc. Algunas de estas determinaciones tienen connotaciones urbanísticas (aspectos estéticos, cambio de usos, uso de edificios y del espacio público, aparcamientos, anuncios, etc.) o medioambientales (obligatoriedad de estudiar el estado de contaminación de suelos a desarrollar) (cfr: HIJMANS & GERZON, 1995: 80-81). Existe un modelo de Ordenanzas de edificación elaborado por la Unión de Ayuntamientos Neerlandeses /Vereniging Nederlandse Gemeenten/ que sirve de referencia para buena parte de las ordenanzas municipales.

Las Ordenanzas de edificación *BvO* tienen carácter jurídico vinculante, al igual que el BP. Allí donde coinciden con un BP (estas ordenanzas son de obligada aplicación en todo el término municipal y el BP sólo en parte de él) tienen un carácter complementario o subsidiario, en defecto de normas más precisas o *ad hoc*: cuando las determinaciones de estas Ordenanzas contravienen las del BP, éstas prevalecen sobre aquéllas. Sin embargo, existen muchos aspectos que el BP no regula, por lo que las determinaciones de las Ordenanzas de edificación son entonces subsidiariamente aplicables, por ejemplo, los aspectos estéticos (HIJMANS & GERZON, 1995: 67-68).

La *Bouwbesluit*, o «Reglamento técnico de construcción», redactado por el Gobierno Central, contiene determinaciones relativas a los aspectos técnicos de las edificaciones. Esta normativa o reglamento estandariza los contenidos técnicos de las ordenanzas de edificación y forma parte de estas últimas, a modo de complemento (cfr: KLAASSEN, 2000: 406-433).

7. Existen algunas *figuras complementarias de planeamiento*, generalmente municipales, que también establecen determinaciones de carácter jurídico vinculante al uso del suelo, los bienes inmuebles y/o el espacio público comprendidos en su ámbito. Estas figuras complementarias tendrán un carácter más o menos genérico, afectarán a una superficie mayor o menor, tendrán un carácter más o menos temporal, pero en todo caso establecen condiciones vinculantes de algún tipo y en algún momento. Podría considerarse a algunos de ellos como Planes u Ordenanzas urbanísticas especiales o sectoriales:

- i) Plan de Renovación Urbana [*Stadsvernieuwingplan*, SVP]: se trata de un BP especial destinado a la revitalización de zonas urbanas;
- ii) Ordenanzas del Medioambiente Urbano [*Leefmilieuverordening*], utilizadas para evitar desarrollos indeseables que estén permitidos por el BP, por ejemplo, evitar la apertura de locales de copas en algunos centros históricos;
- iii) Ordenanza de talas vegetales [*Kapverordening*];
- iv) Ordenanza de Monumentos [*Monumentenverordening*];

v) Ordenanza de ruina y demolición [*Sloopverordening*].

Otras figuras complementarias del planeamiento son:

- i) *bouwvergunning* [licencia de edificación],
- ii) *voorbereidingsbesluit* [decreto de suspensión de otorgamiento de licencias] que es un decreto municipal que «congela» la concesión de licencias de edificación en aquellos casos en los que la obra está permitida por el BP existente, pero contradice las determinaciones futuras de un nuevo BP en proceso de elaboración;
- iii) excepción [*vrijstelling*] de las determinaciones del planeamiento: la flexibilidad del Plan de usos del suelo permite que se puedan hacer excepciones concretas de sus determinaciones, ver [infra N§12.4 y 5](#).
- iv) intervenciones de administraciones de rango jerárquico superior para la congelación, modificación o imposición jerárquica y tutelar de alguna figura de planeamiento (complementaria o no) (véase [N§1.3](#)).

N§11. Garantías públicas de la participación activa de los propietarios o ciudadanos en general en el proceso de información pública del planeamiento: derechos derivados.

1. Una característica muy importante de la sociedad y de la práctica política en los Países Bajos es la consagración del consenso, especialmente en materia de planificación territorial y vivienda, que se refleja en el denominado «modelo polder» [*poldermodel*] o modelo de concertación típicamente neerlandés, desarrollado por los gobiernos de las últimas décadas. A menudo esta actitud ha causado una importante dilación en la tramitación de las leyes: la reforma de la Ley de Revitalización de Pueblos y Ciudades (*WSDV*), aprobada en 1985, se inició en 1960 (DAVIES & *al.*, 1989). Este principio de consenso también está presente en la elaboración de los planes de ordenación urbanística y territorial, cuya redacción, tramitación y aprobación conlleva en la práctica varios años de redacción, discusiones

administrativas, información, debates públicos y modificaciones.

2. La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) otorga una gran importancia a la protección legal del ciudadano durante la totalidad del proceso urbanístico. Los derechos del individuo se salvaguardan mediante la introducción de consultas públicas obligatorias en los procesos administrativos de elaboración del planeamiento, de concesión de licencias, de aplicación de las excepciones a las determinaciones del planeamiento, etc. Durante estas consultas públicas es posible presentar «reclamaciones» o «alegaciones» [*bezwaarschriften*] contra las decisiones administrativas que los aprueban. La Administración que elabora el acto urbanístico impugnado es la que resuelve.

Tras este período de «participación pública» [*inspraak*] existe la posibilidad de presentar una «apelación» [*beroeep*] en el juzgado [*rechbank*] y, en segunda instancia, un «recurso de apelación» [*hoger beroeep*] en la Sección de la Jurisdicción Contencioso-administrativa del Consejo de Estado [*Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, ABRS*] (DAVIES & al., 1989; KLAASSEN, 2000: 476-480) (para más información sobre la impugnación y reclamación de los actos urbanísticos véase, *ut infra*, N§33).

La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (art. 6.a *WRO*) obliga a los Ayuntamientos a instrumentar la

participación pública en la elaboración del planeamiento municipal de los ciudadanos y personas físicas o jurídicas interesadas mediante una Ordenanza de participación pública [*Inspraakverordening*] (BRUSSARD, 1987). Los resultados de cada período de participación pública, incluidas las alegaciones presentadas y la respuesta del consistorio municipal a las mismas, forman parte de la documentación de la memoria justificativa que acompaña las decisiones administrativas que aprueban casi todas las figuras planeamiento, incluidos en todo caso el PKB, Plan Regional, SuP, BP, todo tipo de licencias y excepciones del planeamiento, etc.

N§12. Grado de flexibilidad del planeamiento. Procesos generales de tramitación: cuándo, cuánto y cómo se puede producir su aprobación, modificación o revisión. Condiciones y cautelas.

1. En el Plan de Usos del Suelo [*Bestemmingsplan*, BP] se puede determinar bajo qué condiciones debe y puede procederse a una nueva elaboración y/o modificación del plan. También se hacen constar las reglas y límites de actuación del Colegio de Alcalde y Concejales, ejecutivo municipal (B&W) frente al Pleno o Consejo municipal. Los BP han de ser revisados al menos una vez cada 10 años (no se suele cumplir).

En el Plan Regional [*Streekplan*] se especifica qué determinaciones son básicas, lo que significa que la Diputación del Estado [*Gedekteerde Staten, GS*], órgano ejecutivo del Gobierno Regional de la provincia (ver, N§1.2 (ii)), deberán desarrollarlas conforme al plan, siendo sólo alterables por vía de revisión, y aquéllas en las que se permitan ciertas desviaciones. Los planes regionales han de ser revisados al menos una vez cada 10 años.

2. Los procesos de elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento contienen los siguientes pasos:

- i) Elaboración de un primer borrador, precedido por la mayoría de las actividades de investigación;
- ii) Aprobación de los distintos borradores por parte de las distintas administraciones competentes;
- iii) Período de participación pública [*inspraak*] con el público en general, organizaciones sociales o corporativas y afectados por el plan en elaboración, y de

consultas [*overleg*] con los órganos consultivos, instituciones y Administraciones competentes. Con estos períodos de participación pública y consultas se intenta garantizar la efectiva aplicación del modelo polder [*poldermodel*], o modelo de concertación (ya mencionado en N§11.1);

iv) Período de presentación de apelaciones [*beroeep*] en los tribunales de justicia (ver, luego, N§33).

La necesidad de integrar todos estos elementos y garantizar el correcto funcionamiento de cada uno de ellos conlleva una lenta tramitación del planeamiento. Por ejemplo, en el caso del BP, la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) fija unos plazos máximos para su tramitación: en el caso en que no existan alegaciones, su aprobación deberá producirse en el plazo de ocho meses desde la publicación del borrador; si existieran alegaciones este período podrá alargarse hasta trece meses, o incluso hasta 36 meses. En el caso de la licencia de edificación, la ley fija un máximo de 26 semanas, pero en la práctica se supera con frecuencia este tiempo.

3. Históricamente los procedimientos de gestión urbanística en el marco legislativo de los Países Bajos han sido especialmente rígidos e inflexibles (DAVIES & al., 1989). Las modificaciones de la *WRO* en 1985 y 1999 se inscriben dentro del proceso de

flexibilización de los instrumentos de planeamiento que introdujeron una serie de elementos destinados a dotar de mayor flexibilidad a los *Bestemmingsplannen*, elementos clave de la gestión (cfr. VAN ZUNDERT, 1996: 135-8).

4. El *Bestemmingsplan* (BP) puede incluir entre sus contenidos una serie de instrumentos o seguir determinadas fórmulas de redacción que le otorgan un cierto grado de flexibilidad (cfr. NEEDHAM & al., 1993: 51; VAN ZUNDERT, 1996: 135-45):

- i) **«Plan Global de Usos del Suelo»** [*Globaal Bestemmingsplan*], con «obligación de elaboración diferida» [*uitwerkingsplicht*]: la *WRO* otorga al Pleno o Consejo municipal la posibilidad de que las determinaciones del BP, en todo o parte del territorio que abarque, se limiten a los grandes rasgos de la ordenación. El ejecutivo municipal (B&W) tiene la competencia de desarrollo ulterior de las determinaciones a grandes rasgos, salvo si el Pleno o Consejo municipal se reserva esta competencia para sí. Si el borrador del desarrollo está listo se pueden conceder las licencias urbanísticas, antes incluso de la aprobación provisional. Es la llamada «anticipación interna del plan» o «vigencia anticipada» [*binnenplanse anticipatie*];
- ii) **«Plan Global Definitivo de Usos del Suelo»** [*Globaal Eindbestemmingsplan*], sin obligación de elaboración diferida: la *WRO* otorga al Pleno o Consejo municipal la discrecionalidad de que las determinaciones del BP, en todo o parte del territorio que abarque, se limiten a los grandes rasgos de la ordenación, sin que sea necesario su desarrollo ulterior.
- iii) **«Potestad de modificación»** [*Wijzigingsbevoegdheid*]: el BP puede permitir su modificación ulterior, dentro de unos límites determinados. La potestad de modificación reside en el B&W, salvo si el Pleno o Consejo municipal se reserva esta competencia para sí. Los BP «globales» y los «globales definitivos» no pueden incorporar esta potestad de modificación;
- iv) **«Posibilidades de excepción o salvedad»** [*Vrijstellingsmogelijkheden*] de las determinaciones del plan: el BP puede crear dos posibilidades de excepción de sus determinaciones:

- La «**fórmula mágica**» [*toverformule*]: la jurisprudencia considera que a las determinaciones del BP ha de incorporarse la posibilidad de excepción o salvedad en caso de que la aplicación estricta de la determinación de ordenación impidiese el uso más apropiado y eficiente del suelo e inmuebles. Esta posición de la práctica jurisprudencial se basa en la propia Ley: «Las determinaciones del BP sólo pueden limitar el uso más apropiado y eficiente por razones apremiantes» (art. 10.1 *WRO*);

- v) El artículo 15 de la *WRO* permite al ejecutivo municipal otorgar una salvedad o excepción a las determinaciones del BP en casos ocasionales, cuando una situación concreta lo requiera y siempre que se respeten las **reglas contenidas** en el plan. Los casos en los que el ejecutivo municipal puede ejercer esta potestad discrecional deberán de estar tasados previamente en el plan. **«Requisitos añadidos»** [*Nadere eisen*]: el artículo 15 de la *WRO* permite al ejecutivo municipal fijar condiciones añadidas o adicionales a las determinaciones del BP en casos ocasionales, cuando una situación concreta lo requiera y siempre que se respeten las reglas contenidas en el plan. Los casos en los que el ejecutivo municipal puede ejercer esta potestad discrecional deberán de estar tasados previamente en el plan. Se trata ésta de una medida de flexibilización de BP que otorga más competencias de control al Ayuntamiento en detrimento del particular que solicite la licencia urbanística correspondiente.
- vi) Establecer **determinaciones de uso del suelo provisionales** [*Voorlopige bestemmingen en gebruiksvoorschriften*]: los artículos 12 de la *WRO* y 17 del Decreto de Urbanismo y Ordenación Territorial [*Besluit op de Ruimtelijke Ordening, BrO*] permiten al BP fijar usos provisionales a condición de que al mismo tiempo se fijen también los usos definitivos. Esto posibilita la ejecución del plan en etapas sin impedir durante parte del período de vigencia el desarrollo de los usos actuales (para lo relativo a la programación temporal de la ejecución del planeamiento ver, luego, **N§24**).

- 5. Al margen de las medidas flexibilizadoras incluidas en el BP mismo (ver

punto anterior), la legislación urbanística recoge también una serie de elementos de flexibilización de los instrumentos de planeamiento. Estos elementos son vigentes pues *ex lege*, y no requieren que el BP los contemple previamente (*cfr.* NEEDHAM & *al.*, 1993: 51; VAN ZUNDERT, 1996: 145-59):

- i) **«Excepción temporal»** [*tijdelijke vrijstelling*] de algunas determinaciones del planeamiento: el artículo 17 de la WRO faculta al ejecutivo municipal a conceder una exención temporal de las determinaciones del planeamiento en la totalidad de su ámbito por un período máximo de cinco años. El artículo 19 del *BrO* establece como condición que sea plausible que el uso exonerado de las determinaciones del planeamiento no se mantendrá más allá de esos cinco años. Por ejemplo, espacio comercial provisional a la espera de la construcción del centro comercial definitivo;
- ii) **Retirada** [*intrekking*] o **revisión** [*herziening*] del BP: el BP puede ser retirado y sustituido por otro nuevo o simplemente revisado en parte, dejando el resto incólume. La revisión parcial o la elaboración de un nuevo BP conllevan procedimientos de tramitación idénticos;
- iii) **Excepción o salvedad** de las determinaciones del planeamiento **ex artículo 19 WRO** [*vrijstelling ex artikel 19 WRO*], también denominado «procedimiento autónomo de proyecto» [*zelfstandige projectprocedure*]: los artículos 19, 19A y 19B de la WRO regulan el procedimiento a través del cual se puede obtener una excepción o salvedad de las determinaciones del BP vigente. Con anterioridad a la modificación de la WRO del 1 de julio de 1999, este procedimiento de exención conllevaba la obligación de modificar después el BP. Ahora ya no es obligatorio, pero algunos aspectos

del procedimiento han sido modificados de forma que el Ayuntamiento tenga que argumentar bien desde un punto de vista urbanístico la excepción de que se trate. Esta vía de excepción del planeamiento vigente es la más utilizada en los Países Bajos. En 1973 fue utilizado en 14.000 ocasiones (*cfr.* DAVIES & *al.*, 1989), y en la actualidad se sigue aplicando profusamente. Condiciones, todas necesarias, para la aplicación de este procedimiento son:

- Existencia de una necesidad apremiante;
- No existen argumentos urbanísticos de peso en contra;
- Existe una «buena argumentación urbanística» [*goede ruimtelijke onderbouwing*];
- El gobierno provincial no pone objeciones.

- iv) **«Excepción de las determinaciones del planeamiento para invernaderos e instalaciones industriales»** [*vrijstelling voor kassen en bedrijfsgebouwen*]: el artículo 18.1 de la WRO permite que el ejecutivo municipal otorgue excepciones de las determinaciones del planeamiento vigente por un plazo determinado a invernaderos e instalaciones ligeras destinadas a la agricultura (HIJMANS & GERZON, 59);
- v) **«Excepción de las determinaciones del planeamiento para casos de poca importancia»**, literalmente «para casos de migajas» [*vrijstelling voor kruimelgevallen*]: actividades edificadorias de poca importancia que contradigan al BP vigente pueden beneficiarse de esta modalidad de excepción de las determinaciones del planeamiento recogida en el artículo 18.a de la WRO. Ejemplos de actividades edificadorias de poca importancia son instalaciones relacionadas con las redes de distribución de gas o electricidad, con el transporte público o con el tráfico viario.

N§13. Clasificación» de la propiedad del suelo: ¿se producen «clasificaciones» de suelo, con efectos determinantes del régimen jurídico-económico y estatutario del derecho de propiedad del suelo?

La fijación de usos del suelo [*bestemmingen*] en el Plan de usos del suelo [*Bestemmingsplan*, BP] no se produce a efectos de establecer un régimen urbanístico de la propiedad sino de reflejar los usos futuros a consolidar o los actuales a

mantener en el ámbito del plan. No se trata por tanto de una «clasificación» del suelo tal y como lo entiende la legislación urbanística española, sino de una «calificación» o zonificación del mismo.

N§14. Calificación del suelo y control de los usos (determinaciones de uso que se especifican en los planes: niveles o grados de vinculación de su fijación; usos exclusivos, dominantes y prohibidos; ¿hay libertad y flexibilidad de usos? en este último caso, modo de establecimiento de las infraestructuras, servicios y dotaciones, que deben ser prácticamente previos a la implantación real de los usos; cómo se producen las recalificaciones del suelo y cómo participa o interviene la propiedad en su tramitación?). Calificación global y/o pormenorizada de los usos del suelo. Criterios.

1. Los «usos del suelo» *[bestemmingen]* recogidos en el Plan de usos del suelo (BP) pueden ser de distinto carácter en función de su nivel de detalle o de su exclusividad (KLAASSEN, 2000: 108-109):

- i) «Usos del suelo detallados o pormenorizados» *[Gedetailleerde bestemmingen]*, «usos del suelo globales finales» *[globale eindbestemmingen]* (ver **N§12.4.ii**) y «usos globales del suelo a desarrollar con posterioridad» *[nader uit te werken bestemmingen]* (*vide ut supra*, **N§12.4.i**);
- ii) Uso del suelo de carácter exclusivo: sólo se permite un uso;
- iii) «Uso del suelo de carácter mixto» *[bestemming van gemengd karakter]*: se permiten dos o más usos al mismo tiempo. Condición es que los distintos usos permitidos sean realizables en ese lugar y con esa combinación, y que se describan previamente, cuantitativa y cualitativamente, las posibilidades de uso;
- iv) «Uso doble del suelo» *[dubbelbestemming]*: se permiten dos usos alternativos. Condición es que se regule la relación entre ambos usos en términos de subordinación. Por ejemplo uso de viario y uso de «zona de protección de aguas freáticas» *[grondwater-beschermingsgebied]*, que quiere decir que sobre un dique puede construirse una carretera, pero que el uso como dique tiene preferencia;
- v) Uso primario *[primaire]* y secundario *[secundair]*: condición es que se describan suficientemente las relaciones de subordinación o coordinación entre ambos usos.

2. La flexibilidad de usos viene determinada en el sistema urbanístico neerlandés por el carácter del *bestemming* (ver primer párrafo) y por la flexibilidad de los instrumentos de planeamiento (ya descrita, *ut supra*, en **N§12.4 y 5**).

3. Se podría equiparar el concepto «recalificación del suelo», propio del sistema urbanístico español, con los conceptos del sistema urbanístico neerlandés «modificación» *[wijziging]* y «excepción» *[vrijstelling]* de las determinaciones del planeamiento. En todo caso significan lo mismo: se acaba permitiendo un uso en principio no permitido por las determinaciones del planeamiento originales.

4. El interesado, aquel que desea la modificación de las determinaciones del planeamiento para poder realizar un uso en principio no permitido, es el que suele tomar la iniciativa solicitando la modificación *[wijziging]* o excepción *[vrijstelling]* de las determinaciones del planeamiento. Estas solicitudes están en buena medida formalizadas y estandarizadas, aunque siguen existiendo muchas diferencias entre ayuntamientos. Generalmente tiene lugar un período de consultas entre el interesado y el Ayuntamiento previo a la presentación de la solicitud formal. En estas consultas se concreta/negocia la predisposición del consistorio municipal a conceder la excepción, se concreta el contenido de la solicitud y en ocasiones se acuerdan los plazos de la tramitación.

N§15. Estándares urbanísticos para reservas de suelo público: ¿existen estándares concretos regulados por ley, reglamento o directivas (determinar el nivel competente para fijarlos) sobre dotaciones mínimas de reservas de suelo para uso público con destino a zonas verdes, deportivas, escolares y otros equipamientos públicos, de aparcamientos, de densidades máximas, alturas máximas, etc.?

1. No existen estándares urbanísticos de ningún tipo que sean de obligado cumplimiento para el planeamiento y que estén relacionados con niveles de calidad urbanística en la legislación urbanística neerlandesa: ni en leyes, ni reglamentos ni normas de ningún otro tipo.

Para cada plan urbanístico concreto se fijan dichos niveles *ad hoc* y del modo siguiente:

- i) Edificabilidad, tipologías, segmentos: los ayuntamientos hacen un cálculo bastante aproximado de la edificabilidad, tipologías y segmentos (tipos de vivienda en función de los precios de venta o alquiler: social, de mercado, de precio tasado, etc.) a realizar relacionado por una parte con la viabilidad económica de la urbanización. Los ingresos han de permitir financiar todos los gastos que habrá que desembolsar para los equipamientos, infraestructuras, etc. Siempre y cuando se demuestre la viabilidad económica del proyecto, no existen límites máximos establecidos en ley alguna. Esto independientemente de si el municipio participa más o menos activamente en la urbanización de los terrenos (para una descripción de los distintos tipos de intervención de la Administración Local en urbanizaciones ver N§21; y para una descripción de los instrumentos de recuperación de plusvalías ver N§§22 y 27). Por otra parte, se manejan criterios políticos relacionados con el ambiente urbano que se desea lograr, los grupos de población a los que se quiere alojar, etc.;
- ii) Equipamientos e infraestructuras: cada departamento municipal realiza por sectores (comercio, enseñanza, salud, espacios libres y de recreo, tráfico, abastecimiento de aguas, etc.) los estudios pertinentes sobre las necesidades futuras de la urbanización propuesta, a cuyas conclusiones se añaden también valoraciones propias de las políticas municipales (niveles de calidad deseados, promesas electorales, etc.).

Los resultados de los estudios y las valoraciones arriba señaladas se traducen en parámetros y estándares válidos sólo y exclusivamente para la urbanización de que se trate y que se trasladan a los equipos redactores del planeamiento correspondiente. Aunque estos parámetros y estándares *ad hoc* son en principio discrecionales la jurisprudencia ha obligado a los ayuntamientos a argumentar muy bien sus exigencias, ya que en caso contrario pueden ser anuladas por los jueces.

2. Existen estándares arquitectónicos/constructivos relacionados con la calidad técnica de la edificación donde se alude a aspectos relativos a seguridad, salud, ahorro de energía, etc. Estos estándares están recogidos en las «Ordenanzas de edificación» *[bouwverordening]* y en el «Reglamento técnico de construcción» *[Bouwbesluit]*, ambos descritos en N§10.3. Mientras que los parámetros y estándares descritos en el párrafo anterior adquieren un carácter jurídico vinculante en los planes urbanísticos, los estándares arquitectónicos/constructivos ya son jurídicamente vinculantes *ex ante*.

3. Edificios o instalaciones catalogados como monumentos están protegidos por la ley. Existen tres instancias que catalogan edificios: la Agencia Nacional de Protección de Monumentos *[Rijksdienst voor de monumentenzorg]*, del Ministerio de Bienestar, Salud Pública y Cultura *[Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur]*, los gobiernos provinciales y los ayuntamientos en sus respectivas ordenanzas de monumentos *[monumentenverordeningen]*. Un edificio puede ser catalogado como monumento si tiene más de 50 años de antigüedad. Para poder derribar un edificio catalogado ha de obtenerse previamente la licencia de (derribo de) monumentos *[monumentenvergunning]* (NEEDHAM & al., 1993: 132-133).

N§16. Otros parámetros normativos medioambientales para los planes sobre la calidad de vida, tanto en zonas urbanas como rurales: ¿existe normas sobre las condiciones de soleamiento, higiene, seguridad y calidad de la urbanización, sobre arbolado urbano, dotación mínima de agua, calidad de los servicios, de usos nocivos, admisibles y prohibidos, de protección del patrimonio histórico, estudios de impacto ambiental, paisajismo, etc.?

1. En los Países Bajos existe un importante cuerpo legislativo en materia de medioambiente. En la mayoría de los casos esta legislación no está directamente relacionada con la planificación urbanística y territorial. La ley establece para estos proyectos unos parámetros a respetar, por ejemplo, de niveles de contaminación acústica o de otro tipo, o incluso prohíbe directamente determinadas instalaciones industriales en las cercanías de núcleos de población (*ut infra* al final se enumeran las leyes medioambientales).

2. En los Países Bajos está prohibido edificar viviendas que sufran directamente niveles de ruido superiores a los 50 decibelios dB(A). Cada municipio puede exigir incluso menores niveles de ruido. Para poder superar la barrera de los 50 decibelios dB(A), el gobierno provincial, a instancias del municipal, ha de otorgar un «autorización de mayor nivel de ruidos» [*toekenning hogere grenswaarde*]. Cada provincia tiene su propia política al respecto: la una se muestra más flexible que la otra. Estas limitaciones no son válidas para usos de oficinas o industriales.

3. Las leyes medioambientales prohíben asimismo construir viviendas, usos «delicados» (escuelas, hospitales, etc.), usos donde la gente permanezca más de 12 horas al día, y usos donde la gente practique actividades intensivas (deporte, etc.) en zonas afectadas por contaminación del aire por encima de niveles determinados. Los niveles permitidos de contaminación irán bajando progresivamente durante el período transitorio, que finaliza en el año 2010. Esta legislación es nueva, y está basada en una reciente Directiva europea. La aplicación estricta de estos límites, tal y como estaban formulados a principios del año 2005, tendría consecuencias de calado para las posibilidades de construir en las zonas cercanas a las redes de tráfico viario.

Además, está también prohibido construir viviendas y usos donde la gente permanezca durante largo tiempo al día cerca de actividades y substancias

peligrosas. Puede tratarse de industrias, líneas de electricidad, gaseoductos, estaciones LPG, instalaciones de gas, o carreteras y vías de ferrocarril por donde habitualmente se transporten substancias peligrosas. Esta limitación de construir puede ser salvada si se construye siguiendo ciertos requisitos, como, por ejemplo, aislar el gaseoducto con construcciones de hormigón armado.

4. La Ley de Gestión Medioambiental [*Wet Milieubeheer*] establece que para la realización de determinadas «actividades» ha de superarse primero un procedimiento de «Evaluación de Impacto Ambiental» [*Milieueffect rapportage, m.e.r.*, con minúsculas]. El *m.e.r.* es un procedimiento administrativo en el cual las administraciones provincial y la local evalúan el nivel de impacto que la urbanización que se pretende construir tendrá en el medioambiente para, tras cotejar este nivel con los límites establecidos por la legislación medioambiental y otros criterios, permitir o no su realización u obligar a la modificación parcial del plan o proyecto. El «Estudio de Impacto Ambiental» [*Milieueffect rapport, MÉR*, con mayúsculas] es el documento donde se evalúa el nivel de impacto medioambiental de la urbanización que se pretende construir, y forma parte del *m.e.r.*

Las siguientes «actividades» han de ser sometidas a un *m.e.r.*:

i) Aquellas que vienen recogidas en el Decreto de (procedimiento de) evaluación de impacto ambiental [*Besluit-m.e.r.*]. Este decreto es un desarrollo reglamentario de la Ley de Gestión Medioambiental:

- Lista C: recoge las «actividades» que han de someterse a un *m.e.r.* y los valores límite correspondientes;
- Lista D: recoge aquellas «actividades» que no está claro si han de ser sometidas o no a un *m.e.r.* La administración competente decidirá en cada caso;

ii) Aquellas que vienen recogidas en la

ordenanza de *m.e.r.* /*m.e.r.-verordening*/ de la provincia; esta ordenanza es un desarrollo reglamentario de la Ley de Gestión Medioambiental;

iii) Aquellas que vienen recogidas en un Decreto ministerial /*ministerieel besluit*.

Algunos ejemplos de las «actividades» que, para autorizarse, han de someterse a un previo *m.e.r.* (cfr: KLAASSEN, 2000: 333-4):

- Construcción de carretera principal, autopista, linea ferroviaria nacional;
- Construcción de gaseoductos de al menos 5 km de longitud situados en una zona delicada;
- Construcción de un equipamiento recreativo o turístico que atraiga al menos 500.000 visitantes al año u ocupe una superficie de al menos 50 ha, o bien de al menos 20 ha y que se sitúe en una zona delicada, o bien suponga la construcción de un campo de golf de al menos 50 ha, o de al menos 18 hoyos que esté sobre suelos no calificados de agrarios;
- Construcción de un puerto deportivo de al menos 500 plazas;

- Construcción de al menos 2.000 viviendas dispuestas sin solución de continuidad, o bien de 4.000 viviendas más o menos dispersas situadas en municipios altamente urbanizados;
- Construcción de estanques o depósitos de agua de al menos 100 ha;
- Construcción de polígonos industriales o empresariales de al menos 100 ha;
- Construcción de zonas de invernaderos de al menos 100 ha;
- Instalaciones eólicas de generación de energía eléctrica de al menos 20 megawatios, o bien de al menos 20 molinos de viento;
- Construcción de líneas de alta tensión de al menos 220 kilovoltios y una longitud de al menos 1 km.

El *m.e.r.* ha de estar cumplimentado antes de que la administración correspondiente tome una decisión oficial sobre la urbanización u obra que se pretende construir (aprobación de una licencia, o de un plan, etc.). El primer plan o licencia que lo recoja es el que ha de someterse al *m.e.r.*

PARTE IV. SOBRE LA GESTIÓN-EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y LA URBANIZACIÓN (RESCATE DE PLUSVALÍAS O PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS MISMAS)

N§17. Aspectos conceptuales de la ejecución: la ejecución urbanística proviene de un «urbanismo prescriptivo y dibujado» o de un «urbanismo indicativo, concertado y debatido» en cada actuación; La ejecución del planeamiento, ¿conlleva la edificación? ¿se vincula la autorización de urbanizar y edificar a alguna condición respecto del producto terminado, como precio máximo, calidades, etc.? [vide **N§8**].

1. La ejecución urbanística proviene en teoría de un «urbanismo prescriptivo y dibujado» en la medida en que las determinaciones del planeamiento están fijadas de antemano fundamentalmente en los planes y figuras complementarias de planeamiento de carácter jurídico vinculante y marginalmente en la ley (ver **N§5.1**).

Ahora bien, la flexibilidad que la práctica y la legislación urbanísticas han ido introduciendo en los instrumentos de planeamiento (para una descripción de esta flexibilidad ver **N§12,3-5**) ha convertido a la ejecución urbanística en un acto fruto de un «urbanismo indicativo, concertado y debatido» en cada actuación en la medida en

que los promotores y el ayuntamiento negocian o acuerdan en cada caso el contenido concreto y/o detallado de las determinaciones del planeamiento.

2. La concesión de la autorización para urbanizar y/o edificar está vinculada tan sólo al cumplimiento de las determinaciones de ordenación recogidas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante. Para una descripción detallada de estas figuras de planeamiento y su grado de vinculación ver **N§10** y, para una descripción de los criterios de concesión de la autorización para urbanizar y/o edificar ver *ut infra* **N§§28, 29 y 30**.

Estas determinaciones de ordenación,

fijadas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante, han de tener una relación directa con el uso del suelo y los inmuebles, no siendo válidas las determinaciones de ordenación que mantengan una relación demasiado alejada. Sólo son pues válidas las normas directamente relativas al uso de los bienes inmuebles (KLAASSEN, 2000: 107-8). Esta limitación, junto con las limitaciones legales al contenido del plan de usos del suelo señaladas anteriormente (ver **N§10.5, i**), reducen considerablemente las condiciones legalmente imponibles respecto del producto terminado. A continuación se relaciona una serie ejemplos de determinaciones de ordenación no válidas (*cfr. opus cit.*):

- Condicionar la autorización de construir o reconstruir una carretera a que unas viviendas cercanas no sufriesen más de un nivel determinado de contaminación acústica que ocasionaría el tráfico viario de esta carretera;
- Condicionar la autorización de edificar a que una carretera se construya según las determinaciones del plan;
- Condicionar la autorización de edificar viviendas a que se construyan dentro de unos determinados segmentos de financiación (precios finales de la vivienda, vivienda social versus de libre mercado);
- Condicionar adjudicar un uso residencial a unos terrenos a quién sea el propietario de los terrenos (por ejemplo, el ayuntamiento);
- Condicionar la autorización de edificar viviendas a que lo hagan un grupo determinado de personas en función de sus características y vinculación con la comunidad. Si que sería valida, sin embargo, una determinación de ordenación que diferenciase distintos tipos de necesidades de vivienda en función de las categorías de demandantes de viviendas (viviendas para la tercera edad, para estudiantes, etc.);
- Condicionar la autorización de edificar viviendas a que el promotor contribuya a pagar la carretera de acceso al nuevo barrio, cuando esta carretera se encuentre fuera del suelo del promotor. Cuando la infraestructura está planeada en la parcela del promotor, éste, si quiere edificar los inmuebles que prevee el plan, también tiene la obligación de construir la

infraestructura. Ambos usos del suelo (bien inmueble e infraestructura) forman parte del BP, y, por tanto, la concesión de la licencia para el bien inmueble puede estar sujeta a que el promotor construya la infraestructura (siempre y cuando, de nuevo, la infraestructura esté en la parcela del promotor).

Para una descripción de la facultad de las determinaciones de ordenación, establecidas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante, para fijar plazos a la ejecución del planeamiento ver *ut infra N§24*.

3. La vía por la cual muchos ayuntamientos neerlandeses consiguen imponer determinaciones de ordenación no directamente vinculadas al uso del suelo y los inmuebles es la «venta de suelo» (urbanizado) [*gronduitgifte*]. Cuando los ayuntamientos practican una política activa de suelo [*actief grondbeleid*] adquieren y urbanizan los suelos para luego venderlos a los promotores. La venta de solares se rige por las reglas de los contratos civil privados que permiten condicionar la adquisición del suelo urbanizado a determinaciones de ordenación relacionadas directa (cumplimiento de las Ordenanzas de edificación y de las determinaciones contenidas en los planes) o indirectamente (cumplimiento de plazos fijos para edificar, tipologías edificatorias, materiales a utilizar —por ejemplo, no utilizar maderas originarias del Amazonas—, calidad arquitectónica, categorías de financiación —precios de venta— o titularidad —alquiler o propiedad—, condiciones de reventa, etc.) con el uso del suelo y los inmuebles. Estas condiciones restrictivas y vinculantes que impone el Ayuntamiento son «libremente» aceptadas por los compradores como cargas o servidumbres civiles que les obligan (para una descripción de la *actief grondbeleid*, ver luego, **N§21.2, i**, y para una descripción de los efectos de esta política en los mercados del suelo, ver más tarde, **N§32.2, i**).

Sin embargo, cuando los ayuntamientos no practican esta política activa, la concesión de las licencias para urbanizar o edificar no pueden, al menos abiertamente y como ya se ha dicho antes, ser condicionadas a otras restricciones que no sean las fijadas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante.

N§18. Normativa por la que se rige la ejecución urbanística: ¿el Derecho civil-mercantil o el Derecho administrativo? Actores o agentes reales de la ejecución del planeamiento y la urbanización. ¿Quedan claramente diferenciados los deberes, derechos y roles de cada uno de los tres agentes principales en la ejecución urbanística: administración pública, promotores-urbanizadores y propietarios de suelo?

1. La ejecución urbanística (= ejecución de las determinaciones de ordenación contenidas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante) se rige tanto por el Derecho civil-mercantil como por el Derecho administrativo.

Los distintos actores actúan e interactúan entre sí rigiéndose en numerosas ocasiones por la normativa civil-mercantil: compra de terrenos, firma de los «convenios de explotación» [*exploitatieovereenkomsten*] o de los «convenios de colaboración público-privada» [*publieke private samenwerkingsovereenkomsten*, ver **N§22.4**], realización de las obras, venta de los inmuebles, venta de solares [*gronduitgifte*, ver **N§21.2.1**], etc.

En otras muchas ocasiones lo hacen rigiéndose por la normativa administrativa: concesión de licencias urbanísticas (ver **N§§28, 29 y 30**), expropiación de terrenos (ver **N§6.4-6**), aplicación de la Ley de Derecho de Tanteo y Retracto de los Ayuntamientos [*Wet Voorkeursrecht Gemeenten*, ver **N§32.4**], cesión del derecho de superficie/enfiteusis [*gronderfpacht*, ver **N§32.5**], cobro del «impuesto de beneficios por mejoras» o «contribución especial» [*baatbelasting*] y de la tasa municipal [*legesheffing*, ver **N§22.4**], etc.

Puede presentarse una clasificación y caracterización de todos los actores reales de la ejecución del planeamiento en los Países Bajos, en la siguiente enumeración:

i) Iniciativa particular:

- **Propietarios del suelo:** en los Países Bajos, los propietarios originarios de suelo no suelen estar directamente involucrados en la urbanización. No suelen compartir los riesgos ni participar en la operación de transformación de suelo no urbano a suelo urbanizado. Casi siempre desaparecen del escenario antes del comienzo de la ejecución de la urbanización y su papel está limitado al de proveedor de uno de los factores de producción. La razón de este papel tan discreto hay que buscarla en dos

razones. Por un lado la tradicional institucionalización de la urbanización en los Países Bajos, liderada casi siempre por agentes institucionales, bien públicos (ayuntamientos) o privados (promotoras, corporaciones de vivienda social). Por otro lado, porque hasta finales de los años ochenta las expectativas de beneficios en la urbanización eran limitadas (aproximadamente el 70% de las viviendas nuevas eran sociales), lo que hacía poco interesante participar en la urbanización. Sin embargo, desde finales de los ochenta el propietario original cada vez participa más activamente en los procesos de urbanización (para una descripción de los cambios recientes en el mercado inmobiliario ver **N§32.2.ii**);

- **Instalaciones empresariales:** la mayoría de las instalaciones industriales son construidas por las empresas que hacen uso de ellas. Sólo en algunos casos corre este tipo de promoción a cargo de terceros. Una parte importante del espacio de oficinas es también encargo de los usufructuarios finales (NEEDHAM & al., 1993:144 y 148);
- **Organizaciones e instituciones** como iglesias, clubs, etc., que también encargan sus propias instalaciones;
- **Autoconstrucción de viviendas:** muy escaso en los Países Bajos (*ibidem*).

ii) Promotoras inmobiliarias [*projectontwikkelaars*] y sociedades

inversoras: promueven la construcción de bienes inmuebles para luego venderlos a terceros. Las promotoras trabajan generalmente por encargo de sociedades inversoras en bienes inmuebles o de las corporaciones de viviendas, que se hacen cargo de la propiedad y la explotación de los bienes inmuebles una vez finalizados. Para reducir los riesgos, las promotoras se centran en aquellos productos inmobiliarios que disponen de un mercado amplio y desarrollado: espacio de oficinas y viviendas en régimen de propiedad. Hay tres grandes tipos de promotoras: vinculadas a grandes

«constructoras» [*bouwbedrijven o aannemers*], vinculadas a sociedades inversoras, de seguros y/o financieras y finalmente las promotoras en sentido estricto (NEEDHAM & al., 1993: 148). La promoción inmobiliaria privada, asociada en la Unión de Sociedades de Promoción Inmobiliaria Neerlandesa [Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, NEPROM], está cada vez más en manos de grandes empresas de ámbito nacional y tiene cada vez un papel más eminente en los procesos de urbanización;

iii) Entidades sin ánimo de lucro: entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX los Países Bajos vivieron un proceso de segregación religiosa, social, política e institucional denominado *verzuiling* [compartimentación] que provocó, entre otras cosas, que muchos equipamientos y servicios sociales (hospitales, casas de ancianos, educación básica, media y universitaria, vivienda social, etc.) estuviesen a cargo de organizaciones religiosas, sociales y políticas. Los dos grupos dentro de este sector con mayor peso en la ejecución del planeamiento urbanístico son:

- **Corporaciones o Asociaciones de Vivienda** [*Woningcorporaties*]: promotoras inmobiliarias sin ánimo de lucro dedicadas fundamentalmente a la construcción de viviendas sociales. Durante décadas fueron las líderes indiscutibles en la promoción de viviendas, aunque en la actualidad aumenta el papel de la promoción privada de vivienda (no de vivienda social, donde las corporaciones siguen de líderes absolutos). Las *woningcorporaties* han tenido fuertes lazos con la Administración debido al enorme flujo de subsidios destinado a la vivienda social. Esto condicionaba mucho sus estrategias, que se limitaban casi exclusivamente a la producción en masa de viviendas sociales. A finales de 1994 estas asociaciones se independizaron de la Administración Pública, tanto en el ámbito de lo financiero (ya no reciben apenas subsidios) como en la libertad para fijar sus propias estrategias. Para adaptarse a la nueva situación la mayoría de ellas han vivido procesos intensos de reestructuración y concentración y

comienzan a promover, además de viviendas sociales, otros productos inmobiliarios como espacio de oficinas, espacio de comercio, viviendas de libre mercado, etc. Las *woningcorporaties* se han consolidado como uno de los principales sectores dentro de la promoción inmobiliaria (LOOZE-VAN IPEREN, 1996: 6; VROM, 1989: 15). En la actualidad (principios de 2005) existen 520 *woningcorporaties*, las cuales poseen en torno a 2,5 millones de viviendas, un 40% del total de viviendas en todo el país. Para más información sobre el sistema de financiación de las *woningcorporaties* y su historia reciente ver PRIEMUS (1996) y KORTHALS ALTES (2002);

- **Entidades público-privadas:** en los Países Bajos, muchos de los equipamientos públicos son gestionados por organizaciones de carácter público-privado que a menudo encargan la construcción de sus propios edificios e instalaciones (escuelas, hospitales, hogares de la tercera edad, etc.);

iv) La Administración Pública, fundamentalmente la Administración Municipal: interviene en la ejecución del planeamiento de dos modos diferentes: como árbitro y como un agente privado más, haciendo uso de instrumentos de carácter jurídico civil-mercantil o administrativo (ver, *ut supra*, punto 1). En los Países Bajos existe la llamada «doctrina de Derecho público-privado combinado» [*gemengde publiek-privaatrecht doctrine*], que considera que la Administración Pública puede emplear ambos instrumentos para ejecutar sus políticas (NEEDHAM & al., 1993: 61; para una descripción detallada de la intervención de los ayuntamientos en la ejecución del planeamiento ver N§21):

- La Administración como **árbitro** de la ejecución del planeamiento: los ayuntamientos elaboran y aprueban las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante (ver N§10.3-7) y controlan su ejecución, fundamentalmente haciendo uso de las licencias urbanísticas. En algunas ocasiones también interviene como árbitro otra administración, por ejemplo el gobierno provincial cuando aprueba los planes definitivamente o

concede alguna licencia medioambiental, o el Estado central cuando se subroga en las facultades del ayuntamiento y aprueba el plan (para una descripción de las licencias necesarias para la urbanización ver **N§§28, 29 y 30**; para una descripción la coordinación del Estado y las demás administraciones ver **N§1.3**);

- **La Administración como un agente privado más:** los ayuntamientos neerlandeses intervienen activamente en los mercados inmobiliarios locales. La forma que ha adoptado esta intervención ha variado a lo largo del tiempo, pero consiste, en resumidas cuentas, en la producción de suelo urbanizado o un control más o menos fuerte sobre dicha producción (ver **N§21.2**). Curiosamente (señalan NEEDHAM & al., 1993: 154) esta implicación de la Administración Local se ha limitado tradicionalmente a la primera parte del proceso de producción urbanística, la producción de suelo urbanizado, sin apenas implicarse en la producción de los edificios. La causa es el proceso de *verzuiling* (descrito *ut supra* apartado número **iii**), por el que la producción edilicia quedaba a cargo de los grupos sociales y religiosos, limitándose la Administración a su papel de coordinador y financiador de la urbanización, que es donde se requiere una acción integral.

La Empresa Municipal de Suelo (*gemeentelijk grondbedrijf*) es el departamento que en cada ayuntamiento suele encargarse de la mencionada

intervención activa en los mercados inmobiliarios: compran suelo, lo urbanizan, gestionan, venden... Están organizadas a nivel nacional en la Unión de empresas municipales de suelo [*Vereniging van Grondbedrijven, VVG*]. Tras los cambios en las políticas de vivienda y suelo a finales de los ochenta y comienzos de los noventa (ver, *ut infra*, **N§32.2**), su número se redujo drásticamente.

Las empresas, corporaciones o asociaciones municipales de vivienda [*gemeentelijke woningbedrijven o gemeentelijke woningcorporaties*] constituyan una excepción a la regla de no intervención municipal en la producción edilicia. Ya casi no existen.

Por último, las administraciones públicas son, por sí mismas, «consumidoras» de inmuebles. Los ayuntamientos y las provincias suelen edificar sus propias sedes. Los distintos ministerios y departamentos del Estado central suelen alquilar sus sedes a la Agencia Nacional de Edificios Públicos [*Rijksgebouwen Dienst*], que compra, alquila y gestiona los inmuebles (NEEDHAM & al., 1993: 146-147).

v) Constructoras [*bouwbedrijven o aannemers*]: la producción anual de la industria de la construcción fue en 1989 del 11% del PIB (NEEDHAM & al., 1993: 24-27). Aunque en principio no tienen un papel de liderazgo en la ejecución del planeamiento porque se limitan a ejecutar encargos, lo cierto es que, a través de filiales promotoras inmobiliarias, sí que desempeñan un papel primordial (ver, *ut supra*, apartado número **ii**).

N§19. Formas de gestión, pública, privada o mixta de ejecución y gestión de los planes. Modo de realizar la ejecución del planeamiento: ¿existen «sistemas de actuación» *ad hoc* o cómo se regulan o se interviene en los procesos de urbanización entre particulares? [para la actuación de la Administración *vide* §21].

1. La naturaleza de la gestión de la ejecución del planeamiento depende de si el ejecutor es la Administración o el sector privado.

En caso de que la Administración ejecute los planes la gestión tiene un carácter público en el sentido de que es una entidad pública la ejecutora, la cual hace uso de instrumentos tanto de Derecho público como civil-mercantil.

En caso de que el sector privado ejecute los planes la gestión tiene un carácter privado en el sentido de que es una entidad privada la ejecutora, la cual hace exclusivamente uso de instrumentos de Derecho civil-mercantil.

En la actualidad se dan muy a menudo fórmulas mixtas de gestión de la ejecución del planeamiento (ver, *ut infra*, **N§21.2 (iii)**). La Administración llega a un acuerdo

con las promotoras/propietarias del suelo para urbanizar los terrenos. Se aplican tanto instrumentos de Derecho público como civil-mercantil (para una descripción del uso combinado de instrumentos de Derecho público y civil-mercantil ver **N§18.1 y 2.iv**).

2. No existe nada parecido a «sistemas de actuación» *ad hoc* que organicen y regulen la ejecución del planeamiento entre particulares. Cada uno se apropia de lo que le ha correspondido en el plan y se encarga de realizar las obras, cesiones o contribuciones que le correspondan, sin compararse o «equiparse» con lo que a otros próximos les haya correspondido. Los terrenos destinados a equipamientos o usos no lucrativos son o

cedidos por los propietarios originales, o comprados o expropiados por la comunidad, o comprados por sociedades mixtas público-privadas. Si se diese la situación de que los particulares hubiesen de acometer conjuntamente algunas tareas, por ejemplo, algunas infraestructuras o equipamientos, las relaciones entre ellos serían las normales entre particulares.

Sólo en el caso de que la Administración decida ejecutar directamente todo o parte del planeamiento podríamos hablar de que existe algo parecido al «Sistema de expropiación» de la legislación urbanística española: una serie de reglas y procedimientos regulan el papel que el propietario del suelo puede jugar y la facultad expropiatoria del ayuntamiento.

N§20. Formas de obtención de los suelos para los equipamientos públicos: por expropiación, cesión obligatoria y gratuita o convenio. Caso de que se obtengan por expropiación, ¿qué contenido edificable se considera en el justiprecio para el caso de suelos dotacionales?: si se obtienen por cesión gratuita, ¿cuáles son los límites legales de la cesión imponible a la propiedad?: ¿Cesiones abiertas por negociación-convenio y no fijas? ¿Tienen los Municipios importantes superficies de suelo patrimonial para que el Urbanismo permita planificar sobre suelos públicos?

1. Los suelos destinados para dotaciones (equipamientos e infraestructuras) se obtienen por distintos medios:

- a) La Administración compra o expropia los suelos;
- b) El propietario original cede voluntaria y gratuitamente los suelos tras un acuerdo por convenio con el ayuntamiento. No existen estándares o cánones promediados de la cantidad o proporción de suelo de cesión, sino que han de ser fijados caso a caso en los «convenios de explotación» [*exploitatieovereenkomsten*] y en los «convenios de colaboración público-privada» [*publieke private samenwerking-overeenkomsten* o *PPS-overeenkomsten*]. La aportación de los particulares, ya sea suelo o una aportación económica, ha de limitarse en teoría a los costes y/o los suelos necesarios para la realización de los equipamientos y los sistemas locales, lo que excluye, por ejemplo, los costes administrativos y de gestión que haya tenido el ayuntamiento con motivo del proyecto. La experiencia muestra, sin embargo, que los *PPS-overeenkomsten* son el resultado de procesos de

negociación donde generalmente se cierran acuerdos de contenidos más «amplios» que los logrados por los *exploitatieovereenkomsten* (para más información, ver, *ut infra*, **N§22.1 y 2.ii**).

2. El justiprecio legal para el caso de expropiación de suelos dotacionales es el valor verdadero [*werkelijke waarde*], que es el valor de mercado del suelo con algunas correcciones: se tienen en cuenta las expectativas urbanísticas del entorno de la parcela expropiada, no se tiene en cuenta la devaluación del precio en el mercado de la parcela expropiada por efecto de que se conozca de que va a ser expropiada. También se tienen en cuenta las expectativas urbanísticas creadas por figuras de planeamiento aprobadas o no aprobadas aún siempre y cuando se considere razonable que esa zona será urbanizada en el futuro (véase, para más detalles, **N§6** y **§7**). Pero no existe ningún contenido edificable mínimo o promediado fijado por la ley o el plan que sirva de base para la fijación del justiprecio.

3. Los ayuntamientos neerlandeses suelen disponer de patrimonios de suelo más o menos grandes destinados a la ejecución del

planeamiento, lo que les permite planificar, al menos en parte, sobre suelo público. Sin embargo, en los últimos años los riesgos financieros y las limitaciones para la adquisición previa de suelo han aumentado,

lo que ha reducido considerablemente la cantidad de suelo en manos de los Ayuntamientos (para una descripción del comportamiento con los patrimonios públicos de suelo, ver debajo, **N§21.5**).

N§21. La Administración interviene como agente directo e impulsor positivo del urbanismo o como mera «policía» de control subsidiaria: formas de intervención pública para la ejecución (adquisición de suelo, expropiaciones urbanísticas, urbanización, etc.). En caso de actuación patrimonial privada de alguna Administración, ¿cómo pactan entre si las diferentes Administraciones?: ¿pueden obtener plusvalías de la acción urbanística, por *reclasificación* o *recalificación* de sus patrimonios? Modos de comportamiento de los Patrimonios Públicos de Suelo de cualquier Administración Pública.

1. La ejecución del planeamiento es, como ya se describió en **N§3.6**, competencia compartida de las autoridades locales o municipales con las demás administraciones públicas. Sin embargo, los ayuntamientos son los que disponen de la gran mayoría de los instrumentos de derecho público necesarios para la ejecución.

Los ayuntamientos neerlandeses han ejercido tradicionalmente el control sobre la ejecución de los planes a través de dos canales. Por un lado, redactando instrumentos de planeamiento (ver **N§3**) y expediendo las licencias necesarias para la ejecución del planeamiento o para la puesta en funcionamiento de la nueva urbanización (ver **N§§28, 29 y 30**), para lo que hacen uso casi exclusivamente de instrumentos de derecho público. Por otro lado, interviniendo directa y activamente, como unos agentes inmobiliarios más, en la ejecución urbanística. En éste último caso hacen uso de instrumentos de carácter de derecho privado pero apoyado por algunos instrumentos de derecho público, como, por ejemplo, la expropiación o el derecho de tanteo y retracto.

2. Cada ayuntamiento opta por uno u otro de los canales señalados en el primer párrafo o generalmente por una determinada combinación de ambos, definiéndose con claridad suficiente, en función de la combinación elegida, tres formas de participación municipal en la ejecución del planeamiento (*cfr.* HIJMANS & GERZON, 1995: 12-18):

i) **Política activa de suelo** [*Actieve grondpolitiek*], donde los ayuntamientos hacen uso de ambos canales (*cfr.* GARCÍA-BELLIDO, 1994; SÁNCHEZ DE MADARIAGA,

1992): Además de redactar los instrumentos de planeamiento y de cumplir con su obligación administrativa de expedir las licencias necesarias, los ayuntamientos neerlandeses intervienen directamente en el mercado del suelo, haciendo uso de instrumentos de derecho privado (compra de terrenos a particulares), aunque apoyándose también en ocasiones en instrumentos de derecho público como la expropiación (ver **N§6.4**) o el derecho de tanteo y retracto (ver **N§32**), para comprar los terrenos a desarrollar.

La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial [*Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO*] ha diseñado un sistema de planeamiento indicativo y flexible como medio de evitar o evadir compromisos formales en los planes previos y no subir los precios con sus determinaciones *a priori*. No existen planes urbanísticos con carácter jurídico vinculante que puedan consagrarse legalmente derecho de edificación alguna hasta el último momento, con la aprobación del *Bestemmingsplan* (BP) [plan de usos del suelo]. Antes de abrobar el BP, el Ayuntamiento trata de comprar los suelos en las zonas que quiera desarrollar. Una vez alcanzada la posición de propietario en el área (otros propietarios —empresarios o promotores— pueden haber comprado suelo para posicionarse a su vez), el ayuntamiento elabora el BP de la zona, justo antes de iniciarse la labor de urbanización. La actuación municipal se guía por el interés general, que los ayuntamientos de los Países Bajos interpretan como asignación, si ello fuese posible desde un punto de vista técnico y urbanístico, de los aprovechamientos más rentables a sus terrenos y la localización en

los terrenos privados de equipamientos, zonas verdes e infraestructuras.

Una vez urbanizado el ámbito y hecho apto para la edificación, el ayuntamiento vende los solares (*gronduitgifte*) o cede su «derecho de superficie» [*erfpacht*, ver N§32] a promotores inmobiliarios, ya sean de carácter lucrativo o sean promotoras de viviendas sociales sin ánimo de lucro, las corporaciones o asociaciones de viviendas (*woningcorporaties*) (ver N§18). Este proceso de urbanización a manos del ayuntamiento suele estar a cargo de las «empresas municipales de suelo» [*grondbedrijven*].

La venta de solares se rige por las reglas de los contratos civiles privados que permiten condicionar la adquisición a condiciones restrictivas y vinculantes: cumplimiento de las Ordenanzas de edificación y de las determinaciones contenidas en los planes, cumplimiento de plazos fijos para edificar, tipologías edificatorias, materiales a utilizar (por ejemplo, no utilizar maderas originarias del Amazonas), aspectos relativos a la calidad arquitectónica, segmentos de financiación (precios finales de venta), titularidad final (alquiler o propiedad) condiciones de reventa, etc., que impone el Ayuntamiento, las cuales son «libremente» aceptadas por los compradores como cargas o servidumbres civiles que les obligan.

Ejecutadas las obras de urbanización del sector cada nuevo propietario/usufructuario puede iniciar la construcción del aprovechamiento que el BP le asigna.

En la política activa de suelo la Administración actúa como un propietario privado de suelo, pero usando todas las ventajas de información y decisión que maximicen sus plusvalías y reduzcan los costes especulativos, en beneficio de los precios finales del suelo urbanizado, evitando su captación por los promotores privados. Además, de esta forma el Ayuntamiento se asegura que el suelo edificado salga al mercado en los plazos y ritmo previstos (para los efectos de esta política activa en el mercado de suelo ver N§32). Este mecanismo fue masivamente aplicado por los Ayuntamientos hasta finales de los años ochenta, y es calificado por algunos autores como «municipalización de facto del suelo urbanizable». Los Ayuntamientos eran monopsonicos en la demanda de suelo para ser urbanizado y monopolistas en la oferta de

suelo edificable. Esta práctica urbanizadora de los ayuntamientos, unida al hecho de que aproximadamente un 70% de las nuevas viviendas eran viviendas sociales, hacían que las expectativas de los promotores privados de suelo de alcanzar beneficios en el proceso de conversión de suelo rústico a suelo edificable fuesen muy dudosas. Los promotores aceptaban, en el contexto descrito, esta situación y la adquisición de suelo era comparable a la de otro material de construcción (cfr. NEEDHAM, 1993). De esta forma, los municipios urbanizaban la mayor parte del suelo edificable que salía al mercado. En el período entre 1977 y 1988 el 77% de todo el suelo urbanizado edificable producido fue ofertado por los municipios.

Esta política activa no era desarrollo de un mandato legal sino que constituía una opción política voluntaria de cada corporación local (ver N§4.2). En las grandes ciudades los ayuntamientos empezaron a actuar directamente sobre el mercado del suelo urbanizado en la segunda mitad del siglo XIX (cfr. VAN DER VALK, 1989).

ii) **Política pasiva de suelo** [*Passieve grondpolitiek*], donde los ayuntamientos hacen uso fundamentalmente de instrumentos de Derecho público:

El ayuntamiento se limita fundamentalmente a redactar los instrumentos de planeamiento (haciendo generalmente uso de la flexibilidad diseñada por la WRO; ver, *ut supra*, número 1) y de cumplir con su obligación administrativa de expedidora de las licencias necesarias. Son los promotores particulares los que toman la iniciativa de ejecutar el planeamiento. El Ayuntamiento sólo interviene directamente para realizar los equipamientos, los sistemas locales y generales y determinados usos especiales. Para ello hace uso de los mismos instrumentos de derecho privado que cuando practica una política activa de suelo (compra los terrenos y ejecuta las obras públicas), apoyándose también en ocasiones en instrumentos de derecho público como la expropiación (ver N§6.4) o el derecho de tanteo y retracto (ver N§32).

El ayuntamiento regula las condiciones de ejecución del planeamiento a través de dos tipos de instrumentos: por un lado, la elaboración de las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante y la concesión de

las licencias (ver **N§§28-29 y 30**). Por otro lado, se suele hacer uso de convenios (ver **N§§5.3 y 22**).

iii) Política fomentadora de suelo

[Facilitaire grondpolitiek]: el ayuntamiento redacta los instrumentos de planeamiento de carácter jurídico vinculante (haciendo generalmente uso de la flexibilidad diseñada por la *WRO*; ver, *ut supra*, 1) y expide las licencias necesarias. La ejecución del planeamiento se realiza conjuntamente con los particulares (generalmente promotoras inmobiliarias), colaborando con ellos. El ayuntamiento interviene en ocasiones directamente en la ejecución del planeamiento, para lo que hace uso de los mismos instrumentos que cuando realiza una política activa de suelo, siempre de acuerdo con los particulares, en quienes reside el protagonismo. Se trata de las Construcciones de Colaboración Público-privada [*Publieke Private Samenwerkings-constructies*, o *PPS-constructies*], que adquieren diversas formas según el caso (*cfr.* AKRO CONSULT, 1997: 8-12). Algunos ejemplos son:

- Los promotores venden los terrenos al Ayuntamiento por un precio convenido. Éste los urbaniza, se queda con los suelos de usos y dominio público y les revende los solares de vuelta a los promotores, también por un precio convenido. Algo así como «suelo a cambio de edificabilidad», y recibe también el nombre de «modelo de exigencia de edificabilidad» [*bouwclaimmodel*];
- Los promotores y el Ayuntamiento forman un consorcio que compra y explota conjuntamente los suelos, denominado modelo *joint venture* [*joint venture-model*];
- Los terrenos son propiedad del Ayuntamiento, y éste los vende por un precio convenido a los promotores, quienes se encargan de la ejecución de la urbanización, incluida la obra pública, y la edificación.

La urbanización de los terrenos corre a cargo del Ayuntamiento y/o los promotores, y, al igual que en las políticas activas y pasivas de suelo, son los promotores los que siempre desarrollan la edificación.

El Ayuntamiento regula las condiciones de ejecución del planeamiento a través de dos tipos de instrumentos: por un lado, la elaboración de

las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante y la concesión de las licencias (ver **N§§28, 29 y 30**). Por otro lado, se suele hacer uso de convenios (ver **N§§5.3 y 22**).

Estas distintas formas de política de suelo (activa, pasiva y fomentadora) pueden darse en diferentes épocas y lugares, pero también en un mismo momento y dentro de un mismo municipio (obviamente no sobre un mismo metro cuadrado de suelo). Desde finales del siglo XX la tendencia es a dar cada vez mayor importancia a la Política pasiva de suelo y sobre todo a la Política fomentadora de suelo, en detrimento de la Política activa de suelo, que fue la que predominó hasta finales de los ochenta. Estos cambios son tratados ampliamente en **N§32**.

3. En caso de actuación patrimonial privada, las diferentes administraciones pactan entre sí las condiciones de ejecución del planeamiento de la misma forma en que lo hacen el Ayuntamiento y los particulares: mediante la concesión de las licencias expedidas por el Ayuntamiento, mediante la venta de solares y mediante convenios.

4. La Administración municipal neerlandesa sí puede obtener plusvalías por recalificación de su patrimonio. Sobre todo en los casos en los que practica una política activa de suelo es frecuente que los ayuntamientos obtengan plusvalías generadas por la venta de suelos previamente recalificados y urbanizados. Estas plusvalías pueden ser utilizadas para paliar las pérdidas sufridas en otras urbanizaciones o para financiar otras políticas públicas, no necesariamente urbanísticas o de vivienda.

5. Los patrimonios públicos de suelo de las diferentes administraciones están generalmente al servicio de los objetivos que dichas administraciones persiguen. Por ejemplo, los suelos en manos de Patrimonio del Estado [*Domeinen*] sirven, por ejemplo, para la construcción de grandes infraestructuras, el Servicio del Territorio Rural [*Dienst Landelijk Gebied*, DLG], del Ministerio de Agricultura, Gestión de la Naturaleza y Pesca [*Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, LNV], acapara suelo destinado a crear la Estructura Ecológica Principal [*Ecologische Hoofdstructuur*, EHS], una red de terrenos en estado natural conectados entre sí donde los distintos ecosistemas naturales puedan subsistir. Y, por

último, algunos ayuntamientos tienen suelo destinado a la ejecución del planeamiento (Amsterdam, que es un caso extremo, posee en torno al 80% de su suelo).

También existen casos donde los patrimonios fundiarios de determinadas

administraciones son utilizados únicamente para la obtención de plusvalías, como por ejemplo la venta de antiguos terrenos de uso militar por el Ministerio de Defensa (*Ministerie van Defensie*) para su conversión en zona residencial.

N§22. Tasas, cánones o módulos de equipamiento y otros. ¿Existen estándares o cánones para el pago del equivalente económico de ciertas externalidades destinado a la «cesión» de suelo, la «urbanización» (primaria y secundaria) y «edificación» promediados en toda la ciudad o por áreas? ¿cómo se formalizan? Cánones o módulos de coste de urbanización (reparto de los costes de urbanización entre la Administración y los promotores). ¿Rescate de plusvalías a través de otras contraprestaciones? (ver rescate de plusvalías por vía fiscal en **N§27**).

1. No existen estándares o cánones por unidad que concreten las obligaciones de los propietarios del suelo o promotores, incluidas las obligaciones de cesión o urbanización. Dichas obligaciones no constituyen un régimen urbanístico específico y normalizado (y, por tanto, previo) para cada clase o tipo de suelo. Tampoco existen estándares de edificación normalizados.

Las obligaciones de cesión, urbanización y aportación a los gastos de urbanización realizados por la Administración (equipamientos, sistemas locales y generales, etc.) son concretados y fijados en cada caso, y para su consecución se hace uso de alguno/s de los instrumentos para la «recuperación de inversiones» (*kostenverhaal*) realizados por la acción urbanística de la Administración relacionados en los siguientes párrafos.

2. Podemos dividir el instrumentarium para la recuperación de las inversiones (*kostenverhaal*) realizados por la acción urbanística de la Administración en dos grupos dependiendo de quién protagonice el proceso de urbanización: a través de una política activa de suelo y por medio de otros instrumentos.

3. A través de una Política Activa de suelo (*Actieve grondpolitiek*) (ver **N§21.2.1**): cuando el Ayuntamiento compra y urbaniza los terrenos para luego vender su propiedad o el derecho de superficie, los costes de urbanización interna y externa, equipamientos, sistemas generales y locales, etc., se internalizan en los «precios de venta de los solares» (*gronduitgifteprijzen*). De esta forma queda garantizada la recuperación de las plusvalías generadas por la acción urbanística de la Administración local que permite financiar dicha acción.

4. Por medio de otros instrumentos: si los agentes del mercado (propietarios del suelo y/o promotores inmobiliarios) desarrollan todo el proceso de urbanización y edificación la Administración local no puede repercutir los costes de su acción urbanística en la venta de los solares, y ha de recurrir a alguno/s de los siguientes instrumentos (NEEDHAM & *al.*, 1993: 60-1; HIJMANS & GERZON, 1995: 451-494):

1) La Ordenanza de explotación (*exploitatieverordening*) establece el marco en el que se cierran los Convenios de explotación (*exploitatieovereenkomsten*), que tienen el carácter contractual propio del Derecho privado. Existe un modelo de ordenanza adoptado por la mayoría de los ayuntamientos y que ha sido elaborado por la Unión de Ayuntamientos Neerlandeses (*Vereniging Nederlandse Gemeenten*, VNG, equiparable a la Federación Española de Municipios y Provincias). La última versión de la misma data de 1994.

Si un particular desea desarrollar urbanísticamente unos terrenos y para ello necesita de la activa colaboración del Ayuntamiento, debe en principio llegar a un acuerdo con él en el que se establece qué aportarán ambas partes. «Colaboración activa» es algo más que simplemente dar una licencia de edificación, es, por ejemplo, construir el alcantarillado, o urbanizar el entorno o construir la vía de acceso, etc. No existe obligación formal de firmar este convenio, pero sí la posibilidad formal por parte del Ayuntamiento de no colaborar activamente si el promotor se niega a firmar este convenio.

La aportación de los particulares ha de limitarse a los costes y/o los suelos necesarios

para la realización de los equipamientos y los sistemas locales, lo que excluye, por ejemplo, los gastos administrativos que haya tenido el ayuntamiento con motivo del proyecto. Con anterioridad a este convenio el ayuntamiento debe de aprobar un Decreto de financiación *[Bekostigingsbesluit]* donde se establece qué porcentaje de los costes serán recuperados y qué terrenos son los beneficiados por la construcción de los equipamientos y sistemas. Sólo los propietarios de terrenos beneficiados pueden ser obligados a firmar un convenio de explotación. La construcción de las obras municipales no puede haberse iniciado aún en el momento de la firma del convenio. El ayuntamiento se compromete a la construcción de dichos equipamientos y sistemas, o bien a colaborar con el particular si es éste el que los construye. El particular se compromete por su parte a pagar la «aportación de explotación» *[exploitatiebijdrage]*, que se determina en base a la cuantía de los costes de los equipamientos y sistemas o en base al beneficio obtenido por el particular.

ii) El Impuesto por beneficios o contribución especial por obras de mejora *[Baatbelasting]*:

La Ley de Municipios *[Gemeentewet, GW]* introdujo en 1995 este impuesto o contribución especial por obras de mejora:

«Con respecto a bienes inmuebles beneficiados por equipamientos e infraestructuras que han sido realizados por o con la colaboración del Ayuntamiento, se puede imponer el impuesto de beneficio o mejora para recuperar todos o parte de los gastos ligados a los equipamientos e infraestructuras a aquél que disfruta del bien inmueble en virtud de un título de propiedad, posesión o derecho limitado» (art. 222,1 *GW*¹¹).

Cuando el Ayuntamiento realiza equipamientos e infraestructuras que benefician a determinados bienes inmuebles, los que disfrutando éstos, en virtud de un título de propiedad, posesión o derecho limitado, pueden verse obligados a pagar el impuesto o contribución especial por obras de mejora. Con este impuesto el Ayuntamiento puede recuperar hasta la totalidad de los gastos.

¹¹ «Ter zake van (...) onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan van degenen die van die onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit

Hay una serie de gastos que no pueden ser recuperados mediante este impuesto: trabajos de conservación de equipamientos e infraestructuras, gastos administrativos del Ayuntamiento y gastos relacionados con la elaboración del planeamiento correspondiente. Así pues, sólo son recuperables los gastos de primera instalación, creación o implantación de infraestructuras y equipamientos. Todos los inmuebles que son beneficiados por la acción del Ayuntamiento pueden ser objeto de este impuesto o contribución especial. Por beneficio se entiende que el bien inmobiliario mejora sus posibilidades de construcción o adquiere una posición más ventajosa. Tanto solares construidos como parcelas sin construir pueden ser objeto de este impuesto. Por ejemplo, un Ayuntamiento construye en una unidad de ejecución una vía de acceso y aplica este impuesto para recuperar el gasto realizado. Éste ha de ser impuesto a todos los inmuebles beneficiados por dicha medida, sin excepción alguna. El hecho de que un propietario no se considere beneficiado porque soporta más tráfico frente a su puerta no importa. Lo que cuenta es que el inmueble se vea objetivamente beneficiado porque la accesibilidad de su vivienda haya mejorado.

El cobro del impuesto puede tener lugar de una vez o en plazos anuales por una duración máxima de treinta años.

El Ayuntamiento debe aprobar con anterioridad al comienzo de las obras un Decreto de financiación *[Bekostigingsbesluit]* donde se establece qué porcentaje de los costes serán recuperados, si todos o parte, y qué terrenos son los beneficiados por la construcción de los equipamientos y sistemas. Más adelante, dentro de un periodo de dos años tras la finalización de las obras, ha de aprobarse una «Ordenanza del impuesto de mejora» *[Baatbelastingverordening]*, que concreta el ámbito de terrenos beneficiados sin superar el que estableció antes el Decreto de costes y determina la tarifa definitiva. El ayuntamiento tiene tres años tras la aprobación de la ordenanza para aplicar efectivamente el impuesto.

Este impuesto no es aplicable si se utiliza

of beperkt recht, een baatbelasting worden geheven, waarbij de aan de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen» (art. 222,1 *GW*).

algún otro instrumento para la recuperación de los costes, como el convenio de explotación *[exploitatieovereenkomst]* (ver punto anterior), la venta de solares *[gronduitgifte]* (ver punto **i**) o los convenios de colaboración público-privada *[publieke private samenwerking-overeenkomsten, PPS-overeenkomsten]* (ver punto **iii** siguiente).

Las dificultades procedimentales para la aplicación de este impuesto son tan numerosas que apenas si se hace uso de él. No todos los gastos son recuperables, no siempre está claro cuáles lo son o no, si un sólo inmueble beneficiado queda fuera del ámbito de aplicación se anula el resto y existen además multitud de plazos y términos. Cuando el ámbito de terrenos beneficiados pertenece a dos o más términos municipales existen muchas dificultades añadidas para su aplicación, y los criterios que determinan qué es el beneficio o la mejora son muy controvertidos. Políticamente resulta además muy delicado exigir este impuesto a usos y actividades ya consolidadas desde antes de la mejora sobrevenida.

iii) Convenios de colaboración público-privada *[Publieke private samenwerking-overeenkomsten, PPS-overeenkomsten]*: por medio de estos convenios de colaboración, que tienen el carácter contractual propio del Derecho Privado, el Ayuntamiento y los promotores-propietarios del suelo acuerdan el reparto de los gastos externos de explotación. Estos convenios han de estar basados, en teoría y al igual que los convenios de explotación *[exploitatieovereenkomsten]*, en la Ordenanza de explotación *[Exploitatieverordening]* (ver puntos **i** y **ii** más arriba). En este caso, al igual que ocurre con los convenios de explotación, la aportación de los particulares ha de limitarse a los gastos y/o los suelos necesarios para la realización de los equipamientos y los sistemas locales y generales, lo que excluye, por ejemplo, los gastos administrativos que haya tenido el Ayuntamiento con motivo del proyecto. La experiencia muestra, sin embargo, que estos convenios son el resultado de procesos de negociación donde a menudo cierran acuerdos de contenidos más amplios que los logrados por los convenios de explotación.

iv) Tasa municipal *[Legesheffing]*: el artículo 229 de la Ley de Municipios

[Gemeentewet, GW] establece que aquellos que hagan uso de un servicio municipal pueden ser obligados al pago de una tasa. Mediante este tributo el Ayuntamiento puede trasladar a los propietarios/promotores los costes administrativos derivados de la elaboración de los instrumentos de planeamiento respectivos y la tramitación de las autorizaciones necesarias.

Un «servicio municipal» quiere decir un servicio del aparato administrativo del Ayuntamiento, como por ejemplo la tramitación de una licencia de edificación, o la modificación o elaboración del planeamiento. El resto de los posibles gastos derivados de la actuación municipal, como la realización de equipamientos, etc., no son recuperables mediante esta tasa municipal, sino mediante los otros instrumentos de recuperación de plusvalías mencionados en este apartado **4**.

El Ayuntamiento está obligado a aprobar una Ordenanza de tasas *[Legesverordening]* con antelación a la aplicación de este impuesto. Todo ciudadano puede consultar dicha ordenanza para conocer así de antemano las tasas por los servicios municipales. Estas tasas sólo pueden cubrir los costes realizados por el aparato administrativo municipal. Esta tasa asciende, en el caso de la obtención de una licencia de edificación *[bouwvergunning]*, a un porcentaje sobre el coste total de las obras, porcentaje que es fijado por los ayuntamientos (con carácter medio oscila en torno al 1,5%).

5. Estos instrumentos de recuperación de costes manifiestan en general las siguientes deficiencias:

- Muchos costes son difícilmente recuperables, como por ejemplo los derivados de la elaboración o revisión del planeamiento o de la realización de sistemas generales;
- Los requisitos procedimentales son a menudo demasiado rigurosos;
- La aplicación del Impuesto de beneficio o contribución especial de mejora *[Baatbelasting]* es, desde un punto de vista político, muy delicado;
- En la práctica, por ejemplo, en la ejecución del planeamiento en los enclaves VINEX (ver **N§32.2.ii**), el sistema de recuperación

de gastos *[kostenverhaal]* no es suficientemente eficaz para obligar a los promotores/propietarios de suelo que no desean colaborar con los ayuntamientos, los llamados *free-riders*, a cofinanciar la construcción de equipamientos y sistemas generales. Muchos de estos *free-riders* se escabullen con éxito de estas obligaciones.

Por ello, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, se oyen muchas voces partidarias de reformar el sistema de recuperación de costes. Los Ministerios de Hacienda [*Ministerie van Financiën*, MF] y de Vivienda Pública, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente [*Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*; VROM] aprobaron en 2001 el «Documento de Política de Suelo» [*Nota Grondbeleid*], donde se recoge la propuesta de introducir una «licencia de utilización»

[exploitatievergunning]. Por ella, toda nueva urbanización deberá de contar, además de con las licencias de edificación, medioambiental, etc. (ver **N§§28-29 y 30**), también con esta «licencia de utilización», cuya concesión se supedita a que el promotor/propietario del suelo haya llegado a un acuerdo con el Ayuntamiento acerca de su aportación a los costes de realización de equipamientos y sistemas. La novedad de este instrumento estriba en que todos los que quieran desarrollar urbanísticamente un terreno se verán obligados a solicitar esta licencia que permite incluir todos los gastos del Ayuntamiento (*cfr.* MF y VROM, 2001: 59-64), con independencia de si las obras municipales son o no directamente necesarias para el promotor. A principios de 2005 se hallaba en preparación la Ley de Utilización del Suelo [*Grondexploitatiewet*] que regulará, de ser finalmente aprobada, la licencia de utilización.

N§23. La urbanización es gravosa al Municipio o le produce ingresos para el Patrimonio Municipal del Suelo u otras finalidades.

1. Cuando el Ayuntamiento practica una política activa de suelo y urbaniza directamente los suelos, la financiación de la promoción municipal de suelo urbanizado debe, en principio, recuperarse íntegramente con los ingresos por la venta de las parcelas urbanizadas y edificables, y cada operación de promoción es considerada como una unidad contable cerrada. Pero no existe ninguna ley o norma alguna que oblige a un equilibrio de cuentas, es una cuestión lógica que asumen los Ayuntamientos. En los costes se incluyen los de adquisición de suelo y todos los de urbanización, internos y externos (para una descripción de la promoción municipal de suelo urbanizado en los Países Bajos ver **N§21.2.i**).

2. Estas operaciones pueden generar ingresos para los municipios, pero también pérdidas. En el pasado, cuando los ayuntamientos practicaban masivamente políticas activas de suelo, la viabilidad financiera de los proyectos se lograba generalmente gracias a subvenciones del gobierno central, bien destinadas a la construcción de los sistemas generales o bien destinadas a cerrar los déficits normales de las cuentas municipales de urbanización

(para más información sobre los riesgos inherentes a la promoción municipal de suelo urbanizado ver luego **N§32.2.i**).

Dentro de cada promoción pueden adjudicarse distintos precios al suelo, unos por debajo y otros por encima del coste de la urbanización o del precio de mercado. De esta forma se subvencionan indirectamente, a través de precios «artificialmente» bajos, los usos más débiles (vivienda social, suelo para empresas, etc.), a costa de los usos fuertes (espacio de oficinas, viviendas de libre mercado).

2. Cuando son los promotores o una combinación de Ayuntamiento y promotores los que urbanizan, las posibilidades de cubrir los gastos municipales está determinada por la capacidad de negociación frente a los promotores. No existe, tampoco en estos casos, ley o norma alguna que obligue a un equilibrio de gastos e ingresos.

3. En la actualidad, tanto en los casos de políticas activas, pasivas o fomentadoras de suelo, la urbanización resulta por lo general gravosa a los Ayuntamientos. En la mayoría de los casos el gobierno central otorga subvenciones de algún tipo que ayudan a hacer viable la intervención municipal.

N§24. Los plazos en la ejecución del urbanismo: exigencia obligatoria o sólo indicativa de plazos para urbanizar, edificar y usar; ¿están determinados en la ley o en el planeamiento?; grado de programación económica real de las actuaciones desde el planeamiento. ¿Se sanciona el incumplimiento de los plazos? ¿cómo? [vide, también, §9].

1. Una vez aprobada la figura de planeamiento de carácter jurídico vinculante nace automáticamente la exigencia indicativa de ejecución de sus determinaciones de ordenación. Si los particulares no ejecutan el plan recae la responsabilidad de ejecutarlo en el Ayuntamiento.

2. La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial *[Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO]* recoge algunas posibilidades de programar temporalmente la ejecución del planeamiento a través de instrumentos recogidos en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante (*cfr.* KLAASSEN, 2000: 107, 207-9):

i) **Desarrollo** *[uitwerking]* del Plan de Usos del Suelo global *[Globaal Bestemmingsplan]*: el artículo 11 de la *WRO* habilita al ejecutivo municipal, excepto si el Pleno municipal se reserva esta facultad para sí mismo, a concretar ulteriormente los usos del suelo a grandes rasgos fijados en este BP (para más detalles sobre este tipo de BP, ver **N§12.4.1**);

ii) Usos del suelo y determinaciones de uso **provisionales** *[Voorlopige bestemmingen en gebruiksvoorschriften]*: los artículos 12 de la *WRO* y 17 del *BrO* permiten al Plan de usos del suelo fijar usos provisionales, a condición de que al mismo tiempo se fijen también los usos definitivos;

iii) **Ejecución acelerada** del planeamiento *[versnelde planrealisering]*: el artículo 13.1 de la *WRO* estipula que el Plan de usos del suelo puede señalar aquellos terrenos donde se considera necesaria la ejecución de las determinaciones del plan a corto plazo, siempre y cuando los usos actuales de esos suelos no respeten dichas determinaciones. El Ayuntamiento puede en este caso acelerar la expropiación, lo que le permitiría sustituir con mayor facilidad al particular en el caso de que éste no se atuviera a la indicación de urgente ejecución establecida en el Plan de usos del suelo;

iv) **Ejecución aplazada** del planeamiento *[uitgestelde planrealisering]*: en aquellos suelos donde la ejecución de las

determinaciones del planeamiento corre a cargo del Ayuntamiento, el Plan de usos del suelo puede señalar en qué terrenos se habrá de esperar a una fecha determinada para poderse proceder a la ejecución (art. 13.2 *WRO*).

En las Ordenanzas de edificación *[Bouwverordening]* se puede también programar temporalmente la ejecución del planeamiento. El titular de la licencia de edificación *[bouwvergunning]* ha de cumplir los plazos de realización recogidos en estas ordenanzas. En caso contrario el Ayuntamiento puede anular la licencia (art. 59 *WW*).

3. Los instrumentos descritos permiten una cierta programación temporal de la ejecución por medio de las figuras de planeamiento vinculantes y de las ordenanzas de edificación. Pero, excepto en el caso de la ejecución acelerada del planeamiento y de la retirada de la licencia de edificación, no establecen plazos cuyo incumplimiento se sancione de alguna forma. En el caso de la ejecución acelerada el Ayuntamiento puede, si el particular no ejecuta el plan, abreviar el procedimiento de expropiación, lo que podría considerarse como un tipo de sanción. En cuanto a la retirada de licencias, ésta no es frecuente en los Países Bajos.

4. La vía por la cual muchos ayuntamientos neerlandeses sí que consiguen imponer plazos de ejecución vinculantes a los particulares es, por un lado, la venta de solares *[gronduitgifte]* cuando el Ayuntamiento urbaniza directamente (ver **N§17.3**); y, por otro lado, los convenios Ayuntamiento-promotores para urbanizaciones, que son de dos tipos: los convenios de explotación *[exploitatieovereenkomsten]* y los convenios de colaboración público-privada *[publieke private samenwerking-overeenkomsten]*, ya vistos en **N§22.4**. Los plazos establecidos en estos instrumentos no están especificados ni en la ley ni en el planeamiento, sino que se trata de contratos de carácter de derecho civil donde cada parte acepta «libremente» las condiciones impuestas.

5. La ley establece que un Plan de usos del suelo ha de ser ejecutable, viable [*uitvoerbaar*]. Se considera que *uitvoerbaar* tiene una doble vertiente: *maatschappelijk* (social en el sentido amplio, de referido a la sociedad) y económico. El Plan de usos del suelo BP ha de mostrar en su Memoria [*plantoelichting*], y en el Planteamiento de

gestión de la implementación [*exploitatieopzet*] que se adjunta al plan, que existen suficientes medios financieros para ejecutar el plan, independientemente de si esta ejecución correrá a cargo del Ayuntamiento o de los promotores o de ambos (KLAASSEN, 2000: 449-50).

PARTE V. SOBRE LAS VALORACIONES URBANISTICAS Y LA FISCALIDAD INMOBILIARIA

N§25. Las valoraciones urbanísticas: ¿son objetivas, administrativas o de mercado?; ¿son diferentes de las fiscales, hipotecarias, de mercado, etc., o se tiende a la convergencia?

1. El único método de valoración de bienes inmuebles que podríamos calificar de estrictamente «urbanístico», es el que determina el justiprecio expropiatorio. La Ley de Expropiación [*Onteigeningswet, OW*] equipara el justiprecio expropiatorio al «valor verdadero» [*werkelijke waarde*], y determina que éste es el «precio que surgiría en una supuesta transacción en un circuito comercial libre entre el expropiado, actuando razonablemente como vendedor, y el expropiador, actuando razonablemente como comprador» (artículo 40.b.2 *OW*). Las valoraciones urbanísticas en los Países Bajos son, por tanto, de mercado libre «razonable» (ver, *ut supra*, N§§7.1-3).

2. Los distintos métodos de valoración tienden a converger hacia valoraciones de mercado libre. Las valoraciones efectuadas con fines hipotecarios (concesión de

préstamos hipotecarios) se rigen por el valor del bien inmobiliario en el mercado libre.

La Ley de valoración de inmuebles [*Wet waardering onroerende zaken, WOZ*], aprobada en 1995, estableció un único método de valoración de los bienes inmuebles a efectos fiscales. Hasta entonces, cada administración tributaria aplicaba su propio método de valoración, lo que a menudo daba lugar a diferentes valoraciones de un mismo bien inmueble. La *WOZ* estableció además que las valoraciones habían de ser de mercado libre: el valor que se obtendría en el mercado libre en la fecha de valoración. A partir de entonces, los ayuntamientos efectúan una tasación cada cuatro años, valoración sobre la que se basarán todos los impuestos sobre los bienes inmuebles (HIJMANS & GERZON, 1995: 371-3; y *Gemeentebelastingen Amsterdam*, 2001).

N§26. Valor actual (uso y realidad existentes) o derivado del plan que se ejecuta. ¿Hay una valoración por la posición diferente de la del aprovechamiento futuro? [vide §7]. Grado de informatización de las bases imponibles; estabilidad de las mismas en el tiempo. Grado de coordinación entre los diferentes registros públicos: «catastro», «registro de la propiedad» y la gestión urbanística municipal.

1. Respecto al valor *actual* o *derivado* del plan que se ejecuta. ¿Hay una valoración por la posición diferente de la del aprovechamiento futuro diferente del aprovechamiento? el único contexto en el que se entendería esta primera parte de la pregunta es el de la determinación de la indemnización por expropiación del derecho de propiedad de bienes inmuebles. En la

determinación del justiprecio expropiatorio se tienen en cuenta las expectativas urbanísticas futuras del bien inmueble y del entorno en el que éste se encuentra que estén generadas por figuras de planeamiento aprobadas o que se consideren probables y razonables (para más detalles a este respecto ver N§7.2 y 3).

2. En lo que se refiere al grado de informatización y la gestión urbanística

municipal: existen dos registros directamente referidos a bienes inmuebles, el Registro Público de Transacciones Inmobiliarias [*Openbare register voor onroerende zaken*] y el Catastro [*Kadaster*]. El primero recoge los datos referidos a toda transacción inmobiliaria, transacción que no es válida hasta que se inscribe en este registro. El segundo recoge todos los datos acumulados sobre cada parcela y objeto inmueble: propietario, arrendatario, valor catastral, valor de la última transacción, servidumbres, zonas de uso, vigencia o no del derecho de tanteo y retracto, etc.

Ambos registros están totalmente automatizados y conectados entre sí. El Servicio del Catastro y los Registros Públicos [*Dienst kadaster en openbare registers*], del Ministerio de Vivienda, Urbanismo,

Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente [*Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; VROM*] se ocupa de la gestión de ambos registros.

En cuanto a la conexión automatizada entre estos registros y la gestión urbanística, existen pocos ejemplos de gestión urbanística automatizada (para lo que se requiere que las determinaciones del planeamiento sean llevadas a formato digital). Excepto el caso aislado del Ayuntamiento de Rotterdam, no constan experiencias donde la gestión urbanística automatizada, si existiese, se haya conectado digitalmente ni con el Registro Público de Transacciones Inmobiliarias ni con el Catastro. La coordinación entre la gestión urbanística y estos registros ocurre pues manualmente (*cfr.* MUÑOZ GIELEN, 2001).

N§27. La fiscalidad en el urbanismo: ¿es la fiscalidad mero instrumento recaudatorio o es coadyuvante de los objetivos urbanísticos?; ¿hay beneficios fiscales para determinadas actuaciones o usos? Formas de recuperación fiscal de plusvalías y de los gastos de la Administración generados en el proceso de gestión-ejecución del planeamiento. Catastros fiscales actualizados o meramente informativo-registrales. Imposición local o central o regional. ¿Cómo se reparten los ingresos?

1. Existen cuatro tipos de impuestos que podríamos calificar de «urbanísticos»:

- **Impuesto sobre bienes inmuebles** [*Onroerende zaak belasting, OZB*]: impuesto municipal, proporcional al valor del bien inmueble, impuesto tanto al arrendatario como al propietario;
- **Impuesto de la Sociedad de Aguas sobre la propiedad inmueble** [*Waterschapsbelasting voor eigenaren*]: gestionado por la Sociedad de Aguas [*Waterschap*], está basado también en el valor del inmueble. Esta sociedad realiza y gestiona todas las infraestructuras destinadas a mantener los niveles y la calidad de las aguas freáticas y las obras de drenaje (canalillos, canales, esclusas, diques, etc.);

Ambos impuestos se basan en una única valoración del inmueble, la realizada por el Ayuntamiento siguiendo el procedimiento y método de valoración establecido por la Ley de valoración de bienes inmobiliarios [*Wet waardering onroerende zaken, WOZ*] (ver, *ut supra*, N§25.2).

- **Impuesto por beneficios especiales o contribución especial por mejoras** [*Baatbelasting*]: imponible por el Ayuntamiento al propietario o usufructuario de un bien inmueble cuando la construcción y/o mejora de equipamientos o infraestructuras beneficia al inmueble en cuestión (ver N§22.4);
- **Tasa municipal** [*Legesheffing*]: imponible por el Ayuntamiento a todo aquel que haga uso de un servicio municipal, por ejemplo la obtención de una licencia de edificación (ver N§22.4).

2. El OZB y el Impuesto de la Sociedad de Aguas son meros instrumentos recaudatorios, sin finalidad urbanística alguna. El Impuesto por beneficios especiales y la Tasa municipal sí tienen una finalidad urbanística: recuperar, por la vía fiscal, los gastos de la Administración generados en el proceso de gestión-ejecución del planeamiento. Ambos instrumentos, sobre todo el Impuesto por beneficios especiales, se muestran, sin embargo, insuficientes para recuperar estos gastos. Para más detalles sobre la recuperación de gastos [*kostenverhaal*]

realizados por la acción urbanística de la Administración, ver **N§22**.

3. La adquisición y posesión de una vivienda cuenta con algunos beneficios fiscales: la cuantía del OZB es menor para viviendas que para no viviendas, y los gastos en intereses de préstamos hipotecarios para la vivienda propia son desgravables en la declaración de la renta.

4. El Catastro [*Kadaster*] está totalmente automatizado y actualizado (ver **N§26.2**).

5. En la Administración Pública de los Países Bajos los recursos financieros están centralizados en su gran mayoría. Entre el 80 y el 90% de los recursos de la Administración Municipal provienen del Gobierno central. La mayor parte de estos

fondos se concede condicionados a un destino específico. El resto de los ingresos municipales se obtienen mediante el OZB las tasas municipales y los beneficios de empresas municipales. Actualmente se aprecia un proceso hacia una mayor desvinculación de las aportaciones estatales del destino a que se apliquen.

Este marco de financiación de la Administración Local propicia que las finanzas municipales no dependan del asentamiento en la ciudad de las actividades que más impuestos generen. Ello facilita que la política urbanística local se guíe por criterios de política económica y social y no de financiación de las arcas municipales (*cfr.* SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1992).

PARTE VI. SOBRE EL CONTROL E INTERVENCIÓN PÚBLICOS Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS

N§§28 y 29. Autorización o licencia municipal para realizar la urbanización o la edificación: ¿Es preciso la autorización o licencia del Municipio para realizar la urbanización y la edificación? Quién otorga la autorización de urbanización/edificación, ¿el alcalde, un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento o un órgano *ad hoc* conformado por ciudadanos externos al propio Ayuntamiento? ¿Para quién es la autorización de urbanización/edificación: propietario de suelo o urbanizador/edificador? Las licencias de edificación: ¿son regladas? o ¿es negociable su contenido?; ¿son «constitutivas» o «declarativas» del derecho a urbanizar/edificar? (para las cuestiones relativas a los procedimientos de tramitación de las licencias, *vide* §30).

A) ¿Es preciso la autorización o licencia del Municipio para realizar la «urbanización» y la «edificación»?

1. En la legislación urbanística neerlandesa existe una distinción entre «obras de edificación» [*bouwwerken*] y obras no consideradas de «edificación». Una *bouwwerk* es situar, erigir total o parcialmente, renovar, modificar o ampliar una edificación. Lo demás son «obras de construcción» [*aanlegwerkzaamheden*].

2. Para la realización de *bouwwerken* se requiere una licencia de edificación [*bouwvergunning*]. Muchas de las actividades de urbanización son, sin embargo, previas a la edificación y no reciben la calificación de *bouwwerken*. Estas actividades varían desde movimiento de tierras, nivelado de los terrenos, asentamiento de las tierras, hasta obras de drenaje. Para realizar estas obras no se necesita en principio ninguna licencia de edificación. Si, por el contrario, un Plan de usos del suelo [*Bestemmingsplan*, BP] o un

«decreto de preparación» [*voorbereidingsbesluit*, ver **N§31**] así lo prescriben, será necesaria una «licencia de construcción» [*aanlegvergunning*] para realizar estas obras de urbanización. En total serían pues necesarias dos licencias: una de construcción para realizar las obras de urbanización, y otra de edificación para edificar en el solar resultante de la urbanización.

3. Junto a la licencia de edificación y la de construcción existe un número de licencias que, según el caso, también pueden ser necesarias para obras de urbanización y/o de edificación:

- i) Licencia de sustracción de espacio de vivienda [*woningontrekking vergunning*]: necesaria para eliminar el uso de vivienda, ya sea por derribo o por transformación de uso;
- ii) Aviso de derribo de obras [*sloopmelding*] y licencia de demolición [*sloopvergunning*]: las Ordenanzas de edificación obligan a

comunicar al Ayuntamiento la demolición de obras. En determinadas ocasiones es necesario además obtener una licencia de demolición (NEEDHAM & *al.*, 1992:132-3; HIJMANS & GERZON, 1995: 77):

- Cuando un BP así lo establece y el edificio a derribar pertenece a la «fachada urbana protegida» */beschermd stads- en dorpsgezicht*, el Ministerio de Vivienda, Urbanismo, Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente [VROM] y el Ministerio de Bienestar, Salud Pública y Cultura determinan qué edificios caen bajo estas figuras de protección;
- Si las Ordenanzas de edificación o las Ordenanzas de alojamiento */huisvestingverordening* así lo establecen;
- Si existe un Plan de renovación urbana */Stadsvernieuwingsplan* o unas Ordenanzas de medioambiente urbano */Leefmilieuverordening* para la zona en cuestión (sobre estas figuras de planeamiento ver **N§10.6-7**).

iii) Licencia de (derribo de) monumentos */monumentenvergunning*: para derribar un edificio catalogado se necesita esta licencia (sobre la catalogación de edificios ver **N§15.3**);

iv) *Licencias medioambientales* *[Milieuvergunningen]*: las distintas leyes medioambientales (ver *in fine* leyes vigentes) prescriben la obligatoriedad de obtener una o varias licencias medioambientales para determinadas actividades de urbanización y edificación. Estas licencias son de distintos tipos:

- La Ley de Gestión Medioambiental *[Wet Milieubeheer, Wm]* prescribe que para realizar determinadas instalaciones */inrichtingen* hay que obtener una licencia medioambiental. El Decreto de instalaciones y licencias *[Inrichtingen- en vergunningenbesluit]* enumera las instalaciones sometidas a esta obligación;
- Reconocimiento de mayor nivel de ruidos */toekenning hogere grenswaarde*: para edificar viviendas en zonas con una contaminación acústica superior a los 50 dB(A) es necesario obtener un permiso de la *provincie* [provincia, gobierno regional] (ver **N§16.2**);
- Licencia de tala de vegetación

/Kapvergunning obligatoria para talar árboles;

- Buena parte del resto de las leyes medioambientales exigen la obtención de licencias medioambientales para una serie de actividades generalmente relacionadas con las obras de urbanización, más que con las de edificación: movimientos de tierras, extracción de aguas freáticas, vertidos de aguas, remoción del fondo de lagos, canales y ríos, almacenamiento de suelo (contaminado) en el área de obras, obras que afecten a diques y canales, utilización de tierra obtenida en la obra para material de construcción en el mismo proyecto, alterar los niveles de aguas freáticas y actividades relacionadas con el saneamiento de suelos contaminados.

4. Para la realización de determinadas obras de urbanización y/o edificación puede ser también obligatorio superar antes un procedimiento de evaluación de impacto ambiental *[milieueffect rapportage, m.e.r.]* (ver, *ut supra*, **N§16.4**).

B) Quién otorga la autorización de urbanización/edificación, ¿el alcalde, un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento o un órgano *ad hoc* conformado por ciudadanos externos al propio Ayuntamiento?

5. El Colegio de Alcalde y Concejales *[College van Burgemeester en Wethouders, B&W]*, que forma el ejecutivo municipal, otorga la licencia de edificación, la de construcción, la de derribo y la de tala de vegetación. Un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento, pues. En el caso de la licencia de edificación, el ejecutivo otorga la licencia apoyándose en las recomendaciones del departamento de Control sobre la Construcción y la Vivienda */Bouw- en Woningtoezicht*, órgano administrativo municipal encargado de la inspección de las construcciones y viviendas. La Comisión del Bienestar *[Welstandscommissie]*, formada generalmente por arquitectos y que vela por la calidad estética de las ciudades y pueblos, y otros órganos municipales, como por ejemplo los bomberos o el

departamento de Urbanismo y Ordenación Territorial, tienen un papel decisivo en el proceso de tramitación de las licencias de edificación.

La Licencia de (derribo de) monumentos (*monumentenvergunning*) es otorgada por la Administración que haya catalogado el edificio en cuestión: la Agencia Nacional de Protección de Monumentos (*Rijksdienst voor de monumentenzorg*), del Ministerio de Bienestar, Salud Pública y Cultura, las provincias o los municipios.

La mayoría de las licencias medioambientales son otorgadas por las Diputaciones de los Estados (*Gedeputeerde Staten*, GS), el órgano ejecutivo de las provincias. Algunos de estas licencias, en determinados casos, son otorgadas por el gobierno central, las Sociedades de Aguas (*Waterschappen*) o incluso por el Ejecutivo municipal.

C) *¿Para quién es la autorización de urbanización/edificación: para la propiedad del suelo o para el urbanizador/edificador?*

6. El titular del derecho a desarrollar el suelo (urbanizar y/o edificar) es el propietario del suelo. Sin embargo, cualquier persona, independientemente de si dispone o no de la propiedad del suelo, puede solicitar y obtener las licencias necesarias para urbanizar/edificar. Se puede dar pues el caso de que un promotor obtenga la licencia de edificación para un terreno que no es de su propiedad, pero para poder urbanizar o edificar necesita el consentimiento del

propietario. En teoría, se puede dar el caso de que dos o más personas obtengan una licencia de edificación (*bouwvergunning*) para un mismo solar.

D) *Las licencias, ¿son regladas? o ¿es negociable su contenido?: ¿son «constitutivas» o «declarativas» del derecho a edificar?*

7. Las licencias son, en teoría y según la ley, regladas, y su contenido no es negociable. Son pues «declarativas» de un potencial derecho a urbanizar y/o edificar que ya existía con antelación, pero para cuyo definitivo reconocimiento se exige el cumplimiento previo de una serie de requisitos. Estos requisitos se refieren al contenido de las obras que se desean realizar, y están fijados primordialmente en los planes y figuras complementarias de planeamiento de carácter jurídico vinculante y, en menor medida, en las leyes (ver **N§5.1** y **N§30.2.ii**).

Ahora bien, la flexibilidad que la práctica y la legislación urbanísticas han ido introduciendo en los instrumentos de planeamiento (ver **N§12.3-5**) ha convertido a la ejecución urbanística en un acto fruto de un «urbanismo indicativo, concertado y debatido» en cada actuación en la medida en que los promotores y el Ayuntamiento negocian o acuerdan en cada caso el contenido concreto y/o detallado de las determinaciones del planeamiento. Podríamos decir pues que, en la práctica, el contenido de las licencias es hasta cierto punto negociado y, por ende, constitutivo.

N§30. La licencia de edificación: procedimiento y controles. La ejecución de la edificación —conformada por la licencia de edificación— deriva objetivamente del plan o es un acto con cierta carga discrecional? En este caso, ¿qué controles se producen sobre la licencia? Procedimiento para el otorgamiento de la licencia de edificación. ¿Existe en él un trámite de información pública?; ¿quiénes intervienen? ¿se quejan de la dilación y trámites necesarios? ¿Cuántas autorizaciones se precisan hasta que la edificación queda definitivamente a disposición de su propietario?

1. En relación con la licencia de edificación, sobre si deriva objetivamente del plan o si es un acto con cierta carga subjetiva y los controles sobre ella (ver, *ut supra*, **N§28-29.7**).

2. Respecto al procedimiento del otorgamiento de la licencia de edificación (*bouwvergunning*), las principales etapas en su tramitación son las siguientes:

- i) Envío del formulario de petición de licencia debidamente cumplimentado al inspector de vivienda del municipio, que pertenece al departamento Control sobre la Construcción y la Vivienda *[Bouw- en Woningtoezicht]*. Esta petición la deben presentar todas las personas físicas o jurídicas que deseen edificar, incluidos los organismos públicos;
- ii) Publicación de la petición y período de participación pública: sólo los «interesados» *[belanghebbenden]* puede presentar «alegaciones» *[zienswijzen]*. Los interesados son los vecinos, organizaciones de defensa del patrimonio arquitectónico, etc. Para cada licencia se concreta *ad hoc* la lista de interesados (para los distintos tipos de reclamaciones e impugnaciones ver luego **N§33.1**).
- iii) El Inspector de Vivienda comprueba que la solicitud no contraviene ninguno de los preceptos establecidos primordialmente en los planes y figuras complementarias de planeamiento de carácter jurídico vinculante y marginalmente en las leyes. En el caso de la licencia de edificación serían las siguientes figuras de planeamiento: Reglamento técnico de construcción *[Bouwbesluit]*, de carácter estatal, Ordenanzas de edificación *[Bouwverordening]*, ordenanzas de monumentos *[monumentenverordeningen]* de la provincia o del Ayuntamiento, plan de usos del suelo *[bestemmingsplan]*, ordenanzas de medioambiente urbano *[leefmilieuverordening]*, plan de renovación urbana *[stadsvernieuwingplan]* y Decreto de preparación *[voorbereidingsbesluit]*. También habría de tener en cuenta la legislación medioambiental y detectar la posible obligatoriedad de obtención de alguna licencia medioambiental o de sumisión a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental *[milieueffect rapportage, m.e.r.]*, en cuyo caso se suspende la concesión de la licencia de edificación hasta que todos estos requisitos han sido cumplidos;
- iv) El Inspector de Vivienda realiza consultas con otros departamentos de la administración local, provincial y nacional, y con órganos de carácter consultivo como la Comisión del Bienestar *[Welstandscommissie]*;
- v) El Colegio de Alcalde y Concejales *[College van Burgemeester en Wethouders]*, el órgano ejecutivo municipal, decide la concesión o denegación del permiso, previo

conocimiento de la recomendación del Inspector de Vivienda;

vi) Se hace pública la decisión de concesión o denegación de la licencia, tras lo cual se abre la posibilidad de presentación de «apelación» *[beroep]* en el Juzgado *[rechtsbank]* y, en segunda instancia, «recurso de apelación» *[hoger beroep]* en la Sección de la Jurisdicción Contencioso-administrativo del Consejo del Estado *[Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State]*.

3. El ejecutivo municipal debe resolver la solicitud de licencia de edificación en un plazo de trece semanas, prorrogable otras trece semanas (en total 26 semanas, medio año). Si el Ayuntamiento no decide dentro de este plazo, la solicitud no contraviene el Plan de usos del suelo y no ha sido postpuesta (porque sea obligatorio obtener una licencia medioambiental o porque el Ayuntamiento esté preparando un nuevo Plan de usos del suelo), el solicitante tiene derecho a la licencia ficticia *[fictieve vergunning]*, en cuyo caso puede iniciar la edificación. Pero esto no carece de riesgos. Si cualquier interesado apela, el juez puede cancelar la licencia ficticia si considera que contradice las Ordenanzas de edificación o razonables requisitos estéticos. Con todo, esto quiere decir que un solicitante razonable, en caso de obtener una licencia fictiva, no iniciará las obras hasta que los jueces emitan sentencia definitiva (KLAASSEN, 2000: 378-380). En la práctica, no es extraño que la tramitación de las licencias se prolongue más tiempo del límite de las 26 semanas.

Por lo general, los promotores inmobiliarios y empresas de construcción contemplan todas las tramitaciones urbanísticas como un requisito burocrático innecesariamente largo, y se quejan de ello públicamente.

4. Las licencias preceptivas en el caso extremo serían, pues: licencia de construcción, de edificación, de sustracción de espacio de vivienda, de derribo, licencias medioambientales y licencia de (derribo de) monumentos (ver **N§28-29.1** y **3**). Al finalizar las obras el promotor ha de entregar el «aviso de finalización» *[gereedmelding]*, que deberá de ser aprobado por el inspector de vivienda. La última licencia necesaria es la «licencia de uso» *[gebruiksvergunning]*, otorgado por el cuerpo de bomberos en nombre del Ayuntamiento.

N§31. ¿Existe suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración-tramitación de un plan?

1. El Ayuntamiento aprueba un Decreto de preparación [*Voorbereidingsbesluit, Vb*] con anterioridad al inicio de la elaboración-tramitación de un nuevo Plan de usos del suelo [*bestemmingsplan, BP*] o una revisión del mismo (art. 21 *WRO*). Durante el período de vigencia de este Vb (dos años) el Ayuntamiento puede suspender cautelarmente la concesión de licencias de edificación que, si bien cumplen los requisitos del BP que va a ser sustituido/revisado y que aún está en vigor, contravengan sin embargo las determinaciones del futuro plan (VAN ZUNDERT, 1996: 198). Si el período de vigencia del Vb finaliza sin que el primer borrador del BP haya sido sometido a exposición pública, el Consistorio municipal está obligado a conceder todas aquellas

licencias suspendidas cautelarmente y que encajen en el plan actual.

2. El Vb puede también establecer la obligación de obtener una licencia de construcción para la realización de obras de construcción que no son consideradas de «edificación». Estas obras de construcción no necesitan normalmente una licencia de edificación. Si la obligatoriedad de obtener esta licencia de construcción ya existiese antes de la aprobación del Vb, la concesión de esta licencia estará también sujeta a la posibilidad de suspensión cautelar abierta por el Vb. La intención es evitar la ejecución de obras de construcción que, si bien encajan en el BP actual, sin embargo, contradicen las determinaciones del futuro plan (ver **N§28-29.2**).

N§32. Políticas de intervención administrativa para impulsar y regular el mercado de suelo.

Grado de intervención administrativa directa. Áreas de preferente adquisición y desarrollo. Cesiones del derecho de superficie, derechos de tanteo y retracto, ayudas financieras, etc. (para la descripción de la actuación directa de la Administración en la ejecución, *vide* **§21**).

A) Efectos políticas públicas (actuación directa e indirecta) en el mercado de suelo

1. En **N§21** se describen las diferentes formas de intervención municipal en la ejecución del planeamiento. Dicha intervención puede adquirir tres formas: Política activa de suelo, Política pasiva de suelo y Política fomentadora de suelo. Estas distintas formas de política de suelo pueden darse en diferentes épocas y lugares pero también en un mismo momento y dentro de un mismo municipio (obviamente no sobre un mismo metro cuadrado de suelo).

2. A lo largo de la reciente historia de los Países Bajos se pueden distinguir dos contextos o situaciones radicalmente diferenciadas entre sí (*cfr.* MUÑOZ GIELEN, 1999, 2002 y 2003; GASCÓ VERDIER & MUÑOZ GIELEN, 2003):

i) «**Situación tradicional**» Típica de los años sesenta, setenta y comienzos de los ochenta del siglo pasado, caracterizada por:

- Los ayuntamientos practican masivamente una Política activa de suelo;

- La Administración central destina enormes sumas a subvencionar la vivienda social. Concede estas subvenciones exclusivamente a las instituciones autorizadas [*toegelaten instellingen*]: asociaciones o corporaciones de viviendas [*woningcorporaties*] y empresas, corporaciones o asociaciones municipales de vivienda [*gemeentelijke woningbedrijven o gemeentelijke woningcorporaties*], todas ellas promotoras de vivienda social sin ánimo de lucro (ver **N§18**). En el período de 1971 a 1984 el 81% de las nuevas viviendas construidas recibieron algún tipo de ayuda pública (THOMAS & *al.*, 1983). Por lo general, en torno a un 70% o más de las viviendas nuevas son sociales, con un precio de venta o alquiler tasados, destinadas a compradores o arrendatarios con medios/bajos ingresos;

Esta situación permitía a la Administración Pública (la municipal directamente y la nacional indirectamente) ejercer una gran influencia en la ejecución del planeamiento y en los mercados del suelo y de los productos inmobiliarios:

- La ejecución real del planeamiento, tanto en lo que se refiere a sus ritmos de ejecución como a sus contenidos, seguían en buena medida las directrices y la programación establecidas por la Administración en los respectivos planes y políticas urbanísticas;
- El precio del suelo rústico con expectativas urbanísticas se mantenía a niveles bajos, algo por encima de su valor de uso real (ver **N§7.3**). Tras consultar fuentes directas tomadas de promotores y profesionales del urbanismo podemos dar las siguientes cifras aproximativas: a comienzos de los años noventa el coste del suelo rústico en todo el país ascendía a una media del 1-2% del precio final de la vivienda, y en las densas regiones urbanas del oeste a una media del 2-3%;
- El precio del suelo urbanizado se mantenía también a niveles bajos: gracias a los bajos costes de la obtención del suelo rústico se soportan bien los costes de urbanización. Así, el coste neto del suelo agrario oscilaba en torno al 20%, y los costes de producción-transformación para su urbanización alcanzan el restante 80% del precio unitario del suelo totalmente urbanizado (100%) (*cfr.* GARCÍA-BELLIDO, 1994);
- Los precios de los productos inmobiliarios finales (viviendas, oficinas, naves industriales, etc.) se mantenían también bajos. Los promotores de productos inmobiliarios de libre mercado no podían añadir exageradas plusvalías al existir, en plazos y en cuantía, oferta suficiente en el sector de vivienda social en condiciones similares de infraestructuras y accesibilidad (*cfr.* SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1992).

Pero no todas las consecuencias eran positivas: los riesgos financieros de la política activa de suelo son muy elevados. Adquirir los suelos demasiado pronto conlleva enormes gastos financieros. Por el contrario, adquirirlos demasiado tarde supone arriesgarse a tener que comprar los suelos a precios más altos. Además, las fluctuaciones de precios en los mercados inmobiliarios añaden riesgos en la venta de los solares (HIJMANS & GERZON, 1995: 14). Son famosos los casos de ayuntamientos arruinados por operaciones desafortunadas de urbanización.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es que este tipo de intervención pública estaba basada en una enorme cantidad de recursos financieros que la Administración central había de destinar a financiar la vivienda social. Por último, un tercer aspecto polémico a tener en cuenta es la calidad de las urbanizaciones construidas bajo este sistema. Las condiciones económicas y la acuciante necesidad de viviendas (cantidad, y no calidad) en el período desde la postguerra hasta los años ochenta llevaron a la construcción de barrios monótonos y repetitivos. Los partidarios de políticas de suelo menos intervencionistas argumentan además que esta baja calidad era también el resultado de la enorme burocracia que llevaba la política activa de suelo. En su visión, sólo el libre mercado puede satisfacer hoy día la demanda de calidad que caracteriza al consumidor de hoy.

ii) **«Nueva situación»:** A partir de finales de los años ochenta del siglo XX tiene lugar una progresiva y radical modificación de la intervención de la Administración en la ejecución del planeamiento y de los mercados inmobiliarios. Las características de esta «nueva situación» son:

- La flexibilidad del sistema de planeamiento a que hacíamos referencia en **N§21.2.i** disminuye: el gobierno central aprobó en 1991 el Cuarto Documento Nacional de Ordenación Territorial Extra [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra*, VINEX]. En este plan nacional se señalaban una serie de futuras urbanizaciones repartidas por el país, llamadas desde entonces enclaves-VINEX (véase FIG. 2). En estos enclaves, que se hayan en la actualidad (2005) en fase de ejecución, se edificarán más de medio millón de viviendas, además de espacio para oficinas. Aunque el Vinex no tiene el carácter jurídico directamente vinculante que tiene el BP, lo cierto es que generó unas expectativas urbanísticas en los suelos de los enclaves elegidos que dio lugar a que promotores y propietarios del suelo tomasen posiciones estratégicas en estos enclaves. Podemos describir este fenómeno como una pérdida de la «función de planeamiento» del BP frente al Vinex, y un predominio de la «función de garantía

jurídica» del BP (*cfr.* Consultora AKRO & INSTITUUT VOOR BOUWRECHT, 1997: 17). El aumento de las expectativas urbanísticas encarece los suelos afectados (ver N§7.3) y reduce el margen de maniobra del consistorio municipal frente a los propietarios del suelo;

- La Administración central ya no destina cantidades significativas para subvencionar la vivienda social. El porcentaje de viviendas sociales proyectadas y realizadas ha bajado hasta menos de un 30% del total. La mayoría de las viviendas construidas es de mercado libre, sin precios de venta o alquiler tasados, lo que permite obtener grandes márgenes de beneficio;
- El nivel adquisitivo de la población creció considerablemente, sobre todo en la segunda mitad de los noventa del siglo XX.

Las consecuencias de estos cambios son:

- La Administración ejerce menos control real sobre la ejecución del planeamiento (plazos, tipologías, precios, etc.). La producción anual de viviendas ha descendido a mínimos históricos (véase FIG. 7). En 2003 se construyeron algo menos de 60.000 viviendas, lo que supuso un mínimo histórico. Desde el año 1953 no se alcanzaba una producción tan baja;
- El precio del suelo rural con expectativas urbanísticas se ha disparado, lo que también ha provocado un aumento del precio del resto de suelo rural muy por encima de la inflación (ver N§7.3). Recientemente se alcanzan en las densas regiones urbanas del oeste del país cifras que superan el 30% del precio final de la vivienda, y con una clara tendencia a aumentar. Esta brutal subida de precios del suelo es un fenómeno nuevo en la reciente historia de este país y es ampliamente reconocido como un problema que no sólo afecta a la producción urbana, sino también a otros usos del suelo¹²;
- Los impedimentos y riesgos de políticas activas de suelo han aumentado. La subida

espectacular de los precios del suelo hace que promotores y propietarios del suelo estén interesados en ejecutar por sí mismos el planeamiento. Como consecuencia de este interés por la ejecución del planeamiento, las promotoras comerciales han ido adquiriendo una parte importante de aquellos suelos sobre los que existen planes y expectativas más o menos concretos de urbanización. Si el propietario del suelo se declara dispuesto a ejecutar el planeamiento sobre su parcela, el Ayuntamiento no puede expropiarle. Un estudio reciente (GROETELAERS & DE WOLFF, 2004) demuestra que buena parte de los suelos destinados a edificación en todo el país se hallan ya bajo el control de las promotoras comerciales.

- Los precios de los productos inmobiliarios finales (viviendas, oficinas, naves industriales, etc.) han aumentado vertiginosamente desde mediados de los años noventa del siglo pasado. Cifras de aumento del precio de la vivienda de en torno al 15-20% anual fueron una constante hasta 2001 (ver FIG. 8). Desde entonces y hasta comienzos de 2005, coincidiendo con la recesión económica, los precios se han estabilizado, creciendo moderadamente, algo por encima de la inflación;
- Cada vez más municipios practican una Política pasiva de suelo y sobre todo una Política fomentadora de suelo, en detrimento de la Política activa de suelo. La razón fundamental para este cambio de las políticas de suelo de los municipios es que las dificultades y los riesgos vinculados a políticas activas han aumentado mucho, tal y como se describe algo más arriba. Cuando el propietario del suelo se declara dispuesto a ejecutar él mismo el planeamiento sobre su parcela, el Ayuntamiento no puede expropiarle. El Ayuntamiento está pues obligado a llegar a un acuerdo amistoso con todos los propietarios que deseen ejercer su derecho a ejecutar el planeamiento, con el que deberá acordar los términos de la urbanización sobre sus parcelas. En

¹² El Servicio del Territorio Rural [*Dienst Landelijk Gebied*, DLG], del Ministerio de Agricultura, Gestión de la Naturaleza y Pesca [*Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*], compra desde finales del siglo XX suelo destinado a crear la Estructura Ecológica Principal [*Ecologische Hoofdstructuur*, EHS], una red

de terrenos en estado natural conectados entre sí donde los distintos ecosistemas naturales puedan subsistir. El principal escalo para la consecución de esta EHS es la subida de los precios del suelo rural, que ha pulverizado todos los cálculos presupuestarios iniciales del DLG.

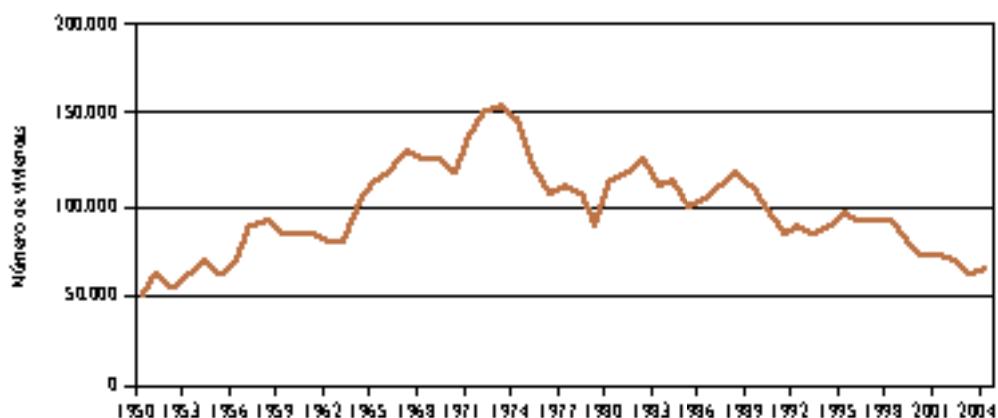


FIG. 7. Evolución en el número de viviendas nuevas en los Países Bajos

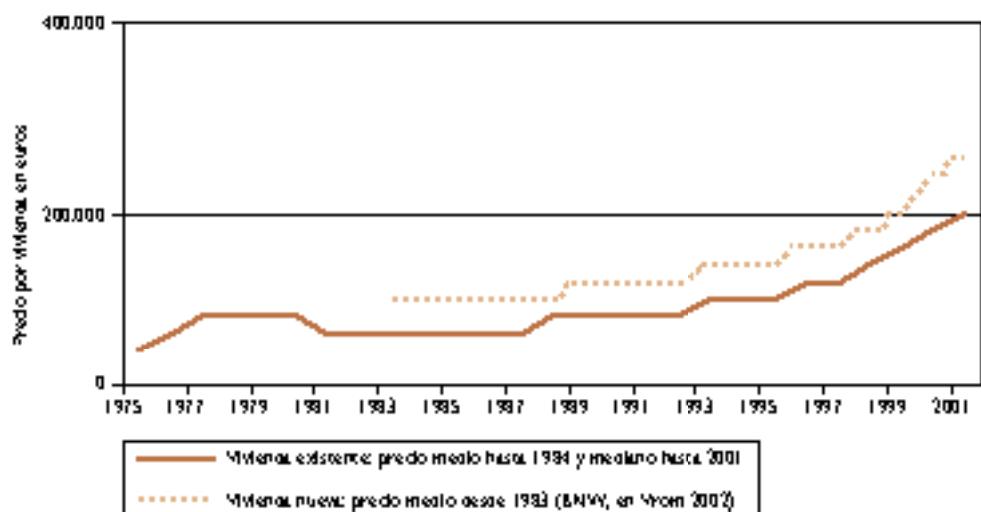
Fuente: Central Bureau Statistiek (www.cbs.nl).

FIG. 8. Evolución del precio de la vivienda en los Países Bajos

Fuente: NVM, elaboración NVB, en NVB 2001.

aquellos casos en los que el Ayuntamiento logre adquirir el suelo (porque el propietario no demuestre su capacidad para urbanizar por sí mismo y el Ayuntamiento pueda expropiarle, o porque el propietario le venda su suelo voluntariamente al Ayuntamiento), el precio que habrá de desembolsar es mucho mayor que en la situación tradicional debido al aumento del precio del suelo con expectativas urbanísticas señalado algo más arriba. De esta forma los riesgos financieros para el municipio aumentan fuera de límites razonables, provocando

una actitud más «prudente» por parte de los ejecutivos municipales.

Un aspecto claramente positivo es, sin embargo, la disminución de riesgos financieros para los ayuntamientos neerlandeses, riesgos que son inherentes a una política activa de suelo. Otra ventaja es que la producción inmobiliaria, al depender en mayor medida de la acción de los agentes de mercado, se adapta en ciertos aspectos mejor a la demanda real (que no siempre es lo mismo que la necesidad), sobre todo en lo que se refiere a las tipologías, calidades, etc.

B) *Instrumentos de intervención administrativa en el mercado del suelo*

3. La Administración central, las provincias y los municipios otorgan diferentes tipos de ayudas financieras directas a los procesos de urbanización que pueden tener por efecto el impulso y/o la regulación del mercado del suelo (NEEDHAM & al., 1993: 53, 69-71; VROM, 26-29, 37-39):

i) **Subsidios vinculados a la localización** [*lokatiegebonden subsidies*]: la Administración central concede estos subsidios para potenciar urbanizaciones en determinadas localizaciones, por ejemplo, los enclaves Vinex;

ii) **Subsidios vinculados a la vivienda** [*woninggebonden subsidies*]: la Administración central concede estos subsidios a los municipios directa o indirectamente a través de comisiones regionales. Están destinados a financiar la construcción de dos tipos de viviendas: viviendas sociales, ya sean destinadas a alquiler o a venta, y viviendas cuya construcción sea especialmente difícil y cara debido a cuestiones técnicas;

iii) **Subsidios para la renovación urbana** [*Stadsvernieuwing subsidies*]: estos subsidios son otorgados por la Administración central a los municipios directa o indirectamente a través de las provincias, y están destinados a operaciones de renovación urbana en los núcleos consolidados de población;

iv) **Subsidios para el saneamiento de suelos** [*Bodemsanering subsidies*]: la Administración central, las provincias y los municipios conceden ayudas financieras destinadas a costear (parte de) el saneamiento de suelos contaminados. Estos subsidios tienen una gran importancia para la viabilidad financiera de muchos proyectos de renovación urbana destinados a transformar terrenos industriales y portuarios;

v) **Medidas de aislamiento acústico** [*geluidwerende maatregelen*]: la legislación medioambiental (ver N§16.2) obliga a aislar las viviendas de nueva construcción situados junto a vías de tráfico viario o líneas de ferrocarril si se superan determinados niveles de ruido. Estas ayudas están destinadas a

subvencionar la construcción de barreras acústicas, aislamiento de fachadas, etc.;

vi) **Subsidios indirectos**: la Administración Pública neerlandesa concede, además, dos tipos de ayudas financieras indirectas a los procesos de urbanización y edificación:

- A través de la **venta de solares**: cuando los Ayuntamientos practican una política activa de suelo, los precios de venta a los que el Ayuntamiento vende el suelo urbanizado (ver N§21.2.i) pueden no corresponderse 100% con los costes reales de la urbanización y llevar así, de una forma implícita, subvenciones. Bien porque el Ayuntamiento reciba algún subsidio a la urbanización (los mencionados arriba en i, iii, iv y v) y haga un descuento en el precio de venta de los solares. Bien porque el Ayuntamiento subvencione directamente el precio de venta de los solares. O bien porque se practique la denominada «financiación cruzada» dentro de una misma unidad de ejecución, donde los usos más fuertes subvencionan a los más débiles. Por ejemplo, los suelos destinados a oficinas tienen un precio de venta superior a los costes reales de urbanización, lo que permite bajar los precios de venta de los suelos destinados a vivienda o a industria;
- **Ventajas fiscales**: por vía fiscal existen también fórmulas implícitas de subvencionar los procesos de ejecución del planeamiento. Por ejemplo, la renta de préstamos destinados a la urbanización de suelos es desgravable.

4. La Ley sobre el Derecho de Tanteo y Retracto de los Ayuntamientos [*Wet Voorkeursrecht Gemeenten, WVG*] permite a los ayuntamientos aprobar para una unidad de ejecución un derecho preferencial de compra de los suelos que a partir de ese momento sean ofertados. Como condición, el Ayuntamiento ha de aprobar dentro del plazo de dos años el primer concepto del nuevo Plan de usos del suelo cuya ejecución «justifica» el derecho preferencial de compra. La WVG, tras su reforma en 1996, es aplicable a todo el término municipal.

En los últimos años la WVG ha mostrado cierta utilidad, pero no ha podido evitar que buena parte de los suelos escapen al control municipal. Por ejemplo, a menudo se da la

siguiente situación: los propietarios del suelo no ponen sus suelos a la venta, lo que daría la oportunidad al Ayuntamiento de comprarlos, sino que los urbanizan en colaboración con una promotora comercial. No se trata, sin embargo, de una promoción conjunta de los suelos en sentido estricto porque los propietarios no asumen los riesgos financieros de la promoción. El promotor se compromete a pagar una suma determinada cuando la urbanización y la edificación estén finalizadas, sin que el propietario realice inversión alguna o asuma algún riesgo. En realidad es una venta encubierta de los terrenos que no exige, sin embargo, la transmisión legal del título de propiedad (VAN DEN BRAND, 1996: 3-8; HIJMANS & GERZON, 1995: 368).

Estas y otras deficiencias llevaron a la modificación de la ley en 2002. La aplicación de la nueva ley, más estricta, está sin embargo limitada a aquellos suelos sobre los que no existía antes de la modificación en 2002 ningún acuerdo de venta o de opción de

venta ya sellado entre el propietario del suelo y la promotora. Un reciente estudio (GROETELAERS & DE WOLFF, 2004) demuestra que buena parte de los suelos destinados a edificación en todo el país se hallaban ya, cuando la modificación de la ley, bajo el control de las promotoras comerciales.

5. La **cesión del derecho de superficie o enfeiteusis** [*grondrefpacht*] es ampliamente utilizada en los Países Bajos, sobre todo en las grandes ciudades como Amsterdam y Utrecht. El Ayuntamiento cede el uso de suelo municipal a los particulares para que edifiquen sobre ellos, sin que se transmita la propiedad. De esta forma los ayuntamientos mantienen cierto control sobre esos suelos y recuperan parte de las plusvalías que esos suelos generan a lo largo del tiempo (HIJMANS & GERZON, 1995: 381-403).

La cesión del derecho de superficie tiene carácter perpetuo o se renueva periódicamente. A cambio, el usufructuario del suelo paga un canon anual que se revisa generalmente cada 5 ó 10 años.

N§33. Impugnación de los actos administrativos urbanísticos: ¿quiénes están legitimados para impugnar los actos administrativos de contenido urbanístico? ¿existe la acción pública en el urbanismo? ¿Cuánto tarda, como media, en resolverse una reclamación administrativa o contenciosa? Derechos de recurso contra planes aprobados, ¿dónde, quién y por qué?

1. Existen dos tipos diferentes de reclamaciones o impugnaciones contra los actos urbanísticos (aprobación o no aprobación de figuras de planeamiento y modificaciones de las mismas, licencias, exenciones a las determinaciones del planeamiento, etc.) de la Administración Pública neerlandesa:

- Alegaciones [*bezoekschriften*]: durante los diferentes períodos de «participación pública» [*inspraak*] en los procesos de elaboración de los actos urbanísticos existe la posibilidad de presentar alegaciones, las cuales reciben diferentes nombres en función del momento en el que se presenten: *klachten*, *zienswijzen* o *bedenkingen*. La Administración que elabora el acto urbanístico de que se trate es la facultada para resolver. Generalmente existen comisiones municipales que, tras escuchar a ambas partes, asesoran a la Administración correspondiente;

- Al finalizar los procesos de elaboración de los actos urbanísticos, cuando éstos han sido definitivamente aprobados o definitivamente denegados, se abre la posibilidad en casi todos los casos, de presentar una apelación [*beroep*] en el juzgado [*rechbank*] y, en segunda instancia, recurso de apelación [*hoger beroep*] en la Sección de jurisdicción contencioso-administrativo del Consejo del Estado [*Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State*, ABRS] (DAVIES & al., 1989; KLAASSEN, 2000: 476-480). Las excepciones más significativas son el Plan Regional [*Streekplan*] y el Plan de Estructura [*Structuurplan*], contra los que no se puede litigar.

2. Durante el primer período de participación pública del proceso de elaboración de cualquier acto urbanístico, todo ciudadano tiene el derecho de presentar alegaciones contra dicho acto. La norma general es que aquellos que presentaron

alegaciones y aquellos que se ven directamente afectados por el acto urbanístico en cuestión adquieren el derecho a presentar alegaciones en los períodos subsiguientes de participación pública, en el caso de que éstos se diesen. Para el derecho de presentación de una apelación se aplica la regla general de que aquellos que presentaron una alegación a la Administración que aprobó el acto urbanístico contra su decisión de aprobación, adquieran el derecho a presentar una apelación en los juzgados contra dicha decisión de aprobación. O sea, que para poder presentar una apelación contra una decisión es necesario haber presentado previamente a la Administración que aprobó dicha decisión una alegación (KLAASSEN, 2000: 476-480) (sobre la participación

pública y los procesos de elaboración del planeamiento, ver **N§§11 y 12**).

3. No existe un término medio dentro del cual las Administraciones Públicas resuelvan las alegaciones presentadas. Dependiendo del plan o la licencia de que se trate y de la Administración involucrada pueden tardar de cuatro semanas a seis meses.

El juzgado y, en segunda instancia y en caso de apelación, la Sección de jurisdicción contencioso-administrativo del Consejo del Estado, tardan de 6 a 9 meses el primero y de uno a dos años el segundo en emitir una sentencia definitiva. En caso de que el apelante solicite al juez que suspenda cautelarmente el acto urbanístico, a la espera de la sentencia definitiva, éste decide sobre esta suspensión cautelar aproximadamente dentro de un período de tres meses.

AGRADECIMIENTOS

F. VAN KLEI, urbanista, ex funcionario del Ayuntamiento de Ámsterdam (en especial tema N§3).
 A. BRAAMS, jurista, responsable de procedimientos de tramitación de licencias del Ayuntamiento de Ámsterdam (en especial N§§3, 24, 30 y 33).

H. J. A. KUIPER, ingeniero técnico, responsable de compra de suelos del Ayuntamiento de Ámsterdam (en especial N§§6 y 7).

L. LEMMERS, ingeniero urbanista, director del Departamento de Urbanismo del Distrito Municipal de Westerpark, Ámsterdam (especialmente N§§21 y 32).

LEYES VIGENTES DE REFERENCIA

En la actualidad, el marco jurídico en materia de urbanismo, ordenación territorial y vivienda comprende los siguientes textos legales (BRUSSARD, 1987; NEEDHAM & al., 1993: 23, 48-54; HIJMANS & GERZON, 1995: 30-32; KLAASSEN, 2000: 28 y 487; www.overheid.nl):

- i) «Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial» *[Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO]*, de 1962, reformada sustancialmente en 1985, y parcialmente en diversas ocasiones desde entonces (la última vez fue en 2000), y el «Decreto de Urbanismo y Ordenación Territorial» *[Besluit op de Ruimtelijke Ordening, Bro]*, de 1985;
- ii) La «Ley de la Vivienda» *[Woningwet, Ww]*, de 1901 y reformada sustancialmente en 1992;
- iii) La «Ley de Revitalización de Pueblos y Ciudades» *[Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing]*, y el «Decreto de Revitalización de Pueblos y Ciudades» *[Besluit op de Stads- en dorpsvernieuwing]*, de 1985;
- iv) «Ley sobre Monumentos y Edificios Históricos» *[Monumentenwet]*, de 1961 y modificada en 1988;
- v) La «Ley de Expropiación» *[Onteigeningswet]*, de 1851, modificada sustancialmente en diversas ocasiones, la última de las cuales en 1998;
- vi) Legislación en materia de Medio Ambiente o de carácter sectorial que afecta al urbanismo y la ordenación del territorio: Ley de actividades molestas *[Hinderwet, 1952]*, Ley sobre Ruidos molestos *[Wet Geluidhinder, 1979]*, Ley sobre Protección de Suelos *[Wet Bodembescherming, 1986]*, Ley provisional de Saneamiento de Suelos *[Interim Wet Bodemsanering]*, Ley sobre Polución de Aguas Superficiales *[Wet Verontreiniging Oppervlakewateren]*, Ley sobre Polución Atmosférica *[Wet Inzake Luchtverontreiniging]*, Ley sobre Residuos Químicos *[Wet chemische Afvalstoffen]*, Ley sobre Aguas Subterráneas *[Grondwaterwet]*, Ley de Bosques *[Boswet]*, Ley de Protección de la Naturaleza *[Natuurbeschermingswet]*, Ley sobre levantamiento de tierras *[Ontgrondingenwet]*, Ley de Gestión Medioambiental *[Wet Milieubeheer]*, Ley de Organización de las Tierras *[Landinrichtingswet]*, Ley de Líneas Ferroviarias *[Spoorwegwet]*, Ley de Carreteras *[Wegenwet]*, Ley de Tráfico Vial *[Wegenverkeerswet]* y la Ley de Minas *[Mijnwet]*.

PÁGINAS DE INTERNET RELEVANTES

Centraal Bureau Statistiek, CBS [Buró Central de Estadística], www.cbs.nl.

Página web de información pública, www.overheid.nl.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AKRO-CONSULT [Asesoría AKRO] & INSTITUUT VOOR BOUWRECHT [Instituto del Derecho de Edificación] (1997): *Publiek-private samenwerking als uitvoeringsinstrument van het Vinex-beleid* [Concertación público-privada como instrumento de ejecución de la política-Vinex], La Haya, Países Bajos, mayo 1997; 56 pp.
- BROUWER, J. (1990): *Ruimte voor investeringen*, Waltman, Delft; 127 pp.
- BRUSSARD, W. (1987): *The Rules of Physical Planning 1986*, National Physical Planning Agency; Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Central Department for information and International Relations, La Haya; 51 pp.
- DAVIES, H. W. F. & KRUIJT & KOENDERS (1989): «The Netherlands», en DAVIES & EDWARDS & HOOPER & PUNTER (eds.): *Planning Control in Western Europe*, 339-407, Her Majesty's Stationery Office, Londres.
- DE GROOT, E. & G. VAN DER VEEN (2003): «Contracteren over ruimtegebruik en publiekrechtelijke bevoegdheden; wat kan en wat niet kan», en *Bouwrecht*, n.º 8: 649-662, agosto de 2003.
- DE JONG, JITSKE (1999): «Acts of God», overmacht en onvoorzienige omstandigheden in het bouwrecht. Verslag Jaavergadering 1998 Vereniging voor Bouwrecht, *Bouwrecht*, n.º 7, julio de 1999.
- DUIT, A. K. & F. J. COSTA (1985): *Public Planning in the Netherlands: Perspectives and Change since the Second World War*, Oxford University Press, Oxford; 261 pp.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1994): «Notas sobre las Políticas de Suelo, Urbanismo y Vivienda en Holanda» (doc. int. trabajo entrevistas director Vivienda y urbanismo del Gob. hol., La Haya).
- (1999): «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación Administrativa (DA)* n.º 252-253: 11-85, septiembre 1998-abril 1999, INAP-MAP.
- GASCÓ VERDIER, C. & D. MUÑOZ GIELEN (2003): «Valenciaans recept voor woningbouwstagnatie» [Receta valenciana para el estancamiento en la producción de viviendas], *Rooilijn*, n.º 6: 281-286, junio de 2003, Amsterdam.
- GEMEENTEBELASTINGEN AMSTERDAM [Servicio de Impuestos Municipales de Amsterdam] (2001): *Wet Waardering Onroerende Zaken: De nieuwe waardepeildatum Onroerende-zaak Belastingen* [Ley de Valoración de Bienes Inmuebles: nueva fecha de valoración de impuestos inmobiliarios] (folleto informativo), Amsterdam, enero de 2001.
- GEMEENTE AMSTERDAM [Ayuntamiento de Amsterdam], Planologische Dienst [Departamento de Planificación Territorial] (1983): *Amsterdam Planning and Development*, Amsterdam.
- GROETELAERS, D. & H. DE WOLFF (2004): *Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten. Analyse van de optie- en koopovereenkomsten* [Posiciones de suelo con anterioridad a la modificación de la Ley de Tanteo y Retracto de los Ayuntamientos. Análisis de los contratos de opción de compra y de compra], informe por encargo del Ministerio de la Vivienda Pública, el Urbanismo, la Ordenación del Territorio y la Gestión del Medioambiental, Instituto de Investigación OTB, Universidad Técnica de Delft, Delft.
- HIJMANS, E. R. & R. J. GERZON (1995): *Recht rond grondbeleid: een juridisch handboek voor het Grondbedrijf*, Vereniging van Grondbedrijven, Enschede, Países Bajos; 575 pp.
- KORTHALS ALTES, W. K. (2002): «Local Government and the Decentralisation of Urban Regeneration Policies in The Netherlands», *Urban Studies*, vol. 39, n.º 8: 1439-1452, julio de 2002, University of Glasgow.
- KLAASEN, A. W. (2000): *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, 6.ª ed. revis., Elsevier bedrijfsinformatie bv, La Haya; 505 pp.
- LOOZE-VAN IPEREN, M. CH. (Ministerie VROM) (1996): «Vinex-contracten en het riksbeleid» (comunicación), Congreso Vinex en Grondbeleid: *Tussentijdse evaluatie van de publiek-private samenwerking*, Scheveningen, 30 de octubre de 1996.
- NEDERLANDSE VERENIGING VAN PROJECTONTWIKKELAARS EN BOUWONDERNEMERS, NVB (2001): *NVB Thermometer Koopwoningen Najaar 2001*.
- NEEDHAM, B. (1993): «Influencia del precio del suelo y de la legislación sobre la vivienda: el caso de Holanda», *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, n.º 22: 29-39, marzo de 1993, Banco Hipotecario Argentaria, Madrid.
- NEEDHAM, D. B. & B. KRUIJT, & P. KOENDERS (1993): *Urban land and property markets in the Netherlands*, University College London (UCL) Press, Londres; 228 pp.
- NEEDHAM, B. (2000): *Aspecten van «de ruimtelijke inrichting» die een gemeente (c.q. provincie c.q. rijksoverheid) zou willen realiseren, die d.m.v. actief grondbeleid wél kan (via de gronduitgifte), en d.m.v. een bestemmingsplannet kan, noch met andere publiekrechtelijke bevoegdheden*, documento del grupo de trabajo SER Grondpolitiek, 25 de febrero de 2000, Nijmegen, no publicado; 2 pp.
- MUÑOZ GIELEN, D. (1998): «Consorcios de Cooperación público-privada en la Plaza de Beurs de Rotterdam», comunicación (mimeo), Amsterdam, abril de 1998.

- (1999): «Vinex en *Ensanches*», en *Rooilijn*, n.º 4: 192-196, abril de 1999, Amsterdam.
 - (2000): «Experiencias de SIG aplicado al urbanismo en los Países Bajos», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales* XXII, 124: 370-377, Madrid.
 - (2003): «Schaarste op woningmarkt wordt structureel in stand gehouden» [La escasez en el mercado de viviendas tiene causas estructurales], artículo de opinión en *Volkskrant*, 19 de diciembre de 2003.
 - (2004): «Grondbezit oorzaak trage bouw» [La propiedad del suelo como la causa de la lentitud en la producción de viviendas], artículo en *Volkskrant*, 29 de junio de 2004.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN [Ministerio de Hacienda] (MF) & MINISTERIE VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER [Vivienda Pública, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente] (VROM) (2001): *Nota Grondbeleid: Op grond van nieuw beleid* [Documento de Política de Suelo: Sobre los fundamentos de una nueva política], La Haya, Países Bajos, enero de 2001; 128 pp.
- MINISTERIE VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER [Vivienda Pública, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente] (VROM) (1989): *Summary of the Policy Document on Housing in the Nineties*, La Haya.
- [Vivienda Pública, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente], VROM (2002): «Cijfers over Wonen 2002. Feiten over mensen, wensen, wonen», maart 2002.
- PRIEMUS, H. (1996): «Recent changes in the social rented sector in the Netherlands», in THE EDITORS OF URBAN STUDIES (eds.), Bl. 33, n.º 10: 1891-1908.
- & E. LOUW (2000): *Gemeentelijk Grondbeleid. Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*, Delft University Press, Delft; 105 pp.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1992): «La intervención pública en el desarrollo de suelo para actividades económicas en Francia, Holanda, Alemania y el Reino Unido» documento de trabajo, ARPEGIO, S. A., Madrid.
- TEIJMANT, L. (1988): «Grondeigendom in ons cultuurpatroon», *De Sociologische Gids*, vol. XXXV, n.º 5: 302-319.
- THOMAS, D. & J. MINNET & S. HOPKINS (1983): *Flexibility and Commitment in Planning: A comparative Study of local Planning and Development in the Netherlands and England*, Martinus Nijhoff, Publisher, La Haya; 269 pp.
- VAN DEN BRAND, J. A. M. (1996): «Ontwikkelingen in het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium» (comunicación), Congreso VINEX en Grondbeleid: *Tussentijdse evaluatie van de publiek-private samenwerking*, Scheveningen, 30 de octubre de 1996.
- VAN DER VALK, A. (1989): *Amsterdam in aanleg: planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam; 599 pp.
- VAN ZUNDERT, J. W. (1996): *Het bestemmingsplan: een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*, 8.ª ed., Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, Países Bajos; 309 pp.
- WITSEN, J. & F. BOSSCHER (1992): «The Netherlands», IFHP, East-West Seminar «Urban and Regional Planning Legislation», Riga, Latvia, 17-23 de junio de 1992: 147-160.



Observatorio inmobiliario



Mercado inmobiliario español: señales dispares en la primera mitad de 2005

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas UCM, y Vocal del Consejo Superior de Estadística

1. INTRODUCCIÓN

En 2005 el crecimiento de la economía mundial se ha desacelerado moderadamente respecto del año anterior, manteniendo Estados Unidos y China el mayor ritmo de crecimiento. En la eurozona, por el contrario, ha persistido la fuerte debilidad de la demanda, que ha conducido a una revisión a la baja de las iniciales previsiones de crecimiento para 2005. Dichas previsiones se han situado en el 1,6% de aumento del PIB en este año y su cumplimiento depende, sobre todo, de la persistencia del papel positivo desempeñado hasta ahora por las exportaciones de dicha área económica. Las importantes elevaciones de los precios del petróleo son el principal factor de riesgo que pueden impedir la consolidación de un ritmo de crecimiento significativo en la economía mundial.

La economía española parece haber fortalecido el ritmo de crecimiento en los primeros meses de 2005, con lo que el aumento real del PIB estará este año superior al 3%. El ritmo de creación de nuevos empleos ha resultado ser especialmente acusado en el primer trimestre de 2005, sobre todo, en la construcción y en algunos sectores de servicios, como hostelería, comercio y servicio doméstico. El mayor aumento del PIB y del empleo, apoyado en un crecimiento acusado de la demanda interna, ha estado acompañado de un ritmo anual de inflación que en abril de 2005 se ha situado en el 3,5%, en el que ha

sido trascendente la incidencia de los más altos precios del petróleo. El déficit de la balanza corriente de la economía española se situó en 2004 en el 5% del PIB, impulsado, sobre todo, por el fuerte aumento de las importaciones. Todo apunta a que en 2005 dicha magnitud puede alcanzar un nivel relativo aún más elevado.

La política de vivienda amplió su alcance en España en 2004 a través, sobre todo, del aumento del número de actuaciones protegidas, de la cuantía de la financiación crediticia y presupuestaria, así como de la inclusión de algunas nuevas actuaciones protegidas en el Plan de Choque de Vivienda aprobado en el mes de julio de 2004. La aplicación del Plan de Choque en cuestión ha tenido lugar en el transcurso del Programa 2004 del Plan de Vivienda 2002-2005. Se extendió la duración del ejercicio de 2004 hasta fines de marzo de 2005. En 2005 se ha prorrogado también el Programa 2004 del Plan 2002-2005 hasta la aparición del nuevo Plan de Vivienda plurianual anunciado por el gobierno.

Se ha disminuido hasta el 3,07% el tipo de interés de las actuaciones protegidas del Plan 2002-2005 (3,16% en 2004) y Plan de Choque a financiar por vía de los créditos convenidos en el ejercicio de 2005. El gobierno ha anunciado un nuevo Plan Plurianual de Vivienda a implantar a partir de 2005, respecto del cual se ha señalado el amplio proceso de consulta que para la elaboración del mismo se ha mantenido con los principales agentes sociales ligados a la vivienda social. Se ha

creado la Sociedad Pública para el Alquiler para impulsar una mayor oferta en dicho mercado de alquiler procedente de una parte significativa de las viviendas vacías existentes en España.

El mercado inmobiliario ha arrojado algunas señales contradictorias en los primeros meses de 2005, pero en general dominan los indicadores que señalan la persistencia de un volumen importante de demanda y de ventas de viviendas en dicho mercado. El ritmo de iniciaciones se ha situado en más de 730.000, a la vista de la evolución de los indicadores de dicha magnitud en los primeros meses del año. El aumento en un 2,9% del número de hogares en el primer trimestre de 2005 sitúa a dicha magnitud en un volumen de 435.000 en 2005. Los tipos de interés de los créditos para compra de vivienda han descendido en el primer trimestre de 2005 respecto del mismo período de 2004, aunque lo han hecho en una cuantía muy moderada. La previsión más ajustada apunta a que en 2005 se mantendrá el mismo tipo de interés medio de los préstamos-vivienda de 2004, el 3,30% nominal. Algunos indicadores han arrojado algunas inseguridades sobre dicho escenario, como son el descenso de las inversiones extranjeras en inmuebles y el retroceso de las tasaciones de viviendas en el primer trimestre de 2005 respecto de 2004.

En dicho trimestre de 2005 el aumento interanual de los precios de las viviendas se ha desacelerado hasta el 15,7% (17,4% en 2004), lo que todavía supone un ritmo importante de aumento tras siete años de intensas subidas. La evolución de los préstamos destinados a la promoción y compra de vivienda ha vuelto a ser muy intensa en los primeros meses de 2005, apoyados en unos tipos de interés que de hecho no han dejado de bajar, así como en el plazo cada vez más prolongado de dichos préstamos, concretamente de los destinados a comprador de vivienda. El moderado aumento previsto de las rentas salariales en 2005 (2,5%) y la previsión de unos aumentos de precios de las viviendas que pueden aproximarse al 15% volverá a dificultar en 2005 el acceso a la vivienda a los jóvenes hogares, lo que justifica la presencia de una política de vivienda de alcance significativo. Dicha política deberá apoyarse en la colaboración de las diferentes

administraciones públicas y tendrá que facilitar el acceso a la vivienda a un número importante de jóvenes hogares, en un contexto en el que todo apunta a que los precios de las viviendas en España volverán a registrar crecimientos significativos en 2005.

2. COYUNTURA ECONÓMICA GENERAL: EL CRECIMIENTO SE HA DESACELERADO EN 2005

Durante los primeros meses de 2005 el crecimiento de la economía mundial presentó indicios de desaceleración respecto del nivel alcanzado el año anterior, en línea con las previsiones efectuadas a fines de 2004. La expansión parece ser menos equilibrada en 2005 y se han ampliado los desequilibrios de balanza de pagos, según ha confirmado el Fondo Monetario Internacional en su informe de primavera sobre la situación de la economía mundial FMI (2005). La evolución de los precios del petróleo, que en abril de 2005 han superado en ocasiones con amplitud los 50 dólares por barril (un 50% más que en el mismo mes de 2004) constituye la principal fuente de incertidumbre en la evolución de la economía mundial.

La concentración de la oferta y de las reservas de petróleo en un número reducido de países y la creciente especulación sobre dicha mercancía son los aspectos más relevantes de la problemática actual de los suministros de dicha fuente energética. A los altos precios alcanzados por el petróleo se ha unido la cada vez mayor volatilidad de los mismos, circunstancia que complica la adopción de decisiones relevantes a nivel empresarial. Junto a las incertidumbres asociadas con los precios y el suministro de petróleo y de sus derivados, existen otros elementos de incertidumbre, como es el caso de los amplios diferenciales de crecimiento dentro de la economía mundial, situación que evidencian los muy diferentes ritmos de aumentos del PIB de las economías de Estados Unidos y de China, por una parte, y de la eurozona y de Japón por otra.

Se considera, asimismo, que un posible cambio significativo en la situación de los mercados inmobiliarios en algunos países puede generar un efecto de arrastre negativo en el consumo privado, en especial en los casos en los que los aumentos de precios de

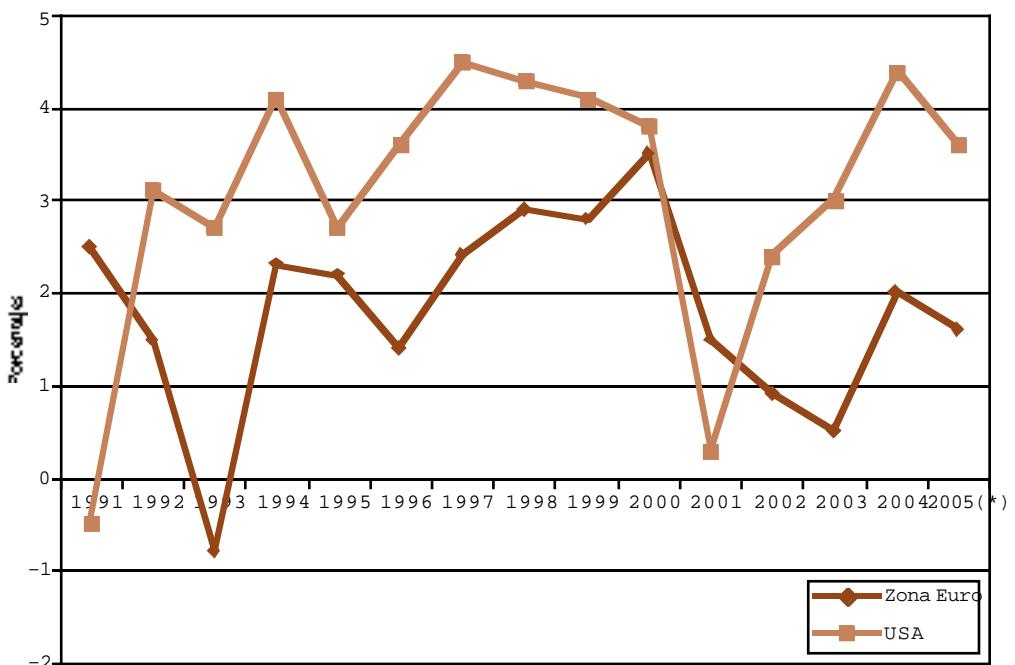


FIG. 1. PIB. Crecimiento real anual. Zona Euro y Estados Unidos

las viviendas han sido más especulativos y los hogares han «tirado» más de la riqueza inmobiliaria para favorecer el empuje del consumo familiar OCDE (2004).

Los responsables de la política económica de Estados Unidos atribuyen a la débil demanda del resto de las economías, en especial de las europeas, la amplitud del déficit exterior. Por otra parte, se considera que dicho déficit no puede continuar creciendo al ritmo de los últimos años sin plantear problemas de confianza en el dólar y de mayor dificultad de financiación del mismo. La financiación en cuestión descansa, sobre todo, en la todavía amplia disponibilidad de los bancos centrales, en especial de los asiáticos, a adquirir títulos de deuda pública norteamericana (*The Economist*, 2005).

El crecimiento de la economía estadounidense en el primer trimestre de 2005 fue del 3,1%, el menor en dos años. El consumo privado y la inversión en vivienda mantuvieron el dinamismo de los últimos años, desacelerándose la inversión empresarial respecto de trimestres precedentes. La aportación negativa al crecimiento por parte del resto del mundo volvió a situarse en torno a punto y medio del PIB de Estados Unidos en el primer

trimestre de 2005. La inflación norteamericana alcanzó un ritmo del 3,1% en marzo de 2005, mientras que la tasa de desempleo descendió hasta el 5,2%, medio punto porcentual por debajo de la tasa correspondiente al mismo mes de 2004.

En mayo de 2005 la Reserva Federal de Estados Unidos ha vuelto a elevar por octava ocasión consecutiva en un cuarto de punto el tipo de interés de intervención a corto plazo hasta situarlo en el 3%, a pesar de lo cual se considera que la política monetaria en cuestión aún mantiene un perfil a todas luces expansivo en la economía citada. Los tipos de interés a largo han vuelto a descender en abril de 2005, a pesar del carácter creciente de los tipos de interés a corto plazo, cuya evolución depende de las decisiones de la autoridad monetaria correspondiente.

En 2005 ha vuelto a destacar la extremada debilidad de la economía del conjunto de la zona euro. Tras crecer en 2005 a un ritmo situado entre el 1,8% y el 2%, en el segundo semestre de 2004, dicho ritmo descendió hasta el 0,2%, en especial en las economías de mayor dimensión (Alemania, Francia, Italia, Holanda). Se ha revisado en este año a la baja la previsión de crecimiento en 2005 para dicha área económica, hasta situarla en un 1,6%,

casi medio punto inferior a lo que anuncianan durante el año anterior la mayor parte de las previsiones. El crecimiento de la eurozona se ha apoyado en los últimos años en la expansión de las exportaciones, debilitada por el menor dinamismo que en 2005 presenta la economía del resto del mundo y por la revalorización del euro frente al dólar.

La demanda interna ha mantenido una notable debilidad en la eurozona durante los primeros meses de 2005. La mejoría experimentada por los beneficios empresariales no parece haber provocado precisamente un aumento significativo de las inversiones productivas correspondientes. El déficit público del conjunto de la eurozona se sitúa por debajo del 3%, aunque dicha proporción se ha superado en algunos estados miembros de peso específico significativo. Dicha situación ha impulsado una reforma del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento que, aunque no refuerza la búsqueda del equilibrio presupuestario por parte de las políticas

económicas de los Estados miembros, sí que aumenta el margen de los mismos para desarrollar políticas económicas más proclives al logro de un mayor ritmo de crecimiento.

La política monetaria de la eurozona sigue presentando un carácter expansivo, como lo confirma el que el Banco Central Europeo no haya modificado el tipo de interés de intervención desde junio de 2003, a pesar de las continuas elevaciones de dicho tipo que viene realizando la Reserva Federal de Estados Unidos entre 2004 y 2005. La rentabilidad de los bonos públicos europeos ha descendido por debajo del 3% en el euromercado, debilidad que se deriva de factores tales como el pesimismo socioeconómico dominante en dicha área, el menor crecimiento de la economía global en 2005, el claro descenso que registra el mismo mercado en Estados Unidos y las incertidumbres adicionales que sobre el crecimiento en la eurozona y sobre el conjunto del proyecto europeo genera la

FIG. 2. Previsiones 2005. Estados Unidos, zona euro, España. Tasas interanuales de crecimiento

| Macromagnitudes | Zona Euro | USA | España |
|-------------------------------|-----------|------|--------|
| 1. Consumo privado | 1,5 | 3,1 | 3,3 |
| 2. Consumo Público | 1,2 | 1,6 | 4,8 |
| 3. F.B. de capital fijo | 2,9 | 5,8 | 5,2 |
| 3.1. Inversión Pública | 1,3 | 2,1 | |
| 3.2. Inversión en vivienda | 1,9 | 0,6 | |
| 3.3. Inversión no residencial | 2,7 | 9,9 | |
| 4. Demanda interior | 1,7 | 3,4 | 4,0 |
| 5. Exportaciones netas(*) | -0,1 | -0,3 | -1,3 |
| 6. PIB, precios mercado | 1,6 | 3,3 | 2,7 |
| 7. Empleo. Ocupados | 0,9 | 1,5 | 2,0 |
| 8. Desempleo (% activos) | 8,6 | 5,3 | 10,2 |
| 9. Precios. Deflactor PIB | 1,7 | 1,8 | 3,7 |
| 10. B. Pagos C/C %PIB | 0,6 | -6,2 | -5,3 |
| 11. Déficit AA Públicas | -2,6 | -4,1 | -0,1 |
| Crecimiento 2004-2005 (%) | | | |
| PIB, crecimiento real | 2004 | 2005 | |
| OCDE | 3,6 | 2,9 | |
| Estados Unidos | 4,4 | 3,3 | |
| Zona Euro | 2,0 | 1,6 | |
| España | 2,7 | 2,7 | |

(*) Aportación al aumento del PIB.

Fuente: OCDE, Perspectivas económicas, noviembre de 2004, BCE, boletín mensual, diciembre de 2004.

posibilidad de que el referéndum constitucional registre en Francia un resultado negativo (CHUNG, 2005).

En cuanto a la evolución de la economía española en 2004-2005 (FIG. 2), en 2004 destacó la expansión de la demanda interna, que creció en un 4,4% en dicho año, mientras que el saldo de las exportaciones netas detrajo punto y medio al ritmo de crecimiento del PIB en dicho año (2,7%). El crecimiento de la economía española en 2005 volvió a ser claramente superior al de la eurozona (FIG. 3).

La inversión productiva empresarial (4,9%), la inversión en construcción (4,4%) y el consumo privado (3,5%) explicaron la fortaleza citada de la demanda interna en España en 2004, circunstancia que impulsó un aumento significativo de las importaciones, que crecieron en un 9% (un 9,9% fue el aumento de las importaciones de mercancías), el doble que las exportaciones (4,5%).

En 2004 el aumento de la productividad del empleo en España se situó por debajo del aumento medio anual de 1997-2000, etapa anterior a la de desaceleración del aumento del producto y del empleo 2001-2003 (FIG. 4).

Las previsiones para 2005 indican que en este año la economía española mantendrá la

fortaleza de la demanda interna, pareciendo reforzarse la posibilidad de un crecimiento más destacado de la inversión productiva empresarial respecto del resto de la demanda interna. Dichas previsiones de crecimiento de España, en 2005, oscilan entre el 2,7% y el 2,8%, aunque de la composición del PIB derivada de la nueva serie de Contabilidad Nacional a publicar por el INE puede resultar en 2005 un crecimiento aún más próximo al 3%.

La serie revisada de la encuesta de población activa, obtenida en 2005 básicamente a partir de los nuevos factores de elevación procedentes de las previsiones de población derivadas del Censo de 2001, ha arrojado un aumento medio mayor del empleo en el período 2001-2004 según los resultados revisados. De estos últimos se deriva un crecimiento medio anual del empleo del 3,8% en el período 2001-2004, frente al 2,7% obtenido con la antigua serie para el mismo período. La diferencia de ritmo medio de aumento de las dos series de empleo obtenidas con los diferentes factores de ponderación citados se hace aún más intensa en el caso de la construcción, donde la nueva serie arroja un crecimiento medio anual del 6,9% en 2001-2004, frente al 4,7%

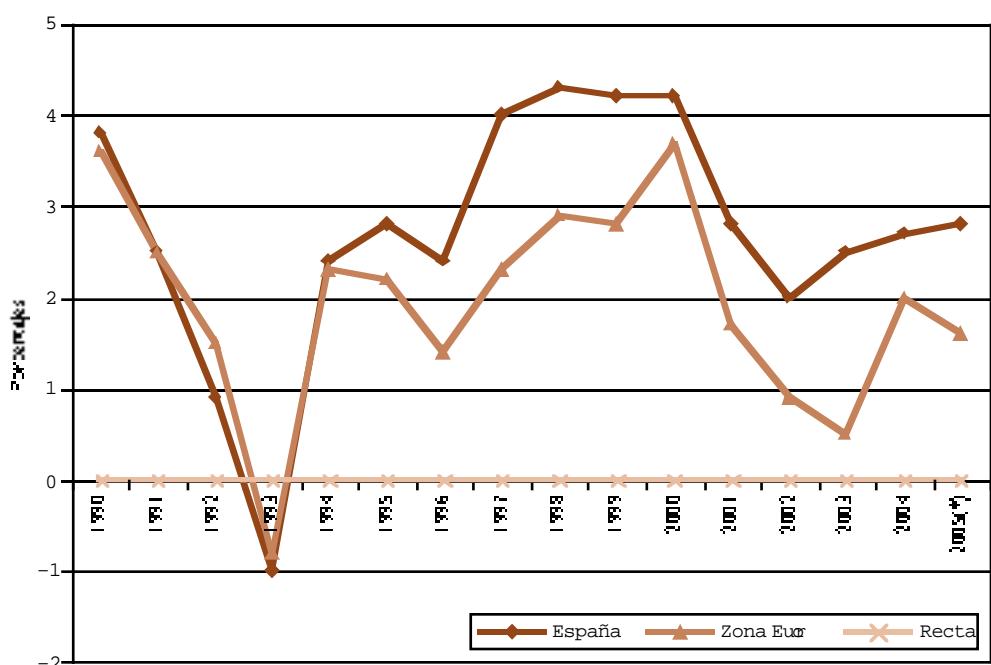


FIG. 3. PIB. Tasa reales de crecimiento. España y zona euro
(*) Previsión.

Fuente: OCDE.

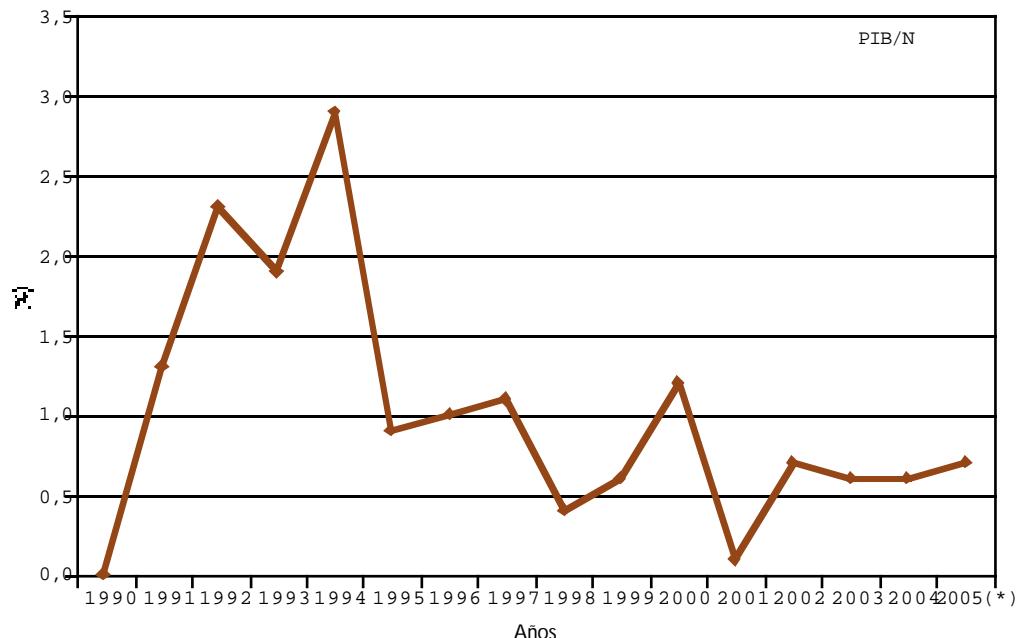


FIG. 4. Productividad del empleo. Variaciones anuales. España

(*) Estimación.

Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral.

obtenido para dicho período con la serie estadística hasta ahora disponible.

El aumento del empleo (FIG. 4.bis) en el primer trimestre de 2005 respecto del mismo período de 2004 ha sido del 5,1% con la nueva serie estadística, en el que han destacado los

importantes aumentos experimentados en la construcción (5,1%) y en los servicios (6,4%), mientras que hubo descensos en agricultura-pesca (-1,4%) y un aumento por debajo de la media en industria (2,6%). El empleo de los extranjeros aumentó en un 25,5% en el primer



FIG. 4.bis. PIB y Empleo. España. Tasas interanuales, 1990-2005

(*) Previsión.

Fuente: INE, Ministerio de Vivienda.

trimestre sobre 2004, aumento cinco veces superior al del conjunto del empleo. La participación del empleo inmigrante alcanzaba al 10,3% del total de España en el primer trimestre de 2004, siempre según la EPA.

En cuanto a los precios, en 2005 destaca la moderada aceleración registrada hasta el mes de abril en el aumento anual del Índice de Precios de Consumo, que de un aumento del 3,2%, en 2004, ha pasado a registrar una tasa interanual del 3,5%, en abril de 2005, de acuerdo con el avance efectuado por el INE acerca del comportamiento de la inflación en este último mes. En marzo de 2005 el aumento interanual en cuestión fue del 3,4%, apareciendo como más inflacionistas los componentes de bebidas-tabaco (5,4%) y transporte (6,2%). En cuanto a los grupos especiales de productos, los relativos a carburantes y combustibles (10,5%) y alimentos sin elaborar (5,6%) presentaron los aumentos más significativos, situándose el aumento de los alquileres de viviendas (4,2% en marzo de 2005) claramente por encima de la tasa global de inflación.

El fuerte aumento de las importaciones, el desvío de ahorro y de suelo urbanizado hacia la construcción residencial a costa de la

estructura productiva preexistente y el diferencial de inflación creciente de España con el resto de países industrializados explica el importante aumento registrado en 2004 y primeros meses de 2005 en el déficit corriente de balanza de pagos de la economía española respecto de 2003 (FIG. 5).

Dicho déficit corriente de 2004 superó al de 2003 en un 89%, destacando, sobre todo, la profundización registrada en 2004 en los saldos negativos de las balanzas comercial y de rentas, así como el empeoramiento de los saldos positivos de las balanzas de servicios y de transferencias. El saldo negativo de la balanza corriente ascendió al -5% del PIB, el más elevado en los últimos 25 años.

En 2005 persiste la tendencia al empeoramiento del saldo negativo de dicha magnitud, a pesar de la mejoría registrada en los ingresos por turismo. Se advierte, pues, que el mayor crecimiento relativo de España respecto del resto de la eurozona en los últimos años, especialmente en 2004-2005, está acompañado de un fuerte desequilibrio de balanza de pagos y también de una profundización del diferencial de inflación con dichos países. Conviene distinguir entre crecer mucho y crecer bien, a la vista de que

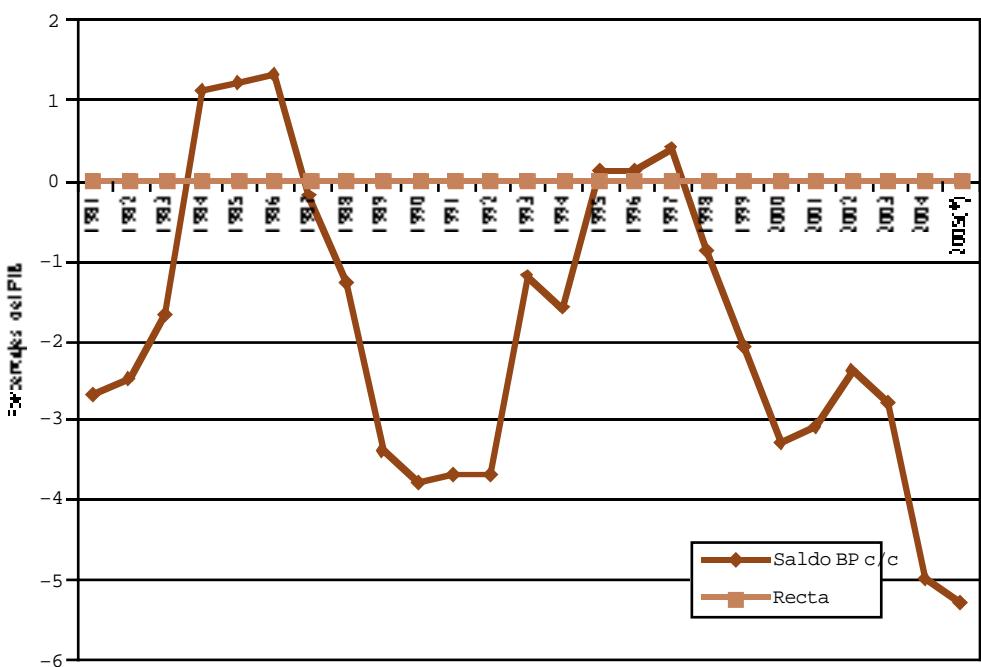


FIG. 5. España. Saldo Balanza Corriente. Porcentajes del PIB
(*) Previsión.

Fuente: OCDE.

el crecimiento económico de España parece concentrarse, por el lado de la oferta, en un número reducido de actividades, que no podrán desempeñar un papel central en el futuro de forma continuada, si la economía española va efectuar un serio esfuerzo de modernización a las duras condiciones de competitividad que la economía global plantea en 2005 (MCLEAN, 2005).

Los altos precios del petróleo, el temor a unas posibles subidas de tipos de interés y el estancamiento de las exportaciones han contribuido a empeorar las expectativas empresariales en la economía española en el transcurso del primer cuatrimestre de 2005, apareciendo, asimismo, los primeros indicios de exceso de oferta en el subsector de la construcción residencial. La contención global de costes, la consolidación de nuevos segmentos de negocio, el reforzamiento de la inversión productiva en nuevas tecnologías, el desarrollo por las comunidades autónomas de políticas de suelo urbanizable coherentes con la existencia de un tejido productivo diversificado y competitivo, son, pues, algunas de las vías a desarrollar en esta nueva prueba que se le presenta en España a la política de oferta (*Cinco Días*, 2005).

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

En 2004 se aplicó el Plan de Choque de Política de Vivienda, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de julio de 2004. Dicho Plan supuso un aumento del 63% en el total de actuaciones protegidas objeto de protección, total que pasó desde las 110.000 actuaciones incluidas en el programa 2005 del Plan 2002-2005 hasta 180.000 actuaciones fijadas como objetivo de dicho Plan.

El Real Decreto 1721/2004 (*BOE*, de 28 de julio de 2004) corrigió el contenido del Plan 2002-2005 en algunos aspectos, introduciendo nuevas actuaciones protegidas encaminadas a favorecer el acceso a la vivienda en forma de alquiler y volvió a subir el precio básico nacional de las viviendas protegidas (módulo). La Orden del Ministerio de Vivienda recogida en el *BOE*, de 16 de agosto de 2004, aumentó en 2.383 millones de euros el alcance de la financiación convenida para las actuaciones a financiar en el ejercicio de 2004 del Plan 2002-2005, lo

que supuso un aumento del 56% en el volumen total de los créditos a conceder, que se situaron así en un total de 6.650 millones de euros (1,1 billones de antiguas pesetas).

En los presupuestos generales del Estado se reforzó en un 32% la cuantía total de los subsidios de la cuota y del pago de entrada de los préstamos convenidos destinados a adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas. Se puede decir que la política de vivienda implantada en 2005 supuso un aumento del alcance de las ayudas públicas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda respecto del marco establecido por el anterior gobierno, manteniéndose la estructura básica del Plan 2002-2005.

En 2005 una Orden del Ministerio de Vivienda recogida en el *BOE*, de 8 de marzo de 2005, ha flexibilizado la ejecución de las actuaciones comprendidas en el ejercicio 2004 del Plan citado, extendiendo el plazo del mismo hasta 31 de marzo, a la vista de que los objetivos a cumplir, tras la ampliación que supuso el Plan de Choque de dicho plan plurianual, eran mayores que los inicialmente previstos. La Resolución de 7 de abril de 2005 (*BOE*, de 22 de abril de 2005) ha publicado el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 1 de abril, por el que se modificó el tipo de interés de los préstamos convenidos (entidades de crédito-Ministerio de Vivienda y Ministerio de Fomento) del Plan 2002-2005, dejándolo en el 3,07% anual (3,027 nominal).

Los tipos de interés establecidos en los Programas de años anteriores del Plan 2002-2005 fueron el 4,45% para 2002, el 3,96% para 2003 y el 3,16% para 2004, destacando el perfil decreciente de los mismos, lo que ha dado lugar a que el tipo aplicar desde abril de 2005 sea inferior en casi 1,4 puntos porcentuales al de 2002. La resolución citada (artículo 3) ha prorrogado el ejercicio 2004 del Plan 2002-2005 en 2005 hasta que se publique en el *BOE* el contenido del nuevo plan de vivienda, del que se desconoce en este momento si va a tener o no carácter plurianual.

En el Plan de dinamización de la economía del Ministerio de Economía, de 1 de marzo de 2005, se ha incluido un proyecto de ley de reformas en materia tributaria para el impulso de la productividad, en el que se prevé crear nuevas instituciones de inversión colectiva de carácter inmobiliario. Estas últimas podrán promover viviendas para destinarlas al alquiler y sólo pagarán un 1%

en lo relativo al Impuesto sobre Sociedades. Dicho Real Decreto va a modificar el régimen especial de las empresas destinadas al arrendamiento de viviendas, bonificando en un 85% la cuota de las rentas procedentes del alquiler de las viviendas citadas. Se suprimirá asimismo el tipo del 4% de IVA aplicable a las viviendas adquiridas por las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas, en línea con la modificación que se efectúa de este régimen especial en el Impuesto sobre Sociedades.

Un Acuerdo de Consejo de Ministros, de 8 de abril de 2005, autorizó al Ministerio de Vivienda a crear la Sociedad para el Alquiler, con el fin de reducir los costes de transacción en la tramitación de los contratos de alquiler y de reforzar la seguridad jurídica de los arrendadores. Se trata de fomentar el alquiler del importante parque de viviendas vacías existente en España, en las que en numerosas ocasiones el arrendador no se anima a alquilar ante la inseguridad frente al arrendatario en cuanto al cobro del alquiler y al mantenimiento de la calidad de la vivienda objeto del alquiler. La sociedad citada no se plantea tenga una duración indefinida y se constituiría con un capital social de 20 millones de euros.

El Ministerio de Vivienda tiene el propósito de firmar, en principio con las comunidades autónomas, un Acuerdo por las Políticas sobre Suelo y Ciudades cuyos objetivos serían el logro de un desarrollo urbano sostenible, la agilización de los procedimientos urbanísticos, la modificación del régimen de valoración del suelo y la movilización de los suelos públicos, especialmente con el objetivo de fomentar la construcción de un volumen mayor de viviendas protegidas. El acuerdo sería revisable anualmente en conferencias sectoriales.

En cuanto a la evolución del mercado de la vivienda protegida y la ejecución de la política de vivienda, destaca el hecho de que en 2004 se iniciaron 68.527 viviendas (-4,5% respecto de 2003) y se terminaron 55.662 (un 27,6% por encima de 2003). En el ejercicio de 2004 se han financiado 80.971 actuaciones de construcción de nuevas viviendas protegidas y de adquisición de vivienda existente. Se advierte una cierta animación de la construcción y financiación de las viviendas protegidas en 2003-2004 (FIG. 6), aunque el volumen de nuevas viviendas construidas queda todavía lejos de las necesidades derivadas de la creación de nuevos hogares en España, cuyo total se ha elevado a unos 400.000 al año tras

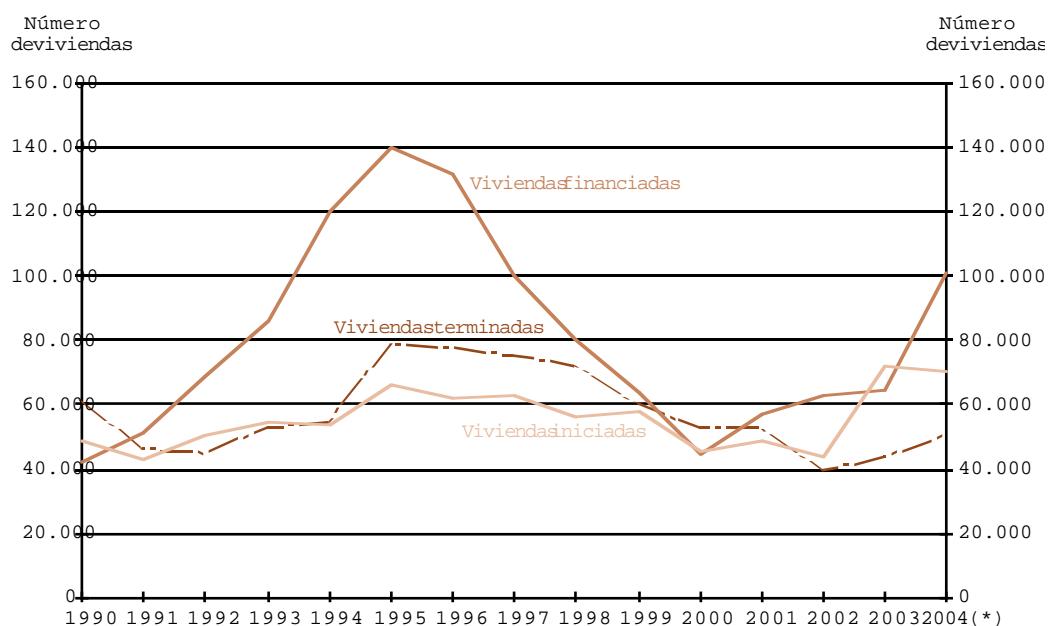


FIG. 6. Política de vivienda: viviendas financiadas, viviendas iniciadas y viviendas terminadas

Nota: las viviendas financiadas incluyen las de nueva construcción y las adquisiciones de viviendas existentes.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

la revisión de la Encuesta de Población Activa citada en el apartado anterior.

El total de actuaciones protegidas cuya financiación se autorizó en el ejercicio de 2004 (prorrogado hasta 31 de marzo de 2005, como ya se ha indicado) ascendió a 154.165, lo que supone un grado de ejecución del 85,4% del total de 180.488 actuaciones establecidas como objetivo del Plan de Choque (FIG. 7).

Las 64.899 viviendas protegidas de nueva construcción cuya construcción se ha autorizado suponen el 89,5% del objetivo correspondiente establecido en el Plan de Choque, consigiéndose un nivel mayor de cumplimiento en las nuevas viviendas protegidas destinadas a la venta que en las destinadas al alquiler.

Se superaron en el ejercicio de 2004 los objetivos previstos en el Plan citado en las

FIG. 7. Plan de Vivienda 200-2005. Ejecución

| Actuaciones autorizadas | 2002 | 2003 | 2004 | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| 1. Viviendas protegidas. Nueva construcción | 55.326 | 52.463 | 64.899 | | | |
| 1.1. Para la venta | 48.377 | 46.413 | 56.036 | | | |
| 1.2. Para el alquiler | 6.949 | 6.050 | 8.863 | | | |
| 2. Adquisición viviendas existentes | 7.739 | 12.015 | 16.072 | | | |
| 3. Rehabilitación protegida de viviendas | 37.370 | 40.413 | 52.351 | | | |
| 4. Urbanización suelo para viviendas protegidas | 19.282 | 11.571 | 17.349 | | | |
| 5. Ayudas a viviendas existentes para el alquiler | | | 277 | | | |
| 6. Subvenciones a inquilinos | | | 3.217 | | | |
| Total autorizaciones España | 119.117 | 116.062 | 154.165 | | | |
| Créditos convenidos (millones de euros) | 3.805 | 4.051 | 6.651 | | | |
| Comunidades Autónomas | 2002 | 2003 | 2004 | | | |
| Total actuaciones autorizadas | Actuaciones | % | Actuaciones | % | Actuaciones | % |
| Andalucía | 18.693 | 15,6 | 16.941 | 14,6 | 19.035 | 12,3 |
| Aragón | 6.412 | 5,4 | 10.114 | 8,7 | 7.784 | 5,0 |
| Asturias | 4.460 | 3,7 | 3.039 | 2,6 | 7.551 | 4,9 |
| Baleares | 2.566 | 2,1 | 2.595 | 2,2 | 2.993 | 1,9 |
| Canarias | 3.087 | 2,6 | 2.551 | 2,2 | 5.122 | 3,3 |
| Cantabria | 1.639 | 1,4 | 1.153 | 1,0 | 1.386 | 0,9 |
| Castilla y León | 7.397 | 6,2 | 8.027 | 6,9 | 15.318 | 9,9 |
| Castilla-La Mancha | 2.911 | 2,4 | 5.375 | 4,6 | 7.886 | 5,1 |
| Cataluña | 17.513 | 14,6 | 15.122 | 13,0 | 19.528 | 12,7 |
| Extremadura | 3.826 | 3,2 | 4.041 | 3,5 | 5.762 | 3,7 |
| Galicia | 6.457 | 5,4 | 8.180 | 7,0 | 12.185 | 7,9 |
| Madrid | 21.943 | 18,3 | 17.823 | 15,4 | 24.841 | 16,1 |
| Murcia | 2.862 | 2,4 | 2.304 | 2,0 | 2.581 | 1,7 |
| La Rioja | 2.643 | 2,2 | 4.130 | 3,6 | 3.101 | 2,0 |
| C. Valenciana | 16.889 | 14,1 | 14.640 | 12,6 | 18.819 | 12,2 |
| Ceuta | 18 | — | 24 | — | 69 | — |
| Melilla | 401 | 0,3 | 3 | — | 244 | — |
| Total | 119.117 | 100,0 | 116.062 | 100,0 | 154.165 | 100,0 |

Fuente: Ministerios de Fomento y de Vivienda, BOE.

actuaciones relativas a rehabilitación protegida de viviendas y a urbanización de suelo para viviendas protegidas. Se estuvo más lejos de los objetivos en las nuevas actuaciones introducidas en el Plan de Choque destinadas a favorecer el alquiler, especialmente en la correspondiente a las ayudas a los propietarios de viviendas dispuestos a arrendar. Sorprende el nulo desarrollo de la figura de las ayudas a los arrendatarios en la Comunidad de Madrid, en especial si se tienen en cuenta las más que notables dificultades de acceso a la vivienda en esta autonomía.

Madrid (24.841 actuaciones), Cataluña (19.528), Andalucía (19.035), Valencia (18.819), fueron las autonomías con mayor presencia en el conjunto de actuaciones protegidas autorizadas en el ejercicio de 2004, correspondiendo a Murcia (2.581) y a Cantabria (1.386) las cifras más reducidas. En cuanto a la actividad desarrollada por autonomías en materia de nuevas iniciaciones de viviendas protegidas (FIG. 8), la Comunidad de Madrid volvió a presentar la cifra absoluta más elevada de iniciaciones, creciendo en un 31,2% sobre el año anterior. Castilla-La Mancha registró en 2004 el aumento interanual más intenso (65,3%) en materia de viviendas protegidas iniciadas, correspondiendo a Aragón el descenso interanual más acusado (-48,7%).

4. EL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA, 2004-2005

Los datos disponibles acerca de la evolución del mercado inmobiliario en los primeros meses de 2004 en España no permiten obtener una idea del todo definida sobre la situación de dicho mercado (FIG. 9).

Desde el lado de la demanda, algunos indicadores han presentado un comportamiento a todas luces expansivo sobre el año precedente. Así, las hipotecas de viviendas registradas crecieron a fuerte ritmo en enero de 2005 sobre el mismo mes del pasado año, destacando el fuerte aumento interanual del empleo que han revelado tanto la encuesta de población activa en el primer trimestre del año (5,1%) como la afiliación a la Seguridad Social, en este último caso en el período enero-abril (3,6%). El aumento interanual de un 2,9% del número de hogares en el primer trimestre implicó un ritmo anual próximo a los 440.000 nuevos hogares netos en 2005.

Sin embargo, el fuerte descenso de las inversiones extranjeras en inmuebles en el primer mes de 2005 sobre 2004 (-22,7%) y la disminución de las tasaciones de inmuebles en el primer trimestre de 2005 sobre el año precedente (-5,4%), de acuerdo con la nueva información aportada por el Ministerio de

FIG. 8. Política de Vivienda Viviendas protegidas iniciadas y terminadas, por CCAA

| Comunidades Autónomas | Iniciadas | | Terminadas | |
|-----------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| | 2004 | 2004/2003(%) | 2004 | 2004/2003(%) |
| Andalucía | 11.555 | -12,8 | 11.476 | -3,7 |
| Aragón | 1.434 | -48,7 | 1.256 | (*) |
| Asturias | 887 | -2,4 | 1.209 | 5,0 |
| Baleares | 430 | -13,3 | 1.034 | 240,1 |
| Canarias | 1.237 | -50,0 | 988 | -19,3 |
| Cantabria | 345 | -37,0 | 737 | 30,0 |
| Castilla-La Mancha | 5.018 | 65,3 | 1.839 | (*) |
| Castilla y León | 3.721 | 30,5 | 1.614 | -25,7 |
| Cataluña | 6.390 | 16,4 | 5.887 | 37,7 |
| C. Valenciana | 7.195 | -16,9 | 6.953 | -23,4 |
| Extremadura | 909 | -58,3 | 1.563 | -34,8 |
| Galicia | 3.900 | -19,3 | 3.276 | 84,9 |
| C. de Madrid | 16.840 | 31,2 | 11.628 | (*) |
| Murcia | 2.051 | 1,1 | 1.613 | -6,8 |
| Navarra | 1.623 | 14,6 | 3.088 | 382,0 |
| País Vasco | 4.427 | -38,2 | 3.647 | -13,7 |
| Rioja (La) | 565 | -25,3 | 556 | -3,8 |
| España | 68.527 | -4,5 | 55.662 | 27,6 |

(*) Se trata de aumentos porcentuales superiores a los tres dígitos.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

530 Mercado inmobiliario español: señales dispares en la primera mitad de 2005

FIG. 9. Mercado inmobiliario. Principales indicadores. Tasas de variación interanual (%)

| | 2003/2002 | 2004/2003 | 2005/2004 | Último dato |
|---|-----------|-----------|-----------|-------------|
| Demanda | | | | |
| 1. Hipotecas Urbanas Registradas | | | | |
| 1.1. Número total | 9,1 | 17,6 | 11,9 | Ene.-05 |
| 1.2. Viviendas | 8,4 | 11,3 | 11,8 | |
| 1.3. Solares | 8,3 | -2,4 | 5,8 | |
| 1.4. Otras urbanas | 11,8 | 43,8 | 13,1 | |
| 2. Hogares (IV/IV) | 3,0 | 2,8 | 2,9 | 2005.I |
| 3. Empleo. Total | | | | |
| 3.1. Empleo, CNT, Puestos de Trabajo | 1,9 | 2,1 | | |
| 3.2. Empleo Seguridad Social | 3,0 | 2,8 | 3,6 | Abr.-05 |
| 4. Inversión Extranjera en Inmuebles Precios corrientes | 18,8 | -5,3 | -22,7 | Ene.-05 |
| Oferta | | | | |
| 5. Proyectos CC Arquitectos (*) | | | | |
| 5.1. Total viviendas | 6,7 | 11,2 | | |
| 5.2. VPO | 20,6 | -4,4 | | |
| 5.3. Viviendas libres | 5,5 | 12,7 | | |
| 6. Visados obra nueva Colegio de Aparejadores | | | | |
| 6.1. Obra Nueva | 21,4 | 8,0 | 7,5 | Feb.-05 |
| 6.2. Certificados fin de obra. Viviendas | 7,1 | 8,1 | 2,9 | |
| 7. Licencias municipales de obras | | | | |
| 7.1. Viviendas a construir | 15,1 | 11,2 | | Nov.-05 |
| 7.2. Superficie a construir (vvdas) | 14,6 | 12,2 | | |
| 8. Viviendas Iniciadas. Total | 14,6 | 4,3 | | Sep.-04 |
| 8.1. Viviendas libres. | 10,3 | 5,4 | | Sep.-04 |
| 8.2. Viviendas protegidas | 62,9 | -4,5 | | Dic.-04 |
| 9. Viviendas terminadas | -2,6 | 9,8 | | Sep.-04 |
| 10. Consumo aparente de cemento | 4,7 | 3,6 | 1,9 | Mar.-05 |
| Encuesta construcción | | | | |
| 11. Valor trabajos realizados (deflactado) | | | | |
| 11.1. Total construcción | 3,9 | 2,2 | | |
| 11.2. Edificación | 4,3 | 2,5 | | |
| 11.3. No edificación | 2,4 | 0,8 | | |
| 12. Contratación, deflactada. Construcción | 10,3 | 7,9 | | |
| 13. Empleo construcción | | | | |
| 13.1. Puestos de trabajo. Construcción | 3,7 | 3,9 | | |
| 13.2. Afiliados a la Seguridad Social. Construcción | 4,3 | 5,0 | 5,0 | Mar.-05 |
| Precios | | | | |
| 14. Precios viviendas y alquileres (IV/IV) | | | | |
| 14.1. Precio viviendas tasadas. MOFO | 17,6 | 17,4 | 15,7 | 2005.I |
| 14.2. Precios viviendas nuevas. Tinsa | 18,5 | 17,0 | | |
| 14.3. Precios Vvdas. nuevas capitales(ST) | 15,8 | 12,5 | | |
| 14.4. Alquileres. IPC (D/D) | 4,3 | 4,1 | 4,2 | Mar.-05 |
| 15. Índice del coste de la construcción | 2,2 | 5,1 | 6,8 | Feb.-05 |
| 15.1. Costes laborales | 4,4 | 3,5 | 3,1 | |
| 15.2. Consumos intermedios | 0,8 | 5,7 | 9,9 | |

(*) 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.

Vivienda, apuntaría hacia un menor dinamismo en las ventas de viviendas en los primeros meses de 2005. Esta evolución sería coherente con la moderada desaceleración aparecida en los aumentos interanuales de los precios de las viviendas (15,7% fue el crecimiento interanual de los precios de las viviendas libres en el primer trimestre de 2005).

El importante aumento interanual de los visados de dirección de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos en enero-febrero (7,5% sobre 2004) y el empuje del empleo en la construcción según la Encuesta de Población Activa no apuntan precisamente hacia un freno de la oferta, por lo que podría decirse que en el primer cuatrimestre de 2005 predominan los indicadores que todavía señalan que persiste el tono expansivo en el mercado inmobiliario en España, aunque es evidente que han aparecido diferencias significativas entre los diferentes mercados territoriales.

En 2005 todo apunta a que el PIB y el empleo total de la economía volverán a crecer significativamente por debajo de los ritmos correspondientes al sector de la construcción, aunque la diferencia puede reducirse algo, en la medida que la inversión en capital productivo mantenga la fortaleza que apuntó en 2004 (FIGS. 10 y 10.bis). La estadística de licencias municipales de obras (FIG. 11) se situó en 2004 en un nivel de casi 540.000 viviendas a iniciar al año, que es un auténtico «record» en el caso de dicha estadística, al que corresponde un volumen de construcción equivalente a 89 millones de metros cuadrados de nuevas viviendas.

Como se ha indicado anteriormente, los visados de dirección de obra de los Colegios de Aparejadores crecieron en un 7,5% en enero-febrero de 2005 sobre el mismo periodo de 2004 (739.000 iniciaciones de viviendas es el ritmo anual), por encima de la importante demanda que implica el ritmo anual de creación de empleos del primer trimestre de 2005 (440.000 nuevos hogares netos) (FIG. 12). El ritmo anual de viviendas terminadas debió aproximarse, en 2004, a las 600.000 (FIG. 13), lo que implica la presencia en el mercado de una adición sustancial a la oferta de nuevas viviendas, equivalente al 2,7% del parque existente de viviendas en España. Las certificaciones de fin de obra procedentes, asimismo, de los Colegios de Aparejadores (FIG. 14) crecieron en enero-febrero de 2005

en un 2,9%, lo que implica un ritmo anual en 2005 superior a las 510.000, otro «record» anual en el caso de dicho indicador.

Los precios de las viviendas libres aumentaron en el primer trimestre de 2005 en un 15,7% sobre el mismo periodo de 2004 (FIGS. 15 y 16), lo que ha supuesto una desaceleración sobre el 17,4% de aumento correspondiente al año anterior. Las metodologías empleadas en los cálculos subyacentes a las estimaciones de los precios de las viviendas en 2004 y 2005 no son idénticas, por lo que no puede precisarse el alcance real de la desaceleración en cuestión, que resulta más moderada de aplicarse a la serie estadística anterior a 2004 los coeficientes de enlace estimados en el Ministerio de Vivienda. El aumento citado del 15,7%, en 2005, fue algo superior en las viviendas con más de dos años de antigüedad, correspondiendo a la autonomía de Castilla-La Mancha el aumento interanual más intenso (23,6%) en el primer trimestre de 2005, seguida por las de Valencia (18,9%) y Andalucía (18,3%), mientras que los aumentos menos acusados fueron los de Asturias (9,8%) y Cantabria (11%).

La información estadística aportada en abril de 2005 por el Ministerio de Vivienda sobre los precios de las viviendas en el primer trimestre de este año incluye, asimismo, a las provincias, lo que implica un aumento sustancial de la cobertura de la citada estadística. La provincia de Madrid (2.617,4 euros/m²) presentó los precios medios más elevados en el primer trimestre de 2005 en cuanto a viviendas libres, seguida por las de Guipúzcoa (2.492,9), Vizcaya (2.445,1) y Álava (2.351,9). Destaca el más bajo nivel provincial de Jaén (799,5 euros/m²), muy lejos del nivel de los precios en la provincia andaluza con niveles medios más altos, que es la de Sevilla (1.909,2). Los precios de las viviendas son más elevados en las capitales, un 36,7% en las viviendas libres de nueva construcción y un 27,9% en las viviendas libres usadas, destacando, asimismo, el hecho de que en materia de precios de venta de las viviendas libres de nueva construcción es San Sebastián (3.780,9), la capital española con los precios más elevados, por encima de Madrid (3.632,4) y Barcelona (3.671,7).

El análisis de la coyuntura inmobiliaria sigue adoleciendo en España de una notable

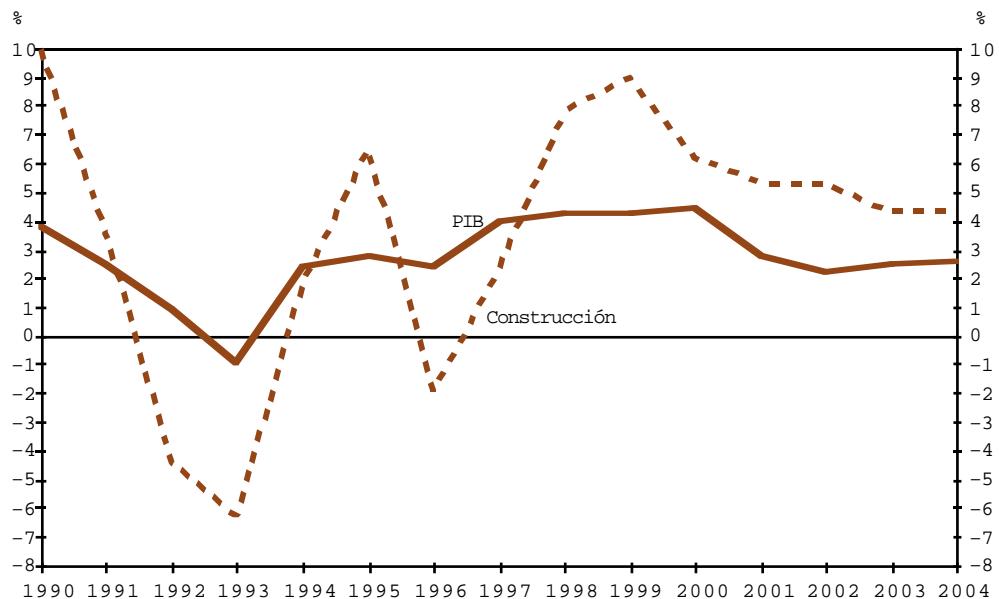


FIG. 10. Economía Española. PIB y Construcción Crecimientos interanuales, a precios constantes

Fuente: INE.

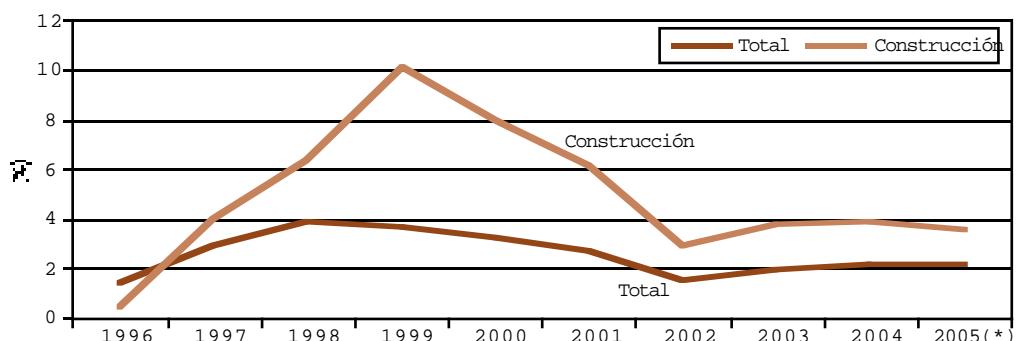


FIG. 10.bis. Empleo. España. Total y Construcción. Tasas interanuales

(*) Previsión.

Fuente: INE, C. Nacional.

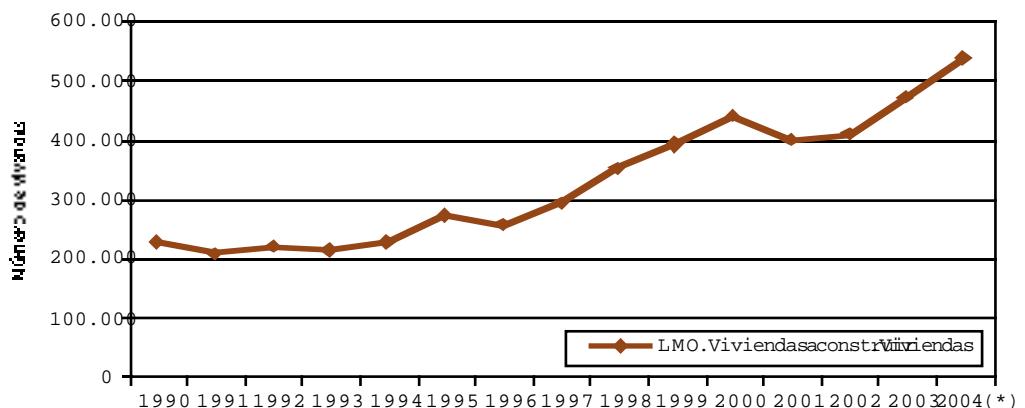


FIG. 11. Viviendas a construir, según las licencias municipales de obras (LMO). Totales anuales

(*) 2004 se ha estimado con datos hasta septiembre.

Fuente: Ministerio de Fomento.

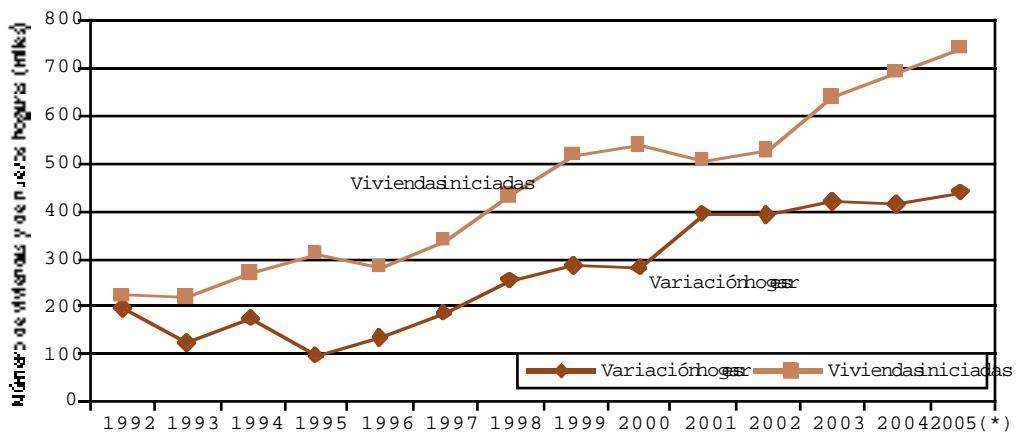


FIG. 12. Viviendas Iniciadas y Variación de Hogares. Totales anuales

(*) Previsión. Serie de hogares procede nueva EPA.

Fuente: INE y Colegio de Arquitectos Técnicos.

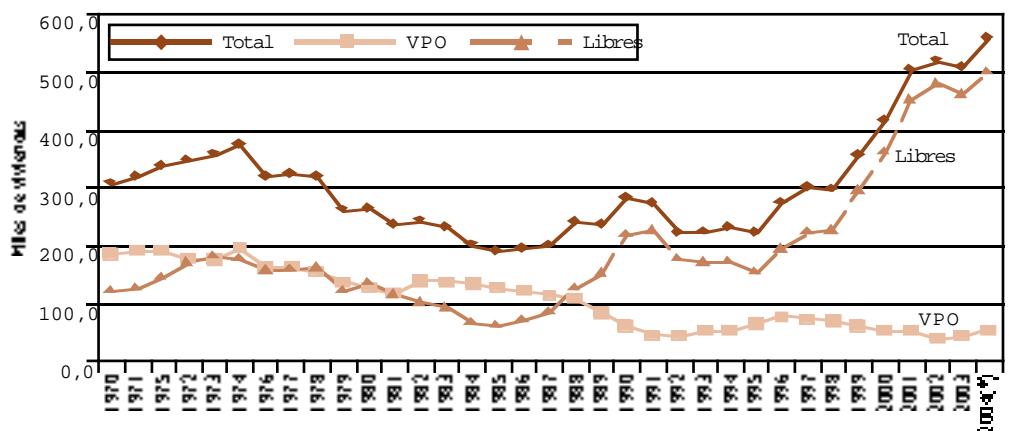


FIG. 13. Viviendas Terminadas. Totales anuales, 1970-2004

(*) Previsión 2004 con datos hasta septiembre para las viviendas libres y definitivo para las VPO.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

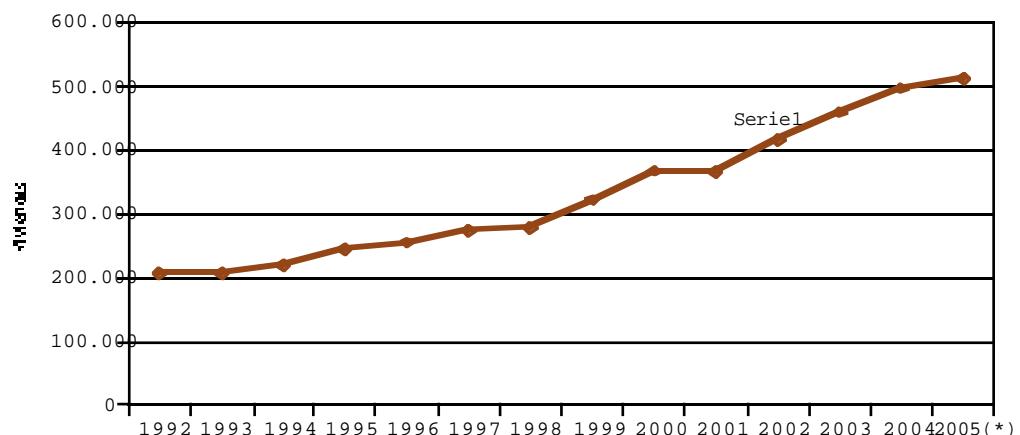


FIG. 14. Certificaciones Fin Obra (aparejadores). Totales anuales

(*) Previsión, con datos hasta febrero.

Fuente: Colegios Arquitectos Técnicos, Ministerio de Fomento.

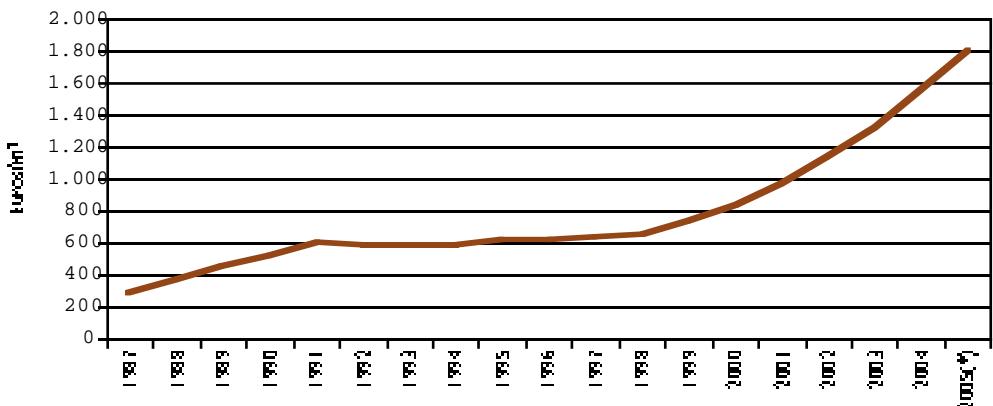


FIG. 15. Precios de las viviendas. Medias anuales. Series enlazadas con nueva estimación del Ministerio de Vivienda

(*) Previsión.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

FIG. 16. precios de las viviendas libres (*) España. Comunidades Autónomas euros/m² primer trimestre de 2005

| Comunidades Autónomas | Precios | Crecimientos | Crecimiento acumulado |
|------------------------|----------------------|---------------|-----------------------|
| | euros/m ² | 2005/2004(**) | 1995/1997(***) |
| 1. C. de Madrid | 2.617,4 | 13,8 | 169,8 |
| 2. País Vasco | 2.444,6 | 14,7 | 194,6 |
| 3. Cataluña | 1.925,5 | 15,5 | 168,7 |
| 4. Baleares | 1.890,2 | 12,8 | 227,2 |
| ESPAÑA | 1.684,7 | 15,7 | 177,4 |
| 5. Cantabria | 1.623,3 | 11,0 | 155,6 |
| 6. Navarra | 1.531,4 | 12,4 | 131,7 |
| 7. Canarias | 1.526,5 | 11,1 | 160,5 |
| 8. Aragón | 1.493,8 | 13,8 | 208,0 |
| 9. Asturias | 1.424,1 | 9,8 | 148,2 |
| 10. La Rioja | 1.398,1 | 15,0 | 145,9 |
| 11. Andalucía | 1.391,2 | 18,3 | 190,4 |
| 12. C.Valenciana | 1.349,8 | 18,9 | 210,4 |
| 13. Murcia | 1.241,8 | 16,9 | 241,6 |
| 14. Castilla y León | 1.228,8 | 15,1 | 124,0 |
| 15. Galicia | 1.143,9 | 14,0 | 124,0 |
| 16. Castilla-La Mancha | 1.180,7 | 23,6 | 197,1 |
| 17. Extremadura | 836,3 | 15,7 | 139,2 |

(*) Nuevas y de segunda mano.

(**) Primer trimestre de 2005 sobre el mismo período de 2004.

(***) Media de 2005 sobre media de 1997, supuesto que en 2005 se creciera al ritmo interanual del primer trimestre.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

carenza de estadísticas de demanda de viviendas. En este sentido se están dando algunos avances positivos, aunque aun resultan insuficientes. Así, se dispone de datos mensuales de transacciones de viviendas en España procedentes del Consejo Superior del Notariado, cuyo total ascendió a algo más de 857.000, en 2004, destacando en dicha serie (FIG. 17) el que las transmisiones de viviendas legalizadas en España por los

notarios crecieron a un ritmo anual del 4,5% en el segundo semestre de 2004 sobre el período inmediatamente precedente, lo que subraya la fortaleza de la demanda de vivienda a lo largo de 2004.

El Ministerio de Vivienda ha publicado las cifras absolutas de tasaciones de viviendas, correspondientes a las entidades tasadoras integradas en Atasa (más del 75% del total de tasaciones realizadas en España). El total de

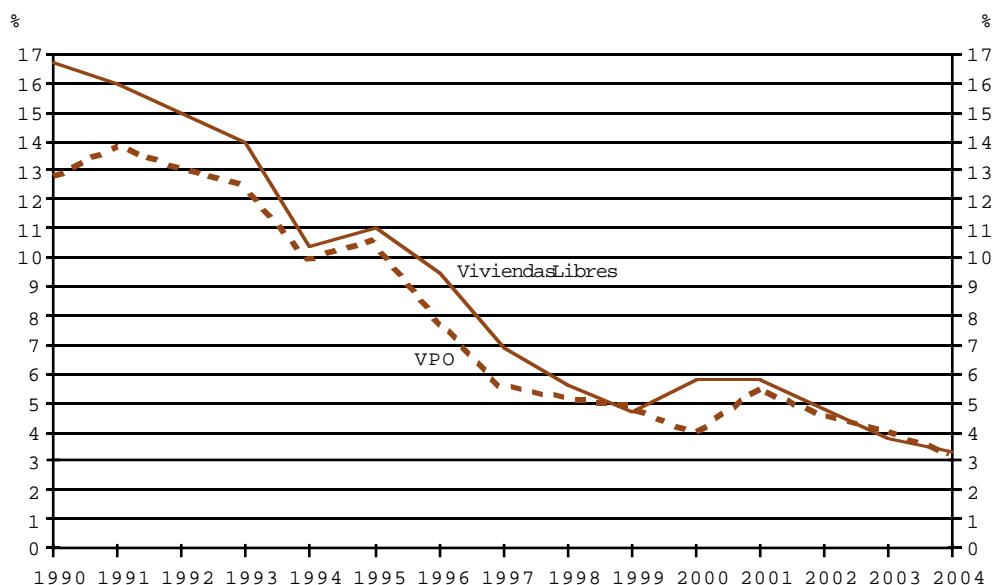


FIG. 17. Tipos de interés de los créditos-vivienda Viviendas libres y VPO

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 Ministerio de Fomento.

tasaciones del primer trimestre de 2005, 214.616 (FIG. 18) implica un descenso del -5,4% sobre el total correspondiente al mismo período de 2004. Destacó en el primer trimestre de 2005 la disparidad registrada

FIG. 18. Tasaciones de viviendas 2005. Primer trimestre

| Comunidades Autónomas | 2005 1.º trimestre | Crecimientos 2005/2004 (*) |
|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Andalucía | 43.111 | -0,7 |
| Aragón | 4.991 | -16,2 |
| Asturias | 3.460 | -5,0 |
| Baleares | 4.987 | -2,1 |
| Canarias | 12.014 | 11,4 |
| Cantabria | 2.364 | -14,1 |
| Castilla y León | 9.842 | 7,3 |
| Castilla-La Mancha | 8.524 | -7,1 |
| Cataluña | 40.140 | 0,3 |
| Comunidad Valenciana | 26.238 | -22,3 |
| Extremadura | 3.825 | -3,6 |
| Galicia | 6.559 | -7,5 |
| Madrid | 31.581 | -4,4 |
| Murcia | 7.158 | -16,1 |
| Navarra | 1.988 | 10,6 |
| País Vasco | 5.989 | -14,0 |
| Rioja (La) | 1.467 | 7,8 |
| Ceuta | 188 | -13,2 |
| Melilla | 186 | -13,0 |
| España | 214.616 | -5,4 |

(*) Primer trimestre de 2005 Porcentajes sobre el mismo período de 2004.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

entre el fuerte aumento interanual de las tasaciones registradas en Canarias (11,4%) y los importantes retrocesos experimentados por dicha magnitud en la autonomías de Valencia (-22,3%) y Aragón (-16,2%). En todo caso, la escasa experiencia disponible sobre la estadística en cuestión y el que las tasaciones no se correspondan necesariamente con ventas efectivas de viviendas obliga a manejar el dato citado con todo tipo de precauciones.

5. FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA

En los primeros meses de 2005 el ritmo y las condiciones de financiación a la vivienda han mantenido el tono expansivo de 2004. En el primer trimestre el tipo de interés medio de los préstamos-vivienda fue el 3,34% TAE, menos de una décima por debajo de la media del mismo trimestre de 2004 (FIG. 19).

Dicha evolución ha supuesto que por un crédito de la misma cuantía la cuota a pagar, a 25 años, ha sido, en 2005, inferior a la de 2004 en un -0,8%. En 2004-2005 los tipos de interés medios mensuales citados han evolucionado de forma irregular dentro de un intervalo comprendido entre el 3,25% y el 3,50%, de forma paralela al euríbor a un año, cuyo intervalo de evolución ha sido del 2,20-

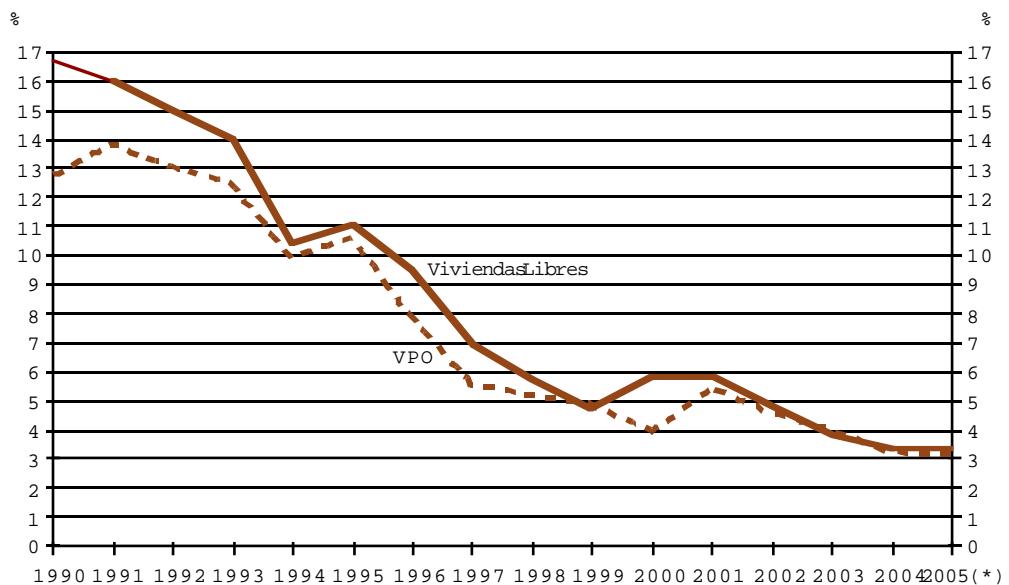


FIG. 19. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Viviendas libres y VPO

Nota: El dato relativo a los créditos para viviendas libres se refiere a la media de cada año. TAE en todos los casos.
(*) Para los tipos de interés de mercado el dato de 2005 es la media de enero-marzo de 2005.

Fuente: Banco de España y BOE.

2,50%, evolución que refleja un ajustado margen de los tipos de interés de los préstamos citados respecto del coste del dinero en los mercados mayoristas.

El crecimiento interanual del saldo vivo crédito inmobiliario frente a las entidades de

crédito en diciembre de 2004 fue del 27,1%, superior al 23,3% de 2003. Dentro de los tres componentes básicos de dicha magnitud (constructor, comprador y promotor) (FIGS. 20 y 21), el mayor aumento interanual de 2004 correspondió a los «Servicios

FIG. 20. Crédito al subsector inmobiliario Saldos a 31 de diciembre (millones de euros)

| | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 | 2004 |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. Hogares. Adquisición y rehabilitación de viviendas (incluye los créditos titulizados) | 67.583 | 105.309 | 184.578 | 304.751 | 376.615 |
| 2. Construcción edificios | 14.001 | 15.469 | 29.612 | 46.299 | 56.897 |
| 3. Instalación y acabado de edificios | 2.210 | 2.969 | 4.261 | 7.532 | 9.135 |
| 4. Servicios. Actividades inmobiliarias | 12.457 | 17.549 | 35.387 | 79.792 | 114.382 |
| 5. Créditos M. Inmobiliario (1 a 4) | 96.251 | 141.296 | 253.838 | 438.374 | 557.029 |
| 6. Crédito a otros sectores residentes (OSR) | 273.022 | 354.346 | 559.407 | 802.213 | 945.697 |
| 7. Fondos de titulización. Total | | | 10.345 | 56.280 | 79.866 |
| 8. Crédito a OSR, incluidos los titulizados | | | 569.752 | 858.493 | 1.025.563 |
| 9. Participación del crédito inmobiliario sobre el crédito OSR (5/8*100) (incluidos los créditos titulizados) | 35,3 | 39,9 | 44,6 | 51,1 | 54,3 |
| 10. Ritmo anual de aumento del crédito inmobiliario (%) | — | 18,4 | 23,3 | 23,3 | 27,1 |
| 12. Crédito Inmobiliario/PIB | 23,6 | 28,4 | 43,4 | 58,9 | 69,7 |

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

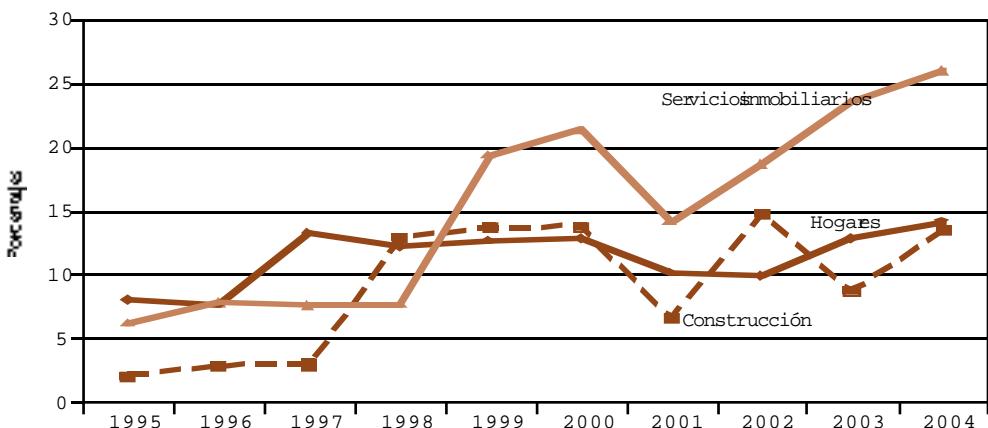


FIG. 21. Crédito Inmobiliario. Hogares, construcción y servicios inmobiliarios. Tasas anuales de crecimiento

Fuente: Banco de España.

Inmobiliarios», que incluye los préstamos a promotor, cuyo aumento fue del 43,3%, cuatro puntos superior al crecimiento del año anterior. Los préstamos a promotor suponían al comienzo de la etapa de auge inmobiliario (cuarto trimestre de 1997) el 12,4% del total de préstamos inmobiliarios, mientras que dicha cuota era del 20,5% en el mismo período de 2004. En febrero de 2005 la tasa interanual de los préstamos a comprador, incluidos los titulizados, se había acelerado desde el 23,6% de diciembre de 2004 hasta el 24%. Los créditos titulizados suponían el

10,8% del total en de préstamos-vivienda a comprador a 28 de febrero de 2005.

En cuanto a la evolución del flujo de nuevas operaciones de créditos a comprador de vivienda, en enero-febrero de 2005, el total de nuevos créditos formalizados ascendió a 19.771 millones de euros (FIG. 22), un 18,5% más que en el mismo período de 2004. El saldo vivo de los préstamos a comprador de vivienda (esta magnitud no incluye los titulizados) aumentó en un 22,2% en febrero de 2005 sobre la misma fecha de 2004, correspondiendo a las cajas de ahorros un

FIG. 22. Créditos a hogares para compra de vivienda. Tipos de interés (*) y volúmenes

| | 2003 | 2004 | 2005 (enero-febrero) |
|---|-------------------|-------------------|-------------------------|
| 1. Nuevas operaciones | | | |
| 1.1. TAE sin comisiones | 3,61 | 3,24 | 3,27 |
| 1.2. TAE | 3,75 | 3,41 | 3,44 |
| 1.3. Millones euros | 103.196 | 122.552 | 19.771(**) |
| 1.4. Con actualización anual (% del total) | 79% | 88,7% | 93,2% |
| 1.5. Variación anual | | 18,8% | 18,5% |
| 2. Saldo vivo (***) | 31.12.2003 | 31.12.2004 | 28.2.2005 |
| 2.1. TAE sin comisiones | 3,88 | 3,47 | 3,44 |
| 2.2. Millones de euros | 277.170 | 335.243 | 347.240 |
| 2.3. Variación interanual del saldo vivo. Total | | 21,0% | 22,2% |
| Bancos | | 21,4% | 22,2% |
| Cajas de Ahorros | | 19,2% | 23,4% |

(*) Tipos medios ponderados, en porcentaje.

(**) Enero y febrero de 2005.

(***) Valores a fin de mes.

Fuente: Banco de España.

crecimiento del 23,4% en el mismo período de tiempo. El tipo de interés medio TAE de dichas formalizaciones fue del 3,44%, por debajo del 3,52% correspondiente al mismo período de 2004.

Unos tipos de interés aún más reducidos que los de 2004, un ritmo acelerado de aumento de los saldos crediticios y un persistente mayor aumento del crédito a promotor sobre el crédito a comprador fueron los rasgos dominantes de la evolución de la financiación a la vivienda en España en el transcurso del primer cuatrimestre de 2005. Dicha evolución revela, pues, que la financiación en cuestión está manteniendo en 2005 el carácter expansivo de los años anteriores, a la vez que las nuevas operaciones se han ido formalizando a plazos más largos, con una creciente hegemonía de los préstamos a tipo variable con actualización anual de las condiciones de tipo de interés de los mismos.

6. ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA

En 2004 el importante aumento de los precios de venta de las viviendas (17,3% fue la variación medial anual sobre el año anterior) compensó las mejorías producidas en la accesibilidad a la vivienda derivadas tanto del incremento de las rentas salariales (2,8%) como del descenso en la cuota de los préstamos a la vivienda a 25 años asociadas con el moderado retroceso de los tipos de interés en dicho año (-3,5%). El esfuerzo de acceso creció desde el 32,6% de 2004 al 35,8% de la renta familiar monosalarial en 2005 (FIG. 23).

Se ha empleado para este cálculo la serie histórica 1990-2004 revisada de precios de venta de las viviendas, tras la publicación por el Ministerio de Vivienda de los nuevos valores de dichos precios en 2004 y primer trimestre de 2005.

En 2005, bajo los supuestos

FIG. 23. 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) | Esfuerzo bruto ^(***) 25 años |
|---------|--|--|---------------------------------------|--|---|--|
| 1990 | 46.602 | 10.217 | 15,56 | 4,56 | 59,2 | |
| 1991 | 53.280 | 10.989 | 14,97 | 4,85 | 60,9 | |
| 1992 | 52.560 | 11.817 | 14,08 | 4,45 | 53,3 | |
| 1993 | 52.353 | 12.569 | 13,17 | 4,16 | 47,2 | |
| 1994 | 52.772 | 13.166 | 9,95 | 4,01 | 37,0 | |
| 1995 | 54.549 | 13.761 | 10,52 | 3,96 | 38,1 | |
| 1996 | 55.566 | 14.376 | 9,06 | 3,87 | 33,5 | |
| 1997 | 56.448 | 14.871 | 6,70 | 3,80 | 27,5 | 25,1 |
| 1998 | 58.806 | 15.211 | 5,51 | 3,87 | 25,5 | 22,6 |
| 1999 | 65.304 | 15.559 | 4,62 | 4,20 | 25,7 | 22,7 |
| 2000 | 74.781 | 15.917 | 5,62 | 4,70 | 31,1 | 27,9 |
| 2001 | 86.436 | 16.469 | 5,61 | 5,25 | 34,8 | 31,2 |
| 2002 | 100.859 | 17.104 | 4,69 | 5,90 | 36,3 | 32,1 |
| 2003 | 118.539 | 17.760 | 3,64 | 6,67 | 37,5 | 32,6 |
| 2004 | 139.041 | 18.252 | 3,30 | 7,62 | 41,7 | 35,8 |
| 2005(P) | 160.866 | 18.708 | 3,30 | 8,60 | 47,1 | 40,4 |

(*) Vivienda de 90 metros cuadrados 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. Se supone que los tipos de interés medios no cambian, que los precios medios de las viviendas suben un 10% y que los salarios crecen en un 2,5%.

Fuente: Estimaciones propias, INE, Ministerio de Vivienda y Banco de España.

correspondientes a un crecimiento de los precios medios de la vivienda del 15%, unos tipos de interés similares en promedio a los del año anterior (3,30% nominales), un plazo medio de 25 años en los préstamos-vivienda y un aumento del 2,5% en las rentas salariales, el esfuerzo de acceso crecería desde el 35,8% de la renta familiar hasta el 40,4%. Dicho esfuerzo de acceso sería significativamente más elevado en el caso de que el plazo de los préstamos fuese de 20 años (47,1%).

En cuanto a la distribución territorial del esfuerzo de acceso, según autonomías, en el último trimestre de 2004 dicho esfuerzo medio, que fue del 34,7% de los ingresos familiares en el conjunto de España en dicho período, osciló entre el extremo máximo del 45,3% de dichos ingresos en el caso de la Comunidad de Madrid y el 43,9% del País Vasco, por una parte, y el 21,5% de Extremadura y el 26,7% de Navarra, en el lado de las autonomías con menor esfuerzo de acceso (FIG. 24).

Como puede apreciarse en los datos hasta aquí comentados, el aumento del

plazo medio de los préstamos a la vivienda hasta 25 años en la etapa de auge inmobiliario 1998-2005 ha supuesto un crecimiento considerable de la potencialidad de acceso a la vivienda para los hogares con los mismos ingresos. Dicha mayor potencialidad, que contribuyó a reforzar sustancialmente la demanda de vivienda entre 1998 y 2001, ha impulsado después de forma manifiesta los fuertes aumentos de los precios de venta.

Las óptimas condiciones de financiación, visibles tanto en los bajos tipos de interés de los préstamos, situados por debajo de la tasa de inflación, como en unos plazos medios que se sitúan alrededor de los 25 años, unidas al aumento sustancial que en el ritmo de creación de nuevos hogares ha ocasionado la inmigración, aparecen una vez más como las variables fundamentales que explican el persistente proceso de alza de los precios del inmobiliario residencial después de 1997 en España, proceso que va a continuar en 2005, a la vista del carácter expansivo que volverá a registrar la política monetaria en este año.

FIG. 24. Accesibilidad Vivienda. Comunidades Autónomas. Tercer trimestre 2004

| Comunidad Autónoma | Precio vivienda euros | Renta familiar anual (euros) | Tipo de interés (%) nominal | Relación Precio/Renta familiar | Renta familiar (%) de acceso |
|--------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| 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.

BIBLIOGRAFÍA

- CHUNG, J. (2005): «Eurozone in Low-Yield Swamp», *Financial Times*, 29 de abril.
- CINCO DÍAS (2005): «Las empresas frenan su optimismo», *Resultados del Barómetro Empresarial Cinco Días-Metroscopía*, 4 de mayo.
- FMI (2005): *World Economic Outlook*, marzo.
- OCDE (2004): *Economic Outlook*, diciembre.
- RENWICK MCLEAN (2005): «Can Spain sustain economic success?», *International Herald Tribune*, 1 de abril.
- THE ECONOMIST (2005): «The american economy. Wise men at ease», 4 de mayo.



Internacional



Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willem KORTHALS ALTES

Universidad Técnica de Delft

(I) PEQUEÑA HISTORIA DEL URBANISMO DE LOS PAÍSES BAJOS

Ley de la Vivienda de 1901

Como en otros muchos países europeos, la historia del Urbanismo contemporáneo en los Países Bajos está ligada a la intervención pública en el mundo de la vivienda. A lo largo del siglo XIX, la pésima situación sanitaria en las ciudades y la escasez de viviendas había llevado primero a muchos Ayuntamientos y luego al gobierno central a intervenir en el mercado de la vivienda y, por ende, en los desarrollos urbanísticos que la albergaban. Despues de algunos intentos fallidos de intervención, en los que por ejemplo ordenanzas municipales de vivienda fueron anuladas por los tribunales, el gobierno central aprobó en 1901 la Ley de la Vivienda (*Woningwet*). Con esta ley se inició una regulación homogénea y de ámbito nacional del urbanismo en este país.

La Ley de la Vivienda de 1901 y sus modificaciones posteriores en 1921 y 1931 establecía la obligatoriedad para los municipios grandes que crecieran mucho de aprobar un Plan de Ensanche (*Uitbreidingsplan*) para todos los nuevos desarrollos urbanísticos. Cuando una solicitud de licencia de edificación no cumpliese con lo establecido en este Plan de Ensanche, el Ayuntamiento estaba facultado para denegarla. Se trataba pues de un auténtico plan de usos del suelo con carácter jurídico vinculante para el propietario del suelo. La ley introdujo, además, el Plan de Ensanche Global (*Uitbreidingsplan in hoofdzaak*), aprobado por el Ayuntamiento, y el Plan Regional (*Streekplan*), aprobado por el gobierno provincial. Debido a lo dificultoso del proceso de aprobación, que exigía el acuerdo de todos los municipios, hasta la Segunda Guerra Mundial sólo se aprobó un Plan Regional.

Inicialmente, el Plan de Ensanche recogía

sólo los aspectos físico-urbanísticos del diseño de la trama urbana: calles, canales, infraestructuras, alineación de la edificación, etc. Previamente a su redacción habían de realizarse los estudios necesarios. Los Ayuntamientos encargaron a arquitectos e ingenieros la redacción de estos planes. Cuando estos equipos de redacción sumaron a los aspectos técnicos otros económicos, sociales y de tráfico viario, nació un urbanismo integral e innovador. Buenos ejemplos son el plan de Berlage en Ámsterdam Sur, aprobado por el Ayuntamiento en 1917 (ver plano), y el Plan de Ensanche General (*Algemeen Uitbreidingsplan*) de Ámsterdam, aprobado por el Ayuntamiento de la capital de Holanda en 1934 y que entró en vigor en 1939 (ver plano). En este Plan de Ensanche General se diseñaron las llamadas Ciudades Jardín del Oeste (*Westelijke Tuinsteden*), construidas después de la Segunda Guerra Mundial al Oeste del centro histórico de Ámsterdam.

Ordenación territorial de ámbito nacional

Durante los años treinta del siglo XX se hizo audible en ámbitos profesionales y gubernamentales la necesidad de corolar con un Planeamiento de ámbito nacional el sistema de planeamiento local y provincial introducidos por la Ley de la Vivienda. En 1940, poco antes de la ocupación alemana, la Comisión Estatal Frederiks defendió en sus conclusiones la necesidad de un plan nacional de ordenación del territorio y de la creación de una agencia nacional encargada de su elaboración. Aunque obviamente la necesidad de un Planeamiento estatal venía motivada por las necesidades concretas de coordinación de los crecimientos urbanísticos locales y regionales, esta corriente estaba en buena medida inspirada en la idea misma de compleción del sistema de planeamiento. Andreas Faludi, quizás el urbanista más renombrado del país, dijo en alguna ocasión,



Plan Amsterdam Sur, de Berlage, 1917

refiriéndose a este período: «Planning is like pregnancy, you can't have a little of it».

Durante la ocupación alemana (mayo 1940-mayo 1945), las autoridades nazis en los Países Bajos introdujeron las recomendaciones que la Comisión Estatal Frederiks había hecho justo antes de la guerra. Tras la liberación y el final de la guerra el nuevo gobierno decidió mantener estas novedades, quizás porque encajaban muy bien dentro de la tarea de reconstrucción nacional. La legislación producida durante este período de reconstrucción supuso el inicio del divorcio entre el Urbanismo y la Ley de la Vivienda. En los años cincuenta se aprobaron leyes provisionales de urbanismo y ordenación del territorio que incluían la figura del Plan Nacional. Por aquel entonces aumentaba la preocupación por las consecuencias que conllevaría lo que se esperaba sería un proceso intenso de industrialización. El temor era que se desequilibrase en el futuro el crecimiento urbanístico del país. La pesadilla de un mar ininterrumpido de viviendas que abarcase toda la región centro occidental obsesionaron a la muy influyente Comisión de Trabajo del Oeste del País

(*Werkcommissie Westen des Lands*). Esta comisión introdujo dos conceptos fundamentales que pasaron a formar parte de la doctrina urbanística del país: el *Randstad*, o red de ciudades dispuestas en círculo (Ámsterdam, Róterdam, Utrecht y La Haya), rodeando el Corazón Verde (*Groene Hart*). La comisión defendía además que entre las ciudades se mantuviesen zonas libres de edificación, y que se canalizase el crecimiento urbano a núcleos situados a las afueras del *Randstad*.

En 1965 se consagró el divorcio entre el Urbanismo y la Ley de la Vivienda con la entrada en vigor de la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Wet op de Ruimtelijke Ordening*), ley que, con modificaciones, sigue vigente hoy día. Esta ley consagra un sistema basado en tres niveles territoriales de planeamiento: el Plan de Usos del Suelo local (*Bestemmingsplan*), el Plan Regional (*Streekplan*) y el Plan Nacional (*Nota Ruimtelijke Ordening*).

Desde 1960 el Gobierno Central aprueba aproximadamente cada 10 años un Plan Nacional. El primero en 1960, el segundo en 1966. Éste último hizo suyas las conclusiones de la Comisión de Trabajo del Oeste del País



Plano Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam

y propuso impulsar el crecimiento de núcleos urbanos existentes alrededor del Randstad, o incluso de crear nuevas ciudades. Sin embargo, no fue hasta la aprobación del Tercer Plan Nacional, cuyas distintas partes entraron en vigor a lo largo de los setenta, que se habilitaron los instrumentos organizativos y financieros necesarios para la efectiva implementación de lo que se denominó la política de «dispersión concentrada» (*gebundelde deconcentratie*). En aquella época surgieron ciudades como Spijkenisse, Purmerend, Zoetermeer, Nieuwegein, Almere y Lelystad.

Políticas activas de suelo y de vivienda

Junto a la elaboración y aprobación de planes de usos del suelo, la tramitación y concesión de licencias de edificación, etc., la Administración Pública venía aplicando desde finales del siglo XIX fórmulas más activas de intervención en los desarrollos urbanísticos.

Muchos ayuntamientos crearon en los años veinte del siglo XX empresas municipales de suelo, encargadas de ejecutar directamente el Planeamiento. Estas empresas, generalmente con la ayuda financiera del gobierno central, adquieren el suelo, lo urbanizan y venden o ceden el derecho de superficie (enfiteusis) de los solares a promotoras comerciales y a las «corporaciones de vivienda» (*woningcorporaties*), que edifican vivienda social. Estas corporaciones, creadas en la Ley de la Vivienda de 1901, son promotoras de vivienda social sin ánimo de lucro. A través de los contratos de compraventa o cesión del derecho de superficie de los solares los ayuntamientos imponían condiciones a los promotores y corporaciones, condiciones a menudo de carácter urbanístico, como programa a realizar, calidad arquitectónica, plazos de ejecución, etc. Es la llamada «política activa de suelo» (*actief grondbeleid*), a la que se unió una política de vivienda también muy activa en la que el gobierno

central subvencionaba a las corporaciones de vivienda para que éstas construyesen vivienda social.

Estas políticas públicas activas se acentuaron muy significativamente a partir de la Segunda Guerra Mundial. La combinación de ambas líneas de actuación pública (políticas activas de suelo y de vivienda social) llevó a un control público muy significativo sobre los desarrollos urbanísticos y los mercados inmuebles, fundamentalmente los de vivienda y suelo industrial. Durante varios decenios la inmensa mayoría del suelo era urbanizado por los ayuntamientos, y aproximadamente un 70% de toda la vivienda nueva era vivienda social. En estos años llegaron a existir en torno a 1.000 corporaciones de viviendas. El producto urbanístico más significativo de esta época son los nuevos barrios residenciales construidos en los años cincuenta y sesenta junto a las grandes ciudades: Ciudades Jardín del Oeste de Amsterdam, *Bouwlust*, en La Haya, o *Pendrecht*, en Rotterdam (ver mapas).

La crisis de la ciudad

El segundo pilar de la respuesta pública al deterioro de las grandes ciudades fue el

surgimiento de la llamada política urbanística de la «ciudad compacta» (*compacte stad*).

Durante los años setenta y ochenta las grandes ciudades holandesas vieron disminuir su base económica y social debido a la huída de las clases medias. Atraídas por la generosa oferta de viviendas en la periferia de los grandes núcleos urbanos y expulsada por las deseconomías, incomodidades y aspectos desagradables propios de las grandes ciudades, las clases medias se mudaron en masa hacia los extrarradios del Randstad. Se les escapaba a las ciudades de esta forma la sustancia crítica, consumidora y bien preparada que las había hecho grandes. La respuesta pública a este fenómeno fue doble. Por un lado, un incremento muy considerable de las inversiones públicas en la rehabilitación y reestructuración de la ciudad histórica. El motor de esta renovación era la política activa para la construcción de vivienda social, lo que llevó a fórmulas no elitistas en las que el objetivo central era rehabilitar los cascos históricos, pero sin expulsar a la población originaria. Ello exigía mantener precios asequibles para las viviendas rehabilitadas. Buena parte de los centros históricos de las ciudades holandesas fueron remozadas y mejoradas significativamente.



Bouwlust en La Haya



Ciudad Jardín al Oeste de Amsterdam

Suiza

Sara LUZÓN & Matthias NOELL

Escuela Politécnica Federal de Zúrich (ETHZ)

URBANISMO SOSTENIBLE EN SUIZA: MONTE CARASSO Y VRIN

Introducción

La organización *Schweizer Heimatschutz (SHS)*, Protección del Patrimonio Suizo, otorga anualmente el llamado *Wakkerpreis*¹, Premio Wakker, a una comunidad por año, seleccionada dentro de todo el territorio nacional según cinco criterios básicos: desarrollo de calidad y revalorización de la imagen del lugar bajo un punto de vista actual; respeto en las intervenciones hacia la estructura urbana existente, así como hacia su arquitectura; promoción por parte del municipio de una arquitectura de calidad sembrando ejemplo con sus propias promociones; planificación local moderna que favorece la evolución del núcleo urbano en el sentido que el premio exige. Otros factores importantes son: la atención al patrimonio paisajístico y del entorno, la planificación de la circulación, la calidad de vida que ofrece, así como la sostenibilidad en su desarrollo.

Los dos municipios que se presentan en este trabajo han sido merecedores del *Wakkerpreis*, Monte Carasso (cantón Tessin) en 1993 y Vrin (cantón Graubünden) en 1998. La comisión que concedió el premio a Monte Carasso destacó la voluntad de esta comunidad de buscar una identidad propia ante la amenaza de ser absorbida por la aglomeración de Bellinzona, proponiendo una solución para la desordenada urbanización del lugar, producto de las últimas décadas. La propuesta de un nuevo centro para esta población y las buenas perspectivas de desarrollo, tanto arquitectónico como urbanístico, patentadas en su nuevo Plan municipal, terminaron por convencer a dicha comisión. Por otra parte, Vrin fue ganadora del premio unos años más tarde por demostrar

que es posible el equilibrio entre las nuevas construcciones agrícolas, los nuevos sistemas y necesidades del campo, y la estructura tradicional de un pueblo de montaña, equilibrio basado en un planeamiento local ejemplar. Esto se consiguió gracias una comprensión tolerante de la arquitectura local y a una propuesta de desarrollo a nivel urbanístico que combina el crecimiento de la estructura urbana tradicional con las necesidades de la agricultura moderna.

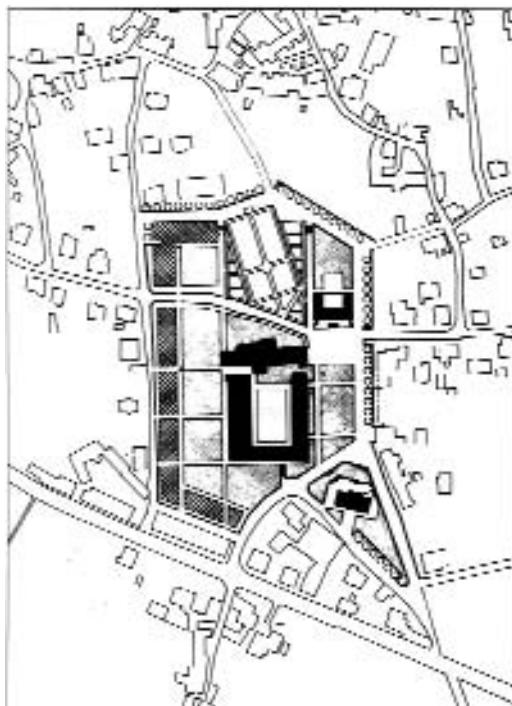
El lugar y su estructura: Monte Carasso en Tessin

En el año 1979 el Ayuntamiento de Monte Carasso² le encargó al arquitecto tesinés Luigi Snozzi la construcción de una escuela de primaria. Este núcleo urbano periférico de la ciudad de Bellinzona, en la planicie de Megadin, cuenta hoy apenas con poco más de dos mil trescientos habitantes y se encuentra encajado entre el pequeño río Tessin y los escarpados alpes tesineses. El idioma oficial es el italiano. El trazado de las vías de comunicación, tanto el de la autopista como el de la nueva línea de tren alpina (NEAT, *Neuen-Eisenbahn-Alpen-Transversale*), es muy ventajoso y decisivo para el futuro desarrollo de esta localidad, aunque resulta algo aplastante en cuanto a la percepción espacial. La urbanización masiva de todo el entorno de Monte Carasso ha dado lugar a una construcción extremadamente heterogénea; pequeñas casas y establos conviven con modernos bloques de pisos, y barrios antiguos de mayor densidad de edificación se encuentran junto a grandes extensiones dedicadas a la agricultura, incluso en el centro del pueblo.

La escuela de primaria objeto del encargo estaba prevista, según el entonces recientemente aprobado Plan municipal

¹ Para más información sobre el *Wakkerpreis*: http://www.heimatschutz.ch/d/auszeichnungen/wakkerpreis_liste.shtml.

² La página oficial en Internet del municipio es: www.montecarasso.ch.



Monte Carasso, plano de situación,



Fuente: DISCH, 2004

—que a su vez incluía una división del municipio por zonas según usos—, en la periferia de la estructura urbana, cerca de la autopista. El emplazamiento propuesto, sumamente desfavorable para la construcción de un colegio, no sólo no convenció al arquitecto, sino sobre todo a un grupo de ciudadanos que finalmente consiguió el traslado de la escuela al mismo centro del pueblo. Luigi Snozzi apoyó la iniciativa de una remodelación del antiguo Monasterio de Agustinos para uso escolar. Se trataba de un edificio del siglo XVI reformado ya en varias ocasiones, del que se conservaban algunas partes incluida la iglesia, actual parroquia de Monte Carasso. Además, propuso una reordenación espacial y funcional, así como una mejora cualitativa de todo el centro del municipio, con nuevos edificios para guardería y para polideportivo, así como la ampliación del cementerio. El nuevo centro de Monte Carasso se delimitó mediante una calle en forma anular, con una única hilera de árboles lateral, levantada frente a los edificios de viviendas, y toda la superficie demarcada en su interior se definió como espacio público.

En su propuesta de intervención en la trama urbana Luigi Snozzi partió de los principios urbanísticos característicos de Monte Carasso, los cuales obtuvo tras una profunda «lectura» del lugar. Snozzi conecta en este punto con la influyente obra de Aldo Rossi, *Architettura della Città*, de 1966, en la que éste introduce en la discusión urbanística el tema de la «tipologización» y la «morfologización» del organismo ciudad. Tanto el método analítico de Rossi como el de Snozzi parten de la reflexión de que cada lugar tiene una estructura inmanente, resultado de singularidades históricas y geográficas, que debe ser considerada punto de partida o de referencia para cualquier planificación que se lleve a cabo. Frente a la prioridad que tienen las consideraciones de carácter funcional, se descubre en este método un aprecio moral y artístico por las condiciones existentes, el cual, con un claro mensaje respecto a la renovación urbana de calidad, se sitúa cerca de los intereses de patrimonio urbanístico y de los intereses relativos a la conservación de monumentos. Ambas metodologías leen en el plano y en la estructura del lugar su historia conservada,

una historia que debe seguir evolucionando, para así mantenerla viva con el paso del tiempo. Por otro lado, Luigi Snozzi, se opone firmemente a la adopción de formalismos y citas históricas en la arquitectura, que aparecen en favor de un lenguaje formal moderno que no se compromete y que, en cualquier caso, él no acepta como tema central para la acción urbanística. Los puntos de referencia, fruto del análisis del lugar, representan la relación entre arquitectura y naturaleza planificada, relación que debe ser nuevamente interpretada. En Monte Carasso, por ejemplo, los viñedos sembrados en hileras junto a las casas son un elemento estructural que puede ser traducido en arquitectura construida.

Monte Carasso es un caso modélico en la Historia del Urbanismo puesto que aquí se ha conseguido, por un lado, continuidad entre la estructura existente y un nuevo trazado urbanístico y, por otro, la mejora de la calidad del centro del municipio reforzándolo como tal y, con ello, la de su identidad, asegurándole a sus habitantes un desarrollo sostenible. Esta postura, que se podría poner en relación con el término «contextualismo», se pudo poner en práctica en Monte Carasso, y convertirla en medidas urbanísticas concretas, gracias a otra peculiaridad. Para poder llevar a cabo las nuevas incursiones planteadas por Snozzi fuera del centro del municipio propiamente dicho, hubo que redactar de nuevo las ordenanzas de la edificación, así como modificar el trazado de las vías de comunicación planificado. Snozzi renunció al ensanche previsto para las calles del casco antiguo y, por el contrario, se pronunció a favor de una mayor intensidad en la sinuosa red de caminos ya existente, característica del lugar y en la que los peatones tienen prioridad sobre los vehículos. En la elaboración de las nuevas ordenanzas se buscó una reducción sustancial de la normativa, para asegurar también la claridad y la utilidad de éstas en el caso de promotores privados, pero también para acelerar el proceso de licencias de obra. Esto sobre todo posibilita una enorme simplificación de las ordenanzas municipales a la hora de valorar casos especiales, dando una mayor flexibilidad para estudiar todas las soluciones posibles para cada problema.

El conjunto de directrices se compuso

finalmente por siete reglas, cuyos objetivos son la definición, el acentuamiento y la transformación progresiva de la estructura local, deducida tras un profundo análisis. La primera regla dice que «toda intervención debe respetar las estructuras arquitectónica y urbanística existentes o, en cualquier caso, debe tomarlas como referencia». La valoración de los resultados y la revisión de esta regla recae sobre una comisión formada por arquitectos, a la que, por supuesto, también pertenece Snozzi. Otra premisa urbanística importante, que Snozzi no extrajo de Monte Carasso, pero que refleja su posición básica respecto a la ciudad, es la idea del desarrollo de una estructura urbana a través de la densidad: después de la aprobación de las nuevas directrices de la edificación, la densidad de uso en la superficie de Monte Carasso se elevó a más del doble. Este aumento de densidad se obtuvo tras la reducción de las distancias mínimas a linderos, anulando la obligación de mantener la distancia anterior. Además de esto, otra de las nuevas reglas exige el levantamiento de los muros que delimitan las parcelas a la altura de por lo menos 80 cm y como máximo 250 cm, con objeto de resaltar la separación entre el espacio privado y el público, así como conseguir el efecto de una mayor densidad visual del lugar.

Los primeros edificios construidos de carácter privado, como la casa del alcalde o la sucursal bancaria local, sirvieron para comprobar la efectividad de las nuevas directrices y, en algún caso, para mejorarlas; en el futuro debería quedar abierta la posibilidad de poder completar o modificar las reglas según las necesidades. Desde 1979 se han construido en Monte Carasso un gran número de edificios según las nuevas ordenanzas de la edificación. Y no sólo por el mismo Snozzi: Algunos edificios de viviendas fueron proyectados por arquitectos como Mario Botta o Aurelio Galfetti.

El significado de Monte Carasso no se reduce al método contextualístico de proyectar aquí descrito; desde el punto de vista del diseño urbano se trata de una estrategia de planeamiento continua y dinámica, que prefiere un sistema gradual de actuación, con etapas que se van completando, frente a rígidos esquemas de planificación a largo plazo que al final se terminan descontrolando. Mediante estos



Vrin, panorámica

Fuente: UZÓN, 2004

proyectos y etapas, de carácter más moderado, queda abierta la posibilidad de reacción ante cambios y exigencias de cada momento. Al mismo tiempo, se trata en cada caso de la realización de intervenciones perfectamente legibles y comprensibles en el contexto global, capaces de desplegar un efecto sostenible sobre el conjunto urbano.

El lugar y su tradición: Vrin en Graubünden

Vrin es un pequeño pueblo de campesinos, situado a 1.448 m sobre el nivel del mar en el Val Lumnezia (el Valle de la Luz) en el cantón Graubünden³. Pertenece a la región de Surselva, una zona protegida por su interés natural, y forma parte de la meseta alpina de Greina, a 2.100 m sobre el nivel del mar. Este municipio tiene una superficie de 7.123 ha y a finales de 2001 su población se había reducido a 270 habitantes, aunque hoy en día otra vez en aumento. El idioma oficial es el retorromano. El centro poblacional más cercano es Ilanz, a 32 km de Chur, y el medio de transporte para llegar a esta aldea es el vehículo privado o el autobús de la zona, cuya última parada es Vrin.

Desde que en 1957 se proyectara la construcción de una central hidroeléctrica en el Greina, largo fue el camino hasta que en 1987 se desestimara la idea, ante el rechazo de los habitantes de la zona al proyecto, en favor de la preservación del paisaje y a pesar de los ingresos que aquél hubiera supuesto para la comunidad. Hasta 1966 se habían

hecho trabajos de loteo (3.400 lotes se redujeron a 610) y mejoramiento de las condiciones de los predios (20 km de caminos). Desde 1997 Vrin, al igual que Sumvigt, recibe una subvención anual de la Confederación Helvética en compensación a su renuncia a la central hidroeléctrica y en reconocimiento por sus proyectos de progreso en la protección de un bien de interés nacional.

La estructura urbana de esta localidad ha ido creciendo de forma orgánica en la ladera sur-oriental de la montaña, sobre una estrecha terraza, y en descenso paralelo a la carretera que viene de Ilanz. Las condiciones topográficas han sido decisivas tanto en la forma como en el crecimiento longitudinal de su estructura. La imagen resulta cerrada, transmite unión. El centro del pueblo lo constituyen un grupo de casas compacto, la plaza, y en su lado norte la iglesia⁴. La arquitectura del lugar es tradicional, de madera, oscurecida con el paso del tiempo por los rayos ultravioletas, y se organiza en grupos de casas rodeados por callejuelas y pequeños jardines, de una manera natural. Vrin no conoce todavía el turismo propiamente dicho, es más bien un punto de partida de excursiones⁵. La infraestructura de servicios es elemental, pero suficiente para el día a día de sus habitantes: una panadería, una tienda de comestibles, una oficina de correos, un banco, un puesto de gasolina, dos pequeñas posadas, una consulta médica, una parroquia, un colegio, una carnicería, una aserradora-carpintería, una

³ La página oficial en Internet del municipio es: www.vrin.ch.

⁴ La iglesia es el edificio más antiguo de Vrin, es el trabajo sacro de mayor calidad de la zona y una obra de estilo barroco de

Antonio Broggio, de Roveredo, de los años 1689-1994; la torre es de clara influencia italiana.

⁵ A principios de los años ochenta los habitantes de la zona compraron todos los terrenos urbanizables para alejarlos de toda posible especulación.

constructora y una línea de autobuses. Las principales ocupaciones de los aldeanos son la ganadería y la pasticultura. La cría de cabras y la comercialización directa de los productos elaborados en Vrin han sido una de las claves del resurgimiento económico del pueblo y son una garantía para su subsistencia.

¿Qué hace entonces a este municipio tan interesante?, ¿cómo ha llegado a ganar el Premio-Wakker, cuya principal valoración parte de un punto de vista urbanístico y arquitectónico? Y, sobre todo, ¿qué podemos aprender de este pequeño lugar? Vrin es un modelo urbanístico, un modelo arquitectónico, un modelo agrícola, un trabajo en progreso, es la visión de un arquitecto respaldada por la ilusión y el esfuerzo de sus habitantes y, sobre todo, es un ejemplo muy valioso de desarrollo sostenible.

Gion Antoni Caminada nació en Vrin, en 1957, en el seno de una familia de campesinos. Aprendió el oficio de carpintero y después decidió estudiar arquitectura en la Escuela Politécnica de Zúrich. Tras unos años de ampliar conocimientos, en su país y en el extranjero, volvió a su pueblo natal, en el que hoy vive y trabaja como arquitecto. Él es el arquitecto del pueblo. Su objetivo primordial es que Vrin siga siendo un pueblo principalmente agrícola, conservando la identidad del lugar y sus tradiciones, y a la vez asegurándole un futuro mediante la adaptación a los nuevos tiempos. Él mismo dice que «el único y verdadero reto de la arquitectura es construir realidades». La realidad era que la explotación de los recursos del pueblo debía ser modernizada. Y no se trataba meramente de la introducción de nuevas técnicas, sino de una transformación integral de la infraestructura local a través de la arquitectura o, dicho de otra manera, la transformación de las necesidades típicas locales en edificios adecuados para su función. Lo que hoy día se traduce en unidades mayores de producción más eficientes y adaptación a los estándares actuales de las condiciones de vida, asegurando una relación directa entre la

arquitectura de un lugar concreto y sus habitantes, salvaguardando su identidad. Las intervenciones debían de respetar el entorno y garantizar la armonía entre lo nuevo y lo viejo, así como debían realizarse, en lo posible, con recursos naturales de la zona. Éstas se han llevado a cabo de tres maneras: reformas o ampliaciones en el centro, obra nueva en la periferia y zona específica para las vaquerizas en los límites urbanos, en armonía con la imagen del lugar⁶. Se trata de encontrar el equilibrio entre forma y función, entre pasado y presente, entre gastos y beneficios.

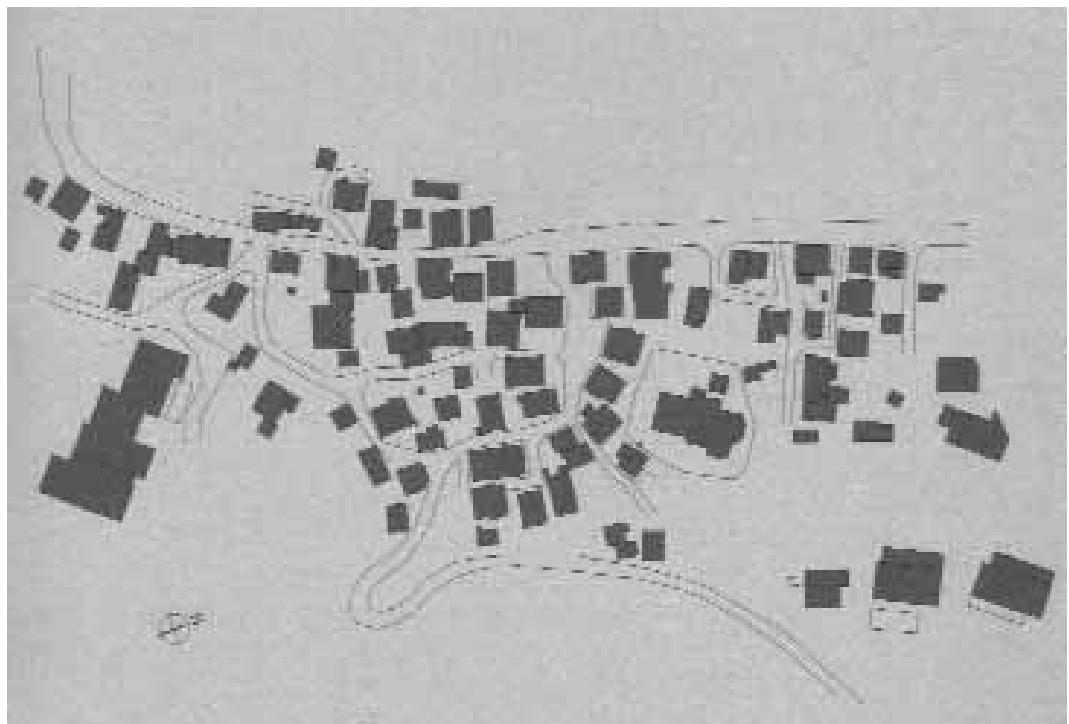
Los elementos básicos de la estructura de Vrin son la casa, el establo y el jardín. Ellos forman una unidad productiva que es la que debe ser adaptada a las nuevas necesidades sin dejar de seguir siendo reconocible. El material local por excelencia ha sido y es la madera, y la tipología constructiva el *strickbau*⁷. Los edificios destinados a viviendas se construyen sobre un zócalo de piedra u hormigón mientras que los establos se realizan íntegramente en madera. Estas características locales han sido estudiadas y reinterpretadas para facilitar un desarrollo con posibilidades de éxito, a la vez que reflejan cierta continuidad, llegando en muchos casos a idear nuevos sistemas constructivos basados en los tradicionales. La tesis de Caminada es que la tradición y las exigencias de la vida moderna deben poder unirse. Para ello, y al igual que en Monte Carasso, las ordenanzas de la edificación fueron convenientemente adaptadas, con el apoyo de la población.

Caminada es hoy profesor de Proyectos en la Escuela Politécnica de Zúrich, y su persona misma representa el nexo de unión entre la ciudad y el campo, entre la teoría y la práctica, en continuo contacto con la actualidad. Dos obras de este arquitecto para Vrin queremos citar aquí: la cabina de teléfonos junto a la parada de autobús, uno de los elementos más «urbano-rurales» que descubrimos en Vrin, y una interpretación tradicional de un elemento moderno, un ejemplo claro de *strickbau*. Y una obra maestra, el velatorio, *Stiva da Morts*, una

⁶ La ampliación del colegio ha sido, al igual que en Monte Carasso, una intervención importante.

⁷ La palabra *stricken* significa «tricotar», y la palabra *Bau*, hace referencia a una construcción. Este método constructivo, el *Strickbau* (término que se utiliza en la Suiza alemana para el *Blockbau*), tiene

una larga tradición en la zona, que Caminada ha querido continuar y adaptar tanto en las reformas como en las nuevas construcciones. Los listones de madera llegan a cubrir todo el largo de la construcción, de sección rectangular y superficie trabajada, apilados sobre el canto vertical y anudados en las esquinas.



Vrin, plano de situación

Fuente: CABALZAR & al., 2003

interpretación moderna de un elemento tradicional. Una alegoría arquitectónica construida junto a la cara exterior del muro del jardín de la iglesia, en el centro del pueblo; simboliza la transición del mundo de los vivos al mundo de los muertos. La construcción es parte del contexto, una solución actual ejemplar a una necesidad de siempre. Se trata de la socialización de la habitación privada en la que se solía velar a los muertos, haciendo de este ritual un elemento más de la vida del pueblo, un elemento de transición entre el ayer, el hoy y el mañana⁸.

Conclusión

Los dos ejemplos presentados son dos puntos de vista y de actuación diferentes en dos comunidades suizas, en las cuales la sostenibilidad de su desarrollo juega un papel muy importante. Pero el «proyecto

Monte Carasso» y el «proyecto Vrin» representan algo más. Consiste en ambos casos en una intervención muy precisa y completa. En Monte Carasso se trata del *redescubrimiento* de la identidad del lugar, de la definición y la densificación de su estructura urbana. En Vrin hablamos de *continuidad*, de la conservación y la ampliación de la estructura existente garantizando su funcionalidad. Relevante es el papel que los arquitectos de ambos proyectos juegan en el medio político de estos municipios y su influencia en la redacción de las nuevas ordenanzas de la edificación locales, así como a la hora de tomar decisiones de carácter arquitectónico o urbanístico. El significado de la obra de Snozzi para Monte Carasso y de la obra de Caminada para Vrin no se puede resumir en «arquitectura» o en un par de edificios. Los edificios por separado, en ambos casos, no despertarían el interés de un premio arquitectónico. En ambos ejemplos prevalece la preferencia ética de la arquitectura del conjunto urbano sobre la arquitectura de un solo edificio. Con ello ayudan a preservar la estructura, las tradiciones y la poética de un

⁸ La iglesia y el cementerio ocupan también en Monte Carasso un lugar céntrico. El cementerio es para Luigi Snozzi igualmente objeto de estudio como parte del mundo de los vivos.

lugar pequeño. Tanto en Monte Carasso como en Vrin queda patente la armonía de unas intervenciones con otras, se aprecia que hay una planificación de conjunto; se construye en un contexto. Éste es el resultado de que todas las acciones referentes a la estructura y forma locales, a la arquitectura y el urbanismo, son filtradas y ordenadas en la mente de sus arquitectos, y allí son valoradas y visadas, o no. Paradójico es que, en un país tan democrático como Suiza (con un sistema de democracia directa), en el que la opinión de sus ciudadanos es tan decisiva, acciones como Monte Carasso y Vrin tengan tanto éxito, a pesar del cierto carácter autocrático a la hora de tomar decisiones. Éste el punto más crítico de estas actuaciones y el que más induce a la reflexión. Ciento es que ni a Snozzi ni a Caminada se les pasan por alto las ventajas que ofrece una comunidad de vecinos de un pueblo pequeño, pero a la vez no se olvidan de que los conflictos económicos y sociales de un lugar de menores dimensiones pueden ser comparables a los de

una comunidad mayor. Ambas figuras disfrutan de notables cualidades políticas y comunicativas, pero también de gran autoridad arquitectónica.

Monte Carasso y Vrin son dos actuaciones unidas por un profundo y sistemático análisis del lugar, por tener un intenso diálogo con sus habitantes, por ser el trabajo de años de dos arquitectos plenamente involucrados en su evolución, por ser dos poblaciones que presentan una planificación local ejemplar que les garantiza un desarrollo sostenible; ambas comunidades han sabido obtener el mayor provecho de sus propias limitaciones. La gran diferencia entre ambas actuaciones es que mientras en Monte Carasso se ha tendido a una densificación de la estructura en busca de una identidad propia, en Vrin las intervenciones buscan el contacto y la armonía con la tradición y el paisaje. La característica común más importante es, en definitiva, que el desarrollo de ambos lugares tiene grandes posibilidades de éxito.

BIBLIOGRAFÍA

Sobre Monte Carasso

- BASILICO G. & L. SNOZZI & P.-A. CROZET (eds.) (1996): *Monte Carasso: la ricerca di un centro / Monte Carasso: die Suche nach einem Zentrum / Monte Carasso: la recherche d'un centre / Monte Carasso: the search for a center*, Un viaggio fotografico di, Müller, Baden.
- GILARDI A. (ed.) (1993): *Monte Carasso. 1912-1992. Notizie, documenti, progetti*, Municipio di Monte Carasso, Monte Carasso.
- SNOZZI L. (2004): *L'opera completa / The Complete Work / Das Gesamtwerk* (3 vol.), Peter Disch (ed.), Testi di Pierre-Alain Croset... (et al.), ADV Publishing House, Lugano.

Sobre Vrin

- CABALZAR, A. & G. A. CAMINADA & M. TSCHANZ & L. DEGONDA (2003): *Stiva da morts: Gion A. Caminada vom Nutzen der Architektur*, gta Verlag ETHZ, Zúrich.
- GANTENBEIN, K. & J. LIENHART & C. SEGER (1976): *Bauen in Graubünden: ein Führer zur Siedlungsinventar Graubünden: VRIN, Lugnez, Bearb: Peter Zumthor, Mitarbeiter: Johanna Strübin... (et al.), Kantonale Denkmalpflege Graubünden (ed.), Chur. Gegenwartsarchitektur (2 überarbeitet und erweiterte Aufl.), Verlag Hochparterre, Zúrich, 1999.*
- DBZ (Deutsche Bau-Zeitung), 11/2003, pp. 106-111.
- NZZ (Neue Zürcher Zeitung), 11.06.98, p. 67; 10.06.98, p. 15; 19.01.98, p. 8; 06.06.97, p. 68; 23.12.96, p. 27. Revue Schweiz 74, 2001, Nr. 8, pp. 14-15.
- Bauwelt 89, 1998, Nr. 15, pp. 822-825.
- Schweizer Baublatt Nr. 48, 12.06.98, pp. 7-8; Nr. 79, 01.10.96, pp. 6-7.

Alemania

Gudrun BACHHOFER

Dipl.-Ing. Arquitecta, Stuttgart

«LOS PAISAJES NO FLORECEN»¹ - ALEMANIA DEL ESTE A LOS 15 AÑOS DE LA REUNIFICACIÓN

I Las ciudades crecen! Esta vieja sensación anida en todos nosotros; es tan antigua como las ciudades mismas. Y, sobre todo, es parte de una de las experiencias más importantes de los últimos sesenta años para el pueblo alemán. Uno de los pilares básicos del orden democrático de la Alemania de posguerra fue el posibilitar iguales condiciones de vida en las distintas zonas de la República. Entre la reconstrucción y el milagro económico se desarrolló una red de grandes y pequeños centros mediante un sensible sistema de financiación, dependiente del tamaño de la población de las ciudades y de los municipios. Las diferencias en el desarrollo entre unos y otros se intentaron compensar mediante la transferencia de prestaciones.

Sin embargo, nos asustan las noticias que nos llegan. Todavía no somos conscientes de la seriedad del mensaje pero terminará por ser inevitable. El presidente de la República habla una y otra vez de ello: hay que reflexionar sobre las diferencias entre el Oeste y el Este, entre el Norte y el Sur del país, porque quizás éstas no lleguen a terminar de compensarse nunca... En los periódicos se pueden leer reclamos como el siguiente: *¡Más de un millón de viviendas desocupadas en Alemania del Este!* Alrededor del 13% del total de las viviendas de Alemania Oriental están vacías, son inhabitables, se desmoronan, no se pueden alquilar, o bien se han rehabilitado costosa y lujosamente, sin encontrar inquilinos que se lo puedan permitir. Las consecuencias para las regiones afectadas son verdaderamente dramáticas. Las ciudades y los municipios de

la Alemania del Este tienen un problema común, un decrecimiento masivo de la población. Desde la Reunificación alemana de 1990, la situación en los Nuevos Estados Federados (*Neue Bundesländer*), denominación que se utiliza para definir los estados pertenecientes a la antigua República Democrática de Alemania [RDA]) ha empeorado drásticamente; una situación desencadenada por el rápido descenso de la natalidad, por la emigración masiva de la mano de obra hacia otras regiones, sobre todo, del Sur y del Suroeste del país, y por la aparición de la «suburbanización». Muchas familias han podido ir ajustando poco a poco el nivel de sus ingresos con respecto a los Estados de Alemania Occidental, y han conseguido realizar su sueño de tener una casita con jardín, o lo verán cumplido en los próximos años, gracias a la escasa coordinación existente en los municipios de la periferia en lo que respecta a la recalificación de terrenos.

La desoladora situación del mercado de la vivienda en el Este fue uno de los desencadenantes del cambio de 1989-1990. En las últimas décadas de la extinguida RDA se fueron abandonando a su destino los centros de muchas ciudades. Ya en el año 1990 se contaban unas 400.000 viviendas antiguas entre las inhabitables. Durante la era de Honnecker (1971-1989) se construyeron, según el modelo soviético y en las afueras de las ciudades tradicionales, las llamadas *Plattenbausiedlungen* (urbanizaciones cuyos edificios estaban construidos con elementos prefabricados) para acoger al ciudadano socialista. Tuvieron una buena aceptación popular gracias a las mejoras introducidas en el equipamiento. Las construcciones más antiguas del centro de las ciudades se desatendieron deliberadamente, pero a la vez las nuevas viviendas presentaban cada vez más defectos constructivos.

El por entonces Canciller alemán, Helmut Kohl, prometió en 1990 a los ciudadanos de la antigua RDA *blühende*

¹ «Die landschaften blühen nicht». Esta frase es la negación de la que llegó a convertirse en un lema en los años noventa, como veremos más adelante. Se trata de una metáfora que hace referencia al rebrote o resurgimiento de los territorios de la antigua RDA.

Landschaften («paisajes floridos o florecientes» que se refiere, metafóricamente hablando, al rebrote o resurgimiento de los territorios reunificados) tras la adhesión a la RFA (República Federal de Alemania). Esta promesa se convirtió en un lema que por desgracia no se pudo mantener. El estado de la economía, de las infraestructuras y de los edificios era desolador. Ya desde entonces, y con enorme esfuerzo, se comenzaron a transferir grandes ayudas dentro del programa *Aufbau Ost* (Reconstrucción del Este). Los contribuyentes de la Alemania del Oeste empezaron a colaborar solidariamente con un 5,5% de sus impuestos para la financiación de las medidas

infraestructurales necesarias en la Alemania del Este. En consecuencia, las actuaciones en la zona oriental se concentraron durante los años noventa en la revitalización de los centros de las ciudades, en la puesta en valor y la rehabilitación de las

Plattenbausiedlungen y en la construcción de un gran número de nuevas edificaciones (alrededor de 800.000). Gracias a una serie de ayudas fiscales, que permitían en el primer año de obras deducciones de hasta el 50%, se produjo a partir del año 1994 un «boom» en la construcción, sobre todo, en lo que a edificios residenciales se refiere. A pesar de la emigración al Oeste del país, durante ese tiempo hubo una gran escasez de viviendas. El número de hogares aumentó, así como el tamaño de las residencias y la demanda de metros cuadrados por persona. Los sueldos y las exigencias en cuanto al confort de la vivienda se fueron asemejando al nivel de Alemania Occidental. Hoy día sobran muchos de los pisos construidos desde la Reunificación. Pero, a pesar de ello, como en muchos casos estas viviendas no se corresponden con las necesidades existentes, sigue habiendo una importante actividad constructora de obra nueva, y no sólo en el caso de viviendas en propiedad. Esta tendencia seguirá manteniéndose, con toda probabilidad, en los próximos años. Desde aproximadamente 1996, es sobre todo la gente joven y bien preparada la que se muda a los centros urbanos revitalizados, mientras las *Plattenbausiedlungen* se van abandonando progresivamente, y no son nada raros los índices de desocupación superiores al 30%. Atrás quedan personas mayores y jóvenes inquilinos que no se

pueden permitir otro tipo de residencia. El creciente envejecimiento de los habitantes de estos barrios y la segregación social de los mismos conllevan nuevos problemas. Los pronósticos sobre la evolución de la población prevén para 2010-2015 una nueva ola de abandonos. Este fenómeno afectará sobre todo a las *Plattenbausiedlungen*. A la vista de los índices de natalidad alcanzados en los años posteriores a la Reunificación, se vaticina un descenso en el número de nuevos hogares y con ello una retroceso en la demanda de nuevas viviendas. En teoría, se podría estudiar la posibilidad de mejora del mercado inmobiliario mediante la agrupación de las viviendas antiguas, más bien pequeñas, constituyendo unidades mayores, ya que la tendencia, como es sabido, se dirige hacia la creación de familias menos numerosas pero con una demanda mayor de espacio. Pero incluso una medida como ésta supondría unas mejoras insignificantes.

¿Cuáles son, pues, las consecuencias? Las viviendas y locales desocupados son caros y ésto ha ido llevando a muchas constructoras al borde de la ruina, lo cual se traduce en un importante aumento del desempleo (el sector inmobiliario es tradicionalmente uno de los más fuertes en cuanto al volumen de negocios y en cuanto a la capacidad de contratación de empleados). Los alquileres y el precio del suelo han ido bajando. La capacidad adquisitiva de la población ha ido decreciendo; las personas que se mudaron a la periferia cubren sus necesidades comprando en los centros comerciales instalados según el modelo de Alemania Occidental. Los centros de las ciudades se quedan desiertos, el número de quiebras en el campo de los negocios y de la industria aumenta, y el paro sigue creciendo. Cada vez más jóvenes, gente mejor preparada, le dan la espalda a sus lugares de origen; la capacidad económica de los municipios sigue disminuyendo a la par que su población; el transporte público se va reduciendo; los colegios, las guarderías y, en general, los equipamientos sociales, se van cerrando uno tras otro. La falta de personal cualificado supone una pérdida adicional de atractivo para el establecimiento de nuevas empresas en la zona. En cualquier caso, tras la ampliación de la Unión Europea no parece que las empresas tengan muchas razones para elegir su nueva ubicación en estas

regiones. En la Era de la Globalización, las posibilidades de trabajar con personal bien cualificado a un mejor precio siguen encontrándose mayormente en los países del Este. Igualmente, la política de inmigración llevada a cabo por el Estado, con bastante poco entusiasmo por cierto, para amortiguar la tendencia en el desarrollo demográfico, no parece que haya sido de mucha ayuda. A la mayor parte de los inmigrantes les atrae más ir a las regiones del Oeste que presentan un mayor crecimiento. Es un círculo vicioso. Las ciudades «se encogen», y en algunos lugares parece incluso que agonizan. En Wolfen, Hoyerswerda, Gera, Wittenberge y Chemnitz, las viviendas desocupadas llegan hasta el 25%. Algunas grandes ciudades como Halle, Leipzig y Magdeburg se encuentran ante el mismo reto urbanístico, como Leinefelde en Thüringen, Gräfenhainichen en Sachsen-Anhalt y Eggesin en Mecklenburg-Vorpommern, por citar solo algunos casos.

¿Cómo afrontar una situación así? En medio de un debate público se proclaman algunos planteamientos en cierta medida algo provocadores. Éstos van desde el uso de algunas ciudades que se están abandonando a modo de parques temáticos, tipo «Disneyland» —en los que beneficiarios de asistencia social formarían parte de un museo vivo— hasta voces del tipo: «Las manos quietas, déjenlas como están!». Ésta última es una propuesta que reivindica la reconquista de la naturaleza en los espacios ocupados hasta no hace mucho por la industria y que celebra los vacíos urbanos como un gran acontecimiento. Se debería, por tanto, invertir el dinero de la mejor manera para que diera más frutos, y potenciar sólo aquéllos proyectos que se hayan desarrollado por sí mismos. Estas son posiciones extremas que tal vez deberían animar a la reflexión. ¿Podría en realidad ser «el encogimiento» de las ciudades algo positivo? Hasta hace poco se concebía esa «contracción» como un fracaso, independientemente de las escasas posibilidades de influencia de la política local. Pero, ¿existe alguna definición para un desarrollo así descrito que pueda no tener ese sabor a fracaso? Las nuevas definiciones conllevan a menudo algún riesgo, pero pueden entenderse también como un requerimiento para comenzar una vía de exploración nueva. En la opinión pública

existe un lenguaje que se utiliza con frecuencia para evitar o disimular la idea que se esconde detrás, como es el caso de «reconstrucción urbana» o «transformación urbana» en lugar de «contracción urbana». Las zonas destinadas a la demolición se denominan, por ejemplo, «zonas con grandes necesidades de reestructuración».

Desde el punto de vista de la planificación y de la política, el problema del «crecimiento negativo» de las ciudades, arrinconado ya desde hace tiempo, no está resuelto. Apenas existen precedentes a los que se pueda recurrir. ¿Hay que dejar que el mercado decida? La política no se puede permitir esperar a ver qué ciudades son capaces de resistir y cuáles no; tiene que intervenir en el proceso de manera activa. A ello corresponde la reflexión sobre todas las posibilidades, aunque éstas sean algo impopulares. Hasta no hace mucho tiempo la palabra *Abriss* (demolición) era tabú. Hoy día la palabra *Rückbau* (algo similar a «reconstrucción», o «deconstrucción»)² la transcripción eufemística de aquella palabra, es mayormente aceptada por la sociedad. Se ha puesto en marcha una verdadera carrera para conseguir subvenciones. Diversos estudios demuestran que en los próximos años entre 300.000 y 400.000 viviendas tendrán que ser demolidas, para así poder mejorar el equilibrio dentro del mercado inmobiliario. Sin embargo, la demolición, que en definitiva supone una destrucción de bienes económicos, no puede ser la única solución. ¿Qué sucederá después con las superficies liberadas? Su aspecto de heridas abiertas, de agujeros en el sistema urbano, no se corresponde con la tan apreciada imagen de la ciudad compacta europea. Hace cien años fueron precisamente la estrechez de las ciudades y la situación social e higiénica que se derivaba de ella las razones que hicieron tan popular la ciudad jardín, a la vez que motivaron los esfuerzos vanguardistas por la idea de «luz, aire y espacio para todos», por entonces todo un lujo. En este contexto se perfiló el concepto de la «ciudad perforada». Pero, ¿quién se ocupa de estas superficies?, ¿quién las utiliza y

² En Alemania, hoy día la palabra *Rückbau* connota un significado positivo porque implica algo semejante a «dar marcha atrás para poder hacerlo ahora mejor». Es como cuando se rebobina una cinta para grabarla mejor o, al menos, dejarla como estaba.

bajo qué condiciones? y ¿cómo deben ser distribuidas estas áreas en la trama urbana para evitar una ruptura en su estructura, para conseguir una mayor calidad en lugar de que se conviertan en una carga? Es necesario un concepto integral de desarrollo urbano para evitar la decadencia física y la erosión social de las ciudades y a la vez poder garantizar su funcionamiento, pues algunas propuestas de planificación resultan a primera vista algo inocentes y casi pensadas para disimular. Puede ser muy poético el cubrir con un césped lleno de flores una superficie ocupada hasta hace poco por edificios en ruinas, pero ¿quién se encargará de ello después de que las flores se marchiten? ¿No resultarán estas zonas con el tiempo todavía más abandonadas? Los organismos encargados de las zonas verdes de la ciudad se oponen en seguida a este tipo de propuestas, preguntándose, a la vista de unas arcas vacías, de dónde se supone que van a sacar el dinero para ello.

En agosto de 2001, el Gobierno Federal puso un nuevo programa sobre la mesa. Frente a la prometida «reconstrucción de Alemania del Este» (*Aufbau Ost*), tras los años de la Reunificación lo que se está llevando a cabo es una «transformación Urbana del Este» (*Stadtumbau Ost*). Con ello la política llega a la siguiente conclusión: El colapso de las ciudades se puede evitar sólo si se consigue un desarrollo económico estable partiendo de una tendencia hacia la «contracción» urbana. En el mismo año 2001, las ciudades y los municipios tuvieron ocasión de presentarse a un concurso para conseguir subvenciones destinadas a su transformación urbana. El grado de la resonancia de esta convocatoria se dejó notar en la participación de 331 ayuntamientos, de los que en enero de 2002 fueron elegidos 261. Los proyectos de desarrollo urbano presentados constaban de un análisis de la situación, de una previsión global, incluidos los objetivos y los pronósticos, así como de propuestas más detalladas para determinadas zonas urbanas. Además del concurso se organizaron diversos seminarios, con el objetivo de poner en manos de los responsables del desarrollo en las distintas ciudades instrumentos para la realización de una actuación estructurada. Los seminarios se dirigían especialmente hacia la comunicación entre los ciudadanos afectados

y los responsables de la política, la economía y la sociedad.

En una primera etapa se pusieron 179 millones de euros a disposición de los ayuntamientos, unos 700.000 euros por municipio, lo que representa una gota de agua en un océano. Se considera un logro político el haber conseguido al menos motivar a las ciudades a aprender unas de otras. Se ha podido observar que la planificación en los municipios participantes de este proyecto ha adquirido una mayor importancia que antes. El programa, que continuará hasta el año 2009, se compone de tres paquetes de medidas: En primer lugar una serie de ayudas para la demolición de viviendas que a largo plazo no serán necesarias, así como para la mejora de diferentes distritos urbanos mediante, por ejemplo, el fomento de las infraestructuras, del entorno residencial, o de la conservación del patrimonio. En segundo lugar, se ofrecen ventajas fiscales para la rehabilitación de viviendas de alquiler pertenecientes a barrios situados en zonas de interés urbanístico, para así hacer las viviendas de la zona centro más competitivas frente a las de la periferia. En tercer lugar se facilitan unos préstamos con intereses más bajos para la compra de residencias en los centros históricos de las ciudades. La mitad de las subvenciones, que alcanzan los 2,5 millones de euros, debe ser asumida por los diferentes Estados Federados. En este punto se ve una de las ventajas de este programa, aunque esta participación de los Estados en los costes no haya despertado en éstos gran entusiasmo dada la situación económica de los mismos. La experiencia ha demostrado que los efectos de estas iniciativas de subvenciones suelen durar poco a pesar de las grandes sumas invertidas. Por ello sigue habiendo mucho escepticismo, ya que el creciente abandono de las ciudades y de las viviendas no puede ser combatido únicamente de esta manera. A pesar de todo merece la pena, habida cuenta de la falta de alternativas, y de que, si no es así, no dejará de existir el riesgo de un desmoronamiento estructural y social de las ciudades.

Por el momento se sigue trabajando intensamente en nuevos modelos. Los instrumentos puestos en marcha para la reforma urbana serán similares en muchos casos, y más singularizados en otros. El marco regional, la intensificación de la

ubicación en el paisaje, las particularidades estructurales de cada ciudad, así como el desarrollo de los espacios libres urbanos, serán los ejes de cualquier solución que se plantee. Ya se dejan ver algunos signos esperanzadores. Junto al programa «Transformación Urbana del Este» el Estado de Sachsen-Anhalt ha organizado una exposición internacional llamada *Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010* (del tipo de la Weissenhof-Siedlung de Stuttgart, 1927). Se trata en este caso de la búsqueda de nuevos conceptos de desarrollo urbano para el futuro. El estado de Thüringen

intenta llevar a cabo el proceso de transformación urbana a través del programa *Genial-Zentral*, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los centros urbanos, sobre todo como lugares de residencia. Paulatinamente, el intercambio de experiencias va ganando peso, y queda sólo esperar que tantos esfuerzos desarrollen un efecto positivo para las ciudades, ya que la evolución que ya se está experimentando en el Este de Alemania será algo que también afecte a las ciudades del Oeste del país.

Traducción y revisión del alemán: Sara Luzón Canto.

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET, Buenos Aires

POLÍTICAS DE «REGULARIZACIÓN» DEL HÁBITAT INFORMAL: ALGUNAS REFLEXIONES PARA AMÉRICA LATINA

Los programas de regularización del hábitat que se implementan en algunos países de América Latina desde hace décadas, han surgido a partir de la existencia de la irregularidad/illegalidad/informalidad de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano; es una forma de su reconocimiento, de registrar que grandes porciones de la ciudad existen y se rigen por sus propias reglas, que son distintas de aquellas de la formalidad.

Durante la década de 1990 el aumento de la pobreza y por lo tanto de la informalidad urbana y la imposibilidad —desde las políticas del Estado— de brindar soluciones a la misma (como se especulaba hace décadas, a partir de la construcción de unidades de vivienda para cubrir las necesidades del creciente déficit) definió la necesidad de encarar el problema de la ciudad ilegal a partir de su legalización, de su «regularización». Surgieron nuevas generaciones de proyectos de mejoramiento urbano ambiental de la ciudad, así como nuevos programas de legalización.

Existen una serie de supuestos explícitos o implícitos en los diferentes programas de

regularización muy diferentes entre ellos. Algunos, enmarcados en las políticas de los organismos internacionales, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF, The World Bank) y, en los últimos años, influidos muy especialmente por abordajes que definen que la propiedad significa para la población una posibilidad de acceso al crédito al mismo tiempo que coloca en el mercado una cantidad de capital que antes permanecía inactivo.

Los programas de regularización, en especial aquellos implementados en los últimos años, poseen como objetivos explícitos la integración definitiva del hábitat irregular a la ciudad formal, el alivio a la pobreza, la reducción de la violencia y la inclusión social urbana. Para la población que participa en el proceso, la regularización debería significar seguridad de permanencia, reconocimiento de su propiedad e inversión, y posibilidades de incorporarse al mercado formal del suelo y la vivienda.

De acuerdo a los objetivos que posean, los programas de regularización son, básicamente, de tres tipos diferentes: de legalización dominial; de mejora en las condiciones urbanas ambientales, o ambos tipos integrados. En algunos países, ellos han comenzado a implementarse desde hace

varias décadas, como Perú, aunque muy lentamente, y se han dinamizado en los últimos años, mientras que en otros han comenzado hace algo más de una década y en otros recién se inician. Los programas de regularización dominial son los que más se han implementado, por poseer menor costo, por la seguridad que significa la tenencia (dado que los habitantes no podrán ser desalojados) y por la hipótesis que lleva consigo, acerca de la mejora del hábitat que se produce cuando la población posee la propiedad, además de la posibilidad de ser objeto de crédito bancario.

Los niveles del Estado que implementan los diferentes tipos de políticas de regularización en cada uno de los países están en relación directa con el tipo de organización políticoadministrativa que poseen y la voluntad política de cada uno de los gobiernos. Así, en países que poseen regímenes unitarios, como Chile y Perú, los organismos encargados de aplicar políticas de regularización pertenecen fundamentalmente al nivel nacional, mientras en Brasil y Argentina, los gobiernos provinciales o estatales y los municipios, mostraban, en la década del ochenta del siglo pasado, un mayor nivel de injerencia. En Argentina, se ha integrado el nivel nacional en los años noventa y en Brasil poseen, desde fines de los ochenta, un marco constitucional nacional.

En los procesos de regularización dominial se distinguen dos tipos de instrumentos jurídicos: 1) los que utiliza el Estado para ser propietario de la tierra que posteriormente legaliza, y 2) los instrumentos para entregar el derecho de propiedad u otros derechos reales a los ocupantes de la tierra. También existe la tenencia «intermedia» hasta que se cumplan requisitos para que se otorgue el título definitivo de propiedad. Depende si la tierra es privada o fiscal (estatal) y el estatuto jurídico de ésta última.

Los procesos de legalización son complejos y lentos en la mayoría de los países de la región, debido, por un lado, a las cuestiones relacionadas con el objeto mismo que se quiere legalizar, en función de los distintos tipos de ilegalidad y los múltiples agentes actuantes; y, por otro, a los problemas institucionales, pues en muchas ciudades aún no existe un catastro actualizado, ni tampoco técnicos especializados en una

problemática tan especial como la legalización del suelo urbano.

La cantidad de soluciones depende, en gran medida, de los tipos de programas —si son sólo de titulación, de mejoramiento urbano o integrales—, del nivel estatal que los implementa y de los recursos económico financieros que destinan los gobiernos a los mismos. Los programas exclusivamente de legalización más exitosos, en términos de cantidad de escrituras otorgadas, son los de Perú y México. El primero de los países poseía programas desde hace varias décadas, pero con una implementación muy deficiente, hasta 1998, cuando cambia el sistema y en cuatro años se legalizan más de un millón y medio de lotes, la mitad de ellos en la ciudad de Lima. En México, en dos décadas se han legalizado más de 2,5 millones de lotes; pero aún faltan otorgar títulos a más de un millón de familias. En los otros países analizados las soluciones han sido mucho menores, aunque en los que se implementan programas en diferentes niveles del Estado no existen datos consolidados de las soluciones dadas por los mismos.

Por ejemplo, en Argentina, el saldo de más de 10 años de políticas a nivel nacional y 20 años a nivel provincial y municipal, de regularización dominial no es muy alentador: las acciones fueron discontinuas; los cambios políticos intrapartidarios y entre gobiernos de diferentes partidos políticos se constituyeron en obstáculos para la continuidad de los programas. Y aún persisten vacíos, como la falta de programas para las ocupaciones de tierra privada. A partir de la gran crisis de 2001, el Estado priorizó en su agenda los problemas alimentarios y de empleo, la política habitacional en general pasó a un plano secundario.

Dentro de los programas integrales de regularización, como los financiados por el BID, el Favela-Bairro, en la ciudad de Río de Janeiro, es uno de los más exitosos, en términos cantidad de soluciones, pues fueron objeto del mismo 500.000 habitantes (unas 110.000 viviendas). En Colombia, programas de similares características mejoraron alrededor de 260.000 viviendas. De cualquier forma significan un porcentaje bastante bajo en relación a las necesidades cada vez más crecientes de la población.

Salvo excepciones, la mayoría de los

programas de regularización (desde los dominiales a los integrales) aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto. Esta situación no tiene relación exclusiva con los programas, o ellos no son la causa de lo que ocurre, sino de la forma de llevar a cabo la política urbana, sectorizada y desarticulada. Los planes directores, reguladores o los códigos de planeamiento y/o construcción sólo regulan y gestionan la ciudad «legal», y en escasas ciudades incluyen a la ciudad «informal» en las políticas. Y, para aprobar las legalizaciones de los programas —en especial en los de regularización dominial, que deben poseer una aprobación de las autoridades de planificación física de la ciudad para poder inscribir las escrituras— las regulaciones estatales han debido flexibilizarse.

Las responsabilidades y posibles problemas de los nuevos propietarios —es decir de la población beneficiada por los programas de legalización— son: pagos del terreno; pagos de impuestos y tasas; imposibilidad de venta por una cantidad de años determinada (dependiendo de los programas); las tenencias «intermedias» y la propiedad colectiva y los problemas de hacerlas individuales; garantías hipotecarias sobre el lote legalizado y la posibilidad de remate por falta de pago. En relación al pago del precio de la tierra, depende de la política que posean los programas, desde los que se hallan totalmente subsidiados a aquellos que definen un precio casi de mercado por la tierra a legalizar. También representa un obstáculo el pago de los costos de mensura, escrituración y registro, además del costo de la tierra, aunque en algunos programas ellos también poseen una cuota de subsidio.

En el contexto de América Latina, de exclusión social creciente, las políticas habitacionales fundadas exclusivamente en la regularización de asentamientos ilegales tienen muchas limitaciones y provocan diversos efectos contradictorios. Por un lado, cuando no hacen sino la regularización de los asentamientos ilegales, los gobiernos refuerzan la lógica de la exclusión urbana: o sea, consolidan a los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse.

La regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales

de intervención, las recrea y retroalimenta. La ciudad segregada va a continuar existiendo, quizás en mejores condiciones especialmente en relación al peligro del desalojo, y a veces con mejoras ambientales. Pero estos son los límites que plantean estos programas.

Por otra parte, una verdadera inclusión requiere libertad para elegir dónde vivir. En la región ello aún es imposible, dadas las condiciones de pobreza, desempleo e informalidad imperantes. Una parte de la población requiere permanecer «cautiva» en la economía informal, tanto en actividades ilegales como en otras; en otros casos, los hogares pobres se ven forzados a abandonar el asentamiento legalizado por no poder hacerse cargo del pago del terreno y los costos asociados a la regularización. Por último hay quienes desean convertirse, aunque en un grado mínimo, en «agentes inmobiliarios» alquilando o vendiendo la propiedad legalizada para ocupar una tierra más alejada.

La regularización no disminuye la pobreza, y mucho menos aún si se trata sólo de la legalización dominial; los distintos tipos de programas que se llevan adelante son complementarios a las políticas de compensación social fomentados por las políticas económicas neoliberales implementadas a lo largo de toda la América Latina durante los últimos años, por tanto, no están orientados a enfrentar las fuentes que originan la pobreza estructural.

Pero lo que sí se obtiene con ellos, que no es poco, es la seguridad de la tenencia (en los programas exclusivamente de legalización) en países como los de América latina donde aun los desalojos son frecuentes; y mejoras urbanas ambientales en aquellos programas de mejoras urbanas.

Por tanto, el desafío que presentan los mismos es la necesidad de modificarlos en algunos aspectos para que la población beneficiada por ellos pueda acceder, además de la tenencia segura, a los servicios y equipamientos urbanos, a un mejor ambiente urbano y a una verdadera participación en la vida en las ciudades. Lógicamente que ello conlleve a articular estas políticas de regularización del hábitat con las de ingreso y empleo, si se quiere conseguir la equidad y la inclusión de toda la población en nuestras áreas urbanas.

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM, Buenos Aires

TURISMO Y ORDENAMIENTO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO

No hay duda que en estos años de gobierno Kirchner, la Argentina está produciendo muchas novedades de relieve y consecuencias internacionales.

Pero hasta ahora, era poco lo que podíamos decir de novedades en materia de planificación territorial y urbana. En todo caso se sabe que está surgiendo un Plan de Ordenamiento Territorial a escala nacional, que se espera con ansias, y que a nivel del CIMOP (Consejo Interministerial de Ministros de Obras Públicas) comienzan a aparecer publicaciones de calidad con un creciente contenido de consensos en cuanto a la planificación de la obra pública.

Ya es algo, después de más de una década de ausencia o incertidumbre sobre la vigencia de la planificación.

Sin embargo, existe una novedad de envergadura, quizás no directamente ligada al territorio y menos a lo urbano, pero que tendrá enormes incidencias sobre éstos: el 22 de junio, en el Salón Blanco de la Casa Rosada, el presidente de la Nación presentará «Turismo 2016», como se llama el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable.

Es en realidad el primer Plan de Turismo concertado, es decir, hecho con la participación activa de casi 600 expertos, representantes del sector público, el privado y el académico, con los cuales se fue debatiendo y acordando todos los contenidos del Plan. En este sentido baste enumerar las premisas que los participantes se dieron a sí mismos, para tener una clara idea del enfoque innovador y los alcances trascendentes que el Plan se propone.

La consolidación institucional

- La planificación como concertación permanente
- Colaboración interministerial
- Colaboración sector público-privado
- Coordinación e integración normativa
- Gestión del conocimiento

- Nuevo modelo de gestión, con alta calidad y eficiencia
- La seguridad como valor diferencial
- El Instituto Nacional de Promoción Turística
- El liderazgo del sector en la estrategia marca país

La sustentabilidad

- Fortalecer la integración del turismo y el sistema nacional de áreas protegidas
- Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas
- Conservar el patrimonio arquitectónico y cultural
- Eliminar las barreras
- Desarrollar el Sistema de Gestión de Calidad (el impulso a la calidad)
- Fortalecer la sustentabilidad económica del sector y su cadena de valor

Desarrollo del espacio turístico nacional

- La planificación integrada y descentralizada
- Captación de nuevos segmentos de mercado
- Diversidad de productos / destinos
- Conectividad interna y externa
- Distribución equitativa de oportunidades
- Desestacionalización de la demanda

Sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo

- Inversión pública con modelos descentralizados de ejecución
- Inversión privada:
 - Captar inversión internacional
 - Fortalecimiento del tejido empresarial nacional
 - Incubadora de proyectos pequeños y medianos
- Estímulos a las áreas de oportunidad identificadas
- Por el Plan y sus marcas y submarcas

- Mejora continua en promoción y comercialización
- En el marco de las oportunidades del Plan

Pero el Plan no queda en premisas. Es en realidad un proceso de actuación para los próximos 10 años, que llega a identificar con claridad las Estrategias, los Programas y los Proyectos a aplicar. Y entre ellos, muchos contienen unas profundas implicaciones para la sustentabilidad del territorio urbano y rural.

En realidad se construyó un Mapa Federal de Oportunidades, articulación de los mapas de oportunidades de las 6 regiones argentinas, que es en realidad una visión rearticuladora del territorio nacional:

- Proponiendo un país tramaido con una mejor distribución de oportunidades y de aprovechamientos de la diversidad ambiental.
- Procurando un mayor fortalecimiento de los destinos o espacios componentes aún no suficientemente desarrollados, para crear esa trama más igualitaria.
- Procurando mediante estos nuevos destinos, con nuevos productos turísticos, una mayor captación de segmentos emergentes del mercado turístico mundial, para los cuales la enorme diversidad de paisajes y climas de Argentina ofrecen una oportunidad destacadísima.
- Procurando medidas de incentivo de inversiones, y de incubadora de proyectos, para acercar esas oportunidades a las medianas y pequeñas empresas, fortaleciendo así el tejido empresarial nacional.

Muchos otros empeños novedosos procura el Plan, en materia social, económica y ambiental, pero en relación a los contenidos habituales de esta corresponsalía, era el caso de enfatizar aquellos más vinculados al territorio.

Vale la pena en este sentido enumerar también el gran esfuerzo de mejora urbano ambiental que se pone en las ciudades, entendidas como «puertas» de microrregiones o corredores turísticos. Y también la estrecha vinculación del Plan con las acciones de conservación del patrimonio natural y cultural, en una búsqueda de manejo integrado de turismo y ambiente, turismo y patrimonio, que también resulta destacable en el escenario habitual del desarrollo turístico.

El Plan prevé un proceso de aplicación por Programas, trasversales, integrales, y con fuerte descentralización hacia entes regionales o agencias de desarrollo por proyectos.

¿Qué garantías se tienen de que esto se volverá realidad?

Más allá del interés estratégico en el sector turismo, que ha crecido tanto que ocupa el segundo lugar en captación de divisas, después del complejo sojero, la garantía real pasa por el carácter pluriautoral con que se ha hecho el Plan.

No es una obra de iluminados, o de alguna consultoría que encerrada en su gabinete produjo un resultado. Es la consecuencia de un proceso participativo donde cada uno de los participantes se sintió autor o coautor del Plan.

El paso de ser simples autores sociales (de una obra escrita por otro) a ser coautores, da un marco de legitimidad, de compromiso, que proyecta la voluntad de hacerlo realidad, más allá de las coyunturas desfavorables que puedan sobrevenir.

Italia

Federico OLIVA

Universidad Politécnica de Milán

EL INSOSTENIBLE PESO DEL «RESIDUO» DEL PLAN

Hay una cuestión bastante relevante en el urbanismo italiano de la que nadie se ocupa, al menos a nivel

institucional, pero que pesa de manera decisiva sobre las perspectivas de mejoras de la calidad urbana de muchas ciudades: la gestión de las previsiones residuales todavía no ejecutadas, vigentes aún en los planes que acaban de sustituirse por los nuevos planes.

- Mejora continua en promoción y comercialización
- En el marco de las oportunidades del Plan

Pero el Plan no queda en premisas. Es en realidad un proceso de actuación para los próximos 10 años, que llega a identificar con claridad las Estrategias, los Programas y los Proyectos a aplicar. Y entre ellos, muchos contienen unas profundas implicaciones para la sustentabilidad del territorio urbano y rural.

En realidad se construyó un Mapa Federal de Oportunidades, articulación de los mapas de oportunidades de las 6 regiones argentinas, que es en realidad una visión rearticuladora del territorio nacional:

- Proponiendo un país tramaido con una mejor distribución de oportunidades y de aprovechamientos de la diversidad ambiental.
- Procurando un mayor fortalecimiento de los destinos o espacios componentes aún no suficientemente desarrollados, para crear esa trama más igualitaria.
- Procurando mediante estos nuevos destinos, con nuevos productos turísticos, una mayor captación de segmentos emergentes del mercado turístico mundial, para los cuales la enorme diversidad de paisajes y climas de Argentina ofrecen una oportunidad destacadísima.
- Procurando medidas de incentivo de inversiones, y de incubadora de proyectos, para acercar esas oportunidades a las medianas y pequeñas empresas, fortaleciendo así el tejido empresarial nacional.

Muchos otros empeños novedosos procura el Plan, en materia social, económica y ambiental, pero en relación a los contenidos habituales de esta corresponsalía, era el caso de enfatizar aquellos más vinculados al territorio.

Vale la pena en este sentido enumerar también el gran esfuerzo de mejora urbano ambiental que se pone en las ciudades, entendidas como «puertas» de microrregiones o corredores turísticos. Y también la estrecha vinculación del Plan con las acciones de conservación del patrimonio natural y cultural, en una búsqueda de manejo integrado de turismo y ambiente, turismo y patrimonio, que también resulta destacable en el escenario habitual del desarrollo turístico.

El Plan prevé un proceso de aplicación por Programas, trasversales, integrales, y con fuerte descentralización hacia entes regionales o agencias de desarrollo por proyectos.

¿Qué garantías se tienen de que esto se volverá realidad?

Más allá del interés estratégico en el sector turismo, que ha crecido tanto que ocupa el segundo lugar en captación de divisas, después del complejo sojero, la garantía real pasa por el carácter pluriautoral con que se ha hecho el Plan.

No es una obra de iluminados, o de alguna consultoría que encerrada en su gabinete produjo un resultado. Es la consecuencia de un proceso participativo donde cada uno de los participantes se sintió autor o coautor del Plan.

El paso de ser simples autores sociales (de una obra escrita por otro) a ser coautores, da un marco de legitimidad, de compromiso, que proyecta la voluntad de hacerlo realidad, más allá de las coyunturas desfavorables que puedan sobrevenir.

Italia

Federico OLIVA

Universidad Politécnica de Milán

EL INSOSTENIBLE PESO DEL «RESIDUO» DEL PLAN

Hay una cuestión bastante relevante en el urbanismo italiano de la que nadie se ocupa, al menos a nivel

institucional, pero que pesa de manera decisiva sobre las perspectivas de mejoras de la calidad urbana de muchas ciudades: la gestión de las previsiones residuales todavía no ejecutadas, vigentes aún en los planes que acaban de sustituirse por los nuevos planes.

Una cuestión siquiera más importante, porque no se trata sólo de nuevos planes, sino de planes de nuevo tipo, en la mayoría de los casos completamente diferentes de los precedentes. Las previsiones residuales, o sea el «residuo» del plan, pesan muchísimo sobre las nuevas estrategias urbanísticas por dos órdenes de razones: en primer lugar, porque los planes más antiguos a menudo son también los más sobredimensionados, pensados para una época de expansión urbana ya superada; en segundo lugar, porque en los últimos años han cambiado radicalmente los contenidos y las estrategias de los planes, dando mayor importancia a la transformación urbana, a las problemáticas ambientales, a las de la movilidad en particular, en relación con las nuevas urbanizaciones; temas todos ausentes o poco presentes en los planes del pasado, haciendo pues a menudo bastante discutibles las previsiones en ellas contenidas.

En Italia está hoy de hecho en marcha una reforma urbanística radical, que si hasta el momento no ha encontrado confirmación a nivel nacional, se está sustanciando gracias a las leyes en su mayoría de las 19 regiones en que, además de las 2 provincias autónomas, está articulado el Estado. Por otra parte, quizás no acontezca nunca esta confirmación a nivel nacional, porque la gobernanza del territorio (*governo del territorio*) (así se llama hoy en Italia lo que hasta hace pocos años era simplemente la *urbanistica*) es hoy materia transferida a las competencias legislativas y de gestión de las regiones, aunque en las distintas reformas constitucionales aprobadas en los últimos años haya muchas incertidumbres y contradicciones. Ya son 12 las regiones que han aprobado una nueva normativa que va esencialmente en la misma dirección (entre las grandes regiones faltan sólo Lombardía y Piamonte, donde las disposiciones están aún en discusión), que se inspira en los principios propuestos en 1995 por el Instituto Nacional de Urbanismo (INU) (véase *CyTET*, 106: 927-940) la asociación de urbanistas italianos que desde su creación, hace más de setenta años, ha desarrollado una acción de estímulo por lo que se refiere a las leyes con relación al Gobierno, al Parlamento y a las Regiones y por lo que se refiere a los planes de los entes territoriales locales, Provincias y Municipios.

Sobre la base de los principios del INU el plan municipal o viejo Plan General de Ordenación (*PRG, Piano Regolatore Generale*), ha pasado a ser el Plan Estructural (*PS, Piano Strutturale*); un instrumento completamente diferente del anterior aunque si bien con diversas denominaciones debidas a cada autonomía regional. De hecho, mientras que el *PRG* era conformador de los derechos de los propietarios (es decir, establecía el régimen público o privado de los inmuebles), el *PS* no lo es, ya que tiene una validez meramente programática, es decir, indicativa. Además, mientras que el *PRG* era totalmente prescriptivo, vinculante y atribuía derechos e imponía servidumbres a la propiedad, el carácter programático del *PS* excluye tal naturaleza y comporta la recepción de los únicos vínculos derivados de las leyes nacionales y regionales más generales, o sea los relacionados con el ambiente y al patrimonio cultural y arqueológico. Es más, mientras que el *PRG* era un instrumento rígido y modificable sólo con variantes gestionadas por el complicado procedimiento en sí, el *PS* es un instrumento flexible por definición, dada su naturaleza no vinculante y no prescriptiva; el momento conformador, prescriptivo y vinculante se confía, en las distintas leyes regionales (siempre con denominaciones distintas y alguna diferencia no sustancial) al Plan Operativo quinquenal (*Piano Operativo*), que es un instrumento que no debe ejecutar las previsiones del *PS*, sino traducir las indicaciones de éste último en proyectos urbanísticos concretos.

El hecho que la validez del Plan Operativo sea quinquenal es muy importante, no sólo porque corresponde a la duración del mandato de la Administración Municipal (de hecho muchos lo llaman, asimismo, el *Plan del Alcalde*), sino también porque en Italia los deberes urbanísticos, o sea las previsiones públicas tienen por Ley una validez quinquenal y no se pueden modificar sino pagando una indemnización especial al propietario. La duración quinquenal del plan garantiza así un tratamiento idéntico para las previsiones públicas y para las privadas. En el caso de que no se realicen, también éstas deberán caducar a los cinco años: esto comporta que el nuevo tipo de plan, el Estructural, no produzca ningún «residuo»,

una condición completamente diferente de la determinada por el *PRG*.

El «residuo» de los *PRG* es difícilmente anulable por otro nuevo. Es más, el contencioso administrativo que se determina cuando alguna Administración decide aventurarse por una solución de este tipo, se resuelve siempre a favor de los particulares de manera que se puede afirmar que, salvo casos excepcionales viciados por condiciones de ilegitimidad de partida, las previsiones no realizadas de los viejos *PRG no son anulables*. Cuando más tarde el nuevo plan tenga caracteres jurídicos y urbanísticos completamente diferentes, como los aprobados anteriormente, el tratamiento del «residuo» del plan comportará aún mayores dificultades que en el pasado.

El punto es que el «residuo» en relación con las urbanizaciones privadas, se ha transformado lenta, pero decididamente en «derechos», al menos según la jurisprudencia administrativa italiana, mientras que en un principio, según las normas y la jurisprudencia de la ley urbanística nacional de 1942, se consideraban «derechos» sólo las previsiones ya afirmadas por específicos actos habilitantes expresos o contenidos en planes urbanísticos ejecutivos convenidos (es decir objeto de un contrato estipulado entre los privados y la administración pública) y vigentes. La transformación en derechos se inicia desde que las llamadas «áreas edificables», precisamente las áreas con un destino urbanístico que consiente su transformación en construcciones residenciales, terciarias o productivas, se han sometido a un gravamen fiscal específico no sólo en relación a la compraventa, sino también al incremento del valor debido precisamente a las previsiones del plan. Una situación que posteriormente se consolida cuando la reforma de las finanzas locales de principios de los años noventa, introduce una nueva tasa a favor de los Ayuntamientos (que hoy es la principal fuente de financiación para los mismos), el *Imposta Comunale sugli Immobili* (*ICI*, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, *IBI*), que se aplica a todo tipo de vivienda y a todo espacio comercial, de oficinas, artesanal, industrial, etc., pero, asimismo, a los terrenos designados por el plan municipal para ser transformados porque una vez entrado en vigor el propio plan, deben ser obligatoriamente registrados

en el Catastro con el nuevo uso y sobre éste liquidan el impuesto. El razonamiento hecho por los Tribunales Administrativos es simple: si se pagan impuestos, reiterados durante años y concernientes a usos que han permanecido sin cambios al no ser ejecutados, de igual forma por responsabilidad del Ayuntamiento, las previsiones relativas deben considerarse «derechos» y su anulación ocasional presupone la devolución total de los impuestos pagados; lo que, obviamente, es imposible.

El tema a la orden del día en muchos Ayuntamientos que están renovando los planes urbanísticos es por tanto el siguiente: cómo reducir el eventual impacto negativo del «residuo» en los nuevos planes, ya sea cuando estos repiten el modelo precedente (en las Regiones en que todavía no ha sido aprobada una ley de reforma), ya sea, principalmente, cuando cambia el modelo del plan, con el paso del *PRG* al *PS*. Un tema confiado a la inagotable creatividad de la planificación reformista, dado que ni la ley nacional sobre los «principios generales» del gobierno del territorio (la única competencia en materia que parece que todavía compete al Estado) cuyo difícil camino está en marcha en el Parlamento (ver *CyTET*, 141-142: 695-703), ni ninguna ley regional, se ocupa de ello mínimamente; aunque sea un aspecto que debería ser tratado obligatoriamente por el Parlamento, dado que concierne al fisco, que es materia de competencia del Estado, incluso en la última revisión federalista de la Constitución.

En lo que concierne a la primera situación, la revisión o la sustitución de un *PRG* con un instrumento análogo, situación por otra parte cada vez menos frecuente incluso en las Regiones que no han reformado la propia legislación, las soluciones adoptadas son esencialmente de dos tipos: 1) modificar los viejos espacios del plan reduciendo su peso, pero no el valor inmobiliario, de este modo se evitan recursos por parte de los propietarios; 2) transferir las previsiones juzgadas totalmente incompatibles con la nueva estrategia urbanística a una localización más idónea, también en esta circunstancia sin modificar los valores inmobiliarios de la intervención. En ambos casos se reconocen pues los «derechos» ya asignados consintiendo, en el primero de ellos,

ejercitarlos *in loco* y en cambio transfiriéndolos en el segundo, utilizando el instrumento de la «compensación» o transferencias, cada vez más practicada en la gestión urbanística italiana.

Modificar los espacios reduciendo su peso urbanístico en términos de tráfico, presión sobre los equipamientos y sobre el ambiente, sin disminuir los valores inmobiliarios, significa, por ejemplo, pasar de usos terciarios a usos residenciales, o modificar la tipología del uso residencial, proponiendo hoy la más apetecible para el mercado (por ejemplo, una baja densidad con elevada dotación de zonas verdes); de todos modos esta nueva solución urbanística pasa a través de un acuerdo con la propiedad y es pues el fruto de una concertación explícita. Partiendo, sin embargo, de la presuposición que la previsión originaria, de todos modos, no es absolutamente incompatible con las nuevas opciones urbanísticas, por lo que se refiere a las problemáticas ambientales y a las de movilidad, que son los dos aspectos más relevantes y mayormente recurrentes en cualquier valoración de este tipo.

De la misma manera debe ser convenida la solución sujeta a la compensación, es decir, a la transferencia de los derechos, incluso porque, en este caso también debe ser individualizada el área en que éstos son transferidos. Asimismo, para este aspecto excepcional hay soluciones diferenciadas. Algunos planes establecen «áreas de reserva» específicas, exclusivamente destinadas a acoger derechos transferidos y transformables por lo que sólo en ese caso: al propietario del «área de reserva» se le reconoce una edificabilidad, normalmente muy baja, que puede utilizar de igual manera sólo si acepta la edificabilidad transferida por otro propietario. En cambio en otros casos las transferencias se dirigen a áreas ya edificables normalmente y condicionadas además a la aceptación del traslado. De todos modos es más frecuente el tercer caso, que deja al propietario la tarea de encontrar un área donde transferir los derechos; área que una vez evaluada positivamente se clasifica adecuadamente en el plan. Por último es bastante poco frecuente el caso de las transferencias a áreas de propiedad pública, dada la limitación del demanio inmobiliario que normalmente caracteriza a los Ayuntamientos italianos.

Más fácil aparece el tratamiento del «residuo» en el paso del *PRG* al *PS*, es decir, en la situación que tiende a ser normal en todas las regiones. No teniendo el *PS* naturaleza constitutiva de los derechos propietarios, ni un carácter vinculante y prescriptible, todas sus previsiones deben ser consideradas sólo potenciales. Tales previsiones para convertirse en derechos deben ser introducidas en el Plan Operativo y transformadas en un proyecto urbanístico efectivo en forma de plan ejecutivo. Sin embargo, el Plan Operativo puede disolver en el tiempo el ocasional peso excesivo del «residuo», reenviándolo al quinquenio posterior, o incluso a otro, en caso que las mismas no fueran consideradas compatibles con la situación y los objetivos actuales. En definitiva, cambiando radicalmente el modelo del plan, el tratamiento del «residuo» parece presentar mayores posibilidades de maniobra respecto al pasado, no excluyendo naturalmente tampoco las sutilezas administrativas ya evidenciadas anteriormente para desactivar los efectos más negativos. El tiempo condicional es obligatorio, dado que, siendo el nuevo modelo relativamente reciente, aún no son notables los casos y los resultados de los méritos del proceso y sobre todo las tendencias relativas de la jurisprudencia.

En suma, en el nuevo modelo el «residuo» del plan, hechas las debidas verificaciones de legitimidad y comprobada toda posibilidad de reducción sin abrir un conflicto administrativo, debe ser de nuevo propuesto como potencial por el *PS*, incluso en el caso de que nuevas opciones urbanísticas sugirieran no emplearlo; en este caso, las directivas del *PS* podrán desaconsejar su próxima utilización, aplazándola en el tiempo, sin abrir el contencioso jurídico de su anulación. En el fondo, el *PS* ni confirma ni anula las previsiones residuales, pero éstas, como las nuevas indicaciones, sólo deben considerarse como previsiones potenciales, entre las que el Plan Operativo elegirá las ejecutivas, incluso sobre la base de las demandas de las propiedades, debiéndose realizar con prioridad quinquenal, formalizando así los derechos privados para la edificación, que en el modelo urbanístico anterior eran atribuidos por el *PRG*.

Para el urbanismo italiano, el paso del viejo modelo del plan municipal totalmente

prescriptivo, rígido y constitutivo al nuevo modelo programático, flexible y constitutivo de los derechos de los propietarios sólo en la fase de actuación, representa un cambio radical, que, sin embargo, una vez más llega con un notable retraso, al final de un intenso período de transformación urbana y un notabilísimo desarrollo urbanístico; es decir, cuando muchas de las ocasiones de transformación y de recualificación urbana ya se han consumido, al menos en las ciudades donde se concentran al mismo tiempo las mayores oportunidades y los recursos más relevantes. Subsiste un interrogante concerniente al por qué no todas las regiones han adoptado el nuevo modelo, tan útil para resolver también las cuestiones de fondo que han puesto en crisis el urbanismo italiano en los últimos quince años abriendo la entrada a la *desregulación*, primera de todas la desigualdad distributiva entre las previsiones públicas y los derechos privados. El hecho es que el viejo modelo, aplicado durante más de cincuenta años, está bastante arraigado en la cultura profesional del urbanismo italiano y, sobre todo, en la técnico-administrativa que tiene la responsabilidad de la instrucción de los planes a fin de que se aprueben y gestionen los mismos para que se puedan realizar; y un cambio tan radical comporta una completa puesta al día cultural que en realidad no parece fácil.

Naturalmente la ley nacional sobre los «principios generales» del gobierno del territorio, en discusión actualmente (enero de 2005) en el Parlamento, podría resolver de manera definitiva este problema; pero la utilidad de esta ley, prevista por la actual normativa constitucional donde el «gobierno del territorio» es materia de legislación concurrente entre el Estado y las Regiones, se contradice con la nueva normativa constitucional, todavía no aprobada definitivamente, que transfiere completamente a las Regiones dicha materia. De todos modos, para la mayoría de los urbanistas esta ley es indispensable, no sólo para definir los principios (equidad, sostenibilidad, subsidiariedad, eficacia, etc.) sobre los cuales las Regiones pueden construir con total autonomía sus leyes, sino también porque cuestiones como la expropiación, la fiscalidad urbanística, los derechos de edificación y, por tanto, también el «residuo» del plan, no pueden ser tratados de manera diferente en Lombardía y en Sicilia, por poner un ejemplo de dos Regiones bastante distantes geográfica, económica y culturalmente. Pero a menudo las razones políticas y el sentido común no se ponen de acuerdo.

*Traducción del italiano: Sagrario del Río
Revisión: JGB*



Documentación



Aventuras y desventuras etimológicas de Cerdá en torno a su «Indicador urbano» de la urbanización

Juan Ramón LODARES MARRODÁN [†]

Profesor Titular del Departamento de Filología Española, Universidad Autónoma de Madrid

Presentación: El lunes 4 de abril de 2005 el profesor Juan Ramón Lodares, de 46 años de edad, fallecía en un accidente de automóvil en una carretera comarcal de Madrid, tras dejar a sus hijos en el colegio... A los que le conocimos, aunque fuera circunstancialmente, la noticia nos ha dejado sumidos en una honda rabia contra las inesperadas y brutales, por evitables, muertes de tráfico...

Tuve el honor de conocerle hacia 1988, con motivo de la preparación de la edición por el IEAL de los manuscritos recién descubiertos de Cerdá (que publicaríamos en el INAP, ya a fines de 1991), al pedirle un favor de curioso cerdiano, a través de mi hermana Paloma García-Bellido, lingüista, que estaba en el despacho junto a Lodares en la Universidad Autónoma de Madrid. Fue como sigue.

Al preparar la edición de los manuscritos de Cerdá con Arturo Soria y Puig, decidimos publicar también todos los demás escritos de Cerdá que, aun siendo conocidos por los eruditos, siguiesen no publicados o no reeditados desde su época, como algunos folletos singulares, sus diarios, notas, comentarios, 'despósitos', etc. Y entre ellos, uno de los temas que vimos más le preocupara al final de su vida, como muy recursivo e insistente, fue el de la filología y la estructura de la lingüística, con una referencia que aparecía en su Diario del 14 de junio de 1875 y un largo escrito que llevaba el sonoro nombre de "Clave racional de la estructura de la palabra", fechado el 19 de junio de 1876 que dejamos inédito, por ser un gateo balbuciente de un mero aficionado sobre una Lingüística estructuralista que, como disciplina, aun ni había empezado a sentar sus bases, gateando también ella muy balbuciente. Pero, no obstante el interés de Cerdá por las palabras lo había expresado extensa y densamente en el "Indicador urbano" insertado en la *Teoría General de la Urbanización* (1867). El favor solicitado a Lodares era tan simple como someter a la crítica actual las etimologías y filologías con las que Cerdá, entusiasmado, regaba sus escritos por doquier e iluminaba sus significados con una excursión por las posibles vicisitudes de los étimos...

Recordando la personalidad del profesor Lodares hemos creído que la mejor manera que con nuestros medios podíamos rememorar a nuestro amigo en este momento es la de publicar estas fichas que me entregó generosamente hacia el 10 de noviembre de 1988, a las que él mismo no otorgaba más valor que un recordatorio de lo que hoy se sabe de estas voces y que hace un siglo y medio no se había empezado aún ni a intuirse lo que fuese la Gramática Histórica. Por ello nunca pidió o ni siquiera quiso publicarlo y me las dejó para insertarlas cuando creyese útil hacerlo. Salvo la voz "manzana" que le interesó sobremanera, al no haberse dado con su explicación, y sobre la que me envió dos correcciones sobre su primera versión, además de, según me dijo, sacarlo primero hacia 1990 en una ponencia en un congreso y publicarlo, luego, en el *Boletín de la Real Academia Española*¹. No he encontrado el momento para publicarlo, por su vertiente crítico-técnica y un tanto por ser una curiosidad, más lingüística que urbanística y no encajar en la propia Revista ni en los números de CyTET y libros que sobre Cerdá hemos publicado desde entonces (CyTET, 119-120). Su muerte repentina me impulsa a sacarlo, nada más que como homenaje a su memoria y en recuerdo de su desinteresada aportación etimológica a los términos que usamos sin saber su historia en nuestra disciplina, precisamente fundada por Cerdá.

Este documento intenta ayudar al conocimiento integral del pensamiento más inquieto de Cerdá, en un campo quizás no tan conocido de él, como son sus osadas incursiones sobre el origen de las palabras y conceptos utilizados, cuya excusa es el homenaje que con ello queremos ofrecer al profesor Lodares.

Si bien es sobradamente conocida la figura de Cerdá por sus estudios urbanísticos y se han valorado las aportaciones históricas que el mismo hiciera a la creación de conceptos y acuñación de términos técnicos para la nueva disciplina que estaba creando, con varios términos aún hoy de uso común y continuado

¹ LODARES, Juan Ramón (1992): «Los dos orígenes de *manzana* "bloque de casas"», *BRAE*, LXXII, CUAD. CCLV: 51-62, Madrid. Es curioso que en el mes de noviembre de ese mismo año salió un artículo de Josep MORAN OCERINJAUREGUI & Celia RIBA I VIÑAS, «Mansana. Catalanisme del castellà o castellanisme del català?», rev. *Serra d'Or*, nov. 1992: 775-8, negando que la palabra *mazana* la hubiera podido importar Cerdá al catalán, ya que es un «castellanismo inoportuno e innecesario» muy anterior, y reivindicando que en esta lengua debe decirse *illa*.

(urbe, suburbio, urbanización y sus derivados, habitabilidad, rurizar, etc.), no son sin embargo tan conocidas las etimologías de las voces corrientes de la urbe bajo las cuales el ingenio cerdiano creía poder descubrir la razón funcionalista de los elementos de la urbanización. Con ello abordaría aquella insólita incursión expedicionaria a cuerpo descubierto que representa el "Indicador urbano" de su *Teoría General de la Urbanización*, en el que, a lo largo de más de 100 páginas del vol. I del Libro III (entre la 465 y la 592), indaga, mira y colige sobre todas y cada una de las voces de la urbe. Precedemos la forma cotejada del "Indicador urbano" con las palabras que Cerdá escribiera para introducir y justificar su apartado permitiéndonos ahorrar el describirlo.

Publicamos seguidamente el trabajo que preparase en 1988 Juan Ramón LODARES, profesor del Departamento de Lingüística de la Universidad Autónoma de Madrid, que, como señala el propio autor en su artículo sobre "manzana" del BRAE:

"Cerdá era un adelantado al que para respaldar las novedades que sus concepciones urbanísticas iban a traer, y que tan controvertidas fueron a la postre, se le ocurrió que no habría mejor apoyo que el de la lengua misma, en concreto el de la etimología" (LODARES, 1992).

En este trabajo crítico sobre lo que entonces dijera Cerdá, se ofrecen² en dos párrafos seguidos para su más rápida comparación (en lugar de remitir a las tediosas notas a pie de página) el estudio de las palabras realizado por el profesor Juan Ramón LODARES hace ya diez y siete años sobre lo que hoy se sabe de las mismas voces que Cerdá seleccionara y ordenara por temas exhaustivamente en su "Indicador urbano" de la TGU, pero que aquí recogemos en orden alfabético en el primer párrafo de cada voz. Y en el segundo párrafo sangrado, la extracción literal del texto cerdiano de sus incursiones etimológicas de todas las voces que él rebuscara, con la significación y origen etimológico que les diera (bien porque se las inventara o porque las tomara de diccionarios de la época), señalando el número del párrafo y la página de su TGU de donde se han tomado. En la numeración de estos párrafos de la TGU seguimos el trabajo aún inédito que hicieran Pilar RIVAS y Fuensanta MURO para la Generalitat de Cataluña para una novedosa reedición íntegra de la TGU que quisiera acometer el entonces director del Institut d'Estudis Territorials, Albert SERRATOSA. (JGB)

«AVENTURAS Y DESVENTURAS ETIMOLÓGICAS DE CERDÁ EN TORNO A SU "INDICADOR URBANO" DE LA URBANIZACIÓN»

Para entender las aventuras —y desventuras— etimológicas de Cerdá hay que entender su circunstancia.

Quiso hacer del idioma un argumento irrefutable para sus nuevas ideas urbanísticas. Y quiso ver en el origen de las palabras un campo abonado para apoyar sus argumentos. Para él lo importante era lo arquitectónico y mucho después lo lingüístico.

No respetó, acaso a sabiendas, lo que por su época iba siendo el abecé de la investigación filológica. Pero Cerdá no era filólogo y sólo buscó en la lengua la razón útil: "Arrabal, pues, equivale a lugar posterior o trasero (de rabo)". Ante tal contundencia, ¿qué más da que *arrabal* venga de una voz árabe que significa 'barrio exterior'?

A él no es que le diera igual; pongámonos en su lugar: Cerdá trabajó sin apoyos filológicos. No por desgana, sino, sencillamente, porque no los había.

Los diccionarios etimológicos que hoy conocemos son todos muy posteriores a la obra de Cerdá; y, al tiempo que el concluía su *Teoría General*, comenzaba la lingüística histórica a dar sus primeros balbuceos. No pudo, pues, conocer lo que hoy nos parece elemental en la investigación etimológica. Con todos sus errores, con sus fantasías, la obra de Cerdá —y ahora hablamos solo de la filológica— admira, como admirar los pioneros en cualquier campo (JRLM).

NOTA sobre los diccionarios que pudo haber usado Cerdá (1815-1876)³

Diccionarios de la RAE: Desde *Autoridades* (1726-1739), hasta la 10.^a edición (Madrid, 1869).

Diccionario de TERREROS y PANDO (Madrid, 1786). MONLAU y ROCA: *Dicc. Etimológico de la lengua castellana* (1856).

PEÑALVER, Juan: *Panléxico. Diccionario universal de la lengua castellana* (Madrid, 1842).

Encyclopédia Moderna: 1846-1851, París (suplementos 1856-62).

² El trabajo de búsqueda, selección y composición de los textos de Cerdá ajustados al artículo de Lodares ha sido de Ana Belén MORENO y la transcripción informática del texto de Lodares por Josefina DEL RÍO ZAMUDIO, ambas de la DGVU-FM ahora MV.

³ Nota sobre las fuentes de Cerdá que me la envió aparte, añadiendo de su puño y letra: »*Esta nota es provisional y te la remito para que te hagas una idea de los materiales con los que pudo trabajar Cerdá*».

**INDICADOR URBANO, Ó SEA REPERTORIO
DE LAS DIVISIONES NOMBRES, MEDIOS Y SIGNOS
CONVENCIONALES EMPLEADOS PARA ESPRESAR, DISTINGUIR Y
DESIGNAR, ASÍ LOS GRUPOS URBANOS
EN SU CONJUNTO, COMO EN TODAS Y CADA UNA
DE SUS PARTES (I. CERDÁ)**

»§1290. Hemos tratado hasta aquí de la urbe en abstracto ó en términos generales que pueden tener aplicacion á cualquier grupo de edificios que estén en recíproca é inmediata relacion entre sí. Hemos visto lo que es la urbe, las partes integrantes de que se compone, y en nuestra tarea de investigacion y análisis hemos descendido hasta el último de sus mas minuciosos detalles. Hemos procurado limitar nuestro inventario á la parte material, porque este era nuestro objeto inmediato, reservando para mas adelante estudiar el funcionamiento humano en medio de ese *mare-magnum* que presenta toda urbe. Habíamos pensado hablar desde luego aquí de ese funcionamiento; pero despues, meditándolo mejor, hemos visto que todavía no tenemos una idea completa y cabal de la urbe, porque constituyendo esta un todo muy complicado y complexo, seria moralmente imposible que el hombre pudiese servirse de ella como instrumento para los actos de su vida, si previamente no tuviese un prontuario de todos los nombres, divisiones, signos o medios cualesquiera, empleados ó que hubiesen de emplearse para expresar de una manera clara y distinta que pueda ser fácilmente comprendida, no solo el conjunto, sino además todos y cada uno de los detalles que comprende ese instrumento de vida social, puesto que á cada momento se encontrará en la necesidad de designar algo de lo que constituye la urbe. Por esto, antes de introducir é instalar, por decirlo así, el hombre en ella, hemos creido conveniente hacer con él lo que la prudencia y prevision aconsejan á todo viajero que vá por primera vez á visitar una urbe cualquiera, á saber: suministrarle lo que vulgarmente se llama *indicador ó guía del viajero*.

»§1291. Este estudio de nombres y signos y divisiones convencionales, aun cuando á primera vista se presenta como una materia de simple curiosidad, no deja de tener en su fondo algún tanto de filosofía práctica, merced á la cual podrá el lector formarse una idea preliminar del funcionamiento del hombre en la urbe; como que para facilitar ese funcionamiento se inventaron primero las palabras y despues los repertorios ó guías del forastero en tal ó cual urbe, destinados á generalizar el conocimiento de la significacion y aplicacion de cada una de las palabras inventadas para designar las urbes y sus partes integrantes. Así se comprende, sin dificultad, que si las palabras, divisiones y signos empleados, son de tal naturaleza que revelan y patentizan desde luego todas las calidades intrínsecas y circunstancias estrínsecas de

lugar ó situacion, que al hombre que habitual ó accidentalmente se encuentre en una urbe, importa saber y conocer para su uso y negocios; todos los actos de la vida urbana de ese hombre habrán de ser mucho mas certeros, espeditos y prontos, y el funcionamiento, por consiguiente, inmensamente mas fácil, cómodo y espontáneo, que si las palabras, signos y divisiones no tienen esa correlacion ó analogía con la idea á cuya manifestacion se dedican. Para tener una noción de la importancia que encierran los signos inventados para designar la urbe y sus partes, bastárale al lector imaginarse á sí mismo, ó bien colocado en medio del campo y de una encrucijada rural, sin recordar el nombre de la urbe á que se dirige, ó bien lanzado al centro de esa misma urbe que no tuviese ningun signo pre establecido para designar sus calles, islas, casas y viviendas, y tuviese, sin embargo, que buscar á un sugeto cuyo nombre no fuese conocido por pública voz y fama: los apuros, las angustias que pasaría en tal situacion, el tiempo que miserablemente habria de perder en idas y venidas y recorridas inútiles, la desesperacion que en último término pudiera apoderarse de él, si se tratase de un negocio urgente y grave, todo esto, que en parte al menos, y de una manera y por causas análogas todos hemos experimentado, dà gráficamente á entender la importancia de los signos y nomenclaturas en urbanizacion.

»§1. No es, pues, un estudio de mera curiosidad el que vamos á emprender, puesto que ha de versar sobre una materia de altísima significacion, de uso cotidiano y continuo, y de incalculable valor en la vida urbana. El mismo esmerado empeño con que los particulares primero, y luego las administraciones han procurado, cada cual por su parte, á llenar este servicio, es una prueba evidentísima de la importancia que tiene; porque debe tenerse en cuenta que en este particular los esfuerzos del interés individual precedieron gran trecho á los de la administracion, que vino despues mas tarde á llenar á su manera los deberes que su representacion de los intereses generales y colectivos le imponía.

»§2. A parte del nombre de las urbes debido, ora al pueblo fundador, ora á su caudillo, ora al objeto de la fundacion, ora al origen que la promovió, ora á circunstancias topográficas, y ora, por fin, á incidentes tal vez insignificantes, de que despues del trascurso de tantos siglos no podemos tener idea, todo lo demás quedaba al arbitrio é interés de los particulares el designarlo con la palabra ó signo que á cada cual mejor cuadraba, segun sus miras. Así se explica la especie de anarquía que durante muchísimos años ha obligado á la memoria é retener un sin fin de nombres y signos especiales que no obedecian á ningun pensamiento comun ó combinacion general. Despues, á medida que fueron creciendo las urbes, fueron designándose vagamente algunos grupos ó barriadas con nombres sacados casi siempre, ya de su topografia

peculiar, ya relativa al resto de la urbe de que formaban parte. Posteriormente se distinguieron tambien, no todas, pero si algunas de las calles, que en cada uno de esos grupos se hacian mas notables, dándoseles asimismo nombres provenientes, ora de un edificio que, por cualquier circunstancia que fuese, llamase mas la atencion, y ora tambien de mil circunstancias de que nos haremos cargo mas adelante. A todo esto, la casa no tenia otra designacion que la debida al nombre de su dueño, nombre que asi podia ser desconocido, como conocido, segun fuese humilde ó encumbrada la posicion del que lo llevaba. No obstante, como á muchos propietarios podia interesarles que su morada fuese conocida, se inventaron diversos signos simbólicos que llamaban la atencion de los transeuntes, y de los cuales se han encontrado eloquentísimos ejemplares en la exhumacion de Pompeya y de Herculano, que no parece sino que la Providencia hubiese querido conservar intactas al travers de tantos siglos, para que pudiésemos formarnos una idea exacta y material de la vida urbana de otras épocas.

»§3. Modernamente la administracion, que habia adquirido gran fuerza, y con ella la conciencia de sus deberes, se creyó obligada á intervenir en ese general desconcierto, tal vez en el primer momento, mas que con miras del interés general y particular, con las de facilitar los medios de su accion. Se practicó en la urbe una division que á veces fué objeto de otra subdivision, designándose por lo comun numéricamente ó por la situacion topográfica los diversos grupos resultantes; se dió nombre á todas las calles, y se procuró la designacion de las casas por medio de una numeracion correlativa. Mas, al practicar todas esas operaciones, tan importantes al interés general como al individual, no se las subordinó á un plan ó sistema pre establecido, de lo cual resultó que, aun cuando mejorase mucho la situacion de la urbe respecto del funcionamiento, este servicio distaba todavía mucho, muchísimo, de ser lo que debia, dejando mucho que desear. Ahora recientemente se han ideado por algunas urbes ó naciones, pues la trascendencia del asunto ha hecho que fuesen objeto de medidas generales, recientemente, decimos, se han ideado varios métodos ó sistemas para la organizacion de este servicio mas la mayor parte de esos métodos no simplifican el organismo cual correspondiera, y dan lugar á dudas y complicaciones siempre sensibles en el funcionamiento; y otros, aun cuando hayan introducido la sencillez, todavía requieren un estudio especial, sus signos y nomenclatura no alcanzan á dar una idea distinta, simple y adecuada del objeto que quieren designar, y son ocasion de molestias e incomodidades, y sobre todo de la pérdida de tiempo, muy sensible para todos aquellos que no sepan hacerlo.

»§4. Como esta primera parte de nuestra obra está principalmente destinada á tomar nota de

todo cuanto en urbanizacion existe, y encontramos hecho; al tratar de cada una de las materias que constituyen el objeto del presente párrafo, no haremos mas que tomar acta de lo que hallemos establecido. Podremos consignar tambien, y consignaremos los vicios y defectos que en los métodos seguidos encontrremos dignos de censura; nos abstendremos, empero, de proponer los medios de corrección y mejora que juzgamos convenientes; porque esto, aunque forma parte de la teoría y tecnicismo que basado en la ciencia, en la experiencia y en la observacion, hemos de esponer mas adelante, no podemos arrancarlo de su lugar correspondiente pues, estamos convencidos de que separadamente no podria ser apreciado con exactitud y justicia, ni produciría el mismo efecto que formando parte de un plan mas ó menos vasto, mas ó menos completo, pero de todos modos filosóficos de la urbanizacion, tal cual en nuestro concepto debe ser, para dejar satisfechas las necesidades físicas, morales e intelectuales del hombre urbano.

»§1296. Pasemos, pues, á examinar de qué manera auxilan al funcionamiento urbano los nombres, divisiones y medios y signos convencionales que en la actual urbanizacion se emplean con tal objeto. Hablaremos en primer lugar (A), del nombre del conjunto del asentamiento, de las divisiones del mismo y de los nombres ó signos empleados para designar las partes resultantes de esas divisiones: y despues (2A), de las divisiones adoptadas en los recintos urbanos y de los nombres empleados para distinguir y designar cada una de las partes.» (CERDÁ, 1867, *TGU. I.* 465-8)

SELECCIÓN DE VOCES DEL "INDICADOR URBANO" DE CERDÁ

Abreviaturas utilizadas

De autores

AUT.: *Diccionario de Autoridades*, Real Academia Española (Madrid, 1726-1739).

COR.: COROMINAS, J. & PASCUAL, J.A. (1980): *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*, 5 vols. Gredos, Madrid.

Cov.: COVARRUBIAS, Sebastián de (1611): *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*.

DRAE: *Diccionario de la Real Academia Española* (si no se especifica fecha, nos referimos a la vigésima edición. Madrid, 1984 REVISAR SI MERECE LA PENA LA ÚLTIMA DE 2000!!).

GdD: GARCÍA DE DIEGO, Vicente: *Diccionario Etimológico Español e Hispánico*, 2.ª ed., 1985, Madrid.

MOR: *Diccionario de Americanismos*, MORIZINO, Marcos A., 1985.

De lenguas

- ar.: árabe
- esp.: español
- fr.: francés
- ger.: germánico
- gr.: griego
- ing.: inglés
- it.: italiano

- lat.: latín

Signos

- asterisco: **uerbh* «rodeado», palabra de existencia compuesta.
- > : deriva en... CIVITAS > *ciudad*
- < : procedente de... *ciudad* < CIVITAS

ADUAR: El verbo ár. *dâr* «dar la vuelta» produce un derivado *dawwâr* «campamento nómada» > esp. *aduar*. 1.^a doc. 1440 (Cor.). En el N. de África designa a un campamento de tiendas establecidas en círculo y en cuyo centro, durante la noche, se recoge el ganado. Al irse agotando los pastos, el *aduar* se traslada de lugar pero dentro de un determinado radio, salvo en las dos emigraciones anuales que hace para trasladarse a los pastizales de invierno o de verano.

En español, *aduar* ha remitido siempre a otros ámbitos; como puede advertirse en la definición del *DRAE*: «Pequeña población de beduinos... 2. Conjunto de tiendas o barracas que los gitanos levantan en el campo para su habitación. 3. Ranchería de indios americanos.»

No guarda relación de *ajuar*, que procede del ár. *sûwâr* «dote de la novia».

»§1373 *Aduar* (...) representa ese primer síntoma de sociabilidad por medio de una combinación de albergues amovibles y portátiles, de quita y pon (...) y *ajuar*, de cuya palabra, árabe de origen, deriva tal vez la denominación de *aduar*, atribuido al conjunto de esos *ajuares*, cuando se asientan y combinan, formando á su manera una urbe de quita y pon (p. 501).

ALBERGUE: Del gót. **haribairgo* «campamento», compuesto de HARJIS «ejército» y BAIRGAN «conservar». «(...) probablemente tomado por conducto del catalán o de la lengua de Oc» (Cor.) 1.^a doc. Finales del siglos XIII.

»§1579 Tenemos además una porción de palabras genéricas que también se aplican á denotar la casa, aun cuando en rigor solo expresan el acto ó acción de vivir ó estar, tales son *albergue* que probablemente deriva del teutónico *burg*, (...). (p. 575)

ALCOBA: Del ár. *gúbba* «bóveda». 1.^a doc. como «cuartito junto a una sala» a finales del XIII. La acepción «dormitorio» se documenta en el ár. desde el XIV. Cor. explica así la relación: «en las antiguas casa tradicionales de la capital valenciana y sus afueras (la alcoba) estaba en el fondo de la casa (...) al pie de la pared medianera,

con armario abierto en esta, debajo de la viga central del edificio y cubierta por una bóveda. De ahí la evolución semántica del vocablo ár.». La acepción moderna aparece en español a principios del XVI. Cov.: «Es aposento para dormir, con el techo de bóveda».

De existir la relación con el significado «cueva» del que habla Cerdá, sería algo propio del ár. que en nada condiciona la historia española de la voz.

»§1577 (...) La palabra *habba* de los árabes, que significa una pieza abovedada, y tal vez en su origen *cueva*, no es más que una eufonización del *cau* de las lenguas orientales. De esta manera la palabra que en las primeras manifestaciones de la urbanización significó la guardia del hombre de las selvas, en nuestros tiempos ha venido á significar también la guarida artísticamente construida, donde se cobija para su descanso y tranquilidad el hombre de la más refinada civilización, porque nuestra *alcoba* no es más que dicha palabra árabe precedida del artículo *al* (...) (p. 573-4).

ALDEA: Del ar. *daica* «campo» «aldea». 1.^a doc. 1030 (Cor.). El influjo ár. no fue solo léxico, pues estuvo favorecido también por la costumbre árabe de establecerse en zonas rurales antes que en urbanas; al menos durante los primeros siglos de dominación musulmana.

»§1357 *Aldea*, nos da la expresión de un pequeño agrupamiento de edificaciones que no tiene jurisdicción propia, sino que depende de la *villa* ó *ciudad* en cuyo territorio se encuentra establecido (...) (p. 449).

1358 En cuanto á su etimología, después de examinado este asunto con toda detención, y atendida la naturaleza del objeto á cuya indicación sirve la palabra aldea, hemos creido encontrar la etimología de la misma en el pronombre *altera* (...) (p. 449).

ALQUERÍA: Del hispanoárabe *gariya* «casa de campo». 1.^a doc. 1253 (Cor.). Hasta su definitiva normalización hacia finales del XVI, fueron comunes variantes como *alcaría*, *alcairía*, *alcaería*.

»§1309 (...) Alquería deriva de alquiler, y equivale á una hacienda dada á alquiler (...) (p. 473).

ARRABAL: Del hispanoárabe *rabád* «barrio exterior», 1.^a doc. 1146 (Cor.).

»§1305 (...) la palabra arrabal significa grupos de edificación esteriores á la urbe. Antiguamente no se decía *arrabal*, sino *rabal*, como lo prueba el uso todavía subsistente de esta misma palabra en alguna comarca, y además los no menos subsistentes nombres de algunas urbes, que conservan puro el nombre originario de *Rabal*. Arrabal, pues, es lo mismo que *rabal*, y *rabal* equivale á lugar posterior ó trasero (de rabo). No cabe duda en que el tal nombre, por su origen etimológico, es altamente despectivo (...) (p. 472).

ARRECIFE: Del ár. *rasíf* «firme», posteriormente «afirmado de un camino». 1.^a doc. hacia 1280 (Cor.).

»§1467 (...) Arrecife es propiamente el camino rural artísticamente construido para que responda á las necesidades del movimiento ecuestre y rodado (...). *Arrecife* es palabra arabizada, compuesta del artículo *al* convertido en *ar*, y de *recio* ó *firme* y de *ife*, que significa prominencia, y es como si dijéramos el *firme-convexo*, es decir, que se espresa á la vez la forma que generalmente tienen la vía, y al propio tiempo su calidad resistente (p. 537).

ARROYO: Palabra prerromana adaptada al latín como *ARRUGIUM* «galería subterránea». En fecha indeterminada «canal en las calles por donde circula el agua» y, de ahí, «vía urbana». No guarda relación con las palabras que propone Cerdá [ver *ut infra* topónimo **París**].

»§1465 *Arroyo*, no es mas que el *rívulus*, riachuelo, eufonizado por los árabes con el aditamento de su preposición *a*, *al*, convertido aquí en *ar* por ser *r* la primera letra de la palabra *rívulo*. La derivación de *rívus* y de todos los que de élemanan, arranca del verbo *ruo*, que significa entre otras cosas fluir ó correr los líquidos, y siempre el movimiento de arriba á bajo, por cuyo motivo traen el mismo origen las palabras aplicadas para significar los instrumentos que ayudan á facilitar ese movimiento, como *rueda*, *rodillo*, *rollo*, etc. Llamóse *arroyo* la zona central de la vía urbana, y tuvo ese nombre con mucha propiedad en la época en que, sin haberse introducido todavía los carriages en el interior de las urbes, esa parte de la vía era el receptáculo y cauce, canal ó conducto, así de las

aguas inmundas provenientes de los usos domésticos, como de las llovedizas y aun de las perennes, si las había en la localidad (p. 536) [continúa el texto con **París**].

AVENIDA: Derivada de lat. *ADVENIRE* «llegar, sobrevenir». En el español medieval *avenir* tuvo las acepciones «ocurrir» y «ponerse de acuerdo». Su derivado *avenida* se utilizó para denominar las crecidas de los ríos desde el español medieval al clásico: «La súbita creciente del río» (Cor.)

En el XVII la voz adquirió una acepción, originariamente militar, nueva: «vía amplia». «Cerráronse las *avenidas* con algunas trincheras.» Aut.: «Caminos que van a dar en las plazas o ejércitos». En el XVIII comienza a popularizarse, en plural con el sentido urbanístico que hoy conserva; probablemente por influjo francés.

»§1565 *Avenida* (de *advenire*, venir á la urbe) (...). La avenida está situada en la parte esterior del recinto urbano, y en su calidad de vía debe considerarse como continuación de la que pasa por una de las puertas, que son ó han sido de la urbe (p. 570).

BALCON: Italianismo que entró en el español, junto a otros muchos términos de arquitectura, en el primer tercio del siglo XVI. En it. Procede del longobardo **BALKO** «viga».

»§1643 Los vanos dejados en los muros así de estos espacios interiores, como de la calle, reciben la denominación de *balcones* (de *palam*, abiertamente) cuando están abiertos desde el ras del piso para arriba, y tienen por antepecho unos balaustres (...) (p. 591).

BARRACA: ¿De origen oscio? Para Cor. el español lo tomó de la zona catalano-valenciana, donde el Etim. oscio habría dejado una forma *taravaca* «dosel» (con influjo a su vez de la forma ár. *riwâq* «galería cubierta»). 1.^a doc. 1569 (Cor.).

»§1578 (...) *Barraca*, es la casa montada sobre maderos, casa provisional, casa de quita y pon, y esencialmente sobrepuerta al suelo en que por decirlo así no hincan (...) (p. 574).

BARRIO: Del ár. *barr* «afuera de una ciudad». Adaptado al latín medieval como *BARRIUM*. 1.^a doc. 949 (Cor.). El derivado *barriada* es palabra moderna, documentada a partir del XVIII. Aut.: «Es lo mismo que barrio».

»§1448 A la division por distritos corresponde otra inferior, á ella subordinada, cuyas partes se llaman *barrios* (del *burg* teutónico convertida la *u* en *a*, como la pronuncian los ingleses) (...) (p. 527).

BOARDILLA: Nombre derivado del verbo *buhar*, variante del *bufar* «soplar». *Buharda* significó originariamente «ventana en el tejado de una casa»; tal y como se conserva en algunas zonas dialectales: asturiano occidental *bufarda* «losa entreabierta para dar salida al humo»; en Salamanca «respiradero de la chimenea». A finales del XVI era común la forma *guardilla*, normalizada desde 1726 como *buhardilla*.

»§1621 (...) Y como por fin no era tampoco para perdido el espacio hueco ó vano, aunque irregular, que la natural inclinacion de las vertientes del tejado dejaban entre este y el piso-cubierta del sotabanco, y que antiguamente se llamaba desvan, tambien en ese hueco se encajaron viviendas, y se les dió el nombre de *boardilla*, *de boharda*, que es la ventana abierta en el tejado mismo, protejida por un tejadillo, que es por donde esas miserables habitaciones reciben luz y ventilacion (p. 588).

BURGO: El origen de la voz esté en el germ. *būrgs* «ciudad pequeña», «fortificación», que el latín adapta como *BURGUS* en el siglo IV d. C. aprox. con las mismas significaciones. La adaptación latina está relacionada con la defensa de las fronteras del Imperio Romano a lo largo del Rin y del Danubio. Buscando una defensa profunda, los territorios limítrofes se llenaron de *castella* o *burgi* con guarniciones de colonos y soldados que se reclutaban entre los indígenas. 1.^a doc. 1087 (Cor.), en su historia lingüística apenas ofrece transformaciones de significado: «aldea o población muy pequeña dependiente de otra principal».

La apreciación de Cerdá («apenas usada hoy») es correcta; aunque sí ha dejado numerosos topónimos: Burgos, Burgo de Osma, Burguillos.

»§1361 *Burgo*, es una palabra muy antigua, apenas usada hoy, á no ser que sea como nombre propio, para significar un grupo con situación y relaciones idénticas á las de aldea. *Burgo* (*bourg*), es otra de las muchas palabras que los godos y demás pueblos del Norte importaron en sus escursiones y conquistas, y que ha sido respetado por todas las generaciones, y que se conserva todavía en los países del Norte de Europa para designar, no un grupo de urbanización como se quiera, sino una urbe principal. Tales son Estrasburgo, Amburgo, Ausburgo, Petesburgo, etc. Los filólogos nos dicen que la palabra *burg*, en la primitiva lengua germánica significaba lugar fuerte, ó sitio de refugio, lo cual nos revelaría en todos los grupos, calificados de *burgos*, un origen bélico (...) (p. 495).

CALLE: Su origen lat. es dudoso, pero no parece emparentado con *calx* «talón». Del lat. *CALLIS* «cañada» «sendero de ganado». Con la acepción urbana que hoy conocemos aparece desde los primeros documentos escritos; como *calleja*, en doc. riojanos de 1112; como *calle*, en el «Fuero de Avilés» (1155).

»§1483 *Calle* es el *callis* de los latinos en ablativo, que es como se han españolizado todas ó casi todas las palabras de tal origen, sin mas diferencia que la de pronunciarse en español las dos *eles* unidas formando *elle*, al paso que se supone que los latinos las pronunciaban separadas *cal-lis*. Esta palabra latina no siempre significaba la vía urbana entre los pueblos del Lacio. *Cal-lis* originariamente, y aun seguramente mucho antes que Roma existiese, era una palabra puramente rural, aplicada á la designación de toda senda ó vereda, y mas especialmente aquellas que servían como divisorias entre propiedades contiguas y para los usos y explotación de esta. Era equivalente á lo que se llama en español *surcano*, ese surco mayor que los demás y abierto entre dos heredades colindantes, que sirve de paso, y al propio tiempo recibe las aguas para escurrirlas donde no perjudiquen al cultivo. *Cal-lis* viene de *calx*, *is*, palabra cuya dura eufonía revela su origen etrusco, *calx* significa *carcañal* ó *talón*, y al derivar de esa voz la *callis*, quisieron significar los etruscos el medio único en los tiempos primitivos de establecer una vía, cual era el trillarla ó mejor apisonarla con los carcañales ó con los pies (...) (p. 542).

CAMARANCHÓN: Probablemente del lat. *CAMERA* «cúpula», 1.^a doc. a mediados del siglo XIV con el significado «fortificación superpuesta a un edificio». A principios del XVI aparece con la significación que hoy le es común: Cor.: «Camaranchón, el desván de la casa, que sirve solo de tener en él trastos viejos».

»§1635 (...) *camaranchon* (lugar donde apenas cabe una cama) (...) (p. 590).

CARRERA: Procede de la abreviación lat. (VIA) *CARRARIA* «camino para carros». Es una de las denominaciones más antiguas y comunes para denominar los caminos interurbanos; aparece documentada desde principios del siglo IX y es general en la Edad Media: «E así cumo va la *carrera* de Toledo ad Arcicolla» (1191). La introducción de la voz *carretera* a finales del XIII y, sobre todo, la propagación de la voz *camino* —documentada también desde los orígenes del idioma— relegaron a *carrera* al área dialectal: «Carrera, en algunas partes de España, vale

caminos, y así dezimos caminos y carreras» (Cova.).

»§1488 *Carrera* (de correr), aplicado á una via significa, la que tiene un punto de partida y uno de término particulares pre establecidos. Damos generalmente en urbanizacion este nombre á las vias esteriores, que partiendo de la puerta de una urbe, van á un sitio que en dias determinados, ó tal vez constantemente, atrae gran concurrencia. Esas carreras, al agrandarse las urbes, tuvieron la misma suerte que las rondas, fueron incluidas en los recintos, donde conservaron tambien, como estas, sus condiciones peculiares y sus nombres distintivos y habiendo llegado á ser muchas, se convirtió su nombre de particular en genérico, y vino á ser, en lo que cabe, sinónimo de calle; aunque con acepcion mas restringida (p. 545).

CASA: La etimología greco-latina procede de una raíz **gat* «cubierto». El lat. CASA «choza, casita» sustituyo a *domus* «casa de patrício» «casa grande con establecimientos anejos». La sustitución es reflejo de un proceso socio-histórico: «La mayoría de la gente, por el empobrecimiento que provocaron las reiteradas incursiones germánicas, vivía en chozas, en casitas improvisadas, que se construían y abandonaban con facilidad». (IORDAN-MANOLIU.: *Manual de Lingüística Románica*, Madrid, 1980, vol. II, p. 82). 1.^a doc. 938 (Del.).

»§1577 La palabra casa que es la mas habitual y comun con que designamos toda construccion destinada á vivienda, trae á no dudarlo un origen antiquísimo, anterior á todas las lenguas vivas y aun á las que llamamos muertas. En el griego tenemos *kasas* que significa vivienda, y en el latin *casa,ae*, aplicado á la vivienda rústica, equivalente á nuestra *choza*. ¿De dónde, pues, tomaron el latin y el griego esas palabras? Hay en el hebreo una palabra que tal vez pueda darnos alguna luz en esta investigacion, *Casa* ó *caza* significa en hebreo *cubrir con ramage*; y como en los climas meridionales las primeras construcciones para albergues, hubieron de reducirse á chozas, es decir, cubiertas con ramages, esto parece indicar que las palabras griega y latina se derivaban, ya que no del hebreo, de otra lengua oriental hermana de este, significando en un principio las construcciones sencillas que la naturaleza enseñó al hombre, acepcion genuina que el latin conservó, por mas que despues se haya aplicado á construcciones mas sólidas, mas estudiadas, mas artísticas. Si, pues, ni los griegos enseñaron á los latinos, ni estos á los pueblos á quienes traspusieron su idioma, la palabra *casa* que se encuentra, asi en el italiano, como en el español, no menos que en el

francés, pues el *chez* no es mas que una eufonización gálica del *casa*; si esta palabra se encuentra á la vez en la mayor parte de los idiomas antiguos y modernos muertos y vivos, preciso es que tenga un origen anterior á todos esos idiomas y comun á todos ellos. Nosotros nos guardaremos bien de fijar cual sea esa lengua primitiva, y lo único que hemos procurado en nuestras investigaciones ha sido determinar la raiz, el monosílabo de donde procede la palabra secundaria admitida despues con las variaciones y eufonizaciones propias del carácter de cada idioma, y tambien de los cambios que sufrió el objeto designado. El monosílabo originario no puede ser en nuestro concepto otro que el de *ca*, ó mejor, *cau*, palabra con que aun hoy en las vertientes orientales del Pirineo se significa un hueco ó cueva en un monte que sirve de madriguera á animales montaraces, de cuyo monosílaboemanan visiblemente *cava* (latin, francés, árabe y español) y el *cueva* que no es mas que una eufonización de *cava* ó del *cau*, y que es una palabra que ha dado en España nombre á un gran número de urbes cuyas viviendas no fueron en su origen, y en algunas no son todavía hoy, mas que *cavas* ó *caus* abiertos en las peñas. Para comprender mejor y dar mayor fuerza á esta etimología, conviene tener presente que los antiguos españoles pronunciaban indistintamente *cas* ó *casa*, como si la desinencia *a* fuese indiferente (...) (p. 572-3).

CASTILLO. ALCAZAR: *Castillo* del lat. CASTELLUM «reducto fortificado», un diminutivo de CASTRUM «fortificación». 1.^a doc. 972 (Del.). *Alcázar* es la arabización del lat. CASTRUM > ár. *quasr* «fortalez, palacio». 1.^a doc. 1069 (Cor.).

»§1578 (...) Castillo (de *castrum*) significa casa fortificada, lo propio que *Alcazar*, por mas que uno y otro hayan tenido en algunas épocas la acepcion de casas destinadas para morada de reyes ó grandes señores (p. 574).

CERRILLO: Del lat. CIRRUS «rizo, copete». [No de SERRA > *sierra*].

»§1495 *Cerrillo* (de sierra), se llama la calle que corre á lo largo la divisoria de una pequeña colina, aun cuando mas frecuentemente se aplique á toda la barriada que ocupa en la urbe semejante situación topográfica (p. 547).

COCINA: Del lat. COCINA, «id.». Derivado de COCERE «cocer». 1.^a doc. 947 (Del.).

»§1632 La en que esas provisiones se cuecen y preparan, *cocina* (de cocer), y donde se sirven y comen, *comedor* (lugar de comer) (p. 589).

CIUDAD: Del lat. CIVITAS «ciudad» «estado» «condición de ciudadanía». Documentada desde los orígenes del idioma con su sentido urbanístico.

No hay que confiar de las graciosas, por disparadas, consideraciones de Cerdá. CIVITAS es un derivado propiamente latino del oso *ceus* «ciudadano». Podríamos, como mucho, remontarnos a una raíz **qeい* «cerrado».

Otras consideraciones históricas en la Etim. URBE.

»§1338 *Ciudad*. Esta palabra nació, indudablemente, en el Lacio y, á nuestro modo de ver, sinceramente humilde, y que sujetamos, sin pretensiones al exámen y censura de los filólogos entendidos, á orillas del Tiber en el mismo asentamiento de Roma. *Civitas* en latín no es palabra radical y generadora, sino derivada y sacada de *civis*, que á su vez está compuesta de dos sílabas que forman su raíz. Para encontrar el origen de esa composición y la significación originaria que por consiguiente tuvo, se hace indispensable traer á la memoria, siquiera sea por simple indicación, el origen de Roma. Cualesquiera que fuesen los fundadores de la primitiva Roma, lo positivo es que estos establecieron su asentamiento, y se posaron, por decirlo así, á orillas del Tiber. El primer embrion de esa urbe, destinada con el tiempo á llenar con su fama y á dominar todo el orbe conocido, hubo de ocupar un pequeño espacio de la ribera izquierda del Tiber. El número de habitantes, proporcionalmente corto, no podía, no debía dividirse y separarse en grupos diversos, por entre los cuales discurriese el río que, aun cuando hubiese sido menos caudaloso, debía considerarse, y podía en efecto ser un obstáculo á la reunión de todos en momentos dados, reunión tan importante á la sazón en que las fuerzas de la colectividad eran harto escasas. El núcleo, pues, primitivo y originario de la antigua Roma se concentró, condensó y fortificó en la indicada ribera. A poco, sin embargo, cuando nuevas gentes advenedizas iban buscando el asociarse á aquel puñado de aventureros afortunados; hubieron de establecerse algunas construcciones en la ribera opuesta, formándose uno de esos apéndices que se adhieren siempre á las grandes urbes, á donde se refugian familias humildes, y á veces criminales que por cualquier motivo no quieren ó no pueden establecerse en el centro urbano preexistente. En la primitiva Roma hubo de suceder lo mismo que ha venido sucediendo, y sucede aun ahora en las grandes urbes, es decir, que los habitantes de esos apéndices ó arrabales fuesen mirados con desdén y menorprecio. Así que, desde los primeros momentos hubo de reputarse como una distinción honorífica el

vivir, *cis*, de este lado del Tiber, así como conceptualmente mengua el vivir, *trans*, á la otra parte. De esta manera se honraba á uno diciéndole, *cis vivis*, porque con esta sencilla y corta frase se le recordaba que disfrutaba todas las consideraciones sociales —hablamos de la época en que la ley ó la costumbre no habían dado todavía forma y sanción á esas consideraciones— que gozaban los moradores del grupo ó núcleo principal. La repetición de esta frase, su vulgarización, hubo de corromperla ó simplificarla todavía más, convirtiéndola en una sola palabra, *cis-vivis*, que primero sufrió una contracción suprimiendo la duplicación del *vi*, *cis-vis*, luego la embarazosa y cacatónica *s* del *cis*, con la cual quedó ya formada la palabra *civis* sustantivada, tal cual nos la trasmisieron los romanos rodeada de una aureola de gloria. Resulta, pues, que *civis*, *ciudadano*, no significa en su primitivo origen otra cosa mas sino hombre que vive de este lado del río, ó lo que es lo mismo, en el núcleo originario y principal de Roma, á cuyos habitantes fueron concedidos, por la costumbre primera y luego después por las leyes, todos los honores, consideraciones, privilegios y preeminencias que acompañaban al significativo título de *civis*. Mas adelante se hizo extensivo ese título á los transtibéricos como á todos los habitantes del Lacio; empero, la palabra estaba ya inventada, tenía su aplicación y acepción propia, y no era necesario ni oportuno inventar otra que nunca habría tenido la veneranda sanción de los tiempos (p. 484).

COMARCA: Del germ. *MARKAN «señalar». Con el sentido «territorio fronterizo» procede del fránquico y, a través de la zona occitano-catalana, se extendió tempranamente por el dominio hispánico. Hasta el siglo XIV sólo se conoce la voz *marca* como «frontera».

A principios del citado siglo se hace común la voz *comarcar* «delimitar un terreno» y de ahí *comarca* «lo que se ha delimitado» hacia mediados del XVI.

»§1299 Comarca es un compuesto del antiguo nombre *marca* que trajeron consigo los celtas, é hicieron vulgar los pueblos del Norte que vinieron á destrozar el imperio romano, y de la preposición *con*. Marca viene á significar límite ó término. En nuestro concepto, la palabra marca deriva del celta *mar*, voz que aun cuando se haya aplicado generalmente para significar el gran depósito de aguas que circunscribe la tierra, formando con sus límites ó márgenes los continentes y las islas, en su origen indicaría genéricamente fin ó término, porque los hombres que en medio de su

selvática libertad no reconocían límites naturales ni artificiales de ningún género, no podían dejar de reconocer el límite natural que oponía el mar á sus correrías. (...) *Marca*, pues, significa límite, y *comarca*, un territorio más ó menos dilatado, circunscrito, envuelto y definido por unos mismos límites, tomando el continente por el contenido (p. 469).

CORRAL: Etimología incierta. Se proponen dos: del lat. CURRERE «correr» (GdD.) o de una forma CURRALE «lugar donde se guardan los carros» (Cor.). Documentado desde los orígenes del idioma como «patio». Es dudosa la fecha en que empieza a usarse con su aceptación urbanística o topográfica, aunque debe tratarse de una creación del esp. moderno.

»§1362. *Corral*, que es una palabra relegada hoy á significar en el habla comun un sitio sucio, asqueroso, y que si se emplea alguna vez á espesar algún objeto de urbanización, es únicamente para darnos una idea, ó bien de una urbe en que por falta de policía urbana se encuentra la suciedad por todas partes, ó bien un grupo de viviendas adosadas á un patio también por lo comun fétido y asqueroso; la palabra *corral*, tan degradada hoy por su aplicación, tiene, sin embargo, un origen muy encumbrado, y sus títulos nobiliarios que ostentar, dignos por cierto de la atención del observador filósofo. *Corral*, en el antiguo romance ibérico, es una palabra compuesta de *con* y *real*: *real*, que significa campamento, y *con*, que significa comunidad ó participación de muchos en el mismo campamento; y en virtud de esta etimología puede y debe atribuirse una significación análoga á la de *castrum* ó *burgo*, como sitios de refugio y seguridad. El verbo derivado *acorralar* nos revela con mucha elocuencia la genuina significación primitiva de la palabra radical de que emana, pues equivale á reducir á las personas ó fieras á quien se persigue, á su último refugio (...).
 §1363 (...) En este sentido, *corral* ha sido uno de los orígenes de la urbanización, de lo propia suerte que el *castrum* romano (...); al paso que para establecer un *corral*, lo mismo que un *burgo*, bastaba el mútuo convenio, aunque fuese tácito, de algunos vecinos ó amigos para establecer un *real comun* ó lugar cerrado como garantía de la seguridad de todos. Por esto, á la palabra *corral* va siempre unida la idea de muros de resguardo y de defensa, que es lo que constituye un lugar fuerte (...) (p. 495-6).

CORREDOR, Escurrirse. *Escurrirse* no guarda relación etimológica con *correr*. Procede de *EXCORRIGERE deriv. De CORRIGERE «enderezar». En español medieval tuvo el sentido

de «acompañar a alguien»: «Fata cabo del abergada escurriolos el Castelano» (Cid. 1067).

Corredor, sin embargo, es un derivado de CURRERE «correr», que en la acepción 'corredor de casa' aparece en Nebrija. En Aut. ofrece ya su significado actual.

»§1492 (...) En cuanto á la palabra *corredor* (que también viene de correr, aunque por antífrasis) se ha aplicado por traslación de lo que esa palabra significa en lo interior de una casa, donde indica un paso ó pasillo adosado á una pieza de estancia, como para *escurrirse* por lo que se llama una puerta de escape, que da al corredor. ¡Tan humilde es el origen de esa palabra aplicada á la vía urbana, y tan humilde, por consiguiente, debe ser la idea que expresa! (p. 546).

COSO: Del lat. CURSUS «carrera» (de ninguna manera compuesto de *con* y *río*). Con la acepción «plaza pública», «lugar cerrado donde se corren toros», aparece a finales del XIII.

»§1489 *Coso* (de corso ó curso, de *curro is*, compuesto de *con* y *ruo*), es una palabra con que antiguamente se designaba en España la calle; y aun cuando se ha ido perdiendo su aplicación en ese sentido, lo conserva, sin embargo, aunque nunca generalizado ni genérico, en algunas localidades especialmente de la antigua corona de Aragón. Por lo comun, donde quiera que está en uso, se aplica á calles de circunstancias peculiares, sobre todo relativamente anchas, porque como aun en su significación conserva siempre algo de su origen etimológico, de correr, y como el correr necesita más holgura que el simple andar, por esto significa *coso* una calle principal (p. 545).

CUADRA: La apreciación geográfica de Cerdá «en algunas comarcas de España» debe ceñirse a Cataluña; fuera de ella no se ha documentado la acepción «grupito de casas». Lo que no quiere decir que no existiese, pues en algunas zonas americanas (Ecuador, Venezuela), se documenta como «pequeña propiedad rural contigua a la ciudad».

La palabra procede del lat. QUADRA «un cuadrado». Su acepción más antigua es «sala». Muy común hasta el siglo XVI. En este siglo comienzan a documentarse otros significados: «espacio de terreno cuadrado sobre el que se edifica» y de ahí, a finales del siglo «manzana de casas».

Desde el XVII la voz va a tener doble evolución según se trate de su uso peninsular o americano. En el primero, a partir del XVIII, se va extendiendo el uso rural de la voz «caballeriza»; mientras que Hispanoamérica conservará, «grosso modo», los antiguos usos peninsulares. Así,

«manzana de casas» (Méx., P. Rico., Amér. Merid.), «un lado de la manzana o espacio comprendido entre dos calles transversales» (general en Amér.), «medida de longitud» (íd.).

»§1364 *Cuadra*, es la palabra con que en algunas comarcas de España se expresa la idea de un grupo pequeño de casas de escaso número é importancia, agregado y dependiente de otro municipio. Viene esta palabra, seguramente, de la forma cuadrilátera que tienen, en todas partes, por lo comun, las islas de edificación, que es lo que serían antiguamente las *cuadras*, por mas que en tiempos modernos hayan adquirido alguna mayor estension y diversa figura (p. 497).

CUARTEL: En su acepción urbanística procede del fr. *quartier* «distrito» (GdD.). Se documenta por primera vez a principios del XVIII. La acepción «lugar donde se aloja una división militar», es más antigua; se documenta desde principios del XVI.

»§1446 Si algo hay general en este punto, es la division en cuatro partes que se denominan genéricamente *cuarteleles*, y se distinguen entre sí, por lo comun, con los cuatro primeros números ordinales, aun cuando tambien á veces reciben denominaciones propias de accidentes locales. Con todo esto, en el lenguaje oficial urbano, la palabra *cuartel* pierde su significacion originaria y no quiere decir la cuarta parte, sino que es á veces la quinta y aun la sexta y aun la octava: hay en efecto urbes que tienen cuarteles 5.^º, 6.^º, 7.^º y 8.^º (...) (p. 527).

CUCHITRIL: Etimología dudosa. En ningún caso la que propone Cerdá. GdD lo deriva de *cocho* «cerdo». Cor. propone un cruce entre *cotril* «corral» y *coche*, *cuchi* «cerdo». Otra forma común es *cochitril*. En el DRAE 1786 aparece con la acepción «trastero»; en DRAE 1884 con esta y con la de «pocilga».

»§1635 (...) *cuchitril* (de *cueva*, *cava* ó *cau chiquito*), *chiribitil*, nombre despectativo, que lo es mas todavía cuando se le añade la calificación de *gatero* que solo á gatas se puede entrar en él (p. 590).

CUESTA: Del lat. COSTA «costilla», «costado», «lado». La acepción «terreno pendiente» se documenta desde 972 (Del.). El paso a dicha acepción es incierto pero, al hallarse en todos los romances, no sería erróneo suponer que en propio latín *costa* se aplicara a la falda de una montaña (como se aplicó, p.e., al costado de una nave) y de ahí a cualquier terreno pendiente.

»§1494 *Cuesta* (del latin *costa*, *ae*, que significa la costilla, y por consiguiente, toda la serie de ellas que forman el *costado*, de manera que cuesta es equivalente á ladera, en que el declive mas ó menos violento es natural, y que, por otra parte, con sus regatos ó pequeños talvecks presenta una singular analogía con el *costillaje*), *cuesta* se aplica á las calles que tienen gran pendiente, por lo comun la máxima que ofrece la topografía natural. *Costanilla*, diminutivo del anterior, significa tambien una calle en que la pendiente debiera ser diminuta; y decimos debiera ser, porque no lo es siempre; y *costanillas* hay en algunas urbes, que son en rigor cuestas mayúsculas, pero el lenguaje urbano usa á veces de estas pequeñas hipocresías para disimular defectos urbanos. Como equivalente de cuesta y costanilla, se usan tambien en el lenguaje urbano las palabras *subida* y *bajada*, con idéntica aplicacion, por mas que gramaticalmente signifiquen estas el acto de vencer las pendientes, y aquellas las pendientes mismas (p. 546).

CUNETA: Tecnicismo de la arquitectura castrense que se adapta a la civil. Del it. *lacunetta*, diminutivo de *lacuna* «laguna»; término aplicado a las zanjas llenas de agua entre los fosos de las fortificaciones. Se documenta desde principios del XVIII como término de fortificación. En la DRAE 1884 se recoge por primera vez su significado actual: «zanja en cada uno de los lados de un camino para recibir las aguas llovedizas».

En el texto de Cerdá se documenta, pues, uno de los primeros usos urbanísticos de la voz.

»§1469 (...) Esa parte, pues, situada en el mismo arranque ó estribo de la convexidad lindante con el borde de la acera, es la que se llama *cuneta*, por su configuracion á manera de cuna, configuracion que resalta mas por esa forma que le ha dado el nombre, en las vias rurales donde por carecer de resalto la zona destinada á la vialidad pedestre, la concavidad se presenta mas regular y definida (p. 537).

DESPENSA: La grafía *dispensa* debe de tratarse de una errata. Del lat. DISPENDERE «distribuir algo». En español medieval esta voz (y su duplicado *despesa*) tomó el sentido de «gasto» y de ahí «provisión de alimentos» «lugar donde se guardan»; significados usuales desde finales del XV (Nebrija).

»§1631 El almacén donde se guardan las provisiones de boca, se denomina *dispensa* de (expendeo) (p. 589).

DISTRITO: Cultismo que aparece a finales del siglo XVI, derivado de lat. DISTRIGERE «estrechar». Cov.: «El término que contiene en sí alguna provincia, lugar o término».

»§1447 Cuando se procede á la division de una urbe en varias partes, que desde luego se vé que han de ser mas de cuatro, acostumbran denominarse *distritos* (de *distero*, *distritum*-distribucion ó division). A veces el distrito representa una division subordinada ó cuartel, pero por lo comun se aplica al primer orden (p. 527).

DOMICILIO: Del lat. DOMICILIUM «id.». Cultismo latino se introducción tardía. 1.^a doc. finales del siglo XV. Su uso se populariza en el siglo XVII. La etim. latina de *domus* es discutible ¿de la raíz **dem* «propiedad» «vallado»?

»§1579 (...) *domicilio* que viene de *domus* y este de *maneo*, lo mismo que *mansion* (...) (p. 575).

EDIFICIO: Del lat. AEDIFICIUM, «id.». 1.^a doc. hacia 1275 (Cor.).

El lat. AEDES «casa, edificio», deja en español pocos derivados y en general de carácter culto: *Edículo* «edificio pequeño» «templete»; *edil* (<AEDILIS «magistrado para asuntos urbanos públicos»); *edilicio*, «del empleo de edil», pero en Arg. «de la construcción o el edificio».

»§1578 (...) *Edificio* (del latin *aedes*), tiene una acepción mas lata que abarca cualquier construcción cubierta, aun cuando no sea su objeto la vivienda del hombre (...) (p. 574).

ESTANCIA: Es derivado del lat. STARE «estar de pie» «permanecer». Aparece en el siglo XIII con un significado muy general de «circunstancia» «opinión». El significado propiamente doméstico se documenta en Nebrija «Estanca donde alguien está: *mansio*». A principios del XIII ya aparece con las dos acepciones que conocemos hoy: «habitación», «casa». Cov.: «El apsento [sic] donde se reposa, la casa o lugar abrigado donde nos recogemos».

El idioma no ha hecho precisiones sobre esta voz. De modo que el comentario de Cerdá «de uso individual» hay que considerarlo como opinión suya.

En Arg. Chil. Par. y Urug.: «Hacienda de campo destinada especialmente a la ganadería». En Cuba y P. Rico: «Finca dedicada a cultivos menores» (Mor.).

»§1634 El nombre genérico, comun á todas las piezas de la vivienda, es el de *departamento*, aun cuando para traer consigo esta palabra alguna indicación de holgura que ha

desaparecido de la generalidad de las habitaciones, se ha relegado casi al olvido, quedando como mas usual la de *pieza* que es la que nosotros por lo mismo hemos preferido. Se llama tambien *estancia*, aun cuando esta palabra por su etimología (de estar) se emplea mas especialmente para las piezas de uso individual. En el lenguaje doméstico, reciben las piezas, sobre todo las de estar, diversas calificaciones, ora por su situación como de *delante*, *de atrás*, *del norte*, *solana*, etc., ora por sus luces, *claras*, *oscuras*, ora de la *forma redonda*, *cuadrada* (p. 590).

JARDIN: Del fránquico *gardo*, voz con la que se indicaba primitivamente el jardín de los conventos y, más tarde, los jardines palaciegos. En la vida y literatura caballeresca, esta pieza tomó extraordinariamente importancia y la palabra que la denominaba se extendió con facilidad entre los siglos XII a XIV. En español, sin embargo, se documenta tarde, a finales del siglo XV. Procedía del fr. *jardin* y arraigó con facilidad. Cov.: «Huerto de recreación de diversas flores y yervas olorosas».

Para el significado «terreno ajardinado», el español utilizaba la voz *huerto*. Al introducirse *jardín*, *huerto* fue cobrando el rasgo «productivo» frente al «recreativo» de *jardín*.

»§1625 *Jardin* (ó bien de *jara* ó de *jaharrar*, *aplanar*), es el espacio descubierto que en las inmediaciones de la casa se destina para recreo, y está adornado de vegetación: tambien se llama *huerto* y *huerta* (del latín *hortum*), cuando el objeto, además de recreo de utilidad y producto (p. 589).

LUGAR: La palabra procede en todos los casos de lat. LOCALIS «del lugar». LUCUS «bosque» (no *luccus*) no deja derivados en español, salvo topónimos de los que el más conocido es *Lucus Augusta* > *Lugo*. Con la acepción «sitio poblado» puede rastrearse en textos del siglo XIII.

»§1356 *Lugar*. Es la expresión usada para designar el grupo de urbanización mas insignificante en la escala de los que tienen existencia municipal propia, puesto que, como veremos luego, la aldea, en su acepción genuina, envuelve dependencia. Lugar, tiene dos acepciones bien distintas y diversas entre sí, que revelan dos orígenes igualmente diferentes. Cuando significa un sitio ó parage cualquiera, puesto de orden ó categoría, viene lugar del latín *locus*, cuyas acepciones genuinas conserva; mas cuando significa un agrupamiento de edificios mayor del que constituye una aldea, y menor que el de una villa, entonces deriva de *luccus*, bosque, que

viene á recordarnos otro origen y causa de urbanizacion distinta de los demás (...) (p. 493).

MANSION: Del lat. MANSIONEM

«permanencia», «vivienda». Efectivamente, está relacionado con MANEO, o proceden al menos de la misma raíz **men* «extenderse» «contener». En español, el derivado más antiguo del étimo latino es *mesón* (s. XII), sobre cuya procedencia existen dudas: ¿se trata de un descendiente directo latino o es un galicismo primitivo (fr. *maison*)? El duplicado culto *mansión* aparece hacia 1440 (Cor.).

»§1450 En la edad de transicion que llamamos media, la palabra *mansion* ó *manso*, fué aplicada esclusivamente á las casas de campo que los latinos llamaban *Vil-la*, como si se hubiese querido indicar que en aquellos azarosos tiempos no había otra estancia verdadera, es decir, tranquilidad y reposo y alguna mayor seguridad que en la campiña, rodeada la vida urbana de continuos peligros y conflictos (p. 529).

MANZANA⁴: La etim. de manzana «grupo aislado de casas» es un problema por resolver. Cerdá nos da una pista al separar, algo confusamente, la palabra que procede de (MALA) MATTIANA *manzana 1*, «fruta», de la que procede de otro étimo incierto y da *manzana 2*, «grupo...». Para ésta propone el lat. MANSIO «casa». En sí, el hecho es una aguda intuición etimológica. Ahora bien, no puede asegurarse tal origen. Si bien no es imposible que *manzana 2* sea una adaptación de alguna forma francesa como *maisonnete*, *maisonnelle* (o, más raro, de algún dialectalismo como *mazena*, *manzounee*), surge muchas dudas a la hora de considerar la voz francesa como origen de la española.

Sobre todo, porque hay otra etim. posible, incluso probable, para la voz. Podría tratarse de uno de tantos derivados que el lat. *MACHIO «picapadrero» deja en el español de finales del XV y hasta el XVIII, tomados en su mayoría del fr. medieval, y relacionados todos con la arquitectura civil. Es nomenclatura muy nutrida: *mazonero*, *mazonear*, *mazonado*, *mazonadura*, *mazonería* que cubre las labores de construcción, cimentación, tabicado, labrado de piedras, argamasa, etc., muy común entre los siglos XV-XVII (*manzana 2* aparece a mediados del último), aunque luego haya perdido terreno.

Aún así, lo que se formulan son hipótesis que necesitan documentación más extensa de la que ahora poseemos. En ello estamos trabajando.

⁴ En la elaboración de su artículo original, entre marzo y noviembre de 1988, Juan Ramón LODARES aportó sucesivamente tres ensayos o versiones del intrigante problema filológico de la voz «manzana». Aquí se presenta la tercera versión aportada en diciembre de 1988 y luego muy desarrollada en su posterior artículo del BRAE de 1992.

Sin embargo, lo que sí parece más que simple hipótesis es la doble vía etimológica de la palabra: aquella que deja el significado «fruta», y sus asociaciones metafóricas, y la que se refiere al urbanismo.

§1449 (...) Manzana, escrito así con la *z* como generalmente se escribe, no tiene razon alguna de ser ni etimológica, ni filosófica, ni analógica siquiera, porque efectivamente ni por traslación ó metáfora puede llamarse manzana un grupo de casas que no tiene ningun punto de comparacion ni semejanza con la fruta que lleva aquel nombre. Por esto hemos rechazado desde un principio esta palabra, juzgándola hija de uno de esos caprichos que á veces se notan en los idiomas por aquella célebre razon de Horacio que los justifica todos: *si volet usus quem penes arbitrium est, et jus et norma loquendi* (p. 528).

§1450 (...) Despues de todo hemos llegado á adquirir la conviccion de que todo el capricho del lenguaje ha consistido en haber convertido en *z* la *s* originaria, de manera que en vez de escribir *manzana*, debiera escribirse *mansana*, con cuya variacion el origen etimológico, así como la derivacion filosófica de la palabra y de la idea, se presentan sencillísimas, naturales, patentes. *Mansana*, viene de *manso*, palabra introducida en la edad media, que deriva del latin *mansio*, *onis*, que significa *habitacion*, *casa* y es un nombre verbal del *maneo*, *es*, *ere*, que en nuestro concepto es lo mismo que *manu-habeo* (tener con la mano, agarrar, coger o apoderarse) como si revelase gráficamente la idea primitiva de la estancia, así como de la posesion y del dominio, que no consistian ni podian consistir en otra cosa mas que en la de tener cogida una cosa con la mano y ocuparla materialmente con el cuerpo. En la edad de transicion que llamamos media, la palabra *mansion* ó *manso*, fué aplicada esclusivamente á las casas de campo que los latinos llamaban *Vil-la*, como si se hubiese querido indicar que en aquellos azarosos tiempos no había otra estancia verdadera, es decir, tranquilidad y reposo y alguna mayor seguridad que en la campiña, rodeada la vida urbana de continuos peligros y conflictos (...) (p. 528-9).

MERCADO: Como «establecimiento público destinado al comercio», aparece a finales del XV deriv. del lat. MERCATUS «mercado público» «feria». La apreciación etimológica de Cerdá no es incorrecta; de la misma raíz que MERX «mercancía» proceden algunos derivados como *mercar* < lat. MERCARI «comprar», *mercería* ant. «mercancía menuda». *Mercado* desplazó al término común para denominar este concepto, que era *plaza*.

»§1567 *Mercado* (de mercar, del latin *merx, cis*, artículo ó género de comercio), no fué en un principio mas que un aditamento calificativo de *plaza*, como *plaza del mercado* ó *plaza-mercado*, y despues en el lenguaje vulgar se ha suprimido la palabra *plaza*, quedando solo la de *mercado* ó *mercadal*, para significar el parage á donde concurre la gente para comprar y vender los artículos de general consumo (p. 570).

MORADA: Del lat. MORARI «permanecer». En el castellano antiguo tuvo el significado de «alojamiento» —que es el que se conserva hoy— y «parada». 1. «... en el castiello non i avrie *morada*», 2. «... aque feremos la *morada*». (Cid. v.v. 525 y 1055).

»§1579 (...) *Morada* de *moror, aris*, que significa permanencia, y vivienda de vivo (vivir) que significa el lugar donde se vive (p. 575).

PAGO: Del lat. PAGUS «comunidad rural». Relacionada con la raíz **pag* «emparentado». No puede afirmarse que sea etrusco.

En general, los derivados que cita Cerdá son correctos; salvo dos disparates: *payaso* procede del it. *pagliaccio* «titiritero» (GdD.) y *paja*, que procede del lat. PALIA «id.».

Pago aparece en español con el significado «comarca pequeña» hacia 1095 (Del.), pero nunca fue palabra de uso frecuente.

Algunos despropósitos filológicos de Cerdá habría que comentar:

Pagano «infiel», procede de PAGANUS «aldeano» y su transformación semántica se debe a que, siendo el cristianismo originariamente un fenómeno urbano, los rústicos apenas conocían las nuevas doctrinas o seguían apegados a sus dioses. En español, la voz aparece hacia el siglo XIII.

Pago «cantidad entregada a un acreedor» procede del lat. PACARE «pacificar» y de ahí «satisfacer una deuda». Se documenta desde los orígenes del idioma.

Pagano «quien paga» es una creación humorística, un juego de palabras que no se documenta hasta mediados del XVII.

Como se ve, las opiniones de Cerdá son excesivamente aventuradas.

»§1366 (...) *Pago* en castellano es ni mas ni menos el *pagus* de los latinos. Es probablemente *pagus* una voz etrusca, tomada del griego *pagos*, que significa colina, y que trasportada al Lacio fué aplicada para significar un conjunto de tierras de labor con su casa ó casas de labranza para los cultivadores, por la obvia razon de que general y naturalmente las tales construcciones se levantan en una colina desde la cual se descubren mas fácilmente las tierras, á cuya contemplacion por interés y por una especie de

afecto son tan inclinados los labradores, y tambien porque desde tales puntos elevados se pueden vigilar con mayor efficacia las labores. Cuando, andando el tiempo, fué estendiéndose el cultivo y aumentándose por ende las familias cultivadoras, y las casa á tales familias destinadas se agruparon en torno de la primitiva, formando un conjunto mas ó menos numeroso segun la importancia del *pago*; semejantes grupos siguieron con la misma denominacion, denominacion que ha continuado todavía hasta nosotros, significando siempre un grupo de viviendas con relacion precisamente á las tierras por los moradores de aquellas cultivadas. De ahí es que todavía se denominen *pagés*, los moradores del campo, y que se dedicán á cultivarlo, los cuales antiguamente fueron llamados *paganos*. Es probable, en nuestro concepto, que de *pagi* en plural, es decir, los *pagos*, varios *pagos*, muchos *pagos*, un conjunto de *pagos*, cuyo ablativo, que es el caso que mas generalmente hubo de emplearse como designacion del lugar *en donde*, cuyo ablativo se pronuncia *pagis*, se deriva de la palabra *pais, payes, paisano, payaso, payo* (...).

§1369 Esperamos que no se llevará á mal que, pues tratamos de *pagus* y de sus derivados, digamos de pasada que la palabra *paganos*, que en su genuino sentido etimológico, significa del habitante de un *pago*, en los tiempos mas florecientes de la Iglesia primitiva fué aplicado á designar á los gentiles ó idólatras. El fundamento de esta acepcion está, ora en que los habitantes de los *pagos*, como apartados del comercio de los hombres urbanos, menos ilustrados y mas aferrados á las costumbres antiguas, rechazaron por mas tiempo la nueva doctrina, y ora tambien en que se podia considerar á los gentiles viviendo separados del gremio de la Iglesia cristiana, del pueblo de Dios, de la misma manera que á los habitantes de los *pagos* que vivian relegados de los centros urbanos (pp. 497-500).

PALACIO: Del lat. PALATIUM «Monte Palatino», «palacio de los Césares», porque sobre ese monte romano se instaló la residencia imperial. 1.^a doc. como «palacio» 970 (Del.).

»§1578 (...) *Palacio*, que viene de *Palatium* ó *palatinum*, la mas importante de las siete colinas de Roma donde estaba el edificio del Senado, el templo de Júpiter y mas tarde la casa de Julio César y de su sucesor Augusto, se aplica á todos los edificios destinadas para vivienda de monarcas, príncipes y personajes distinguidos, no precisamente por su antigua alcurnia sino tambien por sus riquezas (p. 574).

PARQUE: De origen incierto. Relacionado con un lat. PARRICUS «majada» «cercado» de donde

procede el fr. *parc* «cercado para animales» y «terreno con plantas para recreo». De esta lengua procede el esp. *parque*. 1.^a doc. 1076 (Cor.). Originalmente se asoció con los ambientes palaciegos y se reconoció su procedencia francesa: «Es nombre francés y significa el cercado junto a la casa real» (Cov.). Desde el siglo XVIII se generaliza. En esta misma época se adopta otra acepción del fr., la de «establecimiento militar».

»§1566 *Parque*, en la nomenclatura urbana es sinónimo de *jardin*, del que se diferencia solo por su mayor estension. Su situacion es por lo comun esterior, aunque hay urbes afortunadas que los tienen en su interior. En su significacion originaria *parque* es el *jardin* que está en torno de un palacio (p. 570).

PASEO: Derivado de *pasear* documentado desde el siglo XVI: «Me salí a esparcir y a dar una vista a la ciudad, y a dejarme ver (...) extrañé el nuevo *paseo*, porque todos me miraban y nadie me hallaba» (Estebanillo González).

»§1568 *Paseo* (de paso, y significa dar pasos sin objeto determinado), es en la urbe el sitio destinado para que las gentes, ora á pie, ora á caballo y en coche, puedan hacer ejercicio, ostentarse, solazarse y respirar un ambiente mas puro. Paseos hay en lo interior y en lo esterior de las urbes, aun cuando los interiores rarisimas veces correspondan á su objeto, como no sean los que forman parte integrante de un parque en las urbes que tienen la fortuna de poseerlos en tal situación (p. 570).

PATIO: Etimología dudosa. GdD. la da como incierta y no propone origen. Cor. aventura: «del latín *pactus* "convenio", a través de un *patuum* con el sentido «pastizal arrendado».

Documentado a finales del siglo XV. Pero hasta el XVIII no se asoció sino a los edificios públicos o casas ricas. Cov.: «la parte de la casa descubierta, pero cercada de corredores; casa de patio: casa de autoridad». La palabra se va haciendo progresivamente más común y en el XVIII se aplica a esta pieza en cualquier casa. Aut.: «El plano que en las casas o habitaciones se deja al descubierto».

»§1642 Como auxiliares de luces y ventilacion, tiene la casa en su interior grandes cubos huecos y descubiertos que trasmiten la luz y el aire esteriores al interior de las viviendas. Estos espacios se llaman *patios* (de *spatium*), y si son, como de costumbre, muy pequeños, *patinejos* (diminutivo de patio) (p. 591).

PLAZA (p. 569): Del lat. PLATEA «calle ancha» «plaza pública», procedente a su vez del gr. *plateia* «id.». En el español medieval tuvo la acepción

genérica de «espacio»: «Vio que entre ellos y el castillo mucho avie gran plaça» (Cid, 595). Durante los siglos XIV a XVII significó también «mercado» (vid. p. 570). Quizá haya sido la influencia del italiano la que presta a la voz su actual acepción.

»§1563 *Plaza* (del latin *platea*, que á su vez deriva del antiguo *platus,a,um*, modificacion del *latus,a,um*), es en general todo espacio mas ó menos estenso de figura cuadrilátera, redonda ó de cualquiera de las poligonales regulares ó simétricas, que no forma parte de la lista, cinta ó zona viaria á que está adosado, á la cual, sin embargo, sirve de auxiliar, ora para todos los géneros de vialidades, ora exclusivamente para la pedestre. *Plaza* es la palabra mas genérica que tenemos para espesar cualquier espacio un poco holgado, que no forma realmente una parte integrante de la red viaria; y esta palabra, con un aditamento ó sobrenombre calificativo del objeto, es la que comunmente se emplea para distinguir todos esos espacios segun sus usos y servicios, solo que muchas veces echamos mano de sus diminutivos *plazuela* y *plazoleta*, para significar que el espacio vacio á que se refiere, es de corta estension (p. 569).

PORTAL: Derivado del lat. PORTA «puerta». Como *portale* lo documentamos en una escritura aragonesa de 1148: «de illo *portale* primo unde intrant in illas casas».

»§1626 *Portal* (del latin *porta*), es el vano dejado para entrar y salir de la casa, así como *puerta* el armazón de madera con que se cierra ese vano. *Portal* comprende á veces la pieza inmediata que constituye un lugar de recibimiento y espera, y se llama técnicamente *vestibulo* (del latin *vestibulum*, de *vectis* por la costumbre romana de arreglar ó acicular sus vestidos antes de penetrar en el interior de la casa), y en el lenguaje comun *zaguan*, que es como si dijésemos en *zaga* ó detrás de la puerta (p. 589).

PUEBLA: Su etimología es la misma que la de *pueblo*. Aparece a finales del XIII como sinónimo de *villa*. En ocasiones se especializó para denominar los asentamientos urbanos de repoblación en zonas de conquista o las colonias de extranjeros.

»§1355 *Puebla* es otra palabra española que encontramos usada muy frecuentemente en un sentido muy análogo al de *pueblo*, del cual, segun el diccionario, es completamente sinónimo. No obstante, remontándonos al origen de algunas urbes que llevan el nombre de *puebla*, y recordando la significativa y

elocuente expresion de carta-puebla, que era el código que establecia los fueros, en virtud de los cuales se fundaba una nueva urbe, y se garantizaba la existencia civil de sus moradores; se encuentra mas probable que puebla fuese aplicado en su uso primitivo y genuino á una urbe fundada por el monarca ó algun señor en terrenos de su propiedad, dando á los pobladores ciertas garantías y preeminencias á fin de atraérselos. Segun esto, la verdadera acepcion de puebla debe ser la de todo grupo de urbanizacion que se ha establecido, no natural y espontáneamente, sin plan ni concierto previo, sino con un propósito plan ingeniosamente pre establecido y por medio de un artificio atractivo. Este es el juicio que en vista de todo nos hemos formado: estadistas y filólogos mas inteligentes encontrarán medios hábiles para confirmarlo ó refutarlo (p. 492).

PUEBLO: Del lat. *POPULUS* «conjunto de ciudadanos», en lat. tuvo un significado más político que urbanístico. Asimismo, en los orígenes del español significaba «gente»; solo a mediados del XIV adquiere su acepción de «localidad rural»: «Recíbenlo en sus *pueblos*» (*Libro de Buen Amor*, 1222). El *pueblo* suponía una unidad menor que la *villa* o *ciudad*, aunque mayor que la *aldea*. Pero sus límites semánticos no siempre estuvieron fijos.

»§1353 *Pueblo*. Pueblo es otra de las palabras que se emplean para designar un grupo de construcciones urbanas de menos consideracion que el de villa, y de mayor que el de lugar. Se deriva visiblemente de *populus*, voz con que los romanos expresaron, no la parte material de una urbe, sino al conjunto de sus moradores. Haremos notar aquí de paso, que segun la significacion que conservan todos sus derivados *populo*, *as*, *y popular*, *aris populatio*, *etc.*, *populus* habia de tener una acepcion poco agradable y honrosa en nuestros dias, puesto que dichos derivados presentarian, como resultado de *populus*, el saqueo y la destruccion. A ser exacta esta razon etimológica, cabria decir que los romanos habian consagrado, con el nombre que dieron á la poblacion de Roma, la tradicion tan generalizada de que el origen del primer núcleo de urbanizacion, de que arranca la historia de aquel pueblo que llegó á dominar el orbe entero, lo formaron unos cuantos bandidos *populatores* que se propusieron vivir á costa de los pueblos circunvecinos. No obstante, nosotros presumimos que el origen etimológico de *populus* es algo mas honroso. Los griegos, de los cuales en la mas remota antigüedad procedieron los etruscos, primer pueblo que se estableció de una manera algo regular en

Italia, los griegos, repetimos, tenian la palabra *polis* para significar ciudad. Es muy probable que los etruscos traerian consigo á Italia esta palabra que, ora porque en la época de su emigracion de Grecia no tuviese una pronunciacion bien definida, ó bien porque en su trashumacion, ó por el transcurso de los siglos se corrompiese y tomase un nuevo giro, de la propia suerte que sucedió á otras tantas palabras latinas de origen visiblemente griego, pudo ser muy bien la raíz de la voz *populus*, en cuya constitucion, aparte de la desinencia *us*, propia de la lengua del Lacio, no entran mas consonantes que la *p* y la *l*, que son las que constituyen la esencia del *polis* griego. Tambien conserva cierta semejanza con el *is*, atendida la facilidad con que se confunden en la pronunciacion la *i* y la *u*, que son seguramente las dos vocales mas analogas, de tal manera, que los griegos tenian la *y* (*psilon*), cuyo sonido, era el de una *u* cerrada. Por todas estas razones, creemos que la palabra *populus* viene del griego *polis*, modificada por los latinos con tanta mas razon y fundamento, cuanto que no la aplicaban á la significacion del conjunto de edificios que componian su urbe, y ni siquiera á la complejidad de edificios y moradores, sino precisamente á la colectividad de estos, á todos indistintamente, patricios y plebeyos, á la plebe y al Senado, por mas que, andando el tiempo, esta ultima corporacion quiso formar como una clase distinta del pueblo (pp. 491-492).

QUINTA: La explicación de Cerdá es correcta. Se trata de una costumbre de antecedentes árabes que no sólo afectaba a los bienes de la tierra, sino a los del botín de guerra, a una herencia, etc. Como «finca de recreo» aparece a principios del XVII. Cov.: «La hacienda de labor en el campo con su casería».

»§1309 (...) Quinta se llama de *quinta parte*, porque antiguamente el colono daba por regla general esa quinta parte de los frutos cosechados al dueño del terreno (p. 473).

RANCHERIA: «conjunto de ranchos o chozas que forman como un lugar» (*DRAE*).

Efectivamente, procede de *rancho*. Pero *rancho* nada tiene que ver con el lat. *RATIO* «cálculo, cuenta». Es un término de la soldadesca tomado del fr. *se ranger* «acomodarse», que procede del fránquico *HRING* «círculo de gente». 1.º doc. de *rancho*, con la acepcion «asentamiento fuera de poblado para gente nómada», en 1535 (Cor.); de *ranchería*, con el significado antedicho, en 1565 (Cor.).

»§1371 En cuanto á la etimología de la palabra *ranchería*, viene de *rancho*, que á veces

tambien se usa en el mismo sentido. Y *rancho*, deriva á no dudarlo, del latin *ratio*, que significa á la vez razon ó relacion de cantidad, de calidad, de órden y de situacion, lo cual da á la palabra *ranchería* la significacion del acto y efecto de arreglarse ó acomodarse algunos individuos ó familias en un sitio proporcionado y en albergues adecuados á las circunstancias de cada uno y de cada una (p. 500).

RETRÉTE (p. 590): La etim. de Cerdá es correcta. *Retrete* fue en el español clásico «cuarto pequeño». Para Cor. aparece en español por intermedio del catalán *retret*: «participio correspondiente a *retraído*», y luego «cuarto pequeño e íntimo». Con la acepción «excusado» se documenta desde 1803 (4.^a ed., *DRAE*): «El cuarto retirado donde se tienen los vasos para exonerar el vientre».

»§1633 El lugar donde se vierten las aguas del menage, se denomina *vertedero*: cuando está destinado tambien para la evacuacion de las necesidades corporales del hombre, recibe la denominacion de *lugar comun ó escusado*, suprimiéndose usualmente el *lugar*, y tambien *retrete* por lo retirado, y en poblaciones marítimas, á imitacion del lenguaje marinero, *jardín* (p. 590).

RONDA (p. 544-5): Se dan dos etim. Para Cor., del ár. *rabita* «patrulla de guerreros». GdD.: lat. ROTULARE «rodar, arrollar». En español medieval «camino de defensa», en una muralla p.e. En el XVII: «El espacio que hay entre la parte interior del muro y de las casas de la ciudad o villa» (Cov.).

»§1487 *Ronda*, no es tan genérico como *rua* y mucho menos que *calle*. *Ronda* ó camino de *ronda*, significa propiamente un camino en torno ó alrededor ó á la *redonda* de una cosa; lo que se llama mas técnicamente camino de cintura. Bajo este concepto, se ve que la palabra *ronda* significa un camino esterior y perimetral. ¿Cómo, pues, lo encontramos usado para la designacion de vias urbanas muy interiores? Por la misma razon que encontramos las *ruas* y las *calles* que tambien fueron rurales en su primitivo origen. Al abarcar una urbe en su sucesivo engrandecimiento los terrenos de la comarca que la rodea, ha debido conservar y ha conservado constantemente, las sendas y caminos de todas clases, públicos ó particularios, anteriormente trillados en la tal comarca; y al conservar la entidad y al urbanizarla, ha conservado tambien y urbanizado los nombres. A los núcleos primitivos de urbanizacion, máxime cuando eran murados, ha debido acompañar constantemente una via de cintura con el

nombre de *ronda*, *ronda* que al primer esfuerzo que hizo la urbe para agrandarse, hubo de ser en todo ó en parte comprendida dentro del recinto, donde conservó el mismo nombre que tenia. Ahora bien, supongamos, y no es mucho suponer, porque es el caso mas frecuente y comun de todas las urbes de alguna importancia, que haya habido varios recintos y varios agrandamientos sucesivos. A cada recinto ha correspondido su ronda, y por consiguiente cada agrandamiento ha abarcado una nueva ronda; y de esto ha resultado que en una misma urbe se encuentren varias rondas, por lo cual esta palabra, especial en su origen, ha venido á convertirse en genérica, aunque nunca tanto como la de calle, por la razon muy poderosa de que la *ronda* ha traído constantemente á la urbe condiciones especiales en su manera de ser, que no la permitian confundirse con las demás calles. Así es que toda ronda es verdaderamente calle, pero no toda calle es verdaderamente ronda (p. 544-5).

RÚA: Del lat. RUGA «callejón». ¿Quizá a través del fr. *rué*? 1.^a doc. 1129 (Del.). En español, hasta el siglo XVII se utilizó con el significado de «calle», aunque no era frecuente. Cov.: «La calle ancha y principal de una ciudad». Pero comenzaba a usarse en locuciones como «vestidos de rúa», «sillas de rúa», hasta su desuso como sustantivo.

»§1485 (...) así como la palabra francesa *rue* que tiene igual significacion, podrá traer el origen de *ruta*, que significa generalmente *camino*, *caminata* ó *derrotero*; pero en nuestro concepto, *ruta* como *rue* y como *rua*, traen su origen de otra palabra mas antigua, destinada á significar entre las familias celtas el movimiento; y á nuestro ver esta palabra originaria no puede ser otra que el monosílabo *ru* de que se formó inmediatamente el verbo latino *ruo*, que con tanta fuerza y naturalidad onomatopéyca viene á darnos una idea del movimiento (...) (p. 543-4).

§1486 ¿Quién no se figura al leer ese *ruunt*, oír el estrepitoso ruido que habian de meter los vientos al salir con violencia por las bocas, para el caso estrechas, de las cavernas? Ello es que de *ruo* ó de *ru* se han formado en todos los idiomas, así de origen latino, como teutónico, un gran número de palabras, verbos y nombres, aplicados á la significacion del movimiento, de sus causas, de sus efectos y de sus auxiliares. Largos catálogos podrian formarse de tales palabras, sacadas de todos los idiomas orientales y europeos conocidos. No lo hacemos nosotros, no por falta de inclinacion y voluntad, sino por la de competencia y de tiempo de oportunidad, deseando solo que etimologistas distinguidos se ocupen de ello (p. 544).

SÓTANO: Del lat. *SŪBTŪLUS, deriv. de SUBTUS «debajo». 1.^a doc. 955: «Casa cum *sotalo* et superatum (> *sobrado*)» (M.). En Cov.: «La bodega o lugar subterráneo». En ningún caso procede del celta *so-sot*, pues el castellano antiguo *so* < lat. SUB «debajo de» es una forma adverbial muy común en los primeros documentos de la lengua.

»§1620 Tenemos, pues, que en la denominación de las diversas estratificaciones de la casa y en la serie ordinal que le sirve de base, se prescinde en primer lugar de los pisos inferiores al ras de la calle ó del sub-suelo, que se llaman *sótanos*, del latín *sub*, ó mejor del celta *so* ó *sot* (*debajo*) con la desinencia *no* para convertir la preposición en nombre; y se prescinde además de la del ras de la calle, y por fin hasta de las dos que á esta siguen. Por manera que son, cuando menos, tres y á veces cuatro los órdenes hipócritamente omitidos en esta serie ordinal (p. 587).

STREET: La etimología de Cerdá es correcta. *Street* < lat. *strata* «los caminos».

»§1497 Los ingleses usan para designar la calle la palabra *Street*, cuya etimología arranca visiblemente del *stratum* de los romanos, que significaba arrecife. La aceptación de esa palabra latina es una indicación muy elocuente, en nuestro concepto, de que los antiguos pictos recibieron de las legiones romanas el arte de abrir caminos artificiales (p. 547).

SUBURBIO: La voz procede directamente del lat. SUBURBIUM «el campo que rodea a la ciudad (Roma)». Como palabra culta, nunca tuvo demasiado uso en la lengua española; pero no fue desconocida. En el siglo XVII se documenta como «arrabal o aldea cerca de la ciudad o en su jurisdicción». En Aut.: «Tiene poco uso».

La apreciación de Cerdá «es sensible que no se haya españolizado...» procede, evidentemente, del desconocimiento de la historia de la voz. Es posible que en 1867 Cerdá estuviera pensando en el anglicismo *suburbs* o en el galicismo *suburbaine*, lenguas donde se documenta la voz desde mediados del XIV.

»§1304 *Suburbio*, es un compuesto de la preposición *sub* y de *urbs*, que es como si dijese *sub-urbe*, cerca ó á las inmediaciones de la urbe. El análisis etimológico de *urbs*, lo haremos cuando se trate del recinto urbano, que es propiamente el denominado *urbs* ó *urbe*. Solo diremos aquí, que habiendo admitido el uso vulgar, y el oficial sobre todo, la palabra *suburbio*, que es un compuesto de *urbs*, es

sensible que no se haya españolizado esta última, que en el lenguaje oficial, y también en el común, habría ahorrado el empleo de las frases de circumlocución que se vé obligado á usar todo el que quiera expresar la idea de un grupo incalificado de construcciones ó viviendas, es decir, sin determinar con la palabra empleada, si se trata de lo que se llama una *ciudad*, *villa*, *pueblo*, *lugar* ó *aldea* (p. 471).

TUGURIO: Del lat. TUGURIUM «choza», «cabaña», sin sentido peyorativo. 1.^a doc. principios del XVII (Cor.).

No hay que dar crédito a los comentarios sobre la raíz *tur* que siguen a esta etimología.

»§1390 (...) Así pues, para que el *ur* primitivo respondiese á esos nuevos objetos, tuvo necesidad de variarse. Para indicar el primer albergue artificial aplicaron los etruscos la palabra *Tug-ur-iūm*, cuyo plural, indicación de varias casas, es *Tug-ur-ia*, que indica gráficamente el artificio de colocar un *tumulus* (montecillo, collado, cerro, prominencia no muy elevada) pequeño diminutivo de otra palabra de que no encontramos rastro, pero que hubo de ser *tumus* ó otro análogo, pero siempre con las tres letras radicales *tum*, de que *derivan* *tum-eo* y *tum-or*, con todas las emanaciones de estos, en cuyo significado se encuentra siempre envuelta la idea de prominencia ó resalto y casi siempre cónico (p. 508).

§1578 (...) Para designar el albergue de pastores, tenemos la palabra *cabaña* y también *tugurio*, á pesar de que esta última palabra se emplea con mas frecuencia para significar una habitación reducida y de poco buenas condiciones (p. 574).

URBE: Del lat. URBS «ciudad», por antonomasia, Rosa. Las consideraciones morfológicas de Cerdá son equivocadas: la tendencia general de las lenguas románicas es derivar los nombres del caso acusativo.

La etimología latina es dudosa, ¿procedente de una raíz **uerbh* «rodeado»? No se debe dar crédito a las asociaciones fónico-expresivas de Cerdá sobre la voz *ur*.

Son inciertas las razones por las que CIVITAS (etim. en p. 484) desplazó a URBS del significado «ciudad» (it. *cittá*, fr. *cité*, port. *cidade*). Acaso la antonomasia «Roma» o el hecho de que se aplicara sólo a grandes ciudades (como apunta Cerdá en «Parte Primera», p. 29) haya restringido el uso de URBS.

Urbe, como cultismo, no se documenta sino hasta el primer cuarto de este siglo (DRAE, 1925), aunque desde el XV se recogen derivados como *urbano*, *urbanidad*. Sin embargo, en enciclopedias de finales del XIX ya se puede encontrar la palabra, generalmente entrecomillada o en

cursiva. Con los datos de que disponemos, se puede afirmar que la introducción del cultismo en español fue obra de Cerdá.

Arvum lat. «campo cultivado». Nunca significó «instrumento para arar».

»§1384 *Urbe*, deriva ó mejor dicho, es el latin *urbs*, de cuyo genitivo *urbis* se genera el ablativo *urbe* que es el que forma la palabra españolizada que hemos empleado con esa misma desinencia ó terminacion, insiguiendo el uso general y constante de nuestro romance (...) (p. 504).

§1387 ¿Cuál es, empero, ese origen primitivo, y cuál la razon de ser de la aplicacion de la palabra *urbs* á la significacion de un grupo de edificios? La generalidad de los etimologistas supone que *urbs* viene de *urbum* que significa la corva del arado, segun Varron, y por estension el arado mismo, y que se llamó *urbs* á todo grupo de edificacion combinada, por razon de la costumbre que tenian los romanos de marcar con un arado arrastrado por dos bueyes que despues se sacrificaban á los dioses tutelares de la futura *urbe*, el recinto de asentamiento en que esta debia levantarse (...) (p. 506).

VENTANA: Aparece hacia 1300 como derivado de *viento*, pero con el significado general de «abertura»: respiradero de una nave, de una tienda, de la armadura del caballero o la montura, etc. Con la acepción «abertura grande en una pared» se documenta a partir de 1400 y aparece plenamente constituida a finales de siglo (Nebrija).

»§1643 (...) y *ventanas* cuando el mismo macizo sirve de antepecho y solo desde él empieza la abertura. La palabra *ventana* viene visiblemente de *ventus*, y significa asi como instrumento ó medio de comunicacion con el aire. Su etimologia y su antigüedad, pues es mayor indudablemente que la del balcon, viene á revelarnos que en los tiempos antiguos se daba preferencia á las comunicaciones con el aire sobre las de la luz, porque todo cuanto necesitase luz, podian hacerlo nuestros antepasados fuera de sus casas, en los espacios libres que en torno de estas habia, al paso que para estar y descansar se les hacia indispensable la casa, y al estar dentro de ella habian menester aire y ventilacion á veces, y á veces resguardarse de sus corrientes. De ahí el nombre de ventanas á esas válvulas de comunicacion ó incomunicación (p. 591).

VESTÍBULO: Del lat. *VESTIBULUM* «id.». «Que es muy dudoso tenga relación alguna con *vestis* «vestido»» (Cor.). Como etimología latina se ha propuesto *vestabulum* «sitio aparte de la calle».

1.^a doc. 1515: «En vestíbulo, que quiere decir portal».

»§1626 (...), y se llama técnicamente *vestíbulo* (del latin *vestibulum*, de *vectis* por la costumbre romana de arreglar ó acicular sus vestidos antes de penetrar en el interior de la casa), y en el lenguaje comun *zaguan*, que es como si dijésemos en *zaga* ó detrás de la puerta (p. 589).

VIVIENDA: Del lat. *VIVENDA* «cosas con las que o de las que hay que vivir». Documentada con el significado de «domicilio» desde finales del XV (Nebrija).

»§1579 (...), y *vivienda* de *vivo* (vivir) que significa el lugar donde se vive (p. 575).

VILLA: Del lat. *VILLA* «casa de campo», «granja». La etimología latina es incierta. Está relacionada con la voz *vicus* «grupo de casas», que a su vez procede de la raíz **weik*, entendida como «unidad social inmediatamente superior a la casa del cabeza de familia». Un grupo de *vicus* forma una *villa*, que se ha derivado precisamente de la forma **weiksla* «agrupación de *vicus*».

Documentada en los textos más antiguos del idioma: 1067 doc. de Oña (M.P.). En español medieval tuvo siempre el significado de «agrupación urbana» importante, frente a la *aldea*. A su vez, podía ser sinónimo de *ciudad*; como *villa* se denominaron las poblaciones que tenían algún privilegio, uso que se extendió hasta el siglo XVIII. Progresivamente, desde esa fecha, la denominación ha perdido terreno y sólo se conserva en topónimos o cuando se remite al pasado, en fórmulas hechas: «La Villa y Corte», «Villa Ducal» (p.e. Lerma, en Burgos).

»§1344 *Villa*, *vil-la*, emana, á no dudarlo, de *vía*. Viene á ser un diminutivo de esta palabra, como si dijéramos *viel-la*, por contraccion *vil-la*. Viene á tener una derivacion análoga á la de *vicus*, que tambien arranca de *vía*, y representa ¡cosa notable! un paso mas desde la *vía* á la habitacion; por manera que *vía* es el camino en si mismo considerado, *vil-la* el primer síntoma ó manifestacion de habitabilidad individual, al fin de la *vía*, y *vicus* el primer compuesto ó la primera combinacion simple de casas adosadas á una *vía* en su transcurso ó al término del mismo (...) (p. 487).

ZAGUÁN: Del ár. *'ustuwān* «pórtico». 1.^a doc. 1535 (Cor.).

»§1626 (...), y en el lenguaje comun *zaguan*, que es como si dijésemos en *zaga* ó detrás de la puerta (p. 589).

TOPONIMIA MENCIONADA POR CERDÁ

CARTAGENA: Argumentación etimológica básicamente correcta.

»§1377. Los fenicios, y especialmente los púnicos, tenian la palabra *Cartach*, nombre que por antonomasia daban á su capital, y del cual no ha quedado en España mas rastro que el de la denominacion de Cartagena, que los griegos apellidaron *Cartag-nea*, denominacion que no pudieron borrar los romanos que la llamaron *Cártago-nova*, pues la denominacion actual se deriva genuinamente de la diccion griega (p. 503).

CASTROPOL: *-pol* no procede del gr. *polis*, sino del leonés *pola* (cast. *puebla*), ambas formas procedentes del lat. *POPULUS* «población». Este elemento topográfico es muy común en Ast. (Pola de Lena, Pola de Siero, etc.). *Castro* lat. *CASTRUM* «campamento fortificado». El antiguo nombre de esta población de Castropol (Asturias) fue Puebla (o Pola) del Castro, que más tarde se invirtió.

»§1379. Los griegos tenian su *polis*, de la cual apenas ha quedado rastro en la lengua española en lo relativo á urbanización, pues *policía* que tiene este origen, admite hoy una aplicación tan vasta y genérica, que para recordar que se refiere al buen gobierno de una urbe, hay necesidad de añadirle el calificativo de *urbana*. También algunos nombres propios de urbes nos recuerdan el *polis* griego, y entre otros el muy significativo de *Castropol*, que citamos como notable por la combinación romano-greca que envuelve, de dos palabras, que bajo cierto punto de vista aparecen con el mismo significado, al menos en la aplicación práctica, pues cuando las legiones romanas se estacionaban por algún tiempo en algún *castrum* que servía al propio tiempo de refugio y protección á algunas familias naturales del país, la urbe que allí quedaba instalada por medio de esa combinación, continuaba con el nombre de *castro* que ya venía á ser sinónimo de *urbs*, solo que la palabra *castro* revelaba desde luego un origen militar (p. 503).

CATALUÑA (§1417, p. 518): Sobre su etimología se han ofrecido los más diversos orígenes. El que da Cerdá es uno de ellos. Probablemente provenga del lat. carolingio *castlanus* o *catlanus* «vasallo que tiene el castillo en feudo de otro

señor». 1.^a doc. como topónimo 1176, como gentilicio en 1169.

»§1417. Los godos, además de haber dado junto con los alanos su nombre á Cataluña, *Goth-alanía* tienen una villa de su nombre en la provincia de Zaragoza y varios lugares y feligresías en las provincias de Pontevedra, de Teruel y de Oviedo, un *Godall*, *Goth-all*, en la de Tarragona, un *Bas-a-goda* en la de Gerona, *Godan* en la de Oviedo, y *Godella* y *Godelleta* en la de Valencia (p. 518).

LUTECIA: Cerdá se está refiriendo a París cuando se refiere la «urbe que hoy brilla como la primera del mundo civilizado». Su nombre latino fue *LUTECIA PARISINORUM*, pero no procede del lat. *lutum* «lodo», como dice Cerdá, sino del lat. *LUCOTECIA*, formación inspirada en una raíz celta *louk-thei* «lugar pantanoso».

»§1465. [a continuación de **ARROYO**] ... Así es que cuando no había el declive suficiente, todas esas aguas se estancaban formando charcos, nombre que también han tenido por esa razón las calles en algunas urbes, lo cual nada tiene de particular por denigrativo que hoy nos parezca, cuando se considera que la historia nos ha trasmisido un nombre tan asqueroso como el de charco, dado á una urbe que hoy brilla como la primera en el mundo civilizado, cuyo nombre deriva de *lutum*, lodo, por razón de los asquerosos y hediondos charcos que formaban sus calles (p. 536).

ROMANOS: Los topónimos de esta clase no se refieren a poblaciones genuinamente romanas, sino hispanorromanas para distinguirlas de las de origen hispanogodo. Los visigodos solían asentarse aisladamente, sin establecer contacto con sus vecinos. De ahí que se hayan conservado topónimos como Romanos, Romanillos, Romanones junto a Gudillos, Revillagodos, en pueblos que pertenecen a la misma zona geográfica.

»§1416. En la provincia de Guadalajara hay la villa de *Romanos*: en la de Cáceres, *Roman gordo*, que pudo muy bien ser *Roman-burg*: en la de Soria y en la de Guadalajara, dos lugares llamados *Romanillos*, y en esta última una villa denominada *Romanones*, y en otro lugar, *Romanos*, en la de Zaragoza (p. 518).

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, de medidas liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales.* El TC declara extinguidas las cuestiones de inconstitucionalidad números 2090-2001 y 5691-2001 en relación con el artículo 2.2 (BOE 07.02.2005).
- *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.* Sentencias del TC números 228 a 241 desestimando las cuestiones de inconstitucionalidad. (BOE 04.01.2005).
- *Real Decreto-Ley 4/2000, 23 junio, de Medidas Urgentes de liberalización del Sector Inmobiliario y Transportes.* El TC tiene por desistido al Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, del Recurso de Inconstitucionalidad número 5054-2000 en relación al artículo 1 (BOE 07.02.2005).
- *Ley 20/2001, 5 julio, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional.* El TC declara extinguido el Recurso de Inconstitucionalidad número 5012-2001 (BOE 07.02.2005).
- *Ley 15/2002, 1 julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5 c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, 27 marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres.* Sentencia del TC 35/2005 resolutoria de los Recursos de inconstitucionalidad 5573-2002 y 5590/2002 (Disposición Adicional cuarta). (BOE 22.03.2005).
- Ley Orgánica 3/2004, 28 diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1980, 22 abril, del Consejo de Estado. (Corrección de errores en BOE 23.02.2005).
- Ley 8/2004, 23 diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública: Artículo 37 sobre Patrimonio Público de Suelo y enajenación de Bienes Patrimoniales, y Disposición Adicional Undécima (BOE 19.01.2005).

REALES DECRETOS

- *Real Decreto 846/1986, 11 abril, del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.* Sentencia del TS 28 septiembre 2004 por la que se desestima la cuestión de ilegalidad planteada en relación con los artículos 310 y 311 (BOE 01.03.2005).
- Real Decreto 2318/2004, 17 diciembre, por el que se aprueba el Programa anual 2005 del Plan Estadístico Nacional 2005-2008 (BOE 14.01.2005 y Corrección de errores en BOE 29.01.2005).
- Real Decreto 2395/2004, 30 diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Corrección de errores en BOE 27.01.2005).
- Real Decreto 9/2005, 14 enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (BOE 18.01.2005).

OTRAS DISPOSICIONES

- Orden 14 diciembre 2004 por la que se concede el Premio «Ciudades Patrimonio de la Humanidad», correspondiente al año 2004 (BOE 07.01.2005).
- Orden 17 enero 2005 por la que se aprueba la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Ceuta (BOE 25.01.2005).
- Orden 19 enero 2005 por la que se constituye la Comisión para la preparación de un Proyecto de Museo Nacional de la Arquitectura y Centro de Documentación sobre el Patrimonio Arquitectónico (BOE 24.01.2005).

Cerrado en BB.OO 31.03.2005

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local

| | |
|-------------|---|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 42/2005, 22 marzo, que aprueba la alteración parcial de los términos municipales de Calaf y de Sant Pere Sallavinera (DOGC 24.03.2005). — Decreto 60/2005, 1 marzo, que crea la Entidad Local Autónoma de Carrchuna-Calahonda, del término municipal de Motril, en la provincia de Granada (BOJA 18.03.2005). |
| ARAGÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 4/2005, 11 enero, que modifica los Decretos de transferencia de funciones y traspasos de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma a las Comarcas (BOA 24.01.2004). |
| BALEARES | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 22/2005, 4 marzo, que regula el régimen jurídico, los criterios de distribución y el funcionamiento del Fondo de Cooperación Municipal (BOCAIB 10.03.2005). |
| CATALUÑA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 55/2005, 5 abril, que aprueba la alteración parcial de los términos municipales de Palafrugell y de Begur (DOGC 08.04.2005). — Resolución 12 enero 2005 relativa a la delimitación entre los Municipios de Aitana y de Torres de Segre (DOGC 26.01.2005). — Resolución 1 febrero 2005 relativa a la delimitación entre los municipios de Foixà y Jafre (DOGC 25.02.2005). — Resolución 2 marzo 2005 relativa a la delimitación entre los municipios de Vallvona d'Anoia y de Capellades (DOGC 10.03.2005). |
| EXTREMADURA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 8/2004, 23 diciembre, para la aplicación al municipio de Mérida del régimen de organización de los Municipios de Gran Población contemplado en el Título X de la Ley 7/1985, 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, 16 diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (BOE 21.01.2005). |
| GALICIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 25/2005, 3 febrero, que resuelve el expediente de segregación-agregación entre los términos municipales de Santiago de Compostela-Oroso (DOG 18.02.2005). — Decreto 52/2005, 10 marzo, de alteración de límites municipales mediante la fijación de los que corresponden a los Ayuntamientos de A Illa de Arousa y Vilanova de Arousa, relativo a la modificación del artículo 2 del Decreto 415/1996, 21 noviembre (DOG 29.03.2005). |
| NAVARRA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto Foral 17/2005, 24 enero, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 12/2004, 29 octubre, del Plan de Infraestructuras Locales para el período 2005-2008 (BON 04.02.2005). |

Agricultura

| | |
|----------|---|
| ASTURIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2004, 23 noviembre, de Montes y Ordenación Forestal (BOE 08.01.2005 y Corrección de errores en BOE 25.01.2005). |
|----------|---|

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Cultura

| | |
|-----------------|---|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 12/2005, 11 enero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Torredonjimeno (Jaén) (BOA 07.02.2005 y BOE 16.03.2005). — Decreto 13/2005, 18 enero, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Martos (Jaén) (BOJA 25.01.2005 y BOE 09.03.2005). — Decreto 70/2005, 8 marzo, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Linares de la Sierra (Huelva) (BOJA 14.03.2005). |
| BALEARES | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 1/2005, 3 marzo, de reforma de la Ley 12/1998, 21 diciembre, de Patrimonio Histórico (BOCAIB 12.03.2005 y BOE 30.03.2005). |
| CANARIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 21/2005, 22 febrero, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, Buenavista del Norte, isla de Tenerife (BOCAN 04.03.2005). — Decreto 22/2005, 22 febrero, que delimita el entorno de protección del Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico «Villa de La Orotava», situada en el término municipal del mismo nombre, isla de Tenerife (BOCAN 04.03.2005). |
| CASTILLA Y LEÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 8/2005, 22 diciembre, de modificación de la Ley 12/2002, 11 julio, del Patrimonio Cultural (BOE 17.01.2005). |
| VALENCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 273/2004, 10 diciembre, por el que se declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Jérica (BOE 17.02.2005). |
| PAÍS VASCO | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 17/2005, 25 enero, que califica como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, el Casto Histórico de Azkoitia (Guipúzcoa) (BOPV 04.02.2005). |

Espacios Naturales

| | |
|-----------|--|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 558/2004, 14 diciembre, que declara el Paisaje Protegido de Río Tinto (BOJA 17.01.2005). — Orden 15 diciembre 2004 que regula el régimen jurídico y el procedimiento de concesión de licencia de Uso de la marca Parque Natural de Andalucía (BOJA 28.01.2005). |
| CANARIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 27/2005, 1 marzo, que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de La Caldera de Taburiente (BOCAN 14.03.2005). — Resolución 14 diciembre 2004 que hace pública la aprobación definitiva del Plan Especial del Paisaje Protegido de Ifonche (Tenerife) (BOCAN 11.01.2005). — Resolución 27 diciembre 2004 que hace pública la aprobación definitiva del Plan Director de la Reserva Natural Especial del Chinyero (Tenerife) (BOCAN 11.01.2005). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONES**Espacios Naturales (*continuación*)**

| | |
|-----------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 27 diciembre 2004 que hace pública la aprobación definitiva del Plan Director de la Reserva Natural Especial del Barranco del Infierno (Tenerife) (BOCAN 12.01.2005). — Resolución 27 diciembre 2004 que hace pública la aprobación definitiva del Plan Director de la Reserva Natural Especial del Malpaís de Güímar (Tenerife) (BOCAN 12.01.2005). — Ley 5/2004, 21 diciembre, de declaración del Parque Natural de Hoces del Río Riaza (Segovia) (BOE 17.01.2005). — Decreto 7/2005, 13 enero, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Lagunas de Villafáfila (Zamora) (BOCyL 19.01.2005). |
| CASTILLA Y LEÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 20 diciembre 2004 que hace público el acuerdo de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva del espacio del PEIN Macizo de Cadiretes (DOGC 07.01.2005). — Resolución 17 diciembre 2004 que hace público el Acuerdo de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva del espacio del PEIN El Foix (DOGC 07.01.2005). — Resolución 11 enero 2005 que hace público el Acuerdo de aprobación definitiva del Plan Especial de delimitación definitiva del espacio del PEIN Cabo de Santes Creus, La Plana de Sant Jordi y la acequia Major (DOGC 21.01.2005). — Resolución 1 marzo 2005 que designa como Zonas de Especial Protección para Aves (ZEPA) algunos de los espacios propuestos en la Red Natura 2000 como lugares de importancia comunitaria (LIC) (DOGC 07.03.2005). |
| CATALUÑA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 11/2005, 20 enero, que declara la Playa de las Catedrales como Monumento Natural (DOG 04.02.2005). — Decreto 24/2005, 4 febrero, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Hoces del Gabriel (DOGV 08.02.2005). — Decreto 58/2005, 11 marzo, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Serra Gelada y su zona litoral (DOGV 16.03.2005). — Decreto 59/2005, 11 marzo, que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Sierra de Espadán (DOGV 18.03.2005). — Acuerdo 21 enero 2005 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Clot de Galvany, en el término municipal de Elche (DOGV 25.01.2005). — Acuerdo 4 marzo 2005 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado El Rivet, en el término municipal de Benasal (DOGV 08.03.2005). — Acuerdo 4 marzo 2005 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado El Surar, en los términos municipales de Llutxent y Pinet (DOGV 08.03.2005). — Acuerdo 17 marzo 2005 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Els Arcs, en el término municipal de Castell de Castells (DOGV 22.03.2005). |
| GALICIA | |
| VALENCIA | |

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (continuación)

| | |
|------------|---|
| PAÍS VASCO | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 26/2005, 8 febrero, de modificación del Decreto por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Izki (BOPV 21.02.2005). |
|------------|---|

Estructura Orgánica

| | |
|--------------------|---|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 4/2005, 8 abril, que regula el Consejo Consultivo (BOJA 18.04.2005). |
| ARAGÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 43/2005, 8 marzo, de modificación del Decreto 159/2004, 22 junio, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (BOA 30.03.2005). |
| ASTURIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 101/2004, 30 diciembre, de modificación del Decreto 86/2003, 29 julio, de estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras (BOPA 27.01.2005). |
| BALEARES | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 3/2005, 28 enero, que crea la Oficina Balear del Cambio Climático (BOCAIB 01.02.2005). |
| CASTILLA-LA MANCHA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 30/2005, 22 marzo, que establece la composición y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha (BOCM 25.03.2005). |
| EXTREMADURA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 10/2005, 30 diciembre, de regulación y bases de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio (BOE 08.02.2005). — Decreto 5/2005, 8 enero, que modifica la denominación y se distribuyen las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma (DOE 11.01.2005). |
| GALICIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 12/2005, 3 febrero, que modifica el Decreto 23/2003, 20 enero, que fija la estructura orgánica de los Departamentos de la Xunta (DOG 07.02.2005). |
| MURCIA | <ul style="list-style-type: none"> — <i>Ley 6/2004, 28 diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno</i> (Corrección de errores en BORM 12.03.2005). |
| NAVARRA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley Foral 14/2004, 3 diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (BOE 01.02.2005). — Decreto Foral 37/2005, 24 febrero, que establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Foral (BON 28.02.2005). — Decreto 39/2005, 24 febrero, de funcionamiento del Gobierno (BON 28.02.2005). — Decreto 42/2005, 24 febrero, que establece la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (BON 28.02.2005). |
| VALENCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 43/2005, 25 febrero, que modifica el Decreto 119/2003, 11 julio, que aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Territorio y Vivienda (DOG 01.03.2005). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONES

Medio Ambiente

| | |
|------------|--|
| ARAGÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 11 enero 2005 que aprueba el Plan de Gestión Integral de los Residuos de la Comunidad Autónoma de Aragón (2005-2008) (BOA 21.01.2005). |
| GALICIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 4/2005, 13 enero, sobre la colaboración técnica y financiera de la Consellería de Medio Ambiente con las entidades locales en materia de gestión de Residuos (DOG 21.01.2005). — Decreto 31/2005, 10 febrero, que regula el premio Galicia-Medio Ambiente y establece sus categorías (DOG 25.02.2005). |
| 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 (Corrección de errores en DOGV 09.03.2005). — Orden 29 diciembre 2004 que aprueba el Plan Zonal de Residuos de la Zona XIV (DOG 18.01.2005). — Orden 3 enero 2005 que establece el contenido mínimo de los estudios mínimos de impacto ambiental que se hayan de tramitar (DOG 12.01.2005). |
| PAÍS VASCO | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 1/2005, 4 febrero, de prevención y corrección de la contaminación del suelo (BOPV 16.02.2005). |

Ordenación del Territorio, Urbanismo

| | |
|-----------|---|
| ARAGÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 1/2002, 8 febrero, de modificación de la Ley 11/1992, 24 diciembre, de Ordenación del Territorio. Recurso de Inconstitucionalidad número 2636-2001, en relación con el artículo único. Desistimiento por parte del Estado (BOE 22.02.2005). |
| CANARIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 176/2004, 13 diciembre, que aprueba definitivamente la Modificación Puntual número 1 del Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote, referente a las determinaciones relativas a la ordenación de las actividades extractivas, sistemas generales insulares, regulación del turismo rural y establecimiento de criterios para cuantificación de las plazas turísticas (BOCAN 26.01.2005). — Decreto 183/2004, 21 diciembre, que aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias (BOCAN26.01.2005). — Decreto 11/2005, 15 febrero, que crea la Red Canaria de Senderos y se regulan las condiciones para la ordenación, homologación y conservación de los senderos (BOCAN 28.02.2005). |
| CANTABRIA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 2/2004, 27 septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral. Admitido a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 7826-2004. (BOE 22.02.2005). — Ley 7/2004, 27 diciembre, de Medidas Administrativas y Fiscales (ver arts. 12 bis y 16) (BOE 20.01.2005). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio, Urbanismo (*continuación*)

| | |
|---|---|
| CASTILLA-LA MANCHA CASTILLA Y LEÓN CATALUÑA EXTREMADURA GALICIA MADRID VALENCIA PAÍS VASCO | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto Legislativo 1/2004, 28 diciembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (DOCM 19.01.2005). — <i>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</i> (corrección de errores en DOCM 03.02.2005). — Orden 11 marzo 2005 que aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2005, sobre emisión de informes sectoriales en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico (BOCyL 30.03.2005). — 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 (BOE 16.02.2005). — Decreto 17/2005, 8 febrero, que aprueba el Reglamento de marinas interiores de Cataluña (DOGC 10.02.2005). — Ley 10/2004, 30 diciembre, de regulación y Bases de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio (DOE 04.01.2005). — Ley 15/2004, 29 diciembre, de modificación de la Ley 9/2002, 30 diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural (BOE 03.02.2005). — <i>Ley 9/1995, 28 marzo, de medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo</i>. El TC admite a trámite las Cuestiones de inconstitucionalidad números 2527-2003, 3254-2003 y 3255-2003 en relación con los artículos 102 y 103 (BOE 07.02.2005). — <i>Ley 9/1995, 28 marzo, de medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo</i>. El TC admite a trámite la Cuestión de inconstitucionalidad número 571-2004, en relación con el artículo 102.3 (BOE 07.02.2005). — Ley 2/2005, 12 abril, que modifica la Ley 9/2001, 17 julio, del Suelo (BOCM 13.04.2005). — Ley 10/2004, 9 diciembre, del Suelo no Urbanizable (BOE 19.01.2005). — Decreto 262/2004, 21 diciembre, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma (BOPV 28.01.2005). |
|---|---|

Vivienda

| | |
|-----------|---|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 33/2005, 15 febrero, que regula las Agencias de Fomento del Alquiler (BOJA 03.03.2005). |
|-----------|---|

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONESVivienda (*continuación*)

| | |
|-----------------|---|
| ARAGÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Orden 8 marzo 2005 que regula el procedimiento de inscripción de las Agencias de Fomento del Alquiler en el Registro Público de Agencias de Alquiler, así como la organización y el funcionamiento de dicho Registro (BOJA 18.03.2005). — Ley 9/2004, 20 diciembre, de reforma de la Ley 24/2003, 26 diciembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida (BOE 18.02.2005). |
| ASTURIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 9/2005, 27 enero, que actualiza los precios máximos de venta de las Viviendas Protegidas concertadas (BOPA 01.02.2005). |
| CANARIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 4/2005, 25 enero, que modifica los Decreto 70/2002, 20 mayo, y 75/2002, 3 junio y 76/2002, 3 junio, por los que se regulan diversas medidas de vivienda (BOCAN 26.01.2005). |
| CANTABRIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 37/2005, 7 abril, que establece incentivos al arrendamiento de viviendas (BOC 14.04.2005). |
| CASTILLA Y LEÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Orden 7 febrero 2005 que regula la tramitación de las subvenciones derivadas de la financiación cualificada de actuaciones protegidas al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Suelo (BOCyL 16.02.2005). |
| EXTREMADURA | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 28 diciembre 2004 que da publicidad al Acuerdo de modificación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Extremadura para el Plan de Vivienda 2002-2005 (DOE 15.01.2005). |
| GALICIA | <ul style="list-style-type: none"> — <i>Decreto 257/2004, 29 octubre, del Régimen Jurídico de las Viviendas de Promoción Pública, locales de negocio y Suelo de Promoción Pública</i> (corrección de errores en DOG 13.01.2005). — Orden 21 marzo 2005, de ayudas a los Ayuntamientos para la erradicación del chabolismo en el ejercicio de 2005 (DOG 30.03.2005). |
| MADRID | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 11/2005, 27 enero, que aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública (BOCM 14.02.2005). — Decreto 12/2005, 27 enero, que regula las ayudas económicas a la Vivienda (BOCM 14.02.2005). |
| MURCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Orden 21 febrero 2005 que regula las bases de concesión de subvenciones a Corporaciones Locales para la adquisición, reparación y/o rehabilitación de inmuebles de titularidad Municipal con destino al realojo de unidades familiares (BORM 07.03.2005). |
| NAVARRA | <ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 27 diciembre 2004 que establece los módulos aplicables a actuaciones protegibles en materia de Vivienda para el año 2005 (BON 14.01.2005). |
| PAÍS VASCO | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 10/2005, 18 enero, que modifica el Decreto sobre régimen de Viviendas de Protección Oficial y medidas financieras en materia de Vivienda y Suelo (BOPV 25.01.2005). |

Cerrado en BB.OO. 31.03.2005

NUEVA PUBLICACIÓN
Serie MONOGRAFÍAS

**IMPRESCINDIBLE 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

La tesis de las tres ciudades. Principios y prácticas de la planificación urbana estatal y su aplicación a la ciudad de León: Antonio T. REGUERA RODRÍGUEZ, León, Universidad, Secretariado de Publicaciones 2004, ISBN: 84-9773-151-4.

El trabajo pretende en primer lugar la profundización en el conocimiento de un período especialmente relevante de la historia urbana que comprende el período entre 1836 y 1936.

Los primeros planes de ordenación cualifican la historia de las ciudades de la segunda mitad del siglo XIX y primer tercio del XX. La ciudad de León no resulta una excepción, salvando claro está las diferencias de magnitud e intensidad que existen entre las ciudades según su posición en la jerarquía urbana.

Con anterioridad y con el título *La ciudad de León en el siglo XIX. Transformaciones urbanísticas en el período de transición al capitalismo* el autor recogía las contradicciones entre una ciudad cerrada, herencia formal e ideológica del Antiguo Régimen, y una ciudad abierta, máxima aspiración estratégica del urbanismo liberal. En este trabajo el autor pretende analizar los que denomina *primeros planes de ordenación urbana* con más profundidad, con nuevos aportes documentales y con un tratamiento más sistemáticos de la propia idea de plan, de su origen, desarrollo y maduración, hasta llegar a su expresión más elaborada que es el Proyecto de Ensanche.

En el planteamiento y desarrollo del trabajo el autor situó los hechos concretos analizados en los marcos de significación adecuados. Estudia con algún detalle la ciudad de León, pero el marco de referencia ha de ser el urbanismo estatal.

La conclusión que obtiene es que el capitalismo produce la ciudad y se reproduce en ella, dando sentido, mediante esta doble dimensión cualitativa, a los diferentes fenómenos de acumulación ciudadana: de inversiones, de empleos, de población, de viviendas... Formalmente, en el período de referencia estudiado, se produce la transición urbana, o el paso de una ciudad cerrada a una ciudad abierta bajo la idea de un crecimiento ilimitado. En una primera fase, la burguesía impone las condiciones de organización y desarrollo de la nueva sociedad contractual. La clase obrera ha de aceptar las cláusulas del contrato en el se especifican sus condiciones de supervivencia. Como la estructura social ha de reflejarse en la estructura urbana, la nueva ciudad en construcción se compone básicamente de ensanche y extrarradio.

La estructura social es más compleja, pues a los grupos básicos mencionados se añaden otros minoritarios, marginales o no. El modelo de estructura urbana que mejor se adapta a esta estructura social más compleja es el tripartito, en el que diferencia, por sus contenidos sociales y urbanísticos, tres grandes unidades: el casco histórico, el ensanche y los suburbios. A esta realidad se refiere cuando habla de la «tesis de las tres ciudades». Tres ciudades, o tres unidades urbanas de fácil identificación, que forman parte de una misma estructura sociourbanística.

Una vez identificadas las fuerzas que impulsan la construcción o/y reforma de cada una de las unidades; cabe solamente destacar el carácter conflictivo de los procesos urbanos y la naturaleza contradictoria de las relaciones sociales, entendiendo por ello el papel que empezará a asumir el Estado a través de la planificación urbana. Planificación que no sólo debe ser entendida como una solución a los problemas y contradicciones generados en el proceso de construcción de la ciudad. Mediante un plan se proyecta un ensanche, perfectamente diferenciado y separado de otro plan por el que se crea un suburbio. Como la ciudad es única, un plan posterior ha de introducir elementos de coordinación y de relación entre las partes previamente separadas.

A través de los siete capítulos que componen el libro el autor trata de encontrar un sentido a la multiplicidad de hechos concretos que forman el proceso urbano, diferenciando tres grandes unidades de análisis con entidad sociológica y urbanística —«tres ciudades»— que forman parte de la misma estructura urbana: «la ciudad interior», o recinto histórico heredado del pasado; el Ensanche, o ciudad ordenada para las «clases acomodadas»; y el Extrarradio, concebido urbanísticamente como un espacio para la producción industrial y la residencia obrera. La reordenación de las formas urbanas se manifiesta, así como función de la relación entre las fuerzas sociales.

PPG

Urban Growth on Two Continents in the 19th and 20th Centuries. Technology, Networks, Finance and Public Regulation: Andrea GIUNTINI & Peter HERTNER & Gregorio NÚÑEZ (ed.), Granada, Comares 2004, ISBN: 84-8444-912-2.

El libro surge como producto de una serie de reuniones mantenidas durante una serie de años, por diferentes especialistas de diversos países

expertos en historia de la ciudad a lo largo la época industrial. Han trabajado específicamente, en el establecimiento y gestión de los servicios municipales de sus ciudades. Estas reuniones se celebraron en Halle (1997), Madrid (1998), Bordeaux (2000), y Helsinki (2002), con el objetivo de estudiar servicios urbanos e infraestructuras desde una perspectiva histórica durante la segunda revolución industrial. Por tanto, el marco cronológico comienza mediado el siglo XIX, cuando el explosivo crecimiento de las ciudades industriales generó problemas sociales y demográficos serios a una escala que no se había conocido hasta entonces. Este marco continua hasta la segunda mitad del siglo XX, que es cuando las ciudades avanzadas de Europa y América consiguieron por fin establecer un criterio válido y los instrumentos necesarios para resolver tales retos. Incluido en el gran proceso histórico que algunos especialistas han etiquetado como la «primera globalización», el título que reseñamos ofrece una amplia y muy significativa muestra de la historia urbana del mundo.

Uno de los objetivos de esta compilación es, de hecho, renovar y expandir una discusión que, sin ser nueva, encuentra en el campo de los servicios urbanos colectivos un impulso nuevo que pueda revitalizar el debate.

El lector encontrará un amplio rango de materias, elementos y factores condiciones relativos a los diferentes aspectos y casos de la renovación urbanística, incluye una amplia perspectiva internacional, la riqueza temática de los estudios incluidos en el volumen está, también, revalorizada por la diversidad de los puntos de vista sostenidos por los diferentes autores además de por la presencia de opiniones diversas. Otra ventaja adicional consiste en el hecho de que los trabajos no están centrados en aquellos brillantes y originales *innovative milieux* estudiados por Peter HALL, que fueron los pioneros de los procesos y cuya influencia se ha dejado sentir en la historia mundial durante generaciones. Por el contrario, sus páginas incluyen diferentes casos y países que son marginales en algún sentido y donde la imitación o imposición extranjera se impuso sobre la innovación. Es probablemente la razón más importante del por qué esos casos no son a menudo reflejados ampliamente en la historiografía internacional, ni estudiados desde otros puntos de vista.

Los dos primeros artículos tratan, por un lado, la relación entre economías urbanas y finanzas municipales y, por otro, la salud y calidad de vida en las ciudades. El texto es de Robert MILLWARD especialista de reconocido renombre en historia de las ciudades británicas.

Gregorio NÚÑEZ con su contribución abre un nuevo campo en un área menos conocida. Plantea una cuestión basada en la asociación entre

modernidad municipal y el nivel de gasto público en aquellos ayuntamientos que optaron por la densificación del hábitat urbano o fueron forzados a ello.

Textos subsiguientes tratan con una variedad de servicios en lugares diferentes en tiempos diversos. Todos ellos están ligados, electricidad, transporte urbano y suministro de agua potable.

El artículo de Andrea GIUNTINI describe la expansión de una nueva variedad de servicios urbanos en las ciudades italianas cuya principal característica convirtió su configuración en una red de infraestructuras para uso colectivo, así como los altos costes de instalación especialmente en el sur de Italia.

En su contribución Álvaro FERREIRO DA SILVA realiza un estudio de la modernización del proceso de los servicios básicos en Lisboa durante toda la segunda mitad del siglo XIX.

Paolo CAPUZZO toma como argumento central de su artículo un punto de vista comparativo de los servicios de tranvía en dos grandes ciudades Viena y Berlin, junto con los dos métodos organizacionales del sistema de transporte que en este artículo se centran en las dos modalidades de tracción, animal y eléctrica.

El artículo de Raúl GARCÍA HERAS presenta una rápida, pero detallada descripción de la historia del transporte en la gran ciudad de Buenos Aires durante el siglo XX hasta 1970 cuando se definió el moderno capital de Argentina.

José Luis HERNÁNDEZ-MARCO en su contribución se centró en el campo de la historia empresarial. Presenta un caso específico basado en una empresa pública municipal de española, que se refiere a una pequeña ciudad en el norte del país que se caracterizó en su momento por su gran dinamismo industrial.

El artículo de Juan Manuel MATÉS trata del desarrollo a largo plazo de los suministros de agua potable en los principales centros urbanos de España y la necesidad de modernizar estos suministros que, ya al comienzo del siglo XIX, se han considerado como uno de los servicios que, más urgentemente, necesitan reforma y expansión.

En su artículo sobre la electrificación de las ciudades alemanas, Dieter SCHOTT resume los procesos técnicos, económicos y desarrolladores implicados en el establecimiento de la industria eléctrica y ofrece un análisis de los diferentes casos en los estadios iniciales de la electrificación.

Katia MARTÍNEZ analiza los primeros pasos en la construcción del nuevo marco institucional en Brasil durante el siglo XIX.

La contribución de Cezar HONORATO trata con las dos sociedades que se dedicaban a los servicios eléctricos de Río de Janeiro y, tras algún tiempo, en otras ciudades vecinas durante el siglo XIX y buena parte del XX.

Marco DORIA y Meter NETNER realizan un estudio comparativo entre dos casos específicos en Italia y España, el artículo se concentra en la electrificación y, particularmente, en las operaciones de grandes empresas multinacionales del sector eléctrico en Génova y Barcelona al comienzo del siglo XX.

El artículo de Alexandre FERNÁNDEZ se refiere a Francia y un único y, en cierta forma casi excepcional caso en el país. Los cambios en la estructura institucional de los servicios de gas y electricidad eran más destacados y, a menudo más divergentes en Burdeos que en el resto del país.

Al final del volumen se incluye una extensa bibliografía que refleja el estado actual de la cuestión, no sólo en general, sino también en términos que se refieren a los casos nacionales todavía en consideración: Argentina, Austria, Brasil, Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Portugal y España.

PPG

Variaciones sobre un parque temático: la nueva ciudad americana y el fin del espacio público:
Michael SORKIN (ed.), Barcelona, Gustavo Gili 2004,
ISBN: 84-252-1969-8.

En los últimos años se está asistiendo a la emergencia de un tipo de ciudad completamente nueva, una ciudad sin un lugar asociado a ella. Los ordenadores, las tarjetas de crédito, los teléfonos, los fax, además de otras herramientas complementarias instantáneas y artificiales, están desripando rápidamente las políticas históricas de la proximidad, que son el auténtico cimiento de la ciudad.

Esta ciudad ageográfica está en una fase especialmente avanzada en Estados Unidos. Las ciudades norteamericanas están sufriendo una transformación siniestra y homogénea. Un nuevo tipo de urbanismo —manipulador, disperso y hostil al espacio público tradicional— está emergiendo en los centros y periferias de las ciudades. El parque temático es el paradigma de estos lugares: un entorno aparentemente benigno donde todo se organiza para conseguir un control absoluto y donde la idea de interacción auténtica entre los ciudadanos ha desaparecido por completo.

La historia de las ciudades siempre se ha basado en los modos como se yuxtaponen sus elementos y en las estructuras artísticas y

normativas que gobiernan las amalgamas urbanas. Ambos problemas plantean qué cosas deben ir juntas y qué productos deben ir juntos, es decir, los fundamentos de la morfología urbana. Las ciudades tradicionales los han resuelto estableciendo vínculos con unos lugares centrales. En cambio, en la nueva ciudad de las mezclas, la legibilidad de dicho orden ha sido manipulada y, a menudo, completamente oscurecida, al mismo tiempo que el teléfono y el módem han convertido la calle en algo irrelevante, destacan otras dimensiones.

Esta ciudad tiene tres características especialmente relevantes. La primera es la pérdida de todas las relaciones estables con la geografía local, física y cultural, es decir, se reduce todo vínculo con el espacio específico. La segunda característica de la nueva ciudad es su obsesión por la «seguridad», con un creciente grado de manipulación y vigilancia sobre sus ciudadanos y la proliferación de nuevas formas de segregación. Finalmente, este nuevo reino es una ciudad de simulaciones, una ciudad-televisión: la ciudad como parque temático.

El libro no pretende teorizar sobre esta nueva ciudad, sólo la describe. Los lugares que en él se describen no sólo tipifican la evolución del urbanismo norteamericano, sino que pueden constituir modelos válidos para el desarrollo urbano en todo el mundo. El libro no trata en concreto de Soweto, del South Bronx o de Dhaka, ni directamente de Urbino, París o Savannah, esos agradables centros de la urbanidad tradicional. Sin embargo, tiene que ver con ellos. La nueva ciudad tiene capacidad no sólo para superar los escenarios tradicionales de la urbanidad, sino también para apropiarse de ellos, para relegarlos al papel de meras intersecciones de una red global, donde el tiempo y el espacio han quedado efectivamente obsoletos.

Los ensayos recogidos en la publicación describen el viento malsano que está soplando en las ciudades, la atmósfera con potencial suficiente para alterar irreparablemente el carácter de las ciudades en tanto que espacios primordiales de la democracia y el ocio. Los espacios más familiares de las ciudades tradicionales, es decir, las calles y plazas, los patios y los parques, son los grandes escenarios del civismo, de lo visible de lo accesible. Al describir la ciudad que se presenta como alternativa, el libro reclama un retorno a una urbanidad más auténtica, a una ciudad basada en la proximidad física y en la libertad de movimientos. A medida que disminuye el espacio va disminuyendo también el grado de intimidad.

Este es el significado del parque temático: un lugar que lo incorpora todo, la geografía, la vigilancia y el control, las simulaciones sin fin.

Con sus formas artificiosamente embusteras, el parque temático ofrece una visión alegre y civilizada del placer que suplanta al reino de la democracia pública y lo hace de un modo atractivo, con el agujón de su descarnada y turbulenta urbanidad de los pobres, del crimen, de la suciedad, del trabajo. En los espacios «públicos» de los parques temáticos o de los centros comerciales el propio discurso queda restringido. El esfuerzo por recuperar la ciudad es la lucha de la democracia misma.

Los ocho ensayos que recoge el libro (a cargo de Trevor Boddy, M. Christine Boyer, Margaret Crawford, Mike Davis, Neil Smith, Edward W. Soja, Michael Sorkin y Langdon Winner) describen esta transformación y reclaman un retorno a una urbanidad más auténtica, a una ciudad basada en la proximidad física y la libertad de movimientos, en definitiva, a una ciudad democrática.

PPG

Exposición «Ecosistema y Ciudad»: La Casa Encendida, Madrid 2005, DL: M. 1.206-2005.

El libro recoge el catálogo de la exposición «Ecosistema y ciudad» que fue una propuesta que, desde el Área de Medio Ambiente de La Casa Encendida, nos acerca a la complejidad de la gestión de las ciudades actuales. Más de la mitad de la población del planeta vive en este ecosistema creado por y para los seres humanos, un sistema abierto enormemente consumidor de recursos y gran exportador de residuos.

En la exposición se presentaron los mecanismos y los flujos que permiten el funcionamiento de la ciudad haciendo especial referencia a Madrid como representación de un municipio en constante evolución y que presenta los problemas que se ciernen sobre las urbes tanto españolas como del resto del mundo. En el recorrido aclara por qué se considera a la ciudad como un ecosistema, término tradicionalmente asociado a los entornos naturales.

Estos relatos cuyas coincidencias o divergencias son el fruto de sensibilidades distintas que reglan su estudio, dentro de cada una de ellas se despliegan diferentes intereses que nos conducen a ideologías y afectos aún más específicos. Éstos también han sido agrupados —en este caso en los capítulos que componen cada una de las cuatro partes del libro— y aluden a «modelos» de ciudad; pero a modelos que nos son universales ni generalizables, sino pequeños relatos limitados en el espacio y en el tiempo, circunscritos a territorios determinados por intereses concretos. El resultado de esta confluencia de sensibilidades e intereses son las

doce «ciudades» que componen el texto: la ciudad de la disciplina, la ciudad planificada, la ciudad poshistórica, la ciudad global, la ciudad dual, la ciudad del espectáculo, la ciudad sostenible, la ciudad como naturaleza, la ciudad de los cuerpos, la ciudad vivida, la ciberciudad y la ciudad chip.

Para concretar físicamente este bagaje técnico, cada una de las cuatro partes del libro se complementa con un apéndice dedicado a cada ciudad específica. El apéndice I, asociado a la visión culturalista, se ocupa de Berlín; el II, vinculado a la sociológica, de Los Ángeles; el III, ligado a la organicista, de Tokio, y el IV, complemento de la tecnología, de Houston.

PPG

El municipio historia de las servicios urbanos: Fomento de Construcciones y Contratas, Madrid 2003, DL: M. 45.197-2003.

Se definen en nuestro ordenamiento constitucional los municipios como los elementos básicos de la estructuración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Asumen una triple función: representar los intereses de su territorio y de sus vecinos, cuidar de la gestión de las competencias y de los servicios públicos y, básicamente, facilitar la participación de los ciudadanos y las instituciones públicas.

En las últimas décadas, las corporaciones locales españolas se han ido adaptando a las demandas de una sociedad que ha visto en ellas, desde la llegada de la democracia, una fuente cercana a la solución de problemas y una disposición al diálogo y la participación. Este esfuerzo se ha reflejado en un extraordinario aumento de los servicios que se prestan a los ciudadanos que tanto han contribuido a la mejora de la calidad de vida.

Un 64% de los españoles viven en núcleos urbanos y la ciudad es, cada vez más, el escenario físico y cultural en el que se desarrolla la mayor parte de nuestras vidas.

Aunque la ciudad no es una invención del mundo moderno, en su configuración contemporánea y, de manera acusada en la gran metrópolis, la ciudad es también un sofisticado entramado de personas y grupos, de comunicaciones e infraestructuras, de demandas sociales y culturales, suministros y servicios de todo tipo, de cuya calidad y alcance depende en gran medida el bienestar material y social de los ciudadanos.

La ciudad es un punto de referencia inexcusable para las personas, la comunidad y la vida política económica y social de los países.

El municipio historia de los servicios urbanos, editada por FCC, en la que se agrupan trabajos de gran calidad bajo un común denominador: aportar un estudio riguroso de la razón de ser e idiosincrasia de los municipios en las diversas etapas de su formación histórica, desde la Antigüedad hasta nuestros días. El primer capítulo del que es autor José María BLÁZQUEZ MARTÍNEZ, de la Real Academia de la Historia, trata de «El municipio romano en España». El segundo, «La Edad Media en la España islámica. Un paréntesis en las instituciones municipales españolas», de Rafael MANZANO MARTOS, de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. Carmen SANZ AYÁN es la autora del tercer capítulo «Ciudades y servicios urbanos en tiempos de los Austrias». El capítulo cuarto, «Ayuntamiento, concejo y municipio en el Siglo de las Luces», es de Gonzalo ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, de la Real Academia de la Historia. Ángeles HIJAZO PÉREZ es la autora del capítulo quinto «Los servicio urbanos en la España del siglo XIX». El capítulo sexto recoge «Los servicios urbanos en la ciudad actual», de Ramón QUEIRO FILGUEIRA, de la Real Academia de Bellas Artes de Santa Isabel de Hungría, de Sevilla. Finaliza el libro con el artículo «Arquitectura de las casas consistoriales», de Fernando CHUECA GOITIA, de La Real Academia de la Historia y la de Bellas Artes de San Fernando.

Se repasa, de esta manera, la génesis de la vida local y el surgimiento de los servicios públicos esenciales y el desarrollo de las diferentes modalidades de su prestación, desde la España romana hasta el momento presente.

PPG

Evolución urbanística de Santander 1941-1990:
Elena MARTÍN LATORRE & Ángela DE MEEER
LECHA-MARZO (dir.), Ayuntamiento de Santander 2003,
ISBN: 84-86993-67-9.

Una ciudad es el producto de muchas circunstancias y vicisitudes, nacidas de la suma de elementos tales como su propia configuración inicial, de los intereses de sus habitantes, de la orientación laboral y comercial que haya primado y, finalmente, de las catástrofes que hayan asolado su territorio, limitando o frustrando el ritmo de su crecimiento, así como la dirección del mismo.

Santander ha conocido este proceso general, pero también ha vivido algunas condiciones espaciales que, en su tiempo, modificaron las perspectivas que sobre su futuro tenían sus habitantes, obligando a poner en marcha procedimientos de urgencia propios de circunstancias excepcionales. En concreto, el fenómeno más excepcional, por dramático, fue el ocasionado como consecuencia del incendio de

febrero de 1941, cuando desapareció una gran parte de su centro urbanístico, sobre todo aquella parte que era considerada la «ciudad de madera», así como también los restos de la «vieja puebla».

El libro se centra en torno a la evolución urbanística de Santander durante la segunda mitad del siglo XX, lo que hace posible estudiar los proyectos de intervención, analizar los procesos urbanos, reflexionar sobre su plasmación en la realidad y profundizar en la reciente historia de la ciudad. El texto se apoya en estudios elaborados en el Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria, dirigidos por José Ortega Valcárcel, que definió una línea de investigación sobre tres etapas claves: los proyectos portuarios del siglo XVIII, el incendio de 1941 y la expansión urbana tras el Plan Comarcal de 1955.

La publicación se estructura en dos períodos: la reconstrucción del área incendiada y los procesos urbanos entre 1955 y 1990, a los que se añade un análisis de las propuestas anteriores al Plan de Reforma Interior de 1941. Todo ello con el objetivo de recomponer las fases de creación de la actual estructura urbana, situar correctamente las causas de sus problemas y evitar interpretaciones no suficientemente fundamentadas. Para su realización se han utilizado los trabajos de investigación ya existentes, pero sintetizando su contenido, actualizando, eso sí, la bibliografía y mejorando el material gráfico y fotográfico gracias a las actuales técnicas que mejoran la calidad de hace años.

El trabajo pretende llamar la atención sobre la repercusión espacial de los procesos, sobre el interés de descubrir cómo se concibe el espacio urbano, qué relaciones se han establecido entre las diferentes piezas de la ciudad, qué modelos se planifican y cuál es su resultado. Desde esta perspectiva, existe una especial preocupación por reflejar cartográficamente el resultado del análisis de las fuentes, como método indispensable para apreciar la plasmación de la evolución urbanística.

PPG

La arquitectura de la ciudad global: Zaida Muxí, Gustavo Gili, Barcelona 2004, ISBN: 84-252-1560-9.

La arquitectura de la ciudad global entrelaza métodos de diferentes disciplinas —la crítica de arquitectura, la teoría urbana y las ciencias sociales— para proceder a un análisis sobre productos urbanos, en especial de la arquitectura en serie, que en una fase anterior del capitalismo había tenido como protagonista a las *Siedlungen* y a los polígonos de viviendas, y que en la actualidad ha derivado en la arquitectura de los barrios cerrados y de los centros comerciales.

El análisis de este proceso y su situación en la actualidad conduce a una crítica que no juzga la arquitectura de autor, sino aquella que trasforma cuantitativa y cualitativamente el territorio y los modos de vida; una arquitectura que conforma el hábitat urbano, que crea la ciudad futura y los deseos de la sociedad.

El estudio particularizado de la ciudad de Buenos Aires permite observar cómo las dinámicas de la globalización afectan de manera más obvia a las ciudades situadas en las periferias del sistema global.

Los procesos de destrucción, disgregación y pauperización de buena parte de la ciudad y de sus habitantes (que se produce simultáneamente a la opulencia, la regeneración y la riqueza de otra parte de la ciudad y, con ello, de sus habitantes) constituye un interesante ejemplo de cómo abordar estos temas.

El libro es una versión de la tesis doctoral de la autora, pero, como apunta Jordi Borja en su prólogo, no lo parece, pues es muy legible a pesar de sus múltiples citas. No es un ensayo, sino dos que además resultan interesantes y útiles. El primero es una síntesis con argumentos fuertes, con citas inteligentes, con fórmulas originales. Se analizan los elementos que son comunes a las ciudades actuales de Europa y América especialmente y, los procesos de globalización. Se describe la banalización de la arquitectura, su función mediática. Se contrapone la «macdonalización» y «disneylización» de proyectos urbanos a la conveniencia de mantener los elementos de identidad de que cada ciudad muestre su «diferencia».

Establece una inteligente distinción entre la ciudad (real) metrópolis con poder atractivo a escala mundial y el concepto de ciudad (virtual) global, que es una red de fragmentos de ciudades articulados en redes más o menos mundializadas. Critica la tendencia a convertir la ciudad en un parque temático y el urbanismo que produce «productos» determinados por el mercado. Critica la tendencia a convertir a la ciudad en un parque temático.

Esta ciudad escenográfica tiene otra cara: la de la exclusión social, la de la pobreza excluida, contigua a la riqueza excluyente.

El segundo ensayo se centra en la ciudad de Buenos Aires, es una aplicación concreta de los análisis planteados en general; y algo más. A partir de investigaciones recientes sobre la capital porteña, expone una síntesis sobre la ciudad que posee la mejor trama urbana de América Latina.

Finaliza el trabajo con una conclusión abierta. El desafío al que se enfrenta hoy la cultura urbanística es hacer ciudad en las periferias en vez de multiplicar segmentos aislados y

especializados unidos por la red viaria. La autora critica acertadamente las operaciones que expresan sumisión a los poderes públicos a los intereses capitalistas más a corto plazo, y las opone a la cualidad de la ciudad compacta y heterogénea producida por la historia.

PPG

Mejora de barrios precarios en Latinoamérica: elementos de teoría y práctica: Julián SALAS SERRANO, Bogotá, Escala Tecnologías para vivienda de interés social 2005, ISBN: 958-97473-2-9

Julián Salas es un autor particular. Tiene un temperamento apasionado que profesionalmente lo ha orientado hacia la mejora de las condiciones de habitabilidad de los más necesitados o, en palabras de Vargas Llosa, de aquéllos que carecen de medios para comprar la legalidad¹. Ha puesto sus conocimientos, su inteligencia y su energía en ayudar a la resolución de este gravísimo problema que acontece a un tercio de la Humanidad y que va aumentando a razón de 80 millones al año. Todo especialista que comparte su labor con la enseñanza sabe que un libro es un arma eficaz de difusión y combate. Por ello publica este nuevo libro que reúne toda la experiencia de los últimos años dentro de su evolución conceptual sobre la materia a la que dedicaré algunas líneas, por la trascendencia que puede tener en un próximo futuro.

La experiencia acumulada nos dice que la necesidad de una habitación digna es de tal magnitud que no existen mecanismos económicos y organizativos suficientes para construir a los 2.000 millones de personas una vivienda nueva en barrios dotados y en terrenos aptos para la urbanización. Tampoco hay posibilidad de abastecer de módulos perfectibles en tales cantidades. Por tanto, sin abandonar estas medidas que pudieran ser óptimas en determinados casos, los especialistas vuelven su mirada a los asentamientos precarios existentes apreciando, por debajo de la desastrosa apariencia, sus cualidades de estructura urbana y, sobre todo, de la consolidación de la comunidad que los ocupa. Esta tendencia que, aunque fue defendida por algunos especialistas desde hace tiempo, ha comenzado su recorrido de realizaciones sistemáticas a mitad de la década anterior, es la que desarrolla en toda su amplitud Julián Salas en su libro.

Las llamadas lacras sociales por la sociedad *normal*, como la droga y la prostitución, se

¹ Frase de Vargas Llosa recogida en este libro: «Cuando la legalidad es un privilegio al que sólo se accede mediante el poder económico y político, a las clases populares no les queda otro remedio que la ilegalidad. Éste es el origen del nacimiento de la economía informal».

combaten habitualmente negándolas o prohibiéndolas, que es su consecuencia lógica, pero el resultado es que no sólo no desaparecen sino que aumentan y pasan al campo de la delincuencia. Las barriadas *informales*², que también pueden ser consideradas como lacras sociales, siempre han asustado a la sociedad legal que ha luchado, desde el siglo XIX en Europa, para que desaparezcan por métodos policiales en los momentos más autoritarios, o por métodos urbanísticos en los menos. Es curioso que en el terreno de las lacras sociales, las actitudes son más morales que ideológicas, pues entre los partidarios de su prohibición o por el contrario, su mejora e incorporación a la legalidad, encontramos progresistas y conservadores o feministas y sexistas.

Sin embargo, en cuanto a la infravivienda, las posturas empiezan a decantarse a favor de la mejora de barrios precarios a la vista del contexto político y económico en el que se mueve la globalización. Pero también, es consecuencia de la situación por la que pasa el planeamiento urbanístico neoliberal que prácticamente ha abandonado cualquier pretensión de racionalización del espacio construido para convertirse en un procedimiento exclusivo de gestión. El mal llamado planeamiento flexible, se caracteriza porque cualquier ordenación es susceptible de ser cambiada en función de intereses particulares o de oportunidad política sin estudiar sus consecuencias en el sistema urbano. Por lo cual, no hay tanta diferencia entre la legalización *a priori* de una promoción o intervención, modificando el planeamiento, o su legalización *a posteriori*. Lo que habrá que sopesar, una vez abandonada la visión global, son los objetivos que se persiguen. En Italia es práctica habitual la *Sanatoria* que consiste precisamente en legalizar la edificación abusiva mediante un procedimiento burocrático y el pago de unas tasas que no redundan precisamente en la mejora de infraestructuras y equipamientos. Por ello son tan importantes, como se desarrolla en este libro, las medidas que acompañan al reconocimiento de la situación precaria, y que suponen toda una estrategia de actuación urbanística basada además, en la participación colectiva.

Julían Salas nos presenta ahora una obra exhaustiva sobre mejora de barrios precarios que abarca conceptos básicos, reflexiones teóricas, políticas, siempre exemplificado, en la primera parte, y tres programas y tres realizaciones, en la segunda parte aderezado con textos bien escogidos

² Término que le discute su prologuista Enrique Ortiz, lo que supone un interesante argumento para un debate a fondo sobre lo formal y lo informal y sobre las causas del caos urbano.

y oportunos de autores significativos en la materia, junto con una bibliografía completa y actualizada para los que sigan este camino. Es un libro que transpira convicción y entusiasmo, pero además, es sistemático y bien estructurado como corresponde al profesor que es su autor. Por ello, sus lectores pueden ser especialistas en muy variados campos y también cualquiera que sienta curiosidad intelectual y desee acercarse al fenómeno.

Las palabras huecas que inundan la política de la vivienda son incompatibles con un autor que confiesa en su introducción «la dureza agresiva de la precariedad me obsesiona y quedó congelada en sus aspectos materiales, plasmada en miles de diapositivas de aquí y allá, en la que no es posible reflejar lo más íntimo de la pobreza». Salas busca la solución y la concreción.

Por cierto que las fotografías que ilustran el libro, casi todas suyas, requieren un breve comentario. Sólo con ellas y sus pies podría editarse un libro de mucho interés. Dichas fotografías no reflejan la mirada distante de alguien que levanta acta de un fenómeno curioso, sino que son un derivado de la participación y complicidad con personas y situaciones. Ni siquiera se alejan en aquéllas que realiza desde la ventanilla del avión de pasajeros que casi siempre tienen una continuación a pie de tierra.

Por fin quería resaltar el interés que presentan los prólogos que escriben Enrique Ortiz, presidente del *Housing International Coalition* y Felipe Colavidas, profesor de la Escuela de Arquitectura de Madrid e inseparable compañero docente de Julián Salas, porque aportan claridad y compromiso de forma inhabitual en este tipo de textos.

Luis MOYA

La reflexión teórica y práctica sobre la que el autor denomina «arquitectura para la necesidad» como herramienta para la dignificación de unas soluciones precarias planteadas al margen de la arquitectura «oficial» y, en ocasiones, también edificatoria, constituye un ejemplo de lo que puede y lo que debe hacerse para contribuir a la resolución de dichos problemas. Este libro no es sólo un estudio riguroso sobre técnicas y prácticas posibles; es también una herramienta al servicio de las políticas de vivienda de los países latinoamericanos.

El Ministerio de Vivienda de España participa de esta conciencia y apuesta por la cooperación al desarrollo en materia de asentamientos humanos. La Ministra de la Vivienda presenta el libro que recoge un trabajo de años, que va de lo teórico a lo

práctico, y que pretende aportar y difundir conocimientos y técnicas que pueden contribuir a que los habitantes de esos barrios puedan alcanzar el objetivo de una vivienda digna, en un entorno que haga posible su desarrollo personal y social.

Hoy, por diversas razones, el mejoramiento de barrios se ha convertido en uno de los principales focos de atención de las políticas urbanas de nuestros países. Para unos, como acción impostergable de justicia social y de concreción de los derechos, de todos los habitantes de las ciudades, a condiciones de vida dignas y sostenibles. Para otros, como parte de la lucha contra la inseguridad y la violencia intraurbana; y, para los gobiernos locales y los inversionistas, como parte fundamental de su estrategia de fortalecimiento de la competitividad de las ciudades en un mundo en proceso de globalización económica.

El contenido del libro se presenta como un recorrido paulatino que va desde lo más teórico a

lo más práctico. La primera parte ofrece unos elementos provisionales de teoría general para el mejoramiento de los barrios informales. Dicha teoría va desde advertir sobre la relevancia que ha tomado en el presente la perfectibilidad de la ciudad informal hasta señalar los criterios de las políticas a aplicar a la trascendencia de sus previsibles impactos sobre la calidad de la vida de los pobladores.

La segunda parte el libro se adentra de lleno en la práctica tanto de Programas —Chile Barrio, Obras con saldo pedagógico y Favela Bairro— como proyectos concretos; la remodelación y mejora de un asentamiento urbano extensivo en San Salvador, una quebrada vulnerable a las inundaciones, en el centro de Caracas y, por último, un proyecto de mejoramiento aún en marcha de un asentamiento marginal extensivo en Ciudad Sandino.

PPG

Acuse de recibo

Arquitectura y vivienda

Monumentos, 22, marzo 2005. Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais. Ministerio do Equipamento Social, Lisboa, ISSN: 0872-8747

Ciencias Regionales, Geografía

Geographicalia, 46, enero 2005. Universidad de Zaragoza

Mediterranée, 1-2/ 2005. Institut de Géographie, Aix-en-Provence

Economía urbana y regional

Economistas, 104, 2005. Colegio de Economistas, Madrid

Revista de Estudios Regionales, 72, enero-abril 2005. Universidades de Andalucía, Málaga

Revista de la CEPAL, 85, agosto 2005. Naciones Unidas, CEPAL Santiago de Chile

MARTÍNEZ, R. & A. FERNÁNDEZ-ALBA & A. SALGADO (2004): *Patrones de ocio en los adolescentes de la Comunidad de Madrid. Conductas de riesgo: de Tomb Raider al botellón*, Consejo Económico y Social, Madrid

ORTEGA MASAGUÉ, A. C. (2005): *La situación laboral de los inmigrantes en España: un análisis descriptivo*, FEDEA, Madrid

VIDAL-MELIÁ C. & LEJÁRRAGA-GARCÍA A. (2005): *Demand for life annuities from married couples with a bequest motive*, FEDEA, Madrid

METTE, C. (2005): *Wellbeing and dependency among European elderly: The role of social integration*, FEDEA, Madrid

Estadísticas

Boletín económico, 03/2005. Banco de España, Madrid

Boletín económico, 04/2005. Banco de España, Madrid

Boletín económico, 05/2005. Banco de España, Madrid

Boletín estadístico, 03/2005. Banco de España, Madrid

Boletín estadístico, 04/2005. Banco de España, Madrid

Boletín estadístico, 05/2005 Banco de España, Madrid

Boletín mensual, abril 2005. Banco Central Europeo, Madrid

Boletín mensual, mayo 2005. Banco Central Europeo, Madrid

Informe Mensual, 279, abril 2005. La Caixa, Barcelona

Informe Mensual, 274, mayo 2005. La Caixa, Barcelona.

BANCO DE ESPAÑA (2004): *Informe Anual 2002*, Madrid, ISSN: 0067-3315

Medio ambiente

Industry and environment, 27 4, october-december 2003. PNUMA, París, Francia

VECIANA, José María (2005): *La creación de empresas. Un enfoque gerencial*, Fundación La Caixa, Barcelona, DL: B. 4.529-2005

AJA Eliseo & Laura DÍEZ (coord.) (2005): *La regulación de la inmigración en Europa*, Fundación La Caixa, Barcelona, DL: B. 20.160-2005

Obras públicas e infraestructuras

Carreteras, 139, marzo-abril 2005. Asociación Española de la Carretera, Madrid

Sociología urbana y regional

Agrosociales y Pesqueros, 204/2004. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

Revista Crítica de Ciências Sociais, 70, dezembro 2004. Centro de Estudos Sociais, Coimbra

Revista Internacional de Sociología, 40, enero-abril de 2005. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba

BILBAO, A. & C. BILBAO & J. M. LABEAGA (2005): *The Excess Burden Associated to Characteristics of the Goods: Application to Housing Demand*, FEDEA, Madrid

Varios

Anuario de Estudios Centroamericanos, 28, 1-2 2002. Instituto de Investigaciones Sociales Universidad de Costa Rica

Carta local, 169, abril de 2005. Federación española de Municipios y Provincias, Madrid

Carta local, 170, mayo de 2005. Federación española de Municipios y Provincias, Madrid

Carta local, 171, junio de 2005. Federación española de Municipios y Provincias, Madrid

Clavis, 2/2001. Ayuntamiento de Lorca

Clavis, 3/2004. Ayuntamiento de Lorca

Káñina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica, XXVIII, 1, 2004. Universidad de Costa Rica, San José

Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica, XXIX, julio-diciembre de 2003. Universidad de Costa Rica

Revista Universitaria, 86 2005. Dossier «El tiempo y los tiempos», Ediciones Pontificia, Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 30 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas que identifiquen, a juicio del autor, su artículo (ver §18). No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y 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 1^a ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada
(versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
 - (2) **De artículos:**
(incluso documentos en la Web):
AUTOR, nombre (año): «*Título del artículo*», en: *Título del libro o nombre de la Revista, volumen*: número: paginación, editorial y lugar o dirección en la Web.
En caso de más de un trabajo del mismo autor y año, a éste se le añadirá una letra ordinal (1996a; 1996b; etc.).
Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (cfr. o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [i.e.: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto y publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).
11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.

12. **Ilustraciones:** (a) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (b) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (c) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (d) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras, de las que 6 podrán ser a color. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en disquete o zip (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, 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 fotocopiadas (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que se *habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar siempre en un soporte informático adecuado en disquete de 3'5", Zip o adjuntado en un 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 introducirlas y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. La decisión arbitral negativa se remitirá en un escrito de agradecimiento con copia textual de las observaciones arbitrales formuladas. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *siete días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones. Junto con el envío de las pruebas, la 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 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@vivienda.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

