
CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXVIII. Tercera época
N.º 147, primavera 2006

*El caserío y popuestas para
la sostenibilidad*

*La conectividad ecológica en la
planificación*

*Conformación del espacio urbano
en la Región Metropolitana
de Buenos Aires*

Servicios municipales y ciudadanía

*Alumbrado público de gas en
Andalucía*

Gestión del agua en las ciudades



MINISTERIO
DE VIVIENDA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidenta

María Antonia TRUJILLO
Ministra de Vivienda

Vicepresidente

Marcos VAQUER CABALLERÍA
Director General de Urbanismo y Política de Suelo, Ministerio de Vivienda

Vocales

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

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ
Secretario General Técnico, Ministerio de Vivienda

Josefina CRUZ VILLALÓN
Secretaria General de Infraestructuras,
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
(póstumo)

Redacción

Corresponsales en el extranjero

Matthias NOELL
Sara LUZÓN
Gudrum BACHHOFFER
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 ROCH PEÑA
Urbanística ETSAM-UP Madrid

Josep ROCA CLADERA
ETSAB-UP Barcelona

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO
UAM Madrid

Secretaria de la Revista

Paloma POZUELO GUILLÓ
Subdirección General de Urbanismo,
Ministerio de Vivienda

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXVIII. Tercera época
N.º 147, primavera 2006

*El caserío y propuestas para
la sostenibilidad*

*La conectividad ecológica en la
planificación*

*Conformación del espacio urbano
en la Región Metropolitana
de Buenos Aires*

Servicios municipales y ciudadanía

*Alumbrado público de gas en
Andalucía*

Gestión del agua en las ciudades



MINISTERIO
DE VIVIENDA

Índice

PRESENTACIÓN

<i>In memoriam: Añorando a Javier,</i> Luciano PAREJO ALFONSO.....	5
Presentación.....	15

ESTUDIOS

El caserío, unidad básica en la consecución de un plan general sostenible para San Sebastián Juan Cruz ALBERDI COLLANTES.....	19
La conectividad ecológica en la planificación y la evaluación estratégica: aplicaciones en el área metropolitana de Barcelona Josep M. MALLARACH CARRERA & Joan MARULL LÓPEZ.....	41
Sostenibilidad en el urbanismo: una propuesta Manuel CALVO SALAZAR.....	61
El espacio urbano global en el siglo XXI reproducción social y crecimiento urbano en la región metropolitana de Buenos Aires Juan Donato LOMBARDO & Clarisa BETTATIS & Natalia DA REPRESENTAÇÃO	85
Servicios municipales y ciudadanía “ <i>exit, voice and loyalty</i> ” en una ciudad española Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ & Antonia RAMÍREZ PÉREZ.....	113
El alumbrado público de gas en la Andalucía del primer tercio del siglo XX: un sector en crisis Mercedes FERNÁNDEZ PARADAS	127
¿Está justificada la privatización de la gestión del agua en las ciudades? Teoría y evidencia a partir del criterio de eficiencia Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ.....	139
Abstracts John POWNALL	161

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

El mercado de la vivienda en 2005. Un año más de continuidad que de transición Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	167
---	-----

INTERNACIONAL

Brasil: Roberto SEGRE	193
Italia: Federico OLIVA	195
Argentina: Nora CLICHEVSKY	204
Argentina: Rubén PESCI	217

DOCUMENTACIÓN

- *Memoria histórica*
Javier GARCÍA-BELLIDO 211
- *Crónica del encuentro/homenaje a Javier García-Bellido celebrado en el Ministerio de Vivienda*
Ángela de la CRUZ MERA 225
- *Legislación*
Ángela de la CRUZ MERA 227

LIBROS Y REVISTAS

- Recensiones y reseñas de libros recibidos 243
- Acuse de recibo 262

In memoriam Añorando a Javier*



Javier GARCÍA-BELLIDO (1943-2006)

Siento, y no sólo debo, agradecimiento a los organizadores de este seminario, convocado para honrar la memoria de Javier, por la ocasión que me brindan para pronunciar en él unas palabras introductorias cuando, pasados ya unos días, parece que no resulta tan difícil hablar, más bien escoger las palabras para hablar de o sobre Javier. Tanto más, cuanto que, no existiendo ya tampoco remedio alguno, yo me reprocho no haber aprovechado más el tiempo vivido con él, conversado más con él, no haber dicho más cuando aún era tiempo o cuando parecía que teníamos todo el tiempo del mundo. Y más aún después de haberse ido Javier como se fue, de forma repentina, cumpliendo pundonorosamente sus obligaciones, sin producir molestias a nadie y siendo plenamente él hasta última hora.

Para mí, Javier representaba ante todo la verdadera amistad. Hombre íntegro, de convicciones profundas y mantenidas, sin dobleces, comprensivo pero exigente (como notaban los alumnos del máster de Política Territorial y Urbanística de la Universidad Carlos III de Madrid, no pocos, que buscaban su guía o se

arrimaban a su sombra), estudioso, cultivado (le venía de familia), generoso, solidario, imaginativo, constructivo, lleno de energía y, sobre todo, comprometido con el mundo en que vivía y que enfrentaba siempre con un atractivo punto de utopía. Su marcada personalidad impedía que pudiera dejar indiferente, pues irradiaba fuerza —en su caso, de atracción— para quien entrara en contacto con él. Así me ocurrió a mí (caso de atracción), hace ya muchos años, a finales de los setenta, cuando comenzaba mi carrera académica y estaba en el despacho de E. GARCÍA DE ENTERRÍA. Era la época de la puesta en marcha de la reforma legal urbanística de 1975-1976 y de la elaboración y aprobación de los Reglamentos de desarrollo del Texto Refundido de la Ley del Suelo resultante. Y Javier andaba a la sazón —con ocasión de la formulación del planeamiento de los Municipios de Elda, Petrel e Ibi— dándole vueltas a la gestión en suelo urbano, el aprovechamiento tipo y la parcelación voluntaria discontinua. Fue entonces cuando tuvimos nuestras primeras conversaciones urbanísticas para encontrar solución a los más variados problemas por él siempre bien detectados y planteados; conversaciones, que luego se prolongarían durante toda la década de los ochenta en el Instituto de Estudios de Administración Local primero y el Instituto Nacional de Administración Pública después. Pues sus preocupaciones de entonces le llevaron a recurrir a GARCÍA DE ENTERRÍA, a quien admiraba y de cuyo parentesco presumía (sin concretar nunca cuál era, en concreto, el que los unía, pues quien tenía verdaderamente el parentesco era y es más bien su mujer Consuelo). Y fue GARCÍA DE ENTERRÍA quien me encargó ayudarlo en sus inquietudes. Cuando pienso en aquella época surge en mí siempre la sensación de deuda para con Javier y, ahora, la de ausencia irreparable, pues ya no podré continuar beneficiándome del estímulo intelectual constante que él representaba.

No puede abordarse la faceta pública de Javier sin hacer siquiera una mención a su dimensión íntima, la del hombre en su vida privada, sin la cual no puede entenderse la otra. Toda su trayectoria, su vida entera, se explican por completo, creo yo, desde y por su contexto familiar: sus padres desde luego (referencia constante en él) y también sus hermanos (sobre todo su hermano Antonio, científico de enorme relieve internacional, hace escasos días homenajeado nuevamente por la comunidad científica), cuyos ejemplos cons-

* Texto de las palabras pronunciadas en la apertura de la jornada "Ciudad y Territorio: un enfoque multidisciplinar"

homenaje a Javier García-Bellido celebrada el jueves 4 de mayo de 2006 en el Salón de Actos del Ministerio de Vivienda.

tituyeron para él un estímulo constante de emulación y superación (aunque no lo confesara); pero muy especialmente su pareja Consuelo, con la que alcanzó y disfrutó una vida plena, y su hijo Arán, en el que veía colmadas sus expectativas de proyección vital. Todo ello hizo su humanidad concreta, que no sufrió mella a pesar de que su vida no fue precisamente fácil. Fue lo que fue e hizo lo que hizo, siendo siempre el mismo, porque fue feliz en su vida personal y esto lo transmitía.

Desde su sólida formación de arquitecto (versión urbanista, aunque por su curiosidad sin límites y su apertura e interés por otras perspectivas y aproximaciones, también economista y jurista; fue por ello uno de mis “Arquigados” o “Abotectos”, el representante prototípico de esta cariñosa categoría), se dedicó con vocación plena y de servicio a los demás —en la búsqueda siempre de soluciones y de progreso— a la ordenación territorial y urbanística como profesional libre, pero sobre todo —y ya definitivamente— como investigador y profesor, así como también funcionario público. En el ámbito de lo público, de la cosa pública y el interés general encontraba Javier, en efecto, su ambiente idóneo, incluso como Arquitecto Urbanista libre ejerciente, pues no estaba hecho en modo alguno para el mercado profesional. Después de haber pasado (como funcionario eventual, pues Javier no era fácilmente reducible a la “oposición” convencional) por la Administración General del Estado (de 1972 a 1980) y —hasta su desaparición como tal— por la Diputación Provincial de Madrid (de 1980 a 1983), tuve la oportunidad de llevarlo al Instituto de Estudios de Administración Local, donde lo nombró director del Centro de Estudios Urbanos (por ese Centro habían pasado administrativistas tan relevantes como R. MARTÍN MATEO y arquitectos tan destacados como Mangada), y posibilitar su brillante ingreso en la función pública, a mediados —creo— de 1984 y a la escala propia de directivos del Instituto, en una oposición específica, pero de especial rigor por lo abierto y amplio de su temario (para el que no había prontuario alguno de respuestas “correctas”), lo que permitió que luciera el conocimiento y la capacidad de Javier. Desde esta escala pudo luego ya saltar nuevamente, al término de mi gestión al frente del para entonces Instituto Nacional de Administración Pública, a la Administración General del Estado, gracias a la movilidad introducida en la función pública precisamente por la reforma legal de 1984. Como era de esperar, Javier se reveló inmediatamente como un funcionario atípico, irreducible a las pautas y los procedimientos burocráticos ordinarios, pero por ello mismo innovador y enriquecedor, especialmente en una institución entonces tan necesitada de nuevos aires. Los recuerdos de esta época son imborrables.

En todo caso, supo compatibilizar esa condición funcional con la persecución de su otra clara y definida vocación: la docencia, que —compatibilizándola con una incansable asistencia a seminarios, congresos, jornadas y conferencias— pudo realizar sistemáticamente y a lo largo de quince años en la Universidad Carlos III de Madrid, concretamente en el Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente y en el máster de Política Territorial y Urbanística. Era un académico, un universitario nato; nunca precisó, en efecto y para serlo, de reconocimiento o investidura institucional alguna. Y por eso y desde su esfuerzo personal, cumplido día a día sobre un insaciable afán por saber y con una extraordinaria exigencia de rigor, una verdadera pasión por la transmisión del conocimiento y un innato don para esa transmisión que despertaba entusiasmo en los alumnos, llegó a ser, en su campo, un verdadero maestro. Por ello no puede sorprender que uno de los momentos más felices de su vida y para sus amigos haya sido el de la defensa exitosa, en 1999, de su tesis doctoral; tesis, abrumadora incluso para quienes formamos parte del Tribunal que la “juzgó”, que refleja muy bien la personalidad de Javier y su ambición científica. Sencillamente oficializó lo que era ya realidad.

Pero vayamos a la dimensión más pública de la vida de Javier.

Por de pronto, Javier estuvo presente en todos los momentos decisivos de la evolución del urbanismo español posterior al texto de 1956, cuya génesis, por cierto, siempre le intrigó:

- La reforma legal de 1975/1976 (el libro blanco que se redactó, las propuestas de textos legales y de los Reglamentos de desarrollo del texto refundido de 1976) la vivió, contribuyendo a ella, desde el Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda (1972-1973) y la asesoría técnica de dicha Dirección.
- En el período 1980-1983 lo vemos entregado a la disciplina urbanística en la todavía Diputación de Madrid; período éste, que le marcó y del que le quedó su constante preocupación por el suelo rústico, rural o no urbanizable.
- Cuando la reforma legal de 1990, que dio lugar al Texto Refundido de 1992 —momento decisivo en la evolución reciente de nuestro ordenamiento urbanístico— contribuyó (como vocal de mi Gabinete como presidente del Instituto Nacional de Administración Pública; 1991-1992) al asesoramiento prestado por este Instituto, por más que tal asesoramiento no tuviera, a la postre, influencia alguna.
- El importante debate que sobre el urbanismo desencadenó el famoso informe del Tribunal de Defensa de la Competencia se benefició de su participación nada menos que desde la Secretaría de la Comisión de Expertos designada para la revisión de la legislación urbanística (1994-1995).
- Finalmente es destacable también (por ilustrativa del espíritu con el que abordaba las cuestiones) la aventura en que se embarcó —y de la que fui partícipe (así era de contagioso el ánimo y el entusiasmo de Javier)— para la elaboración de un proyecto de Ley Urbanística por encargo del Gobierno de la Comunidad

de Madrid presidido entonces por RUIZ GALLARDÓN; aventura, propiciada por su amistad personal con el a la sazón Director General de Urbanismo de la Comunidad Autónoma, Iñigo SÁEZ DE PIPAÓN Y MENGES; aventura, que si bien tuvo como resultado positivo final la promulgación del texto legal aún vigente en Madrid, le costó a Javier más de un disgusto serio, que llegó a exteriorizar por escrito a pesar de las recomendaciones en contra de sus amigos. De esta aventura me parece obligado resaltar su aportación a la articulación técnica de una nueva técnica de recuperación de plusvalías, la de las estándares para "redes" diferenciadas (regional, municipal y local) de servicios y equipamientos, de la que se sintió tan satisfecho, que me propuso escribir conjuntamente un libro que nunca llegamos a hacer, ciertamente por pereza mía, pero también por la tardaza que a sus propios trabajos imprimía su propio perfeccionismo.

Otro tanto le sucedió con su participación en la Comisión ulteriormente designada para, bajo la Presidencia de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, estudiar la revisión precisamente del anterior texto legal. Su entusiasmo inicial (siempre el optimismo de Javier) dio paso por último al desánimo, que le llevó igualmente a manifestar su propia posición, a pesar —aquí también— de consejos en contra.

La intervención de Javier en el debate sobre el urbanismo o en la elaboración de normas urbanísticas descansaba en todo caso en un conocimiento acabado del urbanismo real, que había adquirido en su inicial dedicación profesional a la elaboración de planeamiento municipal. Hizo mucho planeamiento urbanístico y especialmente planeamiento municipal general, principalmente en Levante (Petrel, Elche, Ibi) y Andalucía (Jerez de la Frontera), pero también en el centro de la Península (Getafe). Y fue en todo caso, y además, un asesor generoso y desinteresado de cuanto Ayuntamiento pedía su opinión al abordar la ordenación urbanística de su término. En esta labor es destacable su preocupación por la gestión de la nueva ordenación, que le llevó a hacer aportaciones importantes en materia de obtención de suelo público en suelo urbano a través de las reparcelaciones voluntarias discontinuas y las transferencias de aprovechamiento urbanístico. Todavía está vivo en el Levante el recuerdo de la aportación del Javier planificador: hace pocos días me contaba Gerardo Roger, amigo común de ambos, que un arquitecto municipal de la zona se interesó espontáneamente por la promoción de la publicación de su obra, ofreciéndose en lo que fuera necesario para tal fin.

Creo haber dicho ya que la actividad docente de Javier fue extensa y variada:

- Como director, en la década de 1980, del Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local, y por mi encargo, realizó una completa renovación de los tradicionales cursos de urbanismo, a lo que recuerdo dedicó gran empeño.
- Efectuó una contribución muy significativa al diseño inicial, en 1990, del Máster de Política Territorial y Urbanismo del Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III de Madrid. Y desde la primera convocatoria e ininterrumpidamente fue profesor, y profesor esencial y de gran éxito, en todas sus ediciones hasta la actual.
- Fue también profesor, más que asiduo, obligado y siempre en cursos de urbanismo, en otras universidades (en el curso que desarrollaba FUNDICOT en la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid, en el de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Barcelona, en el de la Universidad de las Islas Baleares, en el tradicional del Instituto Nacional de Administración Pública como sucesor del Instituto de Estudios de Administración Local, en los implantados por muchos Institutos autonómicos de Administración Pública, en el puesto en marcha más recientemente en la Universidad Jaime I de Castellón y en el que ambos conocíamos como el Máster de Málaga, al que tenía mucho cariño y que nos proporcionó a ambos muchas ocasiones de viajar juntos y de charlar largamente, comiendo o cenando a la orilla del Mediterráneo).
- Por último, su actividad tanto como conferenciante, cuanto como ponente o participante en Congresos, nacionales e internacionales, es, sencillamente, inabarcable. Era requerido constantemente para impartir conferencias, para las que estaba especialmente dotado y que bordaba, despertando entusiasmo por lo vívido y comprometido de sus exposiciones. Respecto de los Congresos, la fría cifra que proporciona su currículo es suficientemente expresiva: llevaba contabilizada (la minuciosidad de Javier) su asistencia nada menos que a 380. En los últimos tiempos esta actividad había cobrado, además, una importante dimensión internacional, de tal suerte que cabe hablar de Javier como el divulgador por excelencia del sistema urbanístico español.

Las anteriores facetas no impidieron en modo alguno la de investigador; como prueba la obra ingente que deja, integrada por más de 120 artículos y varios libros (fundamentalmente colectivos). No es posible dar aquí mínima cuenta de la significación de esa obra. Quiero, por ello, recordar ahora sólo su influencia en cuestiones tan centrales y decisivas como las siguientes:

- La gestión urbanística y, en particular, el aprovechamiento tipo y la reparcelación voluntaria discontinua. De ahí su afición por esta última institución, clave en el urbanismo español por serlo en la realización del

principio de equitativa distribución de beneficios y cargas; colaboración, que fructificaría en la publicación de la obra que hoy es ya la de referencia en la materia (“Práctica de la reparcelación”), gracias a la colaboración —iniciada y en gran parte llevada a cabo en el Instituto de Estudios de Administración Local— del entrañable trío formado, junto con Javier, por Ricardo SANTOS y Joaquín JALVO.

- El derecho de propiedad del suelo y el llamado aprovechamiento urbanístico, especialmente desde el punto de vista de la recuperación por la colectividad de las plusvalías generadas por sus decisiones y acciones. Esta línea de investigación, que siempre cultivó, fue la que permitió su contribución, en el texto luego aprobado como Ley Urbanística de la Comunidad de Madrid aún vigente, a la construcción de dicha recuperación mediante estándares regionales, municipales y locales de servicios y equipamientos.
- La estructura y soluciones específicas y, por ello, singulares del ordenamiento urbanístico español, que abordó desde su preocupación por el estudio comparado de los sistemas de ordenación y gestión urbanísticas. Esta preocupación fue la que le condujo a organizar un seminario internacional y a encargar a un equipo la elaboración y sistematización de sus resultados. Este trabajo, de cierta dificultad, quedó ultimado, al final y según creo recordar, por el trabajo conjunto y tesonero de Andrés Betancor (como único sobreviviente del inicial equipo) y el propio Javier, viendo la luz en 2001 y en la revista *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*. Poco a poco se fue convirtiendo en el mejor especialista entre nosotros del urbanismo comparado, por lo que, cuando —como director de la revista *Documentación Administrativa*— decidí dedicar un número monográfico a la nueva Ley sobre régimen del suelo y valoraciones de 1998, no dudé en pedirle que escribiera un trabajo sobre este tema, de lo que resultó una espléndida aportación bajo el significativo título “La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo”. Y en los últimos tiempos había pasado ya a la fase de la “exportación” (crítica) del singular modelo español en múltiples seminarios, jornadas y congresos fuera de nuestras fronteras. Resultaban siempre de mucho interés sus noticias sobre el impacto que en los interlocutores extranjeros producía la descripción de nuestro peculiar urbanismo.
- La explicación histórica de las causas de esa peculiaridad de nuestros mecanismos e instituciones urbanísticas. Su interés por la dimensión histórica y, por tanto, el origen y la evolución de tales mecanismos e instituciones le llevó, en efecto, a ser impulsor y director de investigaciones que condujeron a notables descubrimientos en archivos, como el de los originales de las obras de I. Cerdá, realizadas con ocasión de sus trabajos para las ciudades de Barcelona y Madrid, “Teoría de la Construcción de la Ciudad” y “Teoría de la Viabilidad Urbana”, respectivamente, que pudieron así ver la luz en una coedición, en dos volúmenes, del Instituto Nacional de Administración Pública y los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid. Pero también le condujo, en tiempos más recientes, a volver sobre la figura de P. Madoz con motivo del bicentenario de su nacimiento, impulsando una investigación colectiva para identificar precisamente la contribución de Madoz a la decantación inicial de nuestro urbanismo. De esta iniciativa resultó un excelente libro, coeditado junto con Guillermo Morales y Agustín de Asís con el apoyo del Instituto Pascual Madoz y la Fundación Alfonso Martín Escudero. De Javier es igualmente la iniciativa de la publicación de las voces correspondientes a los Municipios de la actual Comunidad de Madrid en el Diccionario de Madoz, proyecto que despertó desde el principio el entusiasmo de Guillermo MORALES y no ha podido ver ultimado, aunque está a punto de culminar y ver la luz, aún a pesar de la falta de apoyo institucional por la propia Comunidad, gracias al empeño que en ello ha puesto el propio Guillermo MORALES.
- La morfogénesis (principios y reglas) de ciudad islámica, que se inscribe en la misma línea de la indagación de las raíces históricas de nuestro urbanismo.

La tarea de investigación no se detenía ante el umbral de la dedicación a la función pública. Buena prueba de ello facilitan:

- 1.º Su contribución al perfeccionamiento (versión 3.0), como director de un equipo constituido al efecto en el seno del Ministerio de Fomento (cuando aún englobaba la materia del urbanismo y la vivienda), del programa Hipódamos de gestión y simulación del planeamiento urbanístico español sobre bases cartográficas de GIS apto para el manejo del parcelario catastral y el planeamiento en todos los Municipios; cuestión ésta de los sistemas de información geográfica en el urbanismo español a la que dedicó algunas contribuciones a jornadas y conferencias y también algún artículo científico.
- 2.º Su entrega infatigable a la ingrata labor de suscitar estudios de calidad sobre las cuestiones que le parecían relevantes en cada momento. Y ello tanto como consejero en la revista *Alfoz* o vicepresidente del Consejo de la revista *CIUDAD Y TERRITORIO*, como luego en calidad de director primero de la revista *CIUDAD Y TERRITORIO* del Instituto de Estudios de Administración Local y luego de la resultante de la refundición de ésta con la de *Estudios Territoriales* del Ministerio hoy de la Vivienda (refundición por el propiciada y por mi autorizada en su momento ante la posibilidad de desaparición de la primera y efectuada gracias a su paso a la Administración General del Estado). Es difícil incurrir en exceso al valorar la asombrosa tarea cumplida por Javier en este campo (yo mismo he padecido su rigor al actuar

ocasionalmente como evaluador de trabajos para la revista), que ha situado la revista del Ministerio en muy altas cotas de prestigio nacional e internacional, la cual no es hazaña menor.

Punto no final, sino culminante de su cursus como investigador fue sin duda la conclusión de su obra mayor y madura, que —como ya he dicho— constituyó su tesis doctoral; obra, en la que luce genuina y plenamente la personalidad de Javier. En ella, buscando los universales de la urbanística y fiel a su aproximación sistémica y comprensiva, indagó el autor en las estructuras generativas de las diferentes ciencias relativas al territorio al servicio de la construcción de la nueva ciencia que bautizó como “coranomía”. La participación en el Tribunal que juzgó esta obra como memoria para la investidura del grado de doctor y que, abrumado, no pudo hacer otra cosa que rendirse ante un trabajo de tanta calidad y excelencia, representó para mí un verdadero privilegio, además de —como amigo de Javier— una enorme satisfacción. Mejores y más autorizados críticos que yo se han pronunciado sobre esta obra. La reseña que de ella hizo en su momento Horacio CAPEL habla por sí sola.

Todo lo que llevo hasta aquí dicho habría abrumado sin duda, si no impacientado, de estar presente, a Javier. No era hombre, en efecto, que gustara de los elogios o las consideraciones personales. Siempre al día en los problemas y las aportaciones a los mismos; siempre en la búsqueda de soluciones; siempre instando a la investigación y el debate sobre los asuntos, habría querido que abreviara y permitiera entrar en materia, si no fuera porque el objeto de la convocatoria que nos reúne no es otro que el propio Javier. Pero, lamentablemente, ya no nos puede impedir que hablemos de él a quienes fuimos y seguiremos siendo sus amigos desde la añoranza de su cálida humanidad y su conversación inteligente y estimulante. Un solo apunte más, antes de dejar paso a las intervenciones programadas, al hilo de esa característica de Javier de estar siempre al día, en la vanguardia misma de las cuestiones que verdaderamente son importantes e interesan:

- Hacia bien poco que le había rogado que asumiera —y así lo había hecho— la organización, de un lado, de un seminario internacional específico, a celebrar en Menorca, sobre la historia de las ciudades mediterráneas, y, de otro lado, un seminario sobre ordenación territorial y urbanística —a institucionalizar y, por tanto, a celebrar anualmente— en el marco de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y con ocasión de los cursos de verano que se desarrollan en Santander. Su muerte ha frustrado todo, cuando el primero de ellos ya estaba completamente organizado (con la proverbial energía y eficacia de Javier) y el segundo estaba perfectamente concebido (había que elegir anualmente un tema concreto y establecer una mínima infraestructura para que, a lo largo del año, los invitados fueran preparando sus aportaciones, que se debatirían a puerta cerrada en verano para dar paso a la correspondiente publicación).
- También recientemente había abierto una nueva ventana en sus líneas de trabajo: la medioambiental, acreditando su sensibilidad para la importancia de tal perspectiva para la ordenación territorial y urbanística y su preocupación por la renovación de la legislación estatal en la materia para acomodarla no ya sólo a nuestro propio orden constitucional, sino a la última evolución de la normativa y la literatura gris comunitario-europeas. Había por ello decidido dedicar un número de la revista *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales* a este asunto desde la perspectiva de la evaluación estratégica. En tanto que dejó completamente diseñado y en preparación el número, espero que éste vea pronto la luz como si él estuviera aún con nosotros.

Muchas gracias a todos.

Luciano PAREJO ALFONSO
Rector Magnífico de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo
y, Director del Instituto Pascual Madoz

Javier García-Bellido

(CV actualizado a 12 de enero de 2006)
Madrid 23/12/1943 - 10/03/2006

Arquitecto, especialidad de urbanismo por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, título julio 1967.

Doctor arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, sept. 1999 [Dr. arq. ETSAM], Premio Extraordinario de Tesis Doctorales de la Universidad Politécnica de Madrid del curso 1998-1999.

Master en Planeamiento y Diseño Urbano (Diplom in Planning and Urban Design) por la Postgraduate Planning School of the Architectural Association School of Architecture, Londres, cursos 1973-74 y 1974-75 [Dipl. Plan. AA] Funcionario de la Escala Especial de la Administración del Estado, por concurso-oposición, en activo desde sept. 1984.

Ha sido:

Subdirector General Adjunto de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo del Ministerio de Fomento, mayo 1996-julio 2001.

Subdirector General Adjunto de Urbanismo de la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, enero 1994-mayo 1996.

Secretario de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo para la revisión de la legislación urbanística (1994).

Subdirector General de Urbanismo (Director Técnico) de la Dirección General del Instituto del Territorio y Urbanismo, en la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, abril 1992-diciembre 1993.

Vocal Asesor del Gabinete Técnico de la Presidencia del INAP, MAP, mayo 1991-marzo 1992.

Subdirector General de Estudios para la Administración Local y de Estudios y Documentación, del Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1987-1991.

Director del Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local [IEAL], Ministerio de Administración Territorial, 1983-1987.

Jefe del Servicio Técnico de Urbanismo de la Diputación Provincial de Madrid, 1980-1983.

Técnico Asesor en la Dir. Gral. Urbanismo del MOPU, con los Reglamentos de la LS76, Madrid 1977-1980. Miembro del Gabinete de Estudios de la Dir. Gral. de Urbanismo, Ministerio de la Vivienda, participando en el Libro Blanco y en las propuestas de la Ley del Suelo de 1975, Madrid, 1972-1973.

Miembro del Editorial Board de **Town Planning Review** (ed. University of Liverpool, Dept. of Civic Design, UK), Liverpool, 1991-enero 2002.

Director de la Revista **Estudios Territoriales**, del MOPT, abril-diciembre 1992.

Miembro de los Consejos de Redacción de las revistas: **Alfoz** (Comunidad de Madrid, 1982-1995), vicepresidente de **CIUDAD Y TERRITORIO** (IEAL-INAP, del MAP, 1983-1991).

Profesor de cursos y másters de urbanismo en ETSAM-UPM, FUNDICOT, CSA, ENRM, URJCIM, etc.

Consejero Técnico, Jefe de Área de la Subdirección General de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo del Ministerio de Fomento, desde julio 2001.

Director de la Revista **CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**, desde enero 1993.

Profesor de cursos y másters de urbanismo en las IPM-UCIIM, CPSV-ETSAB-UPC, IEF-MEH, IEAL-INAP, EVETU-IVAP, UIB, CEU, FUE-UJI, UIMP, ENRM, SOPDE, FMB, SEV-UPV, etc.

Trabajos y publicaciones

Coautor de los siguientes libros:

- Para comprender la ciudad (1979), con L. González Tamarit, prólogo F. de Terán, ed. Nuestra Cultura, 2.^a ed., Madrid, 1980.
- Planeamiento metropolitano. Criterios y objetivos (1983), con F. Fernández Longoria, E. Leira, J. Ruiz Elvira & B. Ynzenga, Equipo de Urbanistas Asesores del Consejo de Municipios Metropolitanos de Madrid, Diputación de Madrid.
- Práctica de la Reparcelación (1987), con R. Santos Díez y J. Jalvo, Centro de Estudios Urbanos, IEAL, Madrid.

Director de investigación, compil. y editor de obras I.

- Cerdá: Teoría de la Construcción de la Ciudad, Cerdá y Barcelona, vol. I, Teoría de la Viabilidad Urbana. Cerdá y Madrid, vol. II, INAP y Ayto. de Barcelona y Madrid, Madrid, 1992.
- Cerdá y su influjo en los ensanches de poblaciones (2004) (ed.), Ministerio de Fomento, Madrid.
- Pascual Madoz (1805-1870): Un político transformador del Territorio. Homenaje en el bicentenario de su nacimiento (2005) (coeditor con G. Morales y A. de Asís), Universidad Carlos III de Madrid Instituto Pascual Madoz y Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid.

Colaborador coautor en otros 12 libros más, recogiendo ponencias, colaboraciones y Actas de Jornadas, Cursos, Symposia, etc. Autor de más de 100 artículos en revistas especializadas de urbanismo, espec. **Ciudad y Territorio**, **Revista de Derecho Urbanístico**, **CEUMT**, **CAU**, **Town Planning Review**, **Documentación Administrativa**, **REALA**, **Catastro**, **OP**, etc. (una selección de los cuales se incluye seguidamente).

Ponente o conferenciante en más de 430 Congresos, Jornadas o Cursos especializados en la materia, nacionales y extranjeros.

Autor y director de los Planes Municipales de Ordenación Urbana de: P. G. Elche (1969-72), NN.SS. Aspe (1973), NN.SS. Elda y Petrel (1976), NN.SS. Ibi (1977), P.E.R.I. Getafe (1981), P.E.R.I.C.H. y P.G. Jerez de la Frontera (1982-1984), NN.SS. Petrer (rev. 1987); y de otros 6 tipos más de P.D.S.U. y Planes Parciales o Especiales; así como urbanista-asesor, en más de once Planes Generales (Madrid, Valencia, Almería, La Coruña, Pamplona, Petrel, Granada, Baena, etc.).

Autor y director de seis obras de arquitectura en España (un club deportivo, tres casas unifamiliares, una de pisos y una fábrica), 1967-1970.

Selección de trabajos publicados (por número de orden inverso de la opera omnia del autor <http://perso.wanadoo.es/javgb78/>; <http://perso.wanadoo.es/bell913/> realizada por el propio autor)

- 137- (2003a): «Teoría de la ciudad: de sus orígenes a su disolución en la pantópolis universal», *Mediterráneo Económico* n.º 3: 335-424, monográfico "Ciudades, arquitectura y espacio urbano", coord. Horacio Capel, Colección estudios socioeconómicos, Instituto de Estudios de Cajamar (Caja Rural Intermediterránea), Almería, 2003.
- 134- (2002d): «La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico», *CyTET*, XXXIV: 132: 277-323, verano 2002.
- 130- (2001i): «Análise comparativa de diferentes modelos urbanísticos europeus e americanos», en *Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado: Experiências internacionais de gestão do solo urbano*: 13-36, Pedro Abramo (org.), Observatório Imobiliário e de Política do Solo, Rio Janeiro, Brasil, 2001.
- 128- (2001g): «La perequazione del plusvalore urbanistico del suolo in Spagna: una forma legalizzata di speculazione», en Guido MORBELLI (a cura di): *Atti del Colloquio "Politiche fondiari e pianificazione urbanistica. Un confronto internazionale"* (Torino, 12-13 febbraio 1999), pp. 141-198, Istituto di Ricerche Economiche Sociali del Piemonte y Dipartimento Interateneo del Territorio del Politecnico di Torino, Torino, 2001.
- 127- (2001f): «Redes Públicas Generales y Regionales para un nuevo urbanismo madrileño», en Mérida 2001: IV Congreso Ibérico de Urbanismo. "La intervención en los asentamientos humanos: densidades de ocupación y calidad de vida": 279-322, Asociación Española de Técnicos Urbanistas, Junta de Extremadura y Ayuntamiento de Mérida, Mérida, 2001.
- 124- (2001d): «Uso de las referencias bibliográficas: Recomendaciones útiles para saber por qué, cuándo, dónde y cómo citar adecuadamente la bibliografía consultada», en *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias*, n.º 127: 24-32, Madrid, septiembre 2001, Colegio Profesional de la Educación [en fotocopias Másters universit. desde 1992, ed. mejorada].
- 123- & BETANCOR RODRIGUEZ, Andrés (2001c): «Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales», *CyTET*, XXXIII: 127: 87-144, primavera 2001.
- 119- (2000g): «Modelización urbana y sistemas de información: el programa informático HIPÓDAMOS para la gestión urbanística», ponencia en "Territorial 2000", II Conferencia sobre Sistemas de Información Territorial, Gobierno de Navarra, Pamplona, 8-10 noviembre 2000, consulta desde enero 2001 en <http://www.cf-navarra.es/territorial2000/>, 15 pp, 4 figs.
- 118- & R SANTOS (2000f): «Encuesta sobre la aplicación municipal de Sistemas de Información Geográfica en el urbanismo español», *CyTET*, XXXI: 124: 313-334, monográf. sobre "Los Sistemas de Información Geográfica en el Urbanismo Español", verano 2000.
- 117- & R SANTOS & M ÁLVAREZ ARENAS BAYO (2000e): «Simulación del diseño y la gestión del planeamiento urbanístico en el programa Hipódamos», *CyTET*, XXXII: 124: 209-246, monográf. sobre "Los Sistemas de Información Geográfica en el Urbanismo Español", verano 2000.
- 115- (2000c): «Ildefonso Cerdà y el nacimiento de la Urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. IV, n.º 61, 1 de abril de 2000, Universidad de Barcelona [<http://www.ub.es/geocrit/sn-61.htm>], 24 pp., 9 figs.
- 113- (1997-2000a): «Morfogénesis de la ciudad islámica: algunas cuestiones abiertas y ciertas propuestas explicativas», en *L'urbanisme dans l'Occident musulman au Moyen Âge: Aspects juridiques*, pp. 243-283, actas del coloquio, 23-24 junio 1997, Casa de Velázquez y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2000.
- 111- (1994-1999g): «Evolución de los conceptos, teorías y neologismos cerdianos en torno a la urbanización», *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXXI: 119-120: 145-187, primavera-verano 1999, número doble y monográfico sobre "Cerdà y su influjo en los ensanches de poblaciones".
- 109- (1999d) «Il Trasferimento dei Diritti Edificatori nella Politica Fondiaria in Spagna», en Fausto CURTI (coord.): *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*: 237-268, Dipartimento di Scienze del Territorio del Politecnico di Milano el del CNR, col. "Strumenti", n.º 60, Maggioli Editore, Rimini.
- 106- (1999b): *Coranómia. Los Universales de la Urbanística. Estudios sobre las Estructuras Generativas en las Ciencias del Territorio*, tesis doctoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid, 1.200 pp (mimeo), 8 septiembre 1999.
- 105- (1999a): «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación Administrativa* (DA), n.º 252-253: 11-85, núm. monográfico sobre «El nuevo marco legal del urbanismo. La Ley 6/1998 de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones», septiembre 1998-abril 1999, ed. INAP-MAP (septiembre 99).
- 101- (1998c): «Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura», *Desarrollo Urbano en Cifras*, n.º 5: 118-194, Rev. CENAC & Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, Colombia, junio-agosto 1998.
- 100- (1998b): «Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el contexto europeo», *OP*, 43 (1998): 92-103, monogr. «Urbanismo II», Revista CICCIP, Barcelona, junio 1998.
- 94- (1997b): «L'equidistribuzione o perequazione nell'urbanistica spagnola», *Urbanistica*, XLIX: 109: 54-59, Istituto Nazionale di Urbanistica, Milano, diciembre 1997.
- 93- (1997a): «Principios y reglas morfogenéticas de la ciudad islámica», *Qurtuba estudios andalusíes*, vol. 2: 59-86, Semin. Estudios Arabes, Fac. Filosofía y Letras, Univ. Córdoba.
- 90- & M. ÁLVAREZ ARENAS BAYO (1996i): «El programa HIPÓDAMOS8 de gestión urbanística y aplicación operativa del planeamiento urbanísticomunicipal», en *Primeras Jornadas de Ayuntamientos con tecnología S.I.G.*: 109-24, enero 1996, ed. Ajuntament Valencia, Valencia, enero 1997.
- 82- (1996a): «Análisis comparativo de otros modelos urbanísticos europeos y americanos», en *Informe sobre*

- suelo y urbanismo en España. Comisión de Expertos sobre Urbanismo, cap. 3: 31-47, y coordinador general del libro, DGVUA-MOPTMA, Madrid, marzo.
- 80- (1995g): «Das spanische Stdtenetz und die hierarchische Gliederung des Raumes», *Informationen zur Raumentwicklung*, 2/3, 1995: 221-226, monogr. «Hauptstadregionen in Europa», abstract: XIII-XIV, Bundesforschungs-anstaltfr Landeskunde und Raumordnung, Bonn.
 - 79- (1995f): «Génesis de los problemas urbanísticos estructurales para una inviable política de suelo en España», en *La política del suelo en el siglo XXI:  intervención o liberalización?*: 157-225, Temas de Administración Local n.º 59, CEMCI, Granada.
 - 76- (1995c): "Spain: The experience of public participation in the planningprocess", rapporteur en el seminario sobre «The challenges facing europeansociety with the approach of the year 2000: public participation in regional/spatial planning in different european countries», Consejo de Europade la Unión Europea, BATH (UK), 26-27 abril 1995 (mimeo).
 - 74- (1995a): «Plusvalías públicas y especulación privada: Análisis del mandato constitucional para participar en las primeras e impedir la segunda», *Catastro VII*: 23: 24-42, Centro de gestión Catastral, MEH, Madrid, ene. 1995.
 - 72- (1994e): «La Coranomía: propuesta de integración transdisciplinar de las ciencias del territorio», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*: 100-101: 265-291, monográfico sobre «Región y Ciudad Ecológicas», verano-otoño 1994;
 - 70- (1994c): «Configuración de la 'propiedad desagregada': dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria», *Revista de Derecho Urbanístico*, (parte I) n1 138: 547-634, mayo-junio, y (parte II) n1 139: 793-884, julio-septbre 1994, Madrid.
 - 65- (1993e): «Spain» [«A report on present-day planning legislation in Spain»], en *IFHP: East West Seminar on Urban and Regional Planning Legislation*: 175-186, International Federation for Housing and Planning, Seminario internacional de Riga, Latvia, 17-23 junio, 1992; IFHP, The Hague, Hol., nov. 1993.
 - 62- (1993b): «La liberalización efectiva del mercado del suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*: 95-96: 175-98, MOPT, Madrid.
 - 59- (1992f): «Perspectiva ilustrada sobre el contenido urbanístico de la propiedad ante la Ley 8/90 de Reforma de la del Suelo», en *Ley de reformadel régimen urbanístico y valoraciones del suelo*: 67-127, ed. C.O.A.C. Valenc., deleg. Alicante, y Generalitat Valenciana, Conselleria d'Obres Públiques i Transports, Alicante.
 - 58- (1992e): «Aproximación al método científico aplicado en el discurso cerdiano», en *Cerd i el seu Eixample a Barcelona*: 92-107 (catalán) y 331-7 (inglés), MOPT & Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
 - 55- (1992b): «El deber de conservación, la ruina urbanística y el nuevo deber de rehabilitación del Patrimonio arquitectónico: su posición en las legislaciones urbanística y en la LPHE», en *Curso de especialización de arquitectos municipales*: 133-159, C.O.A. Madrid, 1992.
 - 54- (1992a): «Las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico. Antecedentes y cculo», en *Jornadas sobre la Ley de la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*. Ley 25 de julio de 1990: 61-118, C.O.A. Catalunya, Barcelona, enero 1992.
 - 53- (1991-94): "Inicios del lenguaje de la disciplina urbanística en Europa y difusión internacional de la 'urbanización' de Cerd", en *Homenaje al profesor A. Bonet Correa: Tiempo y espacio en el arte*: 1.103-44, Ed. Complutense, Madrid, 1994.
 - 52- (1991c): «Prefacio» a edic. *Teoría de la Construcción de las Ciudades. Cerd y Barcelona*, vol. 1: 27-31, y a *Teoría de la Viabilidad Urbana de Madrid*, Cerd y Madrid, vol. 2: 41-44, direc. y coord. trabajos, investigación, transcripción, maquetación y diseño ambos vols.; coed. INAP y Aytos. Barcelona y Madrid, Madrid, diciembre 1991.
 - 51- (1991b): «A (r)evolutionary framework for Spanish town planning», *European viewpoint, Town Planning Review*, vol. 62, n.º 4: v-vii, Liverpool Univ. Press, Liverpool, octubre 1991.
 - 50- (1991a): «Sobre la naturaleza de la intervención municipal en los centros históricos», en *Intervención en centros históricos*, pp. 91-104, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Dirección General de Cultura, Toledo.
 - 49- (1990): «Aproximación a la estructura de las relaciones interadministrativas en las intervenciones sobre el territorio», en *Ley de Aguas: Análisis de la Jurisprudencia Constitucional*, parte VIII, «Política Teritorial y de Aguas»: 165-226, INAP-MAP, Madrid.
 - 45- (1988b): «Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico», *CIUDAD Y TERRITORIO*, 78, 4/1988: 3-22.
 - 43- (1986b): «La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico», *CIUDAD Y TERRITORIO*, 69, 3/86: 9-51.
 - 42- & SANTOS DÍEZ, Ricardo, & JALVO MÍNGUEZ, Joaquín (1986a): *La práctica de la reparcelación. Ejemplos y modelos*, director, coautor y prologador, Centro de Estudios Urbanos, IEAL-MAT, 1986, 518 pp., Madrid.
 - 37- (1984b): «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística», en *Revista Derecho Urbanístico*, n.º 89: 53-125, julio-septiembre.
 - 31- (1982e): «La especulación del suelo, la propiedad privada y la gestión urbanística», *CIUDAD Y TERRITORIO*, 53, 3/82: 45-72.
 - 29- (1982c): «Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico en Suelo Urbano», en *Curso sobre las figuras del Planeamiento y su gestión complementos*: 85-96, C.O.A. Madrid, enero 1982.
 - 28- & FERNÁNDEZ LONGORIA & LEIRA & RUÍZ DE ELVIRA & YNZENGA (1982b): *Planeamiento Metropolitano: Criterios y Objetivos*, Equipo de Urbanistas Asesores, Consejo de Municipios Metropolitano de Ma-

- drid, Área de Urbanismo y Ordenación Territorial, col. «Documentación Urbanística», n.º 1, Diputación Madrid, mayo 1982.
- 25- (1981a): «Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante la Sentencia favorable del Tribunal Supremo», *CEUMT*, n.º 44: 42-53, Barcelona, noviembre 1981.
- 19- & ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, Luis (1979c): «Transferencia del Aprovechamiento Urbanístico: Fundamentos jurídicos de una nueva técnica de gestión», *Revista de Derecho Urbanístico*, 65: 39-87, Madrid.
- 18- (1979b): «Transferencias de aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica para la obtención gratuita de los equipamientos en Suelo Urbano», *CIUDAD Y TERRITORIO*, 3/79: 29-43; IEAL, Madrid.
- 17- (1979a): *Para comprender la Ciudad. Claves sobre los procesos de producción del Espacio*, libro escrito en colaboración con Luis González Tamarit, prólogo Fernando de Terán, Nuestra Cultura, Col. «Hacer la Ciudad», n.º 1, Madrid, febrero 1979 (20. reimpr., octubre 1980).
- 14- (1978a): «Participación popular y lucha de clases en el planeamiento urbanístico», *Revista CAU*, n1 51: 18-29, Barcelona, septiembre-octubre 1978.
- 9- (1975c): «Gran Bretaña: Community Land Act 1975. ¿Hacia una socialización del suelo?», *CIUDAD Y TERRITORIO*, 4/75: 81-94, IEAL, Madrid.
- 6- (1974b): «Plan General de Ordenación Urbana de Elche - Revisión 1970 1972», *CIUDAD Y TERRITORIO. Revista de Ciencia Urbana*, n.º 3/74: 39-81, IEAL, Madrid. Sit tibi terra Levis.

Presentación

Encaramos un nuevo número misceláneo como homenaje a nuestro querido director, con motivo de su repentino e inesperado fallecimiento el 10 de marzo de 2006. Inician el número las emotivas palabras de apertura que pronunció don Luciano PAREJO ALFONSO, en la Jornada “Ciudad y Territorio: un enfoque multidisciplinar” homenaje a Javier García-Bellido celebrada el jueves 4 de mayo de 2006 en el Salón de Actos del Ministerio de Vivienda, cuya crónica incluimos en las páginas de Documentación de este número; homenaje que se suma a los múltiples realizados hasta ahora y que suponemos continuarán y que a continuación enumeramos.

- <http://www.cpsv.upc.es/HomenajeJGB/>
- *En la Escuela de Estudios Árabes se celebró los días 10, 11, 12 y 13 de mayo el Congreso Internacional: La medina en proceso de saturación, coordinado por Elena Díez Jorge y Antonio Orihuela Uzal, en homenaje al doctor Javier García-Bellido (1943-2006).*
- *El 13-06-2006 se descubrió una placa conmemorativa por la que la Universidad Carlos III dedica el aula 11.0.17 del edificio Luis Vives, c/Madrid, 126, en Getafe, a Javier García-Bellido. Organizado por el Instituto Pascual Madoz.*
- *El jurado de los V Premios nacionales de Urbanismo de acuerdo con la convocatoria efectuada al efecto y las bases de los mismos, y previo el estudio de los trabajos presentados y deliberación ha acordado conceder el premio a la trayectoria vital a don Javier García-Bellido García de Diego, a título póstumo, por su vocacional dedicación al urbanismo y su excelente labor al frente de la revista CIUDAD Y TERRITORIO. Estudios Territoriales, 30 de mayo de 2006.*
- <http://www.ub.es/geocrit/b3w-649.htm>
- http://www.coam.org/pls/portal/docs/PAGE/COAM/COAM_PUBLICACIONES/HTML/jgbgd.html

Mantenemos en la solapa los créditos tal como estaban, porque antes de su desaparición JGB dejó cerrados los números de este año.

Los trabajos seleccionados para este número misceláneo abordan temas muy diversos desde aspectos generales y reflexiones teóricas hasta aspectos locales de análisis de campo que expresen comportamientos también globales.

1. *El primer trabajo “La conectividad ecológica en la planificación territorial y la evaluación ambiental estratégica: modelización y aplicaciones en el área metropolitana de Barcelona” cuyos autores son el geólogo y ambientólogo consultor ambiental Josep M. MALLARACH CARRERA y el doctor en biología por la Universidad de Barcelona Joan MARULL LÓPEZ presentan un nuevo modelo de tipo paramétrico, formalizado en lenguaje matemático y desarrollado con la ayuda de SIG, que permite generar una diagnosis de la conectividad ecológica a partir de unas áreas ecológicas funcionales y un modelo computacional.*
2. *El siguiente trabajo “El caserío, unidad de ordenación territorial básica en la consecución de un plan general sostenible para la ciudad de San Sebastián” cuyo autor es el doctor en geografía y profesor titular del Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco Juan Cruz ALBERDI COLLANTES realiza unas interesantes proposiciones en materia de calidad ambiental urbana, centradas en el desarrollo de nuevas figuras de ordenación para el suelo no urbanizable, dirigidas a preservar un paisaje de campiña y apoyadas en la preservación de un conjunto de caseríos, explotaciones estratégicas, que van a garantizar el mantenimiento de este entorno de calidad a largo plazo para San Sebastián.*
3. *A continuación Manuel CALVO SALAZAR, biólogo y consultor ambiental en su trabajo “Sostenibilidad en el urbanismo: una propuesta” realiza un plantamiento básico sobre la*

aplicación de la sostenibilidad, entendida en su concepción fuerte, es decir, como reducción de la huella ecológica de los sistemas, a un caso concreto de planeamiento urbanístico a través del proyecto europeo ENPLAN, dedicado al desarrollo de metodologías de evaluación ambiental estratégica a distintos tipos de planificación.

4. Juan Donato LOMBARDO, profesor asociado regular & Clarisa BETTATIS asistente de investigación & Natalia DA REPRESENTAÇÃO asistente principal regular del Instituto del Conurbano; Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires; Argentina son los autores del trabajo "El espacio urbano global en el siglo XXI Reproducción social, territorio y crecimiento urbano en seis municipios en la región metropolitana de Buenos Aires" en el que se aborda el tema de la conformación del espacio urbano en el contexto de acción de procesos socio económicos específicos observada como parte de las transformaciones que se van produciendo, en la sociedad y en el territorio tomado como referencia, y que van articulando el orden social con el espacial en el período histórico considerado Con el resultado de la caracterización de un nuevo mapa espacial en esa región con sus particulares rasgos históricos
5. Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ & Antonia RAMÍREZ PÉREZ profesor titular de sociología & profesora ayudante de sociología Centro de Sociología Política (Universidad Pablo de Olavide) respectivamente son coautores del trabajo "Servicios municipales y ciudadanía "exit, voice and loyalty" en una ciudad española" en el aplican el clásico esquema "Exit, Voice and Loyalty" de Hirschmann para analizar servicios municipales a una ciudad española a partir de una encuesta representativa de sus ciudadanos.
6. En el trabajo "El alumbrado público de gas en la Andalucía del primer tercio del siglo XX: un sector en crisis" la doctora en geografía e historia, Sección Historia Contemporánea profesora titular de la Universidad de Málaga Mercedes, FERNÁNDEZ PARADAS analiza el declive experimentado por uno de estos servicios, el alumbrado público de gas en Andalucía durante el primer tercio del siglo XX.
7. ¿Está justificada la privatización de la gestión del agua en las ciudades? Teoría y evidencia a partir del criterio de eficiencia del profesor doctor Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ del Departamento de Economía Aplicada Universidad de Granada presenta una revisión de la investigación realizada a nivel internacional que ha tenido como principal objetivo determinar cuál de las formas de titularidad en la gestión del agua en baja, la pública o la privada, se muestra superior en términos de eficiencia reseñando en la parte final del trabajo el estado de la cuestión en España.

En la habitual Sección Observatorio Inmobiliario el economista y estadístico Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ examina el mercado de la vivienda en 2005 donde los indicadores de demanda de vivienda presentaron aumentos significativos en 2005 y contrastando con lo anterior el nuevo descenso de la inversión extranjera en inmuebles por segundo año consecutivo. En cuanto a la oferta de nuevas viviendas, en enero-noviembre de 2005, el aumento de las viviendas iniciadas fue del 5,4% sobre 2004, situándose la previsión para las mismas en 2005 en unas 725.000. Las viviendas terminadas se aproximarán a las 550.000 en dicho año.

La sección de **Internacional** continuando con el criterio giratorio de ordenar las corresponsalías internacionales por orden alfabético sucesivo iniciado en el número 144, desde **Brasil** Roberto SEGRE inicia esta sección con una miniescala en el planeamiento brasileño Una nueva crónica del profesor Federico OLIVA desde **Italia** nos habla sobre la ley de gobernanza del territorio, desde **Argentina** Nora CLICHEVSKY nos presenta la primera parte de su estudio sobre la tierra vacante. Su explicación y posible utilización. Finalizando también desde **Argentina**, Rubén PESCI nos envía unas breves reflexiones sobre vientos y huracanes.

En la **Documentación** y, en lo que sería la sección correspondiente a "Memoria histórica", publicamos la transcripción literal a máquina de un original manuscrito, que constituyen dos versiones sucesivas, bastante iguales, con correcciones sobre la primera, bajo el título Anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo en lo que se refiere a la Edificación del FONDO PEDRO BIDAGOR DEL AHFCOAM, documento elaborado por Javier GARCÍA-BELLIDO, que publicamos póstumamente tal y como el lo tenía preparado a la espera de sus correcciones, y la crónica del acto "Ciudad y Territorio: un enfoque multidisciplinar" homenaje a Javier García-Bellido celebrada el jueves 4 de mayo de 2006. Al que se incorporan los correspondientes apartados habituales sobre la nueva legislación de Ángela DE LA CRUZ MERA y las reseñas de los libros recibidos que incluye unas lúcidas recensiones de JGB.



Estudios



El caserío, unidad básica en la consecución de un plan general sostenible para San Sebastián

Juan Cruz ALBERDI COLLANTES

Doctor en Geografía y Profesor Titular del Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco.

RESUMEN: Los últimos años están siendo de una renovación profunda en materia de planificación urbana para muchas ciudades que están tratando de aplicar una ambiciosa política enfocada al progreso sostenible y a la protección y mejora del medio ambiente urbano. Bajo esta necesidad se comienza a ordenar el espacio que la circunda, que pasa de la consideración de espacio en espera de ser urbanizado a la definición de las funciones que en él se materializan y al reconocimiento de las aportaciones que tiene en la sostenibilidad de la ciudad. Muchas ciudades comienzan a crear cinturones verdes que posibiliten la inmediata conexión entre el núcleo residencia y el espacio libre. San Sebastián, en este momento en proceso de redacción y discusión del que será su nuevo plan general, realiza unas interesantes proposiciones en materia de calidad ambiental urbana, centradas en el desarrollo de nuevas figuras de ordenación para el suelo no urbanizable, dirigidas a preservar un paisaje de campiña y apoyadas en la preservación de un conjunto de caseríos, explotaciones estratégicas, que van a garantizar el mantenimiento de este entorno de calidad a largo plazo.

DESCRIPTORES: Planificación urbanística. Sostenibilidad. Medio rural. Espacios periurbanos. San Sebastián.

A lo largo de la última década hemos ido observando cómo se iba definiendo progresivamente una política de ordenación territorial caracterizada por una compleja estructura de planificación que trataba de combinar visiones sectoriales con planteamientos territoriales generales, directrices que habían de quedar reflejadas en documentos de ordenación más específicos, relacionados ya con la disciplina urbanística. Al mismo tiempo, nuevas ideas y conceptos, sostenibilidad y calidad ambiental, comienzan a materializarse en proyectos específicos, incluso a escala local¹.

La pretensión de dirigir y planificar espacialmente el desarrollo de una sociedad urbana ha provocado el progreso acelerado de la disciplina de ordenación del territorio, pecando ésta a menudo de excesiva

teorización y poca praxmatividad. Mientras se sucedían Directrices de Ordenación Territoriales o Planes Sectoriales y Parciales hemos ido observando cómo eran las herramientas de planificación tradicionales, especialmente la urbanística, la que dirigía la expansión de la ciudad y lo hacía siguiendo criterios sectoriales, fundamentándose en la modificación puntual como medio de respuesta a las demandas urbanísticas.

A medida que los documentos se van concretando, las nuevas concepciones económicas, territoriales y sectoriales que algunos desarrollan comienzan a ser asumidas también en la disciplina urbanística, que va incorporándolas progresivamente a sus propuestas de ordenación. Tal vez, una de las principales novedades es el tratamiento que los espacios

Recibido: 14.09.2004. Revisado: 17.11.2004.
e-mail: fgpalcoj@vc.ehu.es

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco de un proyecto de investigación sobre el medio rural en el País Vasco, financiado por la Universidad del País Vasco (código 9/UPV00155.130-14524/2002).

rurales tienen en la planificación urbanística, resaltándose la necesidad de mantener suelos y usos agrarios por su capacidad de preservar valores paisajísticos y naturales del territorio. Se pretende romper con la dicotomía medio rural-medio urbano e integrar ambos conceptos en el diseño de un espacio urbano de calidad.

Son numerosas las ciudades que han puesto en marcha iniciativas de ordenación dirigidas a incorporar la variable rural en la planificación urbanística. Una de estas últimas, Donostia-San Sebastián, está procediendo a la discusión de su Plan General, documento en el que está incorporando nuevas concepciones en la ordenación de su medio físico y natural, apoyadas en la necesidad de proteger espacios verdes, crear corredores naturales e impulsar figuras de protección específicas como los parques periurbanos, todas ellas sustentadas en la necesidad de potenciar una planificación global del territorio que vaya más allá de una respuesta a necesidades urbanas puntuales. El desarrollo de la concepción de explotación estratégica como unidad territorial necesaria en la consecución de una ciudad de calidad es la principal novedad que aporta respecto a otros documentos similares este Plan General.

2. UN PLAN QUE NACE DE LA APLICACIÓN DE LA FILOSOFÍA SOSTENIBLE EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Estos años están siendo de una renovación profunda en materia de planificación urbana para muchas ciudades que están tratando de aplicar a fondo una ambiciosa política coordinada, enfocada al progreso sostenible y a la protección y mejora del medio ambiente urbano². Aunque responde a una concepción ya tradicional en la disciplina de ordenación urbana, es a partir de la *Conferencia de Río* (1992) cuando se introduce el concepto de sostenibilidad a través de la integración del medio ambiente en el conjunto de políticas sectoriales. El desarrollo equilibrado y sostenible junto a la protección y mejora de la

calidad del medio ambiente pasan a ser objetivos básicos de los países firmantes, entre ellos la mayoría de los integrantes de la Unión Europea. En la conferencia, el *foro de Río* presenta el Plan de Acción para el siglo XXI en el que se plantea el desarrollo como una búsqueda de calidad de vida sin entrar en conflicto con el sistema que lo sostiene. Será la *Carta de Aalborg o Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad* (1994), la que de inicio al programa de ciudades europeas sostenibles y que abre su planificación a las aportaciones de los Planes de Acción Social a favor de la sostenibilidad, desarrollados por las iniciativas locales de los programas Agenda 21.

La planificación de la ciudad se ve imbuida de esta filosofía. Se pretende avanzar en la construcción de la ciudad cercana a los objetivos de la sostenibilidad, de una ciudad moderna y dinámica que desarrolle un entorno atractivo y saludable desde el punto de vista medio ambiental. El planeamiento urbanístico que refleja esta condición de sostenibilidad tiene que tener como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria, estableciéndose criterios y normas, e incluir las determinaciones necesarias para la conservación y, en su caso, recuperación de las condiciones ambientales adecuadas. En suma, el planeamiento orientará el crecimiento de los núcleos de población a completar las tramas existentes y solucionar los problemas urbanísticos de las áreas degradadas, favoreciendo la reconversión y reutilización de los inmuebles abandonados con preferencia a los procesos de extensión discontinua o exterior de los núcleos. Como señala GONZÁLEZ (2002), la filosofía impulsada nos acerca a una gestión inmobiliaria y urbanista orientada a mejorar globalmente la calidad del entorno de la población.

Una de las líneas fundamentales de la nueva filosofía está dirigida a apostar por un control más decidido de la calidad del medio ambiente urbano, entre otros, de los efectos demoledores que la ciudad provoca en su periferia, área en la que conviven multitud

² Durante el primer tercio del siglo XX Rubio i Tudurí ya aboga por la necesidad de romper con el concepto de ciudad como un núcleo aislado fundamentándose en la necesidad de hacer de ella un elemento integrado en el paisaje, un medio que se

entiende como una idea de conjunto aplicada sobre la globalidad del territorio, en el cual se quiere hacer posible vivir de un modo armónico (ref. TORN DONADA, 2000).

de usos y actividades en continuo cambio, donde se combinan desde áreas abandonadas hasta lo que todavía en muchos casos sigue siendo actividad y usos agrarios, a menudo con una fecha de caducidad señalada, marcada por el propio planeamiento urbano. Lo que se pretende ahora es que el urbanismo no se convierta en un mero instrumento de control y administración de lo inmobiliario y pase a desarrollar estrategias dirigidas a crear un modelo de ciudad para el futuro, desde una óptica más rica que la actual, dedicando el tiempo necesario para definir el modelo de ciudad que queremos desarrollar.

Bajo la necesidad de planificar la ciudad desde una visión global, se comienza a ordenar el espacio que la circunda, que pasa de la consideración de “vacío urbanístico” a la definición de las funciones que en él se materializan y al reconocimiento de las aportaciones que tiene en la sostenibilidad de la ciudad³. De hecho, uno de los diez ámbitos que definen la redacción de las agendas está dirigido a mejorar la naturaleza y biodiversidad de los espacios urbanos. De ahí que algunas ciudades hayan comenzado a desarrollar y conectar los espacios verdes de las aglomeraciones con la campiña circundante⁴.

En la ordenación del suelo no urbanizable de las ciudades españolas ya se habían definido, al menos en algunas de sus principales áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona), actuaciones tendentes a ordenarlo, poniéndose en marcha líneas que pasan sobre todo por la protección de las actividades agrarias y la conservación de amplios espacios verdes, dedicados preferentemente al ocio (PUJADAS & FONT, 1998). Sin embargo, con el desarrollo de las nuevas concepciones en materia de

planificación este tipo de actuaciones se multiplican incluso en ciudades medias (Getafe, Alcoy, Pomar de Dalt, Vitoria...). En éstas, la materialización de las Agendas 21 está contribuyendo a que se vaya desarrollando la convicción de que la calidad de vida en la ciudad y la mejora ambiental están estrechamente relacionadas.

Las acciones en el espacio que circunda a la ciudad van dirigidas a la consecución de anillos verdes. Uno de los más importantes, el de la ciudad de Vitoria, se entiende dentro del proceso que la agenda 21 abrió en esta localidad hace ahora cuatro años. La finalidad de la iniciativa ha consistido en solucionar los problemas de la periferia de la ciudad donde se situaban zonas de alto valor ecológico sin vocación definida y sometidas a constantes agresiones de todo tipo. El anillo verde ha permitido integrar la naturaleza en la ciudad, favoreciendo el desarrollo de nuevas actividades relacionadas con el ocio y el esparcimiento, convirtiendo al usuario en garantía de la conservación de estos espacios⁵.

En general, se produce un “descubrimiento” de los espacios rurales sobre todo por su potencial cultural y natural valorando su atractivo y, con ello, su regeneración. En esta labor, el agricultor adquiere un papel relevante en la medida en que a menudo se convierte en el garante de la calidad paisajística del entorno. Lo que se quiere señalar, según HERRERO (2002), es que no se está diciendo que la ciudad no deba crecer y dotarse de los servicios que la sociedad requiere, sino que es necesario tener en cuenta el medio rural puesto que éste posibilita la creación de nuevas potencialidades, como, por ejemplo, la calidad de vida en un entorno natural y paisajístico agradable y bien conservado.

³ Concepción, por otro lado, que responde a una visión general ya recogida en el análisis del sistema urbano del Sudoeste europeo, potenciado desde la iniciativa Interreg. Sobre el mismo, ORTEGA (2002), resalta cómo una de cuyas líneas de actuación está dirigida a la mejora y diversificación de los espacios rurales, que pasan de la consideración como espacio vacío dentro del esquema urbano a ser medios redescubiertos por el recurso que supone el potencial cultural y natural, valorando su atractivo y potenciando, con ello, su regeneración.

⁴ En la conferencia de Aalborg X 10, junio de 2004, son muchas las ciudades que en la presentación de las acciones desarrolladas a partir de la elaboración de sus agendas 21 recogen actuaciones dirigidas a la promoción del medio natural y del suelo agrario próximo a la ciudad, junto al desarrollo de una

agricultura compatible con la idea de sostenibilidad que impulsa el documento (consultar, entre otras, Agenda 21 de Linz, Hannover, Friburgo, Venecia, Nápoles, Roma...).

⁵ Aunque en el caso de Vitoria el elemento que configura el anillo verde es toda una estructura de espacios que estacionalmente se inundan en la proximidad de la ciudad, generándose en ellos unos ecosistemas característicos, en otros ejemplos es el medio rural y la actividad agraria el que configura el espacio verde que rodea a la ciudad. Así ocurre al menos en Alcoy (Alicante), donde, según señala CORTES (2002), es el medio rural que existe en el municipio el que debe ser considerado en futuras planificaciones urbanísticas, desde el punto de vista de que es necesario establecer un criterio que permita conjugar el crecimiento urbano de la ciudad con la conservación y respeto a los espacios rurales.

Si partimos de la convicción de que el planeamiento urbanístico es el instrumento más poderoso de que dispone la corporación para desarrollar los objetivos de sostenibilidad en una visión integrada, ambiental, económica, social y espacial de su municipio, hemos de reconocer que en la mayoría de nuestras ciudades no ha sido capaz de mantener y valorar la calidad de sus paisajes. En general, las actuaciones antrópicas han provocado una fuerte pérdida de calidad y atractivo visual de las cuencas y la administración, salvo excepciones, no ha sido capaz de paliar el problema. La interiorización de la idea de sostenibilidad de la ciudad, una visión que no es nueva, pero que comienza a ser asumida, está contribuyendo a que la disciplina urbanística empiece a mostrar una preocupación real por la calidad natural y paisajística de su entorno inmediato y a actuar en consecuencia. Los redactores del Plan General de la ciudad de San Sebastián asumen esta filosofía, proponiendo actuaciones dirigidas a unir medio rural y urbano, a valorar la calidad de los valles y montañas que rodean la ciudad, y lo están haciendo, y de ahí la novedad del Plan, reconociendo la labor del agricultor en el mantenimiento de un paisaje de campiña, identificando las explotaciones que lo posibilitan y planificando actuaciones territoriales y económicas dirigidas a reforzar los beneficios que éste aporta a la ciudad.

3. RECONOCER ERRORES RECIENTES, UN BUEN PUNTO DE PARTIDA

La valoración de las actuaciones sobre suelo no urbanizable junto a otras propuestas de documentos o disposiciones más recientes, justifican una reflexión global de cara a la redefinición de algunas de las pautas de intervención, la corrección de errores detectados, la adecuada coordinación de todas esas propuestas, etc. Sin entrar a

profundizar en estos aspectos vamos a definir aquellas cuestiones que sirven de reflexión a la hora de proceder al estudio de la Ordenación del Medio Natural de Donostia. Para ello los redactores del Plan General parten de la disposición de un suelo no urbanizable, considerado en toda su complejidad —económica, paisajística, ambiental, social, cultural, etc.—, como exponente de la propia calidad de la ciudad, incluida la parte urbana de la misma⁶. A partir de esta idea general, entre las cuestiones que justifican una mínima atención, cabe citar la puesta en valor del suelo no urbanizable, recurso que cumple una función activa en la ciudad y que, por ello, justifica su tratamiento individualizado. Constituye, asimismo, un patrimonio de la ciudad a conservar y mantener, con particular razón en el supuesto de los suelos y ámbitos que deban ser protegidos y, por otro, a sopesar y justificar con la debida rigurosidad toda reducción del mismo.

El régimen urbanístico establecido en el Plan de Ordenación Urbana actual de Donostia-San Sebastián (1995) para el suelo no urbanizable esta condicionado por la promulgación de la Ley 19/1975, de 2 de mayo de Reforma del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo texto fue aprobado por RD 1346/1976, e impuso un nuevo régimen del suelo no urbanizable con la desaparición de las facultades edificatorias y la definitiva vinculación de éstas a los usos agrícolas, forestal o ganadero⁷.

Partiendo de la aceptación de la multifuncionalidad del espacio rural, los redactores actuales del Plan General respecto de las actuaciones urbanísticas realizadas en suelo no urbanizable señala multitud de aspectos que han incidido negativamente en la continuidad de las explotaciones agrarias. Uno de los fallos reconocidos es el efecto que la simultánea autorización en una misma zona tanto de usos vinculados a explotaciones agrarias como de otros de naturaleza diversa amparados en su utilidad pública o interés

⁶ Se comienza a reconocer las funciones que el espacio agrario cumple, además de las productivas. Como señala NYHRUS, el espacio agrario pasa de cumplir una o unas pocas funciones a ser considerado como multifuncional, e incluso, el espacio verde desarrollado en la proximidad de la ciudad pasa a ser denominado "infraestructura verde" en la planificación urbanística (AALBORG, 2004).

⁷ Atendiendo a Escudero, se autorizan las siguientes edificaciones: "Edificaciones destinadas a explotaciones

agrícolas que ... se ajusten en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura; construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas; edificios e instalaciones de utilidad pública e interés social; edificios aislados destinados a vivienda familiar e interés social; edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista riesgo de formación de núcleos de formación" (SUSTRAI, n.º 31, 1993, p. 27).

social (usos terciarios, equipamientos, ...), han tenido una incidencia negativa para los primeros. Reconocen que dicha tensión afecta al futuro de las explotaciones agrarias en extremos como la posibilidad de construcción o ampliación de instalaciones vinculadas a la actividad o el encarecimiento del valor económico de los terrenos con el consiguiente condicionamiento de toda previsión de instalación y ampliación de las explotaciones. En general, las actividades agrarias han iniciado un proceso de marginalización más intenso de lo habitual en aquellos lugares en los que usos no agrarios han ido progresivamente instalándose.

Incidencia negativa también ha supuesto la autorización de usos residenciales en el medio rural. La regulación de la construcción de vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable ha estado vinculada a explotaciones agrarias y sujeta a la previa obtención de la correspondiente autorización a emitir por el Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Guipúzcoa. Lo cierto es que a lo largo de estos años, dicha autorización no ha dado respuesta a los objetivos pretendidos con la misma, y que se ha convertido más bien en un mero trámite formal consistente en presentar una determinada documentación acreditativa, un formalismo para la consecución del objetivo principal, la construcción de vivienda unifamiliar aislada⁸. Todo ello contribuye a que la especulación urbana sobre el suelo rural continúe incrementándose, aumentando las perspectivas de unos propietarios expectantes ante el valor que comienza a tomar su heredad y limitando acceder a la propiedad o arrendamiento del suelo a aquellos agricultores necesitados de una base territorial estable.

Del mismo modo, el nuevo Plan General reconoce que la gestión del suelo no urbanizable, a pesar de la importancia que en él se aportaba a las funciones agrarias, se ha realizado sin contar con la opinión de los representantes agrarios del término municipal, imponiendo a menudo criterios muy diferentes a los que éstos defendían, y

algunos resultados de la gestión han provocado el efecto que se quería evitar.

No todas las diligencias han tenido una incidencia negativa sobre las funciones agrarias. Ciertas actuaciones han aportado unos resultados satisfactorios en el objeto de promover actividades agrarias. La creación del parque periurbano de "Lau Haizeta" en 1994, ha hecho posible la consecución complementaria de dos objetivos diversos. Por un lado, el mantenimiento del territorio en unas dignas condiciones, con una razonable convivencia de usos y actividades diversas, agricultura y ocio preferentemente. Por otro, la eliminación de tensiones y expectativas presentes en otras partes rurales de la ciudad, que acaban condicionando el precio del suelo, e inciden a medio plazo en la continuidad de las explotaciones agrarias⁹.

La asunción de los errores cometidos durante los últimos años, junto a la incorporación de nuevas concepciones teóricas en materia de planificación municipal, lleva al ayuntamiento de San Sebastián a realizar una valoración de los caracteres y actividades que se desarrollan en su suelo no urbanizable y a plantear, en función de ello, unas actuaciones favorables a la promoción de las funciones agrarias como actividad básica en la consecución de un paisaje urbano de calidad.

4. EXPLOTACIÓN ESTRATÉGICA Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA: NUEVAS HERRAMIENTAS EN LA ORDENACIÓN DEL MEDIO NATURAL

La redacción del Plan General se apoya en los documentos que le preceden jerárquicamente, desde la ley del suelo de 1998 hasta la ordenación territorial del País Vasco. De estos instrumentos extrae la posibilidad de planificar de manera diferenciada su medio rural y natural, adecuando su propuesta de ordenación a la apuesta que realizan por la consecución de una ciudad de calidad.

acogiéndose a la vía del artículo 85.1 de la ley del suelo, se han construido numerosas "edificaciones agrarias" que son en realidad viviendas de segunda residencia (GARCÍA, 1988).

⁹ "La marginalización territorial a la que se ve sometida la agricultura en estos espacios va acompañada de una ausencia de motivación en los agricultores que condiciona fuertemente cualquier esperanza de reintegración territorial, económica y social" (PROST, 1994, p. 144).

⁸ En el caso de la legislación española estas edificaciones, aún siendo legales, no responden al espíritu de la ley del suelo que en teoría las reguló, la de 1976. En principio esta ley en su artículo 85.1 sólo autoriza a construir en suelo no urbanizable aquellas construcciones destinadas a explotaciones agrícolas. Sin embargo, esta ley no regula explícitamente la extensión mínima del cultivo y en principio queda en función de la distinta normativa y municipio su decisión. Como consecuencia de ello,

Como punto de partida, se apoya en la modificación de la Ley 6/1998, recogida en el *BOE* del 21 de mayo de 2003, y que completan el punto 2 del artículo 9, en la que en referencia al suelo no urbanizable se considera que pueden recogerse en esta categoría aquellos suelos que, por su valor agrícola, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos que de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística sean considerados.

A partir de las opciones que aporta la Ley del Suelo de 1998 y sin menospreciar otra serie de legislación en materia de ordenación, el Plan General fundamenta la planificación del Medio Natural de Donostia en la toma en consideración de las directrices de ordenación territorial de la CAPV, el Plan Territorial Sectorial correspondiente y en la concepción que del medio natural y de la explotación estratégica se desarrolla en el mismo.

Con las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco se inicia el largo y complejo proceso establecido en el artículo 10 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, dirigido a conseguir el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de planificación. A partir de la aprobación de este documento, la administración debe establecer los criterios e intentar compaginar las distintas disposiciones para la ordenación territorial en su fase primera, de tal forma que se eviten las actuaciones al margen de estos principios. Esta Ley crea tres herramientas para la ordenación del territorio: Directrices de Ordenación Territorial (DOT), Planes Territoriales Parciales (PTP) y Planes Territoriales Sectoriales (PTS)¹⁰.

Las recomendaciones relativas al medio rural recogidas en las DOT son desarrolladas por documentos de carácter sectorial. Entre ellos, el Plan Territorial Agroforestal y del Medio Natural es prioritario en materia de

ordenación del medio natural. La oportunidad de la redacción del PTS Agroforestal y del Medio Natural se justifica en la necesidad de abordar la protección y ordenación del espacio teniendo en cuenta también "criterios rurales"¹¹. Realiza una sistematización general de las Categorías de Ordenación del Suelo, incluyendo en la Agroganadera y de Campiña una subcategoría definida como Agroganadera de Alto Valor Estratégico (2001, p. 60), para la cual establece como criterio prioritario su mantenimiento y preservación frente a otros usos. Los terrenos a incluir en esta subcategoría serían aquellos de mayor capacidad agrológica (clases I, II, III y en algunos casos IV) y los pertenecientes a explotaciones agrarias que por su modernidad, rentabilidad y sostenibilidad se consideren estratégicas para el sector.

El Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural apuesta por el mantenimiento de aquellas explotaciones agrarias que presentan una dedicación mínima y que se establece en una unidad de trabajo agrícola o UTA. Tan sólo aquellas que cumplen este mínimo acceden a la condición de "explotación prioritaria", término con el que se califica a las que tienen acceso, entre otras, a las subvenciones que se recogen en los planes de ayudas a las explotaciones que la Diputación Foral de Gipuzkoa publica anualmente.

Se es consciente, sin embargo, que alcanzar la condición de explotación prioritaria es relativamente sencillo puesto que los márgenes de equivalencia entre producción y resultados económicos son muy bajos, equiparables al salario mínimo interprofesional. Por ello, se tiende cada vez más a considerar la segunda UTA como criterio de profesionalización. Superarla, generalmente, supone mantener una actividad y dedicación significativa, además de una instalación productiva adecuada¹².

¹⁰ La misma secuencia de ordenación que se plantea en la Comunidad Autónoma Vasca es la elegida por la mayoría de las comunidades del Estado. Como recogen PUJADAS & FONT (1998: 200) la secuencia se inicia con la elaboración de unas Directrices de Ordenación Territorial, planeamiento de rango superior a nivel de CC.AA. Estas directrices acostumbran a dividir el territorio de cada CC.AA. en ámbitos de planificación subregional, en los que se han de elaborar unas Directrices Parciales de Ordenación del Territorio que habrán de recoger las determinaciones del planeamiento superior y establecer, a su vez, las directrices para el planeamiento urbano y el sectorial.

¹¹ PUJADAS & FONT (1998: 32) respecto a la aproximación sectorial, señalan que "el centro de atención es la distribución

territorial de una determinada variable o función. Domina la óptica del sector sobre la óptica del territorio. Es una aproximación vertical que proyecta sobre el territorio todos los elementos vinculados a una función determinada, empezando por los elementos estructurantes de nivel superior".

¹² Por debajo de dos UTA, atendiendo al Margen Bruto Standard que presentan, entran en la categoría de explotaciones vulnerables de Mac Sharry (ETXEZARRETA & *al.*, 1995), es decir, explotaciones que presentan un margen bruto inferior a 7.500 €. y con un alto riesgo de desaparición. La misma aplicación considerada para el conjunto de Europa se cumple en su integridad en el caso de las explotaciones del País Vasco.

Estas últimas, consideradas como explotaciones agrarias estratégicas, han desarrollado actividades agrícolas y ganaderas importantes y han fraguado un tejido rural asentado y consolidado en el territorio, que se constituye en un elemento estratégico y que requiere de un tratamiento específico de ordenación territorial en los instrumentos de ordenación más amplios como son los Planes Territoriales Parciales. Se corresponden con aquellas unidades que muestran un peso específico de la función agraria. Son caseríos orientados en vacuno de leche preferentemente, a los que se les unen explotaciones de ovino y hortícolas. La asignación a la actividad por parte de alguno de sus miembros es exclusiva, empleando una media de dos personas a tiempo completo por unidad productiva. La filosofía a desarrollar se fundamenta en un tejido de explotaciones modernas, con una continuidad manifiesta al frente de la unidad agraria y que manejan una base forrajera importante. Por lo general, la superficie cultivable que unos abandonan repercute en el incremento de la de aquéllos que continúan, consiguiéndose de este modo una tipología de explotación con una base territorial que permite obtener una mayor rentabilidad. El mantenimiento de estas explotaciones estratégicas es importante no sólo porque aseguran la continuidad de la actividad agropecuaria a medio-largo plazo, sino también porque son una pieza clave en la conservación de un paisaje de campiña¹³.

La explotación estratégica, además, tiene la función de constituirse en una de las herramientas básicas en la ordenación del medio natural, siempre y cuando sea utilizada desde una concepción más amplia. En una visión global del territorio resulta necesaria la protección de las explotaciones agrarias, en cuanto que su labor activa conforma en buena medida el paisaje y la calidad ambiental incluso de muchas ciudades, perceptible en muchos casos con sólo levantar la vista hacia las laderas desde los fondos de valle ocupados a menudo por las funciones urbanas.

En el Plan General de San Sebastián se apuesta por utilizar la unidad estratégica como herramienta clave en el sostenimiento del medio natural y de la calidad de la ciudad. Se parte de la convicción de que la actividad ejercida por las unidades agrarias estratégicas es compatible e incluso promueve actividades ligadas a usos públicos de ocio y esparcimiento. El desarrollo de parques periurbanos o figuras similares debe apoyarse en la existencia de un paisaje rural de calidad y, en este sentido, la explotación estratégica es un garante de la conservación y preservación de entornos de esta naturaleza en cuanto que constituyen unidades que tienen asegurada la continuidad al menos a medio plazo. Por ello, en determinados ámbitos se hace necesario proteger estas explotaciones y sus tierras, quedando justificada la necesidad de promover e incentivar la creación de este tipo de explotación en aquellos ámbitos territoriales que carecen de ellas, bien apoyándose en explotaciones ya preexistentes o bien mediante la instalación de otras nuevas.

El concepto de explotación estratégica no ha de ser el único esgrimido en la defensa del suelo agrario. Valoraciones paisajísticas y agrológicas también han de ser utilizadas a la hora de proponer determinadas actuaciones en materia de preservación de espacios rurales. Todas ellas son complementarias y necesarias para asegurar el mantenimiento de un entorno que necesita explotaciones con continuidad, suelos adecuados y un reconocimiento por parte de las instituciones de las funciones de ocio y esparcimiento que estos espacios ofrecen al medio urbano¹⁴.

5. APROXIMACIÓN AL CASERÍO QUE ORDENA EL CINTURÓN VERDE DE SAN SEBASTIÁN

Es difícil precisar cuál es la superficie rural del término municipal de San Sebastián. Las distintas fuentes consultadas (Censo Agrario, Planeamiento Municipal,

¹³ En la justificación del mantenimiento de explotaciones prioritarias y estratégicas prevalecen criterios productivistas pero también paisajísticos, centrados en el mantenimiento de la figura del caserío y de los espacios de pastoreo. Como señala de la PUENTE FERNÁNDEZ (2002: 237) en referencia a los programas medioambientales de la PAC, "los espacios de pastoreo constituyen un modelo de espacio natural y cultural que hay que

cuidar no mediante su inclusión en reservas, ..., sino favoreciendo los sistemas pastoriles y los elementos en los que se sustentan: las razas autóctonas adaptadas a tales condiciones".

¹⁴ Coincidiendo con la opinión de HERVIU (1996), es preciso abandonar la idea de campo-espacio de producción, como exclusiva responsabilidad de los agricultores, a favor del concepto de marco de vida, que afecta a todos los ciudadanos.

Inventario Forestal) aportan cifras diferentes, a menudo dispares, aunque entre ellas podemos considerar que al menos el 70% de la superficie del término es rural, la mitad ocupada por usos propios de montaña, sobre todo forestales, mientras en el área más próxima a la ciudad son los usos agrícolas los dominantes.

Centrándonos en la figura que ordena buena parte del medio rural de Donostia, el caserío, responsable de la configuración del paisaje de campiña que domina entre el espacio comprendido entre la ciudad y el monte, y contrastando los datos del censo agrario con la información ofrecida por el "registro de Explotaciones Agrarias" del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación de Guipúzcoa del año 2003, nos acercamos a los caracteres que esta tipología de explotación tiene en este municipio¹⁵. Según esta fuente hay censadas en Donostia-San Sebastián un total de 238 explotaciones agrarias, de las cuales 211 cuentan con tierras, y el resto, únicamente se componen de ganadería. El total de unidades agrarias que cuentan con tierras presenta una superficie ligada a las mismas de 1.289,19 ha, lo que representa un tamaño medio por explotación de 6,11 ha.

Por otro lado, se observa que el porcentaje de unidades agrarias que cuentan con ganadería es mayoritario, el 66,38% de las censadas en el municipio. Entre los usos predominan los cultivos forrajeros (hierba preferentemente) que representan algo más del 69% de la superficie total vinculada a las explotaciones, seguido muy de lejos de la superficie destinada a las plantaciones y usos forestales (18,8%). Los cultivos ligados a la huerta ocupan algo más de 2,4% de la superficie del municipio, mientras los frutales alcanzan un porcentaje similar.

Como cabe esperar en un entorno urbano, el 55,83% de las tierras del término municipal ligadas a explotaciones agrarias se explotan en régimen de propiedad. Ello pone en evidencia la separación existente en el municipio entre la explotación de la tierra y su posesión. A su vez, el 24,27% de las tierras

se explotan en régimen de arrendamiento, correspondiendo el 18,15% a otros regímenes de explotación, preferentemente suelos cedidos a cambio de su limpieza.

La estructura de las explotaciones agrarias del municipio está caracterizada por el predominio de la explotación de pequeña dimensión económica. Según datos del Censo Agrario de 1999, 269 explotaciones tienen una dimensión inferior a 12 UDE¹⁶, y su margen bruto no alcanza los 14.400 euros anuales.

Por el contrario, únicamente 40 caseríos presentarían márgenes económicos superiores al referido. Así, apenas el 13% de las unidades censadas presentan una viabilidad económica capaz de significar el mantenimiento económico de la unidad familiar sin requerir aportaciones monetarias externas, en desempeño de otras actividades complementarias. Entre estas, un total de 28 explotaciones tienen la consideración de estratégicas, lo que representa el 10,9% del total. Respecto a la orientación técnico-económica general de éstas, aproximadamente la mitad se orientan hacia los cultivos hortofrutícolas, mientras que el resto se dedica prioritariamente a la ganadería. Dentro de esta orientación ganadera predomina el ganado vacuno, tanto de leche como de carne.

Si analizamos los cultivos que se desarrollan en las tierras disfrutadas por las explotaciones estratégicas, la mayor parte de sus terrenos se destinan a cultivos forrajeros, vinculados normalmente a las unidades ganaderas, representando algo más del 20% del total de los terrenos del municipio destinados a esos cultivos. Por su parte, los terrenos ocupados por los usos productivos de carácter hortofrutícola, apenas alcanzan el 10% del total de las tierras ligadas a esas explotaciones de carácter estratégico si bien acaparan más del 37% de los terrenos ocupados por esos cultivos en el total municipal. En ambos casos, hortícolas y ganaderos, presentan unos tamaños medios por explotación en torno al doble de los resultantes para el conjunto del total de las explotaciones agrarias censadas.

¹⁵ Responde a la publicación en el *Boletín Oficial del País Vasco* del Decreto 84/1993, de 30 de marzo, por el que se crea y regula el Registro de las Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Registro es de complementariedad y actualización obligatoria y es requisito

imprescindible para acogerse a cualquier medida de fomento, así como a beneficios fiscales o sociales, tanto en favor de la explotación como de sus titulares.

¹⁶ UDE: Unidad Dimensión Económica: 12 UDE es el equivalente a 1.200 € de margen bruto estándar.

Del mismo modo, el 40,7% de las tierras vinculadas a las explotaciones estratégicas se explotan en régimen de propiedad, el 37,3% en régimen de arrendamiento y, el 22% restante responde a cesiones de suelo para su limpieza. Respecto del total de las explotaciones agrarias censadas en el municipio, esas cifras significan una disminución importante del régimen de propiedad (-20,1%), y un aumento significativo del de arrendamiento y el suelo cedido para su limpieza¹⁷.

En cuanto a su ubicación geográfica dentro del municipio, de señalarse que las explotaciones estratégicas presentan una distribución similar al resto de unidades agrarias, llegando a ser representativas de aquéllas. La localización de las explotaciones agrarias y los terrenos vinculados a ellas, sean o no estratégicas, presenta una distribución geográfica bastante homogénea a lo largo de las distintas zonas en que podemos dividir el ámbito "rural" del

municipio. La combinación de ambos tipos de explotaciones en la misma zona es una característica que contribuye al desarrollo de amplias zonas verdes, con usos y aprovechamientos coincidentes, generalmente pradera, tanto para los profesionales como para aquéllos que ejercen la actividad a tiempo parcial (FIG. 1).

Así, en los montes Igeldo y Mendizorrotz, el caserío utiliza la mayor parte de las tierras situadas en la zona intermedia de la cordal formada por ambos. Por su parte, la vega de Igara/Ibaeta presenta una casi completa ocupación de las tierras por actividades agrarias, al igual que la zona de Añorga/Ángel de la Guarda. Todas ellas configuran un paisaje de campiña que se extiende a lo largo del oeste del área urbana de San Sebastián.

En la zona de Martutene, al este, podemos distinguir las tierras de la vega del Urumea, con una ocupación importante para usos hortofrutícolas de esos suelos de gran

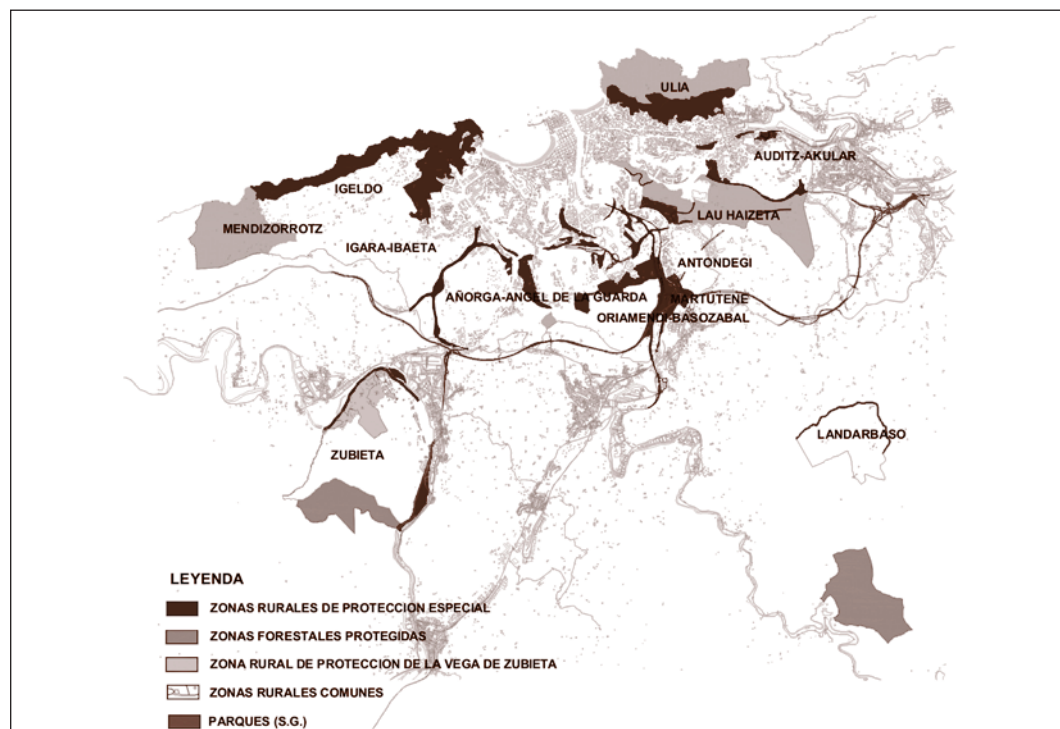


FIG. 1. Calificación actual del suelo no urbanizable en San Sebastián

¹⁷ Datos, por otro lado, que se corresponden con las explotaciones de bovino de leche de más de 2 UTA. Éstas, en términos generales, no constituyen explotaciones que posean un dominio excesivamente amplio en propiedad (14 ha) y han de

recurrir al uso de suelos arrendados o cedidos, que llegan a duplicar su heredad. Entre los aprovechamientos destaca la presencia del forestal (25%), pero es la pradera el disfrute prioritario, al que se destina alrededor del 70% del espacio utilizado (IKT, 2003).

capacidad agrológica. La zona de Antondegi y el Parque de Lau Haizeta también presentan una marcada imagen agraria. Dentro de los terrenos pertenecientes al término municipal de Donostia-San Sebastián es significativa la presencia de parcelas vinculadas a explotaciones agrarias censadas en los municipios próximos de Astigarraga y Errenteria. La zona de Auditz-Akular/Landarro presenta aún una ocupación considerable de su superficie para usos agrarios, si bien están mayormente vinculados a explotaciones censadas en otros municipios, y en regímenes de tenencia distintos al de propiedad.

Ya en el enclave de Zubieta, la zona de la vega del río Oria, en el límite con Usurbil, muestra una ocupación desigual de sus terrenos por los usos agrarios, respondiendo éstos normalmente a concepciones mixtas (a tiempo parcial, como complemento de otra actividad principal) de la explotación.

Al contrario que en todas las zonas anteriormente referidas, existe una serie de ámbitos “rurales” en donde la presencia de terrenos vinculados a explotaciones agrarias es muy reducida o prácticamente nula. Coinciden con pendientes más pronunciadas, áreas más alejadas normalmente del espacio urbano. Así, el monte Ulia carece de explotaciones agrarias, con un espacio conformado por terrenos sin ningún tipo de vinculación a unidades censadas; si bien existe cierta actividad agrícola en pequeñas zonas de huertas de carácter periurbano, en ocasiones dentro del propio ámbito del parque.

También resulta significativa la ausencia de suelos vinculados a la actividad agraria en la mayor parte de los terrenos que configuran la zona alta del enclave de Zubieta, donde ya se han posicionado propietarios de suelo, totalmente desligados de actividad agraria alguna.

Por último, la ausencia de actividad agrícola en la totalidad del monte Mendizorrotz, del enclave de Urdaburu y en la mayor parte de la mitad Oeste del de Landarbaso responde a la propiedad pública del suelo y a la orientación forestal de sus aprovechamientos.

Se configura de este modo un cinturón rural en torno al espacio urbanizado de Donostia, con un dominio del paisaje de campiña en aquellos relieves más suaves y

próximos mientras en las estribaciones costeras y en las últimas elevaciones del Pirineo, que marca el límite oriental de la ciudad, predominan usos forestales.

6. ACTIVIDAD AGRARIA, ZONAS PROTEGIDAS Y COMPENSACIONES TERRITORIALES ENTRE LAS ACTUACIONES YA INICIADAS

La incorporación del concepto de explotación estratégica a la planificación territorial es una aportación novedosa y efectiva. Responde a la situación que atraviesan actualmente muchos entornos rurales caracterizados por una progresiva desagrarización de su medio. El número de agricultores se reduce progresivamente y la actividad se concentra en unas pocas explotaciones mientras otras muchas mantienen una función residual, dirigida a mantener en uso la heredad más próxima a la vivienda. Son estas unidades agrarias profesionalizadas las que continúan aprovechando muchos de los terrenos que sus propietarios dejan de utilizar, especialmente en aquellos casos en los que se ha desarrollado un modelo productivo fundamentado en una ganadería que obtiene gran parte de los aportes energéticos que necesita de la base territorial que utiliza. Así parece ocurrir en el ejemplo de San Sebastián, donde la actividad de las unidades estratégicas se completa con la labor de pequeñas explotaciones que acaban configurando zonas rurales relativamente amplias y cercanas al centro de Donostia.

La necesidad de incorporar el concepto de explotación estratégica en los documentos de ordenación territorial va más allá de sus implicaciones positivas en la preservación y desarrollo de la agricultura en espacios próximos a la ciudad. En una concepción integral de la ciudad resulta necesaria la protección de las unidades agrarias, en cuanto que su labor activa conforma en buena medida el paisaje y la calidad ambiental de muchas zonas urbanas. El matiz rural o natural es esencial a la hora de promocionar un entorno correcto y aceptable. Es fundamental en el mantenimiento y desarrollo de ámbitos protegidos y parques urbanos, en los que se compatibilizan usos agrícolas y actividades de ocio y

esparcimiento de la población, así como en la consecución de toda una serie de corredores o pasillos verdes que conecten la ciudad con espacios naturales. En definitiva, desde un punto de vista urbanístico, la proximidad de un medio natural de calidad contribuye a aligerar la demanda urbana de lo rural y este consumo de lo rural funciona a favor de la sostenibilidad general del modelo urbano.

En una concepción global del territorio, resulta necesaria la protección de las explotaciones agrarias, en cuanto que su labor activa conforma en buena medida el paisaje y la calidad ambiental de la ciudad, perceptible con sólo levantar la vista hacia las laderas desde los fondos de valle ocupados por la ciudad. La asunción de esta filosofía por los redactores del plan general de la ciudad de Donostia lleva a proponer toda una serie de medidas dirigidas a potenciar una calidad paisajística que este medio aún conserva y que se apoya en gran medida en experiencias con resultados positivos materializadas en los años precedentes, como son:

- La creación de nuevos parques periurbanos o figuras similares, en los que resulten compatibles los usos públicos ligados al ocio y esparcimiento de la población con los usos propios de las explotaciones agrarias. Éstos amortiguan las presiones urbanísticas que sobre el suelo de esos ámbitos se ejerce desde la promoción inmobiliaria, además de contribuir al conocimiento y valoración positiva que de ese entorno se adquiere por los habitantes de la ciudad.
- La afección territorial sobre esas explotaciones, que necesariamente han de conllevar las actuaciones territoriales que responden a la estructura y modelo territorial definido para la ciudad, debe llevar acompañada la preservación de otras zonas de la ciudad que cuenten con ese tipo de explotaciones, e incluso el traslado de las explotaciones agrarias afectadas, preferiblemente hacia ámbitos con escasa presencia de este tipo de actividad, al objeto de su recuperación y revalorización, en términos de calidad.

¹⁸ Acciones similares se han planteado en otras ciudades europeas aunque, como en el caso de Nápoles, dirigidas generalmente a recuperar espacios próximos a las zonas urbanas y que presentaban claros indicios de degradación.

Para ello resulta necesario poner en marcha una decidida política de adquisición de suelo susceptible de albergar actividades agrarias en esos ámbitos, a fin de poner las tierras a disposición de aquellos caseríos o explotaciones que, afectados por actuaciones territoriales, mantengan una decidida voluntad productiva.

- Incentivar y promover el surgimiento de este tipo de explotación en aquellos ámbitos territoriales que carecen de ellas¹⁸, bien apoyándose en explotaciones ya preexistentes, bien mediante la instalación de otras nuevas.

En la apuesta por las iniciativas que plantea el Plan General ha tenido una incidencia fundamental la materialización exitosa de varios ejemplos prácticos que se han desarrollado en este sentido, el parque periurbano de Lau Haizeta y el traslado de explotaciones estratégicas afectadas por procesos de expropiación a zonas rurales, utilizando para ello permutas y compra de suelo.

6.1. Parque periurbano como herramienta a integrar en la planificación urbana

La creación del parque de Lau Haizeta tiene su origen en la presión ejercida por las asociaciones de vecinos de los barrios próximos, correspondiéndose con el área más congestionada de la comarca, la bahía de Pasaia. Solicitaban el mantenimiento del uso rural en el espacio situado al sur de la autopista Bilbao-Behobia, a la par que proponían toda una serie de actividades ocio-recreativas a consolidar en esta zona. Conecta con las estrategias territoriales llevadas a cabo en otras áreas metropolitanas, tendentes a impedir la extensión de la ciudad a modo de mancha de aceite y que se recogen a menudo en figuras como parques periurbanos, cinturones verdes, coronas concéntricas... (FIG. 2).

El Plan Especial de Ordenación del Parque Recreativo de Lau Haizeta abarca un total de 630 ha de los términos de Donostia,

Algunas de las iniciativas de la Agenda 21, según Liotti, han ido dirigidas a recuperar espacios para su uso hortícola, frutícola, forestal e incluso ganadero (Aalborg X 10, 2004).

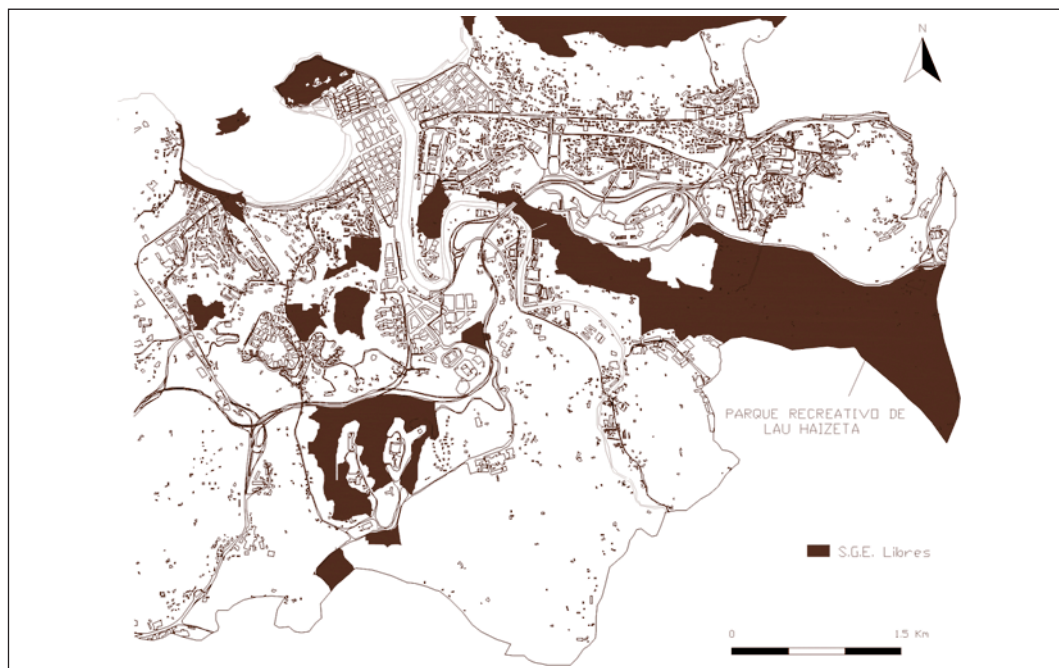


FIG. 2. El Parque Rural de Lau Haizeta. Donostia-San Sebastián

Fuente: Sistema de Información Geográfica del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco, 1997. Elaboración propia.

Errenderia y Astigarraga. Se establece en el año 1994 con el fin de planificar y ordenar el sistema general de comunicaciones, las zonas de protección, los espacios libres destinados al ocio, los equipamientos comunitarios, la edificación en Suelo No Urbanizable, los espacios naturales y el medio físico y rural del área mencionada¹⁹.

Dentro de los objetivos que el Plan Especial recoge, se menciona la necesidad de evitar la dinámica regresiva a la que se ha visto sometido este suelo de vocación rural por la intensa presión antrópica. Se insiste en satisfacer al mismo tiempo la demanda de espacios libres y calidad medioambiental de la sociedad y la obligación de mantener las actividades propias del entorno del parque, para evitar la pérdida de su carácter original.

Centrándonos en los elementos de interés que el Plan Especial tiene respecto a la actividad agroganadera, cabe destacar la diferencia existente entre la extensión de terreno que se encuentra en manos privadas de la que está sujeta a organismos públicos (88% frente al 12%). Esta peculiaridad le confiere, si cabe, un carácter especial puesto que regula un territorio dominado por explotaciones agroganaderas similar al que se desarrolla en toda la comarca²⁰.

Por otra parte, la ordenación de Lau Haizeta-San Marcos tiene la virtud de reconocer la influencia negativa del entorno urbano sobre la evolución de la actividad agroganadera del área, tanto por la ocupación física del suelo como por la

¹⁹ La configuración de parques periurbanos no es ninguna novedad en la planificación territorial española. Como recoge MULERO (1994: 180) la ley del Inventario (2/1989, CA de Andalucía) introduce la figura del Parque Periurbano, con la que se pretende "dotar de protección a aquellos espacios naturales situados en las proximidades de un núcleo urbano, hayan sido o no creados por el hombre, que sean declarados como tales con el fin de adecuar su utilización a las necesidades recreativas de las poblaciones en función de las cuales se declara".

²⁰ "Una de las características que convertiría en interesantes estos modelos de sería la extensión de los mismos a zonas donde

predomine la propiedad privada, tal y como ocurre en el Plan Especial de Lau Haizeta, pues en caso de darse lo contrario, predominio de la propiedad pública, siempre estaríamos abocados a la protección de los montes y zonas menos accesibles del territorio, tal y como ocurre con el Parque Natural de Aiako Harria, que abarca zonas en las que ni el Avance del Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bidasoa del año 1995, ni las Directrices de Ordenación Territorial prevén ninguna actuación con lo que la obligatoriedad de que los demás instrumentos de ordenación se adapten a lo expresado en el PORN de Aiako Harria no tiene ningún efecto sobre los mismos" (ALBERDI, 2004).

marginalización de la economía y los agentes agrarios, poniendo de relieve el actual peligro de desaparición definitiva de estas labores, con lo que el mantenimiento del carácter original del área y su paisaje característico se verían comprometidos.

Además de éstos, existen otros puntos de interés que pueden hacerlo atractivo como modelo de referencia a la hora de proteger zonas rurales con una doble función, como área de expansión para la sociedad y como reserva de suelo para el mantenimiento de las explotaciones agroganaderas frente al desarrollo urbano: toma en consideración el valor agrológico del suelo a la hora de clasificarlo; propone la siega y abonado, recuperación agrícola de suelos públicos degradados y también la mejora de los pastizales requeridos por la ganadería extensiva; plantea la clasificación de pastos y huertas al aire libre o en invernadero como áreas de conservación; se pretende implantar tanto la adecuación constructiva y paisajística de las infraestructuras agrarias como la de las conductas y técnicas empleadas mediante el establecimiento de políticas de información, incentivación y compensación.

El Plan Especial es básicamente un instrumento de ordenación respetuoso con la actividad agroganadera desarrollada en el entorno que abarca, puesto que considera a la misma como parte fundamental en el mantenimiento del Parque Periurbano de Lau Haizeta en condiciones atractivas para la población circundante. Por ello, su defensa y potenciación se estima casi como un «coste de mantenimiento» del parque y no como un impedimento a su implantación.

La valoración ambiental del medio rural próximo a la ciudad y su disponibilidad para la realización de actividades de esparcimiento es la opción de futuro que se les presenta a muchas zonas agrícolas para continuar con sus usos actuales. No es la capacidad agrológica el elemento que más aprecia la población y entidades públicas locales sino sus prestaciones como espacio de ocio. La valoración urbana es uno de los pocos apoyos con las que cuenta el sector agroganadero para sobrevivir²¹.

6.2. Trasladar explotaciones, una posibilidad de continuidad para el joven agricultor

Del mismo modo que se observa la necesidad de reconocer algunas de las funciones que el espacio no urbanizable, el suelo rural, realiza para el conjunto de la ciudad y que se materializa en el desarrollo de figuras de ordenación territorial que tratan de impulsar la continuidad de las funciones agrarias en espacios determinados, las demandas espaciales para usos y actividades urbanas a las que tiene que responder la ciudad también continúan y a menudo han de ser satisfechas a cuenta de reducir el espacio utilizado por las actividades agrarias.

En algunos casos son los suelos de alta capacidad agrológica y explotaciones consideradas como estratégicas las que penden de la materialización de las propuestas urbanísticas que planean sobre ellas. El reconocimiento de las funciones que éstas realizan obliga a buscar opciones que combinen compensaciones económicas y territoriales, permitiendo así continuar al frente de las actividades agrarias a aquellas explotaciones que así lo decidan y a que lo hagan dentro del término municipal.

No son habituales los ejemplos en los que se producen intervenciones que combinen por mutuo acuerdo expedientes de expropiación con compensaciones monetarias y territoriales y menos aún en ciudades de cierto peso poblacional, en las que con demasiada frecuencia priman exclusivamente los intereses urbanísticos sobre otro tipo de consideraciones. De hecho, el ejemplo que a continuación vamos a desarrollar, el del caserío Kastillun, es el único de los que tenemos constancia en las operaciones urbanísticas materializadas en el territorio vasco.

Kastillun es una explotación que combina actividades ganaderas y hortícolas. Da empleo actualmente a cuatro personas, todas ellas con relación de parentesco pero miembros de tres unidades familiares distintas. Dos de estas personas tienen la consideración de joven agricultor y desarrollan un modelo productivo fundamentado en el despacho directo en el

²¹ La valoración ambiental y sus posibilidades para la población urbana son funciones del espacio rural que a menudo

superan en importancia a las de su capacidad agrológica si bien ambas son complementarias (COOSSEN & LANGERS, 2000, p. 241).

mercado de la ciudad. La unidad agraria está clasificada como explotación estratégica.

El vigente Plan General de Ordenación Urbana de Donostia prevé nuevos desarrollos residenciales en el barrio de Alza. Concretamente, plantea la construcción de alrededor de 3.500 nuevas viviendas en el área de Auditiz-Akular. En la ejecución de esta actuación urbanística uno de los titulares que se ve directamente afectado es el caserío Kastillun, en el que la superficie total de sus terrenos (4 ha) es agregada por el referido desarrollo urbanístico. Éste es incompatible con la continuidad de una explotación de estas características.

Por otro lado, el Ayuntamiento de San Sebastián había adquirido recientemente alrededor de 5,3 ha correspondientes al caserío Galantene, situadas en frente del caserío Kastillun, al otro lado de la autopista A-8 e integrados dentro del parque rural de Lau Haizeta. Estos terrenos estaban clasificados como zona "Rural Común", en la que se autorizan los usos, actividades y edificaciones propios de las explotaciones agropecuarias y forestales, incluida la vivienda auxiliar (FIG. 3).

El interés del Ayuntamiento y de los propietarios por dar continuidad a las

funciones agrarias ha llevado a la realización de un convenio por medio del cual el ayuntamiento compra los terrenos del caserío Kastillun, excepto la vivienda y 6.000 m² próximos a ella. La valoración de estos terrenos se fija en aproximadamente 925.000 €, con un valor aproximado de 33,05 €/m², coincidente con el establecido en otras compras realizadas en ese mismo entorno, referidas a terrenos de similares características y condicionantes.

Por otro lado, se acepta indemnizar la finalización de la explotación agraria que se desarrolla en el caserío valorando los rendimientos netos anuales de dicha explotación, según los datos del centro de gestión agrario de Guipúzcoa, y con una estimación del periodo de vida de la explotación próxima a los 50 años.

Asimismo, son valorados los terrenos correspondientes al caserío Galantene en aproximadamente 200.000 €, unos 3,60 €/m² proponiéndose descontarlos de la cantidad que el ayuntamiento ha de abonar al caserío Kastillun por su actividad. Se prevé, por tanto, el abono de parte de la deuda mediante permuta, debiéndose adecuar ésta a los criterios establecidos en la legislación vigente.

La particularidad del ejemplo no estriba en la valoración de la actividad de la explotación, un hecho que comienza a ser cada vez más habitual en los expedientes de expropiación. Tampoco lo son las cifras que se abonan finalmente por el terreno, inferiores, incluyendo suelo y actividad, a las promociones de vivienda privada que se está efectuando estos años en el entorno de Donostia²². La novedad estriba en el interés del ayuntamiento por permutar suelos rurales de su propiedad por urbanos, a pesar de las diferencias económicas entre unos y otros, dirigidos a colaborar en la potenciación de un entorno rural de calidad (en este caso el Parque de Lau Haizeta) mediante su contribución a la instalación de explotaciones agrarias que ofertan continuidad y calidad ambiental y paisajística.

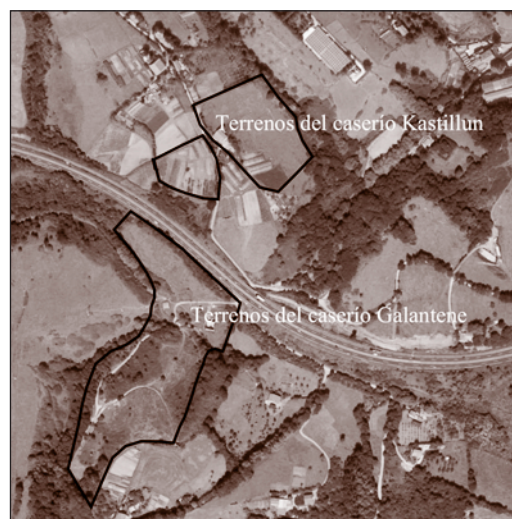


FIG. 3. Permuta de terrenos entre el ayuntamiento de San Sebastián y el caserío Kastillun

Fuente: Catastro de Rústica de la D.F.G. Año 2004.

²² La compra de suelo para promociones de vivienda privadas que se están realizando en la proximidad de San Sebastián, dirigidas a la construcción de bloques residenciales similares a los que se plantean para la zona de Auditiz-Akular, ha alcanzado a principios del año 2004 la cifra de 360 €/m².

7. EL PAISAJE DE CAMPIÑA ESTRUCTURA EL ANILLO VERDE DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

La progresiva asimilación de un concepto de ordenación territorial sostenible, su materialización en diferentes ejemplos durante el Plan vigente la anterior década y la búsqueda de mayor calidad ambiental en el diseño de la ciudad, lleva a plantear en el Plan de Ordenación Urbanística una superación de la consideración del “no urbanizable” con la que se definía preferentemente al suelo rural común, por otras figuras de ordenación que tienen la virtud de reconocer la labor que el agricultor realiza en la configuración de una ciudad de calidad²³.

Como síntesis del estudio de las distintas variables analizadas que configuran el medio físico del territorio rural del municipio de Donostia-San Sebastián, pueden destacarse una serie de zonas, lugares o ámbitos, que, por sus condicionantes, tanto ambientales y paisajísticos como agroganaderos, presentan un elevado valor e interés de cara a la ordenación urbanística y a la futura gestión rural del territorio. De todas ellas recogemos a continuación aquéllas que hacen referencia a ámbitos a calificar por sus usos y potencialidades agrarias:

— Zona de uso agrícola preferente en la ladera Norte de Igeldo.

Incluye buena parte de la ladera Norte del monte Mendizorrotz, extendiéndose desde las proximidades de Amezti hasta las inmediaciones del caserío Gorosti. En atención a su capacidad agrológica, son terrenos que poseen condiciones favorables para la explotación agrícola. Así, existen numerosos caseríos implantados en la zona (Gorosti, Habana, Arriola, Juandegi, Ondazarte, Arretxeberri, Bengoetxea, Iriarte, Irigoien, Arkaitzaga, Amuene, Ganbaretxe, Etxe Nahigarri, Marabietta, Bordaberri, Benta Berri Azpi, Villa Eulalia, etc.), algunos de los cuales presentan las características necesarias para su consideración como explotaciones estratégicas.

— La vaguada de Unanue y lomas adyacentes a Angel de la Guarda y Añorga.

Se corresponde con la vaguada y las lomas existentes en las proximidades de los caseríos Bidarte, Matxitxu, Goiko Unanue y Unanue Berri, al norte del área urbanística de Amasorrain. Forma un paisaje típico de campiña, en el que predominan las praderas en las zonas de pendiente más suave y la vegetación de ribera en los fondos de las vaguadas. Su estado de conservación es bueno debido a la presencia activa de las explotaciones agrarias que se localizan en el entorno. A su vez, se corresponde con una zona de acuífero, recurso natural a proteger, de vulnerabilidad alta, por lo que resulta necesario restringir aquellos usos susceptibles de contaminar.

— Zona de uso agrícola preferente en la vega del Urumea, en Martutene.

Es el área que presenta las mayores aptitudes agrológicas del término municipal de Donostia-San Sebastián. Presenta un paisaje eminentemente rural con una fuerte explotación de huertas intensivas e invernaderos. La presencia del río Urumea, con vegetación de aliseda en sus márgenes conforma un paisaje de alto valor.

Ajeno a ello, se trata de un área muy afectada por la previsión de ejecución de diversos proyectos de infraestructuras de comunicaciones. Dada su estratégica localización respecto de la ciudad —continuo urbano del Urumea y proximidad al centro urbano— resulta ser una zona básica para la mejora de las infraestructuras de comunicaciones, tanto a nivel municipal y comarcal, como internacional (autovía del Urumea, segundo cinturón, tren de alta velocidad) (FIG. 4).

En atención a todo ello, y dada la importancia que para el funcionamiento urbano y comarcal tienen la ejecución de las referidas infraestructuras, y su incidencia en el modelo territorial ya planteado en el Plan General, se propone compatibilizar la ejecución de las

²³ La necesidad de crear espacios verdes de calidad en la ciudad es uno de los aspectos que han sido resaltados en el encuentro de Aalborg 2004. Una de las ponencias allí defendidas,

presentada por Gormsen, llegaba a señalar la importancia que los espacios verdes de calidad tienen en el bienestar de los habitantes de la ciudad en particular y del medio humano en general.

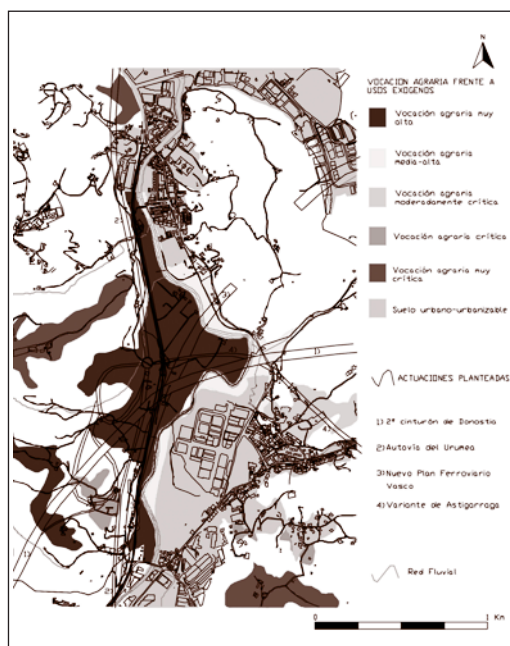


FIG. 4. Martutene (Donostia). Criterios de Preservación y Actuaciones urbanísticas planificadas. Año 2004

Fuente: Criterios de preservación del suelo arario, 1995.
Anteproyecto del 2.º Cinturón de Donostia. DFG, 2003.

infraestructuras con la preservación de aquellos espacios que, si bien de forma residual, pudieran quedar libres para usos agrarios.

Esta disyuntiva referida a un ámbito concreto, pone encima de la mesa la conveniencia de realizar una reflexión comparativa de todas las previsiones existentes y futuras que pongan en tensión el desarrollo territorial previsto y la preservación de los espacios “naturales”, a los efectos de buscar soluciones y alternativas para aquellos elementos que se eliminan, de forma que se mitigue su desaparición. En este caso concreto se apuesta por la “reubicación” de explotaciones, preferentemente en Zubieta.

— **Zona de uso agrícola preferente en Zubieta.**

Se corresponde con la zona Norte del enclave de Zubieta que presenta, juntamente con la vega de Martutene, las

mayores aptitudes agrológicas de Donostia. El hecho de que constituya una de las dos áreas más importantes del municipio respecto a la capacidad agrológica de los terrenos que la configuran, junto a la escasez de este tipo de suelos en el término municipal y en la comarca, es un elemento a valorar a la hora de plantearse el futuro urbanístico de esta zona²⁴. Su actual paisaje viene configurado por el predominio de las praderas, con aparición de ciertas zonas de huertos e invernaderos. Así mismo, las edificaciones residenciales dispersas no vinculadas a las explotaciones agrogranaderas contribuyen, dada la forma de su implantación, a configurar un paisaje de campiña rural. La ribera del río Oria se encuentra normalmente cubierta de vegetación con alisos y plátanos, que aportan un elemento característico de paisaje de fondo de valle, enriquecedor del de campiña.

Si bien en la actualidad no resulta ser una zona especialmente ocupada por explotaciones agrogranaderas importantes, en atención a su alta capacidad agrológica, han de ser estos usos los que se primen y potencien. Su valor aumenta dada la previsión de ocupación de buena parte de los suelos de la vega de Martutene para la ejecución de las infraestructuras de comunicaciones previstas en la misma. En este sentido, se apuesta por reforzar su protección, tanto en atención a la alta capacidad agrológica de sus suelos, como al constituirse en el único testigo sin alteración urbana de terrazas fluviales. En consonancia con esa idea del mantenimiento de su imagen “natural”, se propone potenciar estos suelos como ámbito de futura acogida “protegida” y potenciada desde la administración de aquellos usos primarios que resulten de obligado traslado en otras zonas del término municipal, como consecuencia del desarrollo urbano.

De las unidades resaltadas, referenciadas en la clasificación realizada por el Plan General, cabe destacar el reconocimiento de

²⁴ Así, el que el documento de Avance del Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián (2003) plantee para este ámbito determinados desarrollos urbanísticos, vuelve a hacer patente la necesidad de efectuar una valoración más global de la

problemática de disponibilidad y ocupación de los mejores suelos agrícolas para usos urbanos, con la adopción de la correspondiente decisión en el contexto de ese análisis global y comparativo de todas las previsiones de actuación en el territorio.

una unidad paisajística, el “Sector Interior Colino”, en la que predominan las formas suaves en cuanto a la topografía y de baja altitud, con numerosas vaguadas, más o menos pronunciadas, cortas y que, generalmente, cuentan con una vegetación de ribera mermada y limitada a las orillas de los arroyos existentes. Su actual imagen de “campiña”, configurada por un paisaje de mosaico, en el que predominan las praderas, acompañadas de huertas, además de pequeños bosques tanto de frondosas, ubicados generalmente en las pequeñas vaguadas, como en ocasiones de coníferas, constituye un valor en sí mismo, y debe ser protegido y potenciado.

Quizás, el valor agrícola del suelo, y la existencia de actividades o explotaciones agrarias que cultivan y mantienen en un estado “activo” los terrenos por ellas ocupados, haya sido la componente menos atendida en lo que a protección del medio rural o natural se refiere. Sin embargo, en el mantenimiento de la imagen de calidad de la ciudad, tiene una importante presencia el desarrollo de las actividades primarias que se desarrollan sobre el medio. Es innegable que en la “imagen” de ciudad que sus habitantes poseen y los visitantes adquieren, tiene un importante peso la existencia de un entorno natural o rural inmediato, cuidado y cultivado por las explotaciones agrícolas.

El plan especial parte de la consideración de los espacios rurales como recursos naturales a proteger, desarrollar e integrar en la estructura urbana de la ciudad. Para ello apuesta por el desarrollo de una red de ámbitos protegidos, dirigidos a preservar y potenciar el paisaje de campiña que rodea la ciudad. En esta labor, tomando la referencia de Lau Haizeta, se propone potenciar la figura del Parque Rural, utilizando el Plan Especial como herramienta de ordenación de estos espacios. Se persigue, ante todo, apoyar la continuidad de los usos agrarios, potenciar las oportunidades de ocio de estos espacios y restringir aquellas actividades que perjudican al desarrollo de las funciones agrarias en este entorno.

Una planificación similar presentan aquellas zonas calificadas como ámbitos de alto valor para actividades agrarias pero que bien por la necesidad de incluir en ellas infraestructuras de comunicación a materializar (caso de Martutene) o por la

necesidad de reubicar explotaciones de otros ámbitos (Zubieta) se ha considerado oportuno no incluir dentro de esta calificación y ser ordenados de un modo específico, en función del uso que se le quiera aportar.

Aunque el Plan en esta primera fase no entra a definir cuales son los caracteres que han de tener cada una de las áreas que se pretende clasificar sí recoge toda una serie de recomendaciones y objetivos que han de presidir la futura ordenación de cada uno de estos ámbitos.

Como objetivo esencial se plantea la identificación y la ordenación del referido ámbito como un espacio de gran potencialidad agraria a la vez que muy sensible frente a la presión de los usos urbanos. Para ello, se propone definir las diversas zonas agrícolas y significar las áreas de uso público del ámbito, tanto aquellas destinadas a acoger usos recreativos como aquellos territorios que se proyectan aportar desde esta iniciativa a la explotación primaria del suelo, dando respuesta a la necesidad de proteger el medio, de lograr espacios de calidad ambiental, de garantizar la continuidad de la explotación primaria del suelo y de favorecer las posibilidades de esparcimiento de la población. Los objetivos de intervención son los siguientes:

- Garantizar y regular el desarrollo de las actividades de explotación primaria del medio rural.
- Proteger los elementos de interés naturalístico, paisajístico y arquitectónico del entorno.
- Ordenar adecuadamente un área de esparcimiento para el conjunto de la población regulando una actividad que ya se produce en dicho territorio.

A tal efecto, se plantean los siguientes criterios fundamentales de intervención sobre la red de parques a crear:

- Consolidar y desarrollar un marco urbanístico que permita la potenciación de las explotaciones agropecuarias.
- Promover iniciativas públicas en orden a favorecer la implantación del sector primario, desarrollando la idea de las agroaldeas como medio de compensación territorial y de promoción de actividades hortícolas.

- Mejorar la calidad medioambiental resolviendo adecuadamente la movilidad en el ámbito y ordenando para ello una red diversificada de itinerarios jerarquizados.
- Actuar desde criterios de sostenibilidad protegiendo el paisaje y la tipología de los asentamientos del ámbito.
- Delimitar en el ámbito áreas de acogida de titularidad y uso público a donde se dirijan los usos recreativos más intensivos en la utilización del territorio.
- Impulsar y coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas en el ámbito.

Los criterios y objetivos citados constituyen la referencia básica sobre la que se sustentan las soluciones generales a adoptar en la ordenación de cada uno de los ámbitos que se pretende proteger en el Plan General, si bien éste no entra a profundizar en una primera fase en las características que la ordenación de cada uno de estos espacios ha de tener.

La propuesta que realiza, siempre genérica, incide fundamentalmente en proteger la identidad de la pieza y su paisaje y, con ello, el territorio objeto del Plan y su actividad predominante, la agropecuaria, regulando el alcance de las actividades relacionadas con el ocio urbano en el ámbito. Para ello establece una zonificación que resulta del análisis y diagnóstico del territorio realizado y de los criterios y objetivos que se formulan para el ámbito.

- *El sector primario.* Se proponer la creación de un marco urbanístico que permita la consolidación y desarrollo del sector agropecuario en el ámbito, garantizando la continuidad de las explotaciones existentes y promoviendo nuevas iniciativas protagonizadas por el sector público en la línea de las que ya se desarrollan en el área. Así, se vincula a la actividad agropecuaria el suelo del ámbito que en la actualidad cuenta con este destino y es objeto de explotaciones. Se favorece el mantenimiento del uso residencial vinculado y se regulan las posibilidades de segregación-agregación de fincas en una línea que pretende asegurar unas dimensiones de explotación mínimas que

permitan su viabilidad económica, soporte indiscutible del paisaje que se pretende preservar.

En aras a eliminar o minimizar la tensión existente entre distintos usos, que perjudican especialmente a las explotaciones agrarias, se apuesta por que en estas zonas la implantación de explotaciones tenga un carácter preferente o en todo caso compatibilizadas con zonas en las que sea posible la implantación de usos amparados en su interés social o utilidad pública.

- *Los ámbitos destinados a usos recreativos.* Por otro lado, el Plan propone definir áreas con destino al esparcimiento de uso y dominio público, preferentemente zonas altas de los cordales y que constituyen espacios libres que se vinculan directamente a la red de caminos desde la que se accede a ellos directamente. A ellos se restringe, junto con la red de caminos, el uso libre público del ámbito, ordenándose con ello una red de itinerarios de interés a la que se añaden estas áreas de estancia, esparcimiento y juego. Con ello se impide la dispersión incontrolada por el medio rural de un uso como es el ocio evitando limitando las posibilidades de colisión de éste con los usos propiamente rurales, y consolidando con ello la identidad ambiental del territorio.
- *El sistema de comunicaciones.* La intervención en el ámbito se completa con la actuación en la ordenación de una red de itinerarios públicos para dar respuesta adecuada a la movilidad.
- *Otras cuestiones.* Entre éstas se plantea la necesidad de regular los regímenes generales de edificación y uso en estos espacios, entre otros el asociado a edificaciones existentes y consolidadas y el asociado a nuevas edificaciones, dando respuesta a los problemas detectados a lo largo de estos años.

La definición de una buena parte del paisaje de campaña del término municipal como áreas a proteger y preservar viene acompañada de una ordenación específica relativa a otros recursos naturales con los que cuenta el municipio, entre otros, las zonas de protección del litoral y áreas de protección paisajísticas y ecológicas (Fig. 5).

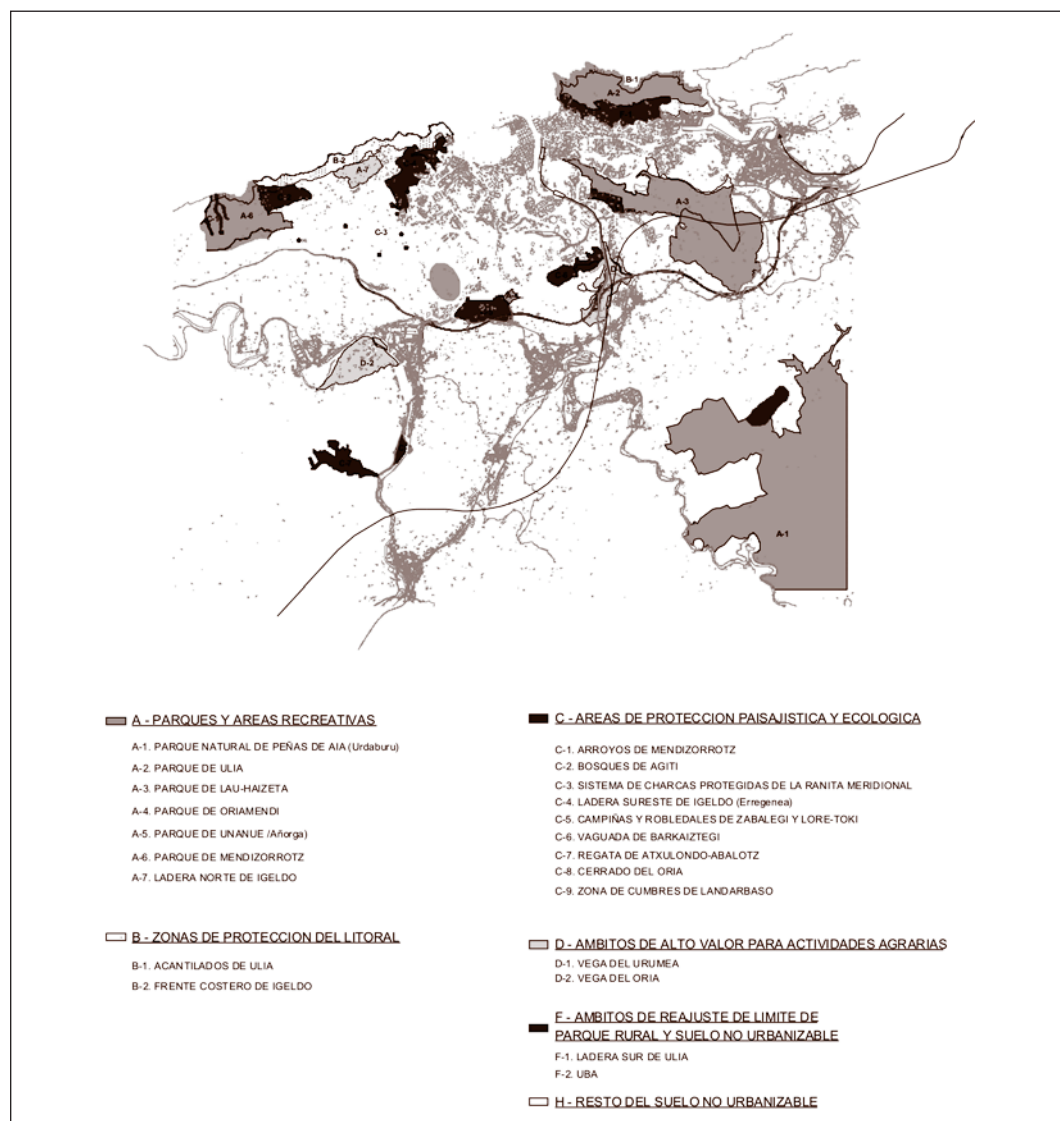


FIG. 5. Propuesta de planificación del suelo no urbanizable en el plan especial de San Sebastián. Año 2005

Al mismo tiempo, se pretende que el acceso a las zonas naturales del término sea inmediato y abierto a la mayoría de los barrios que estructuran la ciudad. Así, la red de parques y ámbitos protegidos localizados en el “ámbito natural” del término municipal presentan una buena disposición territorial (abrazando a la ciudad), de tal forma que puede afirmarse que dan servicio y dotación a la mayor parte de los barrios de la ciudad. Se apuesta por el establecimiento de toda nueva “área verde” en base a criterios

objetivos y de preexistencia de unos valores naturales, paisajísticos y medioambientales intrínsecos.

La potenciación de dichos espacios se completa con una mejor conexión con las zonas y espacios libres del ámbito urbano, a los efectos de obtención de una serie de corredores o pasillos “verdes” que posibiliten un mayor contacto y conexión de la población con dichos entornos. Para ello se propone el diseño de toda una red de itinerarios y corredores que pongan en relación las áreas y

espacios verdes urbanos y los ámbitos naturales, de tal forma que esas “islas verdes” en el interior de la ciudad formen parte del conjunto natural del municipio²⁵.

De este modo queda incorporado el espacio no urbanizable, preferentemente medio rural, a la disciplina urbanística, no como espacio en espera de su calificación, sino bajo su consideración como medio natural. Al mismo tiempo, la explotación agraria pasa a ser un recurso del medio natural, una herramienta básica en la ordenación de esta categoría.

8. HACIA UNA CIUDAD DE MAYOR CALIDAD. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las propuestas relativas al medio natural que realizan los redactores del Plan General de Donostia-San Sebastián han de ser analizadas desde una perspectiva global del planeamiento urbanístico, uno de cuyos objetivos es el de romper con el antagonismo rural-urbano. Para ello parte de la necesidad de proyectar el medio natural en la ordenación de la ciudad puesto que con ello considera que ésta mejora en calidad ambiental, paisajística y humana. El medio rural que bordea San Sebastián ofrece mucho más que suelo en espera de ser urbanizado y son estas oportunidades las que el documento quiere resaltar.

No es un planteamiento aislado ni original. Son muchas las ciudades que están poniendo en marcha iniciativas para controlar la calidad del medioambiente urbano, entre otros de los efectos negativos que la ciudad provoca en su periferia, espacio sobre el que se está produciendo progresivamente una transición desde su consideración como suelo en espera de ser urbanizado al reconocimiento de sus aportaciones a la sostenibilidad y mejora de la calidad de la urbe. En general, se produce un descubrimiento de los espacios rurales próximos a la ciudad, sobre todo por su potencial cultural y natural, valorando su atractivo y, con ello, su regeneración.

Es llamativo que el documento de análisis del medio natural u otros diagnósticos que se han efectuado en la redacción del Plan General no hagan mención expresa a estas nuevas concepciones que, al menos desde Río y Aalborg, están influyendo en la disciplina de ordenación territorial y la planificación urbanística. Aun así, es evidente que la redacción del documento muestra una interiorización de buena parte de estas concepciones.

Coincidiendo asimismo con la idea de realizar unas prospecciones más cercanas y humanas, defendidas en iniciativas como la Agenda 21, aún sin finalizar en San Sebastián, se ha confeccionado un documento fundamentado en la participación y aportación de los ciudadanos, sean urbanos o rurales. En el caso del análisis del medio natural se ha realizado una práctica abierta, sometida desde su inicio a la aportación, entre otros, de los agricultores, con el objeto de consensuar un documento por y para una gran mayoría. Es una propuesta aceptada previamente por el medio rural de Donostia, algo impensable en la planificación territorial y urbanística realizada años anteriores, en las que del medio rural se estudiaban sus posibilidades para albergar desarrollos urbanos, proyecciones realizadas sin una consulta previa a sus moradores.

Pero donde realmente el documento innova es en la importancia que da al caserío, especialmente a aquel que le van a garantizar un entorno de valles y colinas verdes a medio plazo. Gran parte de las medidas que recoge están dirigidas a la promoción de unidades estratégicas, entre otras, la reubicación de explotaciones cuando no es posible mantenerlas en su lugar de origen, la calificación de parques periurbanos en los que se compatibilicen los usos recreativos y de ocio con los usos agrarios, o la creación de explotaciones en ámbitos donde se carece de éstas. Todo ello denota una preocupación por el mantenimiento del sector agrario que pasa a estar considerado como patrimonio del paisaje y del modelo territorial de la ciudad.

²⁵ El esquema es similar al que se está proponiendo en otras ciudades. Tomando como referencia el ejemplo de Vitoria, como señala HERNÁNDEZ (2001) “el objetivo del anillo verde es convertir estos espacios en zonas protegidas, en las que se recupere esa transición natural desde lo urbano con lo rural a través de itinerarios peatonales protegidos, que además recogen una demanda social arraigada en la población vitoriana: la

costumbre del paseo diario desde el núcleo urbano hasta el medio rural”. En el caso de Friburgo (Alemania), se trata de integrar los usos agrarios en la planificación urbana, conectar la ciudad con estos espacios recurriendo a la creación de pasillos verdes y, ante todo, preservar este suelo ante las presiones urbanas, clasificándolo como rural hasta el año 2020 (SCHRÖDER-KLINGS, 2004).

La propuesta presentada, sin embargo, tiene sus defectos. En primer lugar, está necesitada de una mayor profundización en algunos temas, en gran medida por las dificultades que la puesta en marcha del documento presentado tiene que superar. Un aspecto novedoso del documento es la defensa de las explotaciones estratégicas de la ciudad, garantía del mantenimiento de un entorno de calidad, con una apuesta, en aquellos casos en que por responder a otras demandas urbanísticas, apuesta por la reubicación de explotaciones e incluso designa suelo para que ésta se materialice. Esta filosofía, compartida por todos los agentes agrarios, choca con el escepticismo de casi todos, conscientes de la dificultad que supone acceder a la compra de terrenos en otras partes de la ciudad. Aunque hay antecedentes positivos, es difícil justificar la adquisición de suelo como bien común cuando éste va a ser entregado a particulares.

Por otro lado, como síntesis del estudio de las distintas variables analizadas que configuran el medio físico del territorio rural de Donostia, se han destacado una serie de zonas que, por sus condicionantes, tanto ambientales y paisajísticos, como agroganaderos, presentan un elevado valor e interés de cara a la ordenación urbanística y a la futura gestión rural del territorio. Entre estos espacios, sin embargo, hay alguna ausencia que debería de ser justificada. Por ejemplo, el área de Igara-Murgil debería estar incluida entre los espacios naturales a proteger. Esta zona se corresponde con las laderas que se extienden desde Igeldo hacia Añorga y en la que predominan las praderas en lomas de pendientes suaves y vegetación de ribera en los fondos de las vaguadas. Existen numerosos caseríos implantados en la zona como Aristondo, Pilotegi, Otaño, Muño, Murgil, etc.; entre los que algunos presentan las características necesarias

para su calificación como explotaciones estratégicas. Su consideración como área a proteger, sin embargo, limitaría el crecimiento de la ciudad hacia el oeste y, aunque no hay propuestas presentadas para esta zona en el Plan General, se puede intuir que se pretende dejar esta área sin calificación específica, posiblemente como reserva para futuros crecimientos urbanos.

En algunos casos, asimismo, se hecha en falta una mayor profundización en las posibilidades agrológicas que cada zona del territorio presenta. Por ejemplo, otra de las acciones potenciada pretende incentivar y promover explotaciones agrarias en aquellas zonas de la ciudad que carecen de ellas (monte Ulia). En este caso también se cuenta con antecedentes positivos, como es la recuperación como pastizal del monte Landarbaso, puerta de entrada del Parque Natural de Peñas de Aia. Sin embargo, es necesario analizar las aptitudes y capacidad agrológica que tienen los suelos. A priori, no parece que sea viable la instalación de una ganadería que gestione Ulia. El suelo y la pendiente de la zona recomiendan impulsar aprovechamientos forestales.

Una última cuestión a señalar, seguramente la más espinosa, estriba en la necesidad de que los presupuestos que respecto al medio natural se recogen en el Plan General se vayan materializando y no queden, como ha ocurrido otras veces, a expensas de intereses específicos que, mediante el recurso a modificaciones puntuales, vayan recortando las proyecciones recogidas en el documento de planificación. Los próximos años mostrarán lo adecuado de una planificación que, a priori, responde a una concepción más global, sostenible y que afronta la necesidad de integrar en la planificación urbanística el paisaje rural y el urbano, el ocio y la agricultura, el mar y la montaña, características que hacen de San Sebastián una ciudad de alta calidad ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, J. C. (2004): "El parque periurbano: una herramienta contra la especulación urbana", *Documents d'Anàlisi Geogràfica* (en imprenta).
- CÓRTEZ SAMPER, C. (2002): "Los espacios rurales en el entorno de la ciudad de Alcoy", *Los espacios rurales entre el hoy y el mañana*, XI Congreso de Geografía Rural de España, Santander: 337-347.
- DE LA FUENTE (2002): "El paisaje agrario en el discurso territorial de la PAC y en la ordenación de los espacios rurales", *X Coloquio de Geografía Rural*, Universidad de Cantabria, Santander: 233-242.
- ESCUDERO ALONSO, T. (1993): "La protección del medio rural desde el urbanismo", *Sustra*, 31: 26-28.
- ETXEZARRETA, M. & J. CRUZ & M. GARCÍA MORILLA & L.

- VILADOMIU (1995): *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. (1988): "Los instrumentos de ordenación del territorio en la protección de la agricultura periurbana", *Jornadas franco-españolas sobre agricultura periurbana*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid: 413-432.
- GONZÁLEZ, M. J. & F. J. GUTIÉRREZ & M. L. DE LÁZARO (2003): *El desarrollo sostenible en la planificación urbana*, IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Zaragoza (formato CD).
- GOOSSEN, M. & F. LANGERS (2000): "Assesing quality of rural areas in the Netherlands: findinf the most important indicators for recreation", *Landscape and urban planning*, 26: 241-251.
- GORMSEN, D. (2004): "From policy to action: Green space in new and existing housing in Malmö", *Fourth European Conference for Sustainable Cities*, Aalborg, Denmark.
- HERNÁNDEZ, A. (2001): "El anillo verde de Vitoria-Gasteiz", *Ciudades para un futuro más sostenible. Evolución de las buenas prácticas españolas*: 1-9 (Internet).
- IKT (2003): "Estudio del sector agrario en el Territorio histórico de Gipuzkoa", Diputación Foral de Gipúzcoa, Donostia (inédito).
- LIOTTI, G. (2004): "The system of green areas in the city of Naples: suburban green spaces and large metropolitan parks", *Fourth European Conference for Sustainable Cities*, Aalborg, Denmark.
- MULERO MENDIGORRI, A. (1999): *Introducción al medio ambiente en España*, Ariel, Barcelona.
- (1994): "La política de Parques Naturales en Andalucía: retos de una gran expansión territorial", *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural (Comunicaciones)*, nº 7, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba: 417-423.
- NYHUUS, S. (2004): "Creating a liveable city: the value of green space development", *Fourth European Conference for Sustainable Cities*, Aalborg, Denmark.
- OÑORO, F. & A. ZABALA (dir.) (2003): *Avance del PTP del Área Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa*, Gobierno Vasco, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medioambiente, Vitoria-Gasteiz.
- ORTEGA DELGADO, M. (2001): *Las ciudades y los sistemas urbanos. Una visión transnacional*, III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Gijón: 327-340.
- PROST, B. (1994): "L'agriculture périurbaine: analyse d'une marginalité", *Bulletin de l'Association de Géographie Française*, n.º 71: 144-151.
- PUJADAS, R. & J. FONT (1998): *Ordenación y Planificación territorial*, Síntesis, Barcelona.
- SCHRÖDER-FLINGS, N. (2004): "Management of urban plannig in Freiburg. The planning procedure of the land use plan and its integrated", *Fourth European Conference for Sustainable Cities*, Aalborg, Denmark.
- TORT DONADA, J. (2000): "Acerca de la ordenación de los espacios rurales. Algunas notas teóricas", *Los espacios rurales en el cambio de siglo: incertidumbres ante los procesos de globalización y desarrollo*, X Congreso de Geografía Rural de España, Leida: 795-800.
- VERGARA, A. (dir.) (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Gobierno Vasco, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

La conectividad ecológica en la planificación y la evaluación estratégica: aplicaciones en el área metropolitana de Barcelona

Josep M. MALLARACH CARRERA
& Joan MARULL LÓPEZ

Geólogo y Ambientólogo Consultor Ambiental & Doctor en Biología por la Universidad de Barcelona.

RESUMEN: La evaluación ambiental estratégica de los planes territoriales y urbanísticos que ha entrado en vigor en 2004, se enfrenta a numerosos retos, como el de la conectividad ecológica, especialmente en zonas sometidas a rápidos procesos de fragmentación. Aquí se presenta un nuevo modelo de tipo paramétrico, desarrollado con la ayuda de SIG, que permite generar una diagnosis de la conectividad ecológica a partir de unas áreas ecológicas funcionales y un modelo computacional de distancia de costos de desplazamiento que incluye el efecto de las barreras antropogénicas. Se basa en dos índices, el de Conectividad Ecológica (con tres variantes) y el de Afectación de las Barreras. La aplicación de dicha metodología en el Área Metropolitana de Barcelona ha puesto en evidencia su gran capacidad para poder describir, con un coste razonable, la conectividad ecológica actual y su poder para predecir la que resultaría de diversos escenarios reales de planes territoriales, urbanísticos o de infraestructuras. Su agilidad para generar mapas y cálculos numéricos de los impactos asociados a distintas alternativas, la convierten en una herramienta muy útil para la evaluación estratégica de impacto ambiental.

DESCRIPTORES: Conectividad ecológica. Evaluación ambiental estratégica. Ordenación del territorio. Planificación territorial. Urbanismo. Sistemas de Información Geográfica (SIG). Barcelona.

1. INTRODUCCIÓN

Muchas áreas metropolitanas en procesos de rápido crecimiento urbanístico, se enfrentan a retos similares: congestión, contaminación, empobrecimiento de la diversidad natural, fragmentación y degradación de hábitats y paisajes, desvinculación de la naturaleza y degradación de la calidad de vida. La vertiginosa expansión de los espacios urbanos y sus infraestructuras ha ido en detrimento de la permeabilidad y conectividad de los sistemas naturales y los

paisajes que las rodean. Los espacios naturales protegidos aislados, o los ocasionales anillos verdes o vías verdes, aunque necesarios, resultan insuficientes para contener dichas presiones e impactos.

Los principios de sostenibilidad ecológica, sobretudo el principio de precaución, y el desarrollo de la ecología del paisaje, unidas a la gradual introducción de la evaluación ambiental estratégica, han ayudado a plantear redes ecológicas funcionales de paisajes naturales y rurales, donde aún es posible, para atender múltiples funciones sociales, territoriales y ambientales:

Recibido: 18.10.2004. Revisado: 05.04.2005.
e-mail: mallarach@natura.ictnet.es

Este trabajo resume la investigación desarrollada por los autores entre 2001-2004, en Barcelona Regional, una agencia pública dedicada a la planificación y la realización de proyectos en el Área Metropolitana de Barcelona.

Los autores agradecen las valiosas aportaciones de Manuela García (Universidad de Barcelona), Guillem Terradas y José M. Pérez (Geodat@), Joana Llinàs y María José Cordobilla (Barcelona Regional), sin la cuales no se hubiese podido completar el trabajo. Igualmente agradecen los comentarios realizados a un manuscrito anterior por Ferran Rodà y Joan Pino (CREAF, Universidad Autónoma de Barcelona) y Xavier Mayor (consultor ambiental).

ordenación del espacio periurbano, estructuración de los bordes urbano-industriales, reducción de los impactos de las avenidas y de la erosión fluvial, filtro de contaminantes urbanos, industriales o agrícolas, prevención de incendios forestales, necesidades recreativas, conservación de la identidad cultural, etc. (MÚGICA & *al.*, 2002; MALLARACH, 2003).

La integración de dichos principios en las políticas sectoriales urbanísticas, industriales, de transporte, agricultura o turismo, y su efectiva coordinación, son indispensables si se quieren establecer redes perdurables de espacios libres interconectados en áreas metropolitanas que a menudo ya desbordan sus límites administrativos. Por esta razón, principalmente, la conectividad ecológica se ha convertido en un objetivo estratégico mencionado en un gran número de tratados, convenios, estrategias y directivas. Merecen destacarse la Declaración de la Red Ecológica Europea (EECONET), recogida en el Tratado de la Unión Europea (1991), la Estrategia Global de Biodiversidad (1992), la Directiva Hábitat (1992), la Estrategia Paneuropea de diversidad biológica y paisajística (1995), la Estrategia de biodiversidad de la Comunidad Europea (1998) y la Estrategia para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad de España (2000).

El análisis y la modelización de la conectividad ecológica ha sido objeto ya de distintos desarrollos metodológicos, en diversos estados europeos, norteamericanos o australianos, basándose en los principios de la ecología del paisaje, entre los cuales destacan: SCHREIBER (1987), FORMAN (1990), BRANDT (1995), WIT & CRIST (1995) y BEIER & NOSS (1998). En otros casos, como en la Red Ecológica de Estonia (SEPP & *al.*, 1999) o en el Sistema de Estabilidad Territorial desarrollado en las Repúblicas Checa y Eslovaca, se combinan los principios de la ecología del paisaje con factores de planificación más pragmáticos (KUBES, 1996).

A pesar de ello, existe una falta de modelos de ecología del paisaje, especialmente de tipo cuantitativo, para evaluar de forma efectiva la conectividad o la permeabilidad ecológica a escala regional, en una forma que sea fácilmente incorporable a la ordenación del territorio y la evaluación ambiental estratégica. El trabajo

desarrollado pretende contribuir a dar respuesta a dicha cuestión (MARULL, 2003).

2. ÁMBITO DE ESTUDIO

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es una de las zonas más intensamente urbanizadas de Europa. Con una superficie de 3.200 km² y 4,2 millones de habitantes, tiene actualmente una densidad de 1.300 habitantes por km². Sin embargo, todavía mantiene un conjunto de espacios naturales de gran interés y una notable diversidad ecológica, que incluye más de 40 hábitats de interés comunitario y numerosas especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción. Según la Agencia Europea del Medio Ambiente, se trata de uno de los territorios de la Unión Europea donde se concentran más presiones e impactos sobre el medio ambiente (EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, 1999).

El Plan General Territorial de Cataluña de 1995 dio unas directrices claras para proteger los conectores ecológicos que existían entre los espacios naturales protegidos incluidos en el Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN) de 1992. No obstante, la ausencia de la incorporación de dicho criterio en la planificación territorial (el Plan Territorial Metropolitano y los planes de coordinación supramunicipal son inexistentes) explica que el planeamiento urbanístico se haya desarrollado sin considerar dicho aspecto funcional. Por esto, casi todos los espacios naturales protegidos situados en las sierras litorales, como los parques de Collserola, Serra de Marina, Corredor-Montnegre o Garraf, se están convirtiendo en islas biológicas, al tiempo que miles de espacios naturales relictos de las zonas llanas, con sus poblaciones correspondientes, quedan aislados por el crecimiento urbano disperso y la proliferación de las infraestructuras.

Según el mapa de usos del suelo del AMB más reciente, elaborado por Barcelona Regional, el conjunto de los usos urbanos y de infraestructuras ocupaba en 1997 unas 58.000 ha (18% del AMB), de las cuales 22.000 ha correspondían a urbanizaciones. Por tanto, el ritmo de transformación de los espacios naturales, lejos de disminuir, continua siendo intenso, aproximadamente

de 1.000 ha/año, por lo que las presiones e impactos ambientales derivados del actual modelo de ocupación urbana del suelo, claramente insostenible, son cada vez mayores (MARULL, 2003).

Gran parte del crecimiento urbanístico del AMB se ha apoyado en planes deficientes (desde el punto de vista ecológico, por lo menos), cuando no se ha producido al margen del planeamiento. Después de haber sido objeto de más de mil modificaciones puntuales, el antiguo Plan General Metropolitano de 1976 ha quedado completamente desvirtuado y superado. De la adición de los 164 planes urbanísticos de los municipios del AMB, resultan unas 18.500 ha más de superficie urbanizable, de modo que, si se ejecutaran los planes vigentes, la superficie urbanizada podría llegar a cubrir el 22% del AMB y afectar una superficie casi el doble de extensa. Este efecto es una consecuencia del actual modelo de ocupación del suelo, en el que predominan las consideraciones especulativas locales, muy por encima del interés común en el que se basan las valoraciones ambientales, las cuales, en la mayoría de los casos, operan en ámbitos supramunicipales.

En definitiva, las áreas urbanas, los asentamientos periurbanos y las infraestructuras que los conectan, segregan los espacios naturales del AMB en fragmentos cada vez más pequeños y desconectados los unos de los otros, creando numerosos espacios residuales que han perdido la mayor parte de sus funciones ecológicas. Las mismas redes básicas de infraestructuras de transporte y energía (viaria, ferroviaria, eléctrica de alta tensión, gaseoductos, oleoductos, servicio y saneamiento de agua) ya ocupan cerca de 20.000 ha (6% del AMB). Por otra parte, los impactos provocados por los sistemas urbano-industriales y de transportes, como la emisión de contaminantes atmosféricos, ruidos, aguas residuales, vertido de residuos, etc., afectan negativamente, de una u otra forma, la práctica totalidad de los sistemas naturales del AMB (MALLARACH, 2000).

3. MATERIAL Y MÉTODOS

En base a los postulados de la ecología del paisaje cuantitativa, se ha desarrollado una

metodología novedosa, de tipo paramétrico, sustentada en un análisis topológico de los usos del suelo, y desarrollada con la ayuda de sistemas de información geográfica. Los procesos informáticos utilizados incluyen estructura ráster o vectorial, en función de los objetivos del análisis.

La diagnosis de la conectividad ecológica se sustenta en unas áreas ecológicas funcionales, previamente definidas, junto con un modelo computacional de distancia de costos de desplazamiento, que incluye el efecto de las barreras antropogénicas, considerando el tipo de barrera, la distancia a la que se encuentra y el uso del suelo afectado. Se concreta en dos índices compuestos denominados Índice de Conectividad Ecológica (con tres variantes) e Índice de Afectación de las Barreras (MARULL & MALLARACH, 2002).

Esta metodología no requiere extensas bases de datos, sino sólo un mapa de usos de suelo de suficiente fiabilidad e información referente a elementos permeables a las barreras (puentes y túneles). El mapa de usos del suelo a escala 1:25.000 utilizado en este estudio fue producido por BARCELONA REGIONAL & INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA (2001), combinando la interpretación de ortofotografías en color e infrarrojo, tomadas en 1997-1998, con los reconocimientos de campo. La información sobre suelos urbanos e infraestructuras procede de mapas municipales a escala 1:5.000, agregados y homogeneizados a la misma escala que el mapa de usos del suelo. La fiabilidad conjunta del mapa es superior al 85%. El método ha sido concebido para su aplicación a las escalas propias del planeamiento territorial (1:25.000 a 1:50.000), con un tamaño de pixel de 25 m². Para estudios de mayor detalle se precisan métodos diferentes, apoyados en datos empíricos complementarios.

Con el propósito de evaluar el impacto del planeamiento urbanístico vigente en la conectividad ecológica del AMB se empezó por elaborar un mapa unificado de los planes urbanísticos de los 164 municipios que en ella se integran, a escala 1:5.000, del cual se derivó el mapa 1:50.000 que se utilizó en el análisis (DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES & INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA, 2000). Sin embargo, es necesario advertir

que se partió de datos en continua revisión y que, por tanto, puede haber información no actualizada para determinados municipios.

Al ser la propia metodología uno de los objetivos del presente trabajo, se ha considerado necesario describir formalmente las partes más destacadas del proceso en lenguaje matemático. Sin embargo, como las conclusiones del trabajo quieren ser eminentemente aplicadas a la planificación territorial, se entiende que puede haber dos niveles de interés diferenciados. Por ello, la formulación matemática se ha resumido para facilitar una lectura más fluida. Para una descripción más detallada del procedimiento utilizado en la obtención de los diferentes índices y subíndices de conectividad ecológica se remite al lector a MARULL & MALLARACH, 2004.

3.1. Áreas ecológicas funcionales

La definición de áreas ecológicas funcionales es un elemento básico en cualquier estudio riguroso sobre la conectividad de los sistemas naturales. Estas áreas determinan las superficies que, por sus características intrínsecas y contextuales, deben preservarse y relacionarse mediante una red de conectores que aseguren los flujos de materia, energía e información, indispensables para mantener su integridad. Por tanto, se entiende la «funcionalidad» como la capacidad de configurar superficies mínimas o áreas núcleo a conectar. Se muestran algunas experiencias

internacionales en la aplicación de este concepto (ver FIG. 1) completando las que fueron compiladas por JONGMAN (1995) y MÚGICA & *al.* (2002).

Por otra parte, la identificación de áreas ecológicas funcionales es crucial en zonas de conurbaciones urbanas, ya que su protección podría mitigar la presión urbanística que sufren dichos hábitats, sobre todo en zonas agrícolas, al reconocer su valor para la biodiversidad y el paisaje. Este aspecto es especialmente relevante en ausencia de una planificación territorial sostenible, que ocasiona inevitablemente el aislamiento ecológico y la fragmentación de los espacios naturales.

Para determinar las denominadas áreas ecológicas funcionales simples, se agrupan los usos del suelo con valor ecológico según su afinidad y, posteriormente, se realiza un análisis topológico en función de criterios de superficie mínima (50-200 ha; según tipologías) y distribución estadística de los polígonos. Dichas "superficies mínimas" se basan en una extensa revisión bibliográfica (ANDRÉN, 1994; FAHRING & MERRIAN, 1994; BENDER & *al.*, 1998; VIRGOS & *al.*, 2002) por una parte, y por otra, en la decisión de incluir al menos el 30% de sus polígonos, basada en un análisis estadístico de las dimensiones de todos los polígonos obtenidos en el área analizada.

A continuación, se efectúa un segundo análisis topológico a partir de las superficies restantes, agrupándolas en mosaicos forestales o agrarios, siguiendo los mismos criterios basados en referencias bibliográficas (FORMAN, 1990; VIRGÓS & *al.*, 2002) y distribución estadística (150 ha y 50 ha,

FIG. 1. Revisión de las dimensiones mínimas de los hábitats a conectar, consideradas en diversos planes territoriales regionales o estatales de Europa y EE.UU.

Estado - Región	Plan Territorial	Hábitat	Superficie (ha) Ancho (m)
Países Bajos	Red ecológica nacional	Bosques caducifolios Núcleos de hábitat	50-250 ha
República Checa	Sistema territorial de estabilidad ecológica	Diversos sistemas naturales	10-50 ha 40 m
Región de Vlaanderen (Bélgica)	Groene Hoofdstructuur	Áreas núcleo	50 ha
Región metropolitana de Milwaukee, Wisconsin (EUA)	Environmental ecological corridors	Áreas forestales y zonas húmedas	40-162 ha
Eslovaquia	Sistema territorial de estabilidad ecológica y paisajística	Diversos sistemas naturales	10-50 ha 20-50 m

respectivamente). Con las superficies que quedan de esta segunda operación, se realiza un tercer análisis para identificar mosaicos agroforestales aplicando, nuevamente, el criterio de 50 ha como dimensión mínima. Finalmente, las superficies que no han podido ser consideradas en ninguna de las clases de áreas ecológicas funcionales (simples o mosaicos), se clasifican como áreas ecológicas fragmentadas.

La incorporación de mosaicos como áreas ecológicas funcionales se ha considerado relevante, dada su importancia para el mantenimiento de la biodiversidad. En efecto, diversos estudios han probado que dichas zonas acogen un número mucho mayor de especies protegidas para ciertos grupos faunísticos —especialmente avifauna— que el que existe en áreas forestales cercanas que se hallan incluidas en espacios naturales protegidos (PINO & *al.*, 2000).

3.2. Índice de Afectación de las Barreras (IAB)

A partir de una clasificación ponderada de los usos del suelo que actúan como barrera a la conectividad ecológica se realiza un análisis de su afectación en el espacio, considerando los elementos permeables (túneles y puentes). El algoritmo que se propone para determinar el efecto de las barreras (zonas urbanizadas e infraestructuras, principalmente), se basa en un modelo computacional de distancia de costos de desplazamiento, que incorpora el peso de cada clase de barrera y una matriz de afectación potencial de los usos del suelo (MARULL & MALLARACH, 2002, 2004).

El modelo aplica la función Cost-Distance del programa ArcInfo (ESRI, 2000) y utiliza dos bases de datos: una superficie «origen» para cada clase barrera y una superficie de «impedancia» procedente de la matriz de afectación potencial. A partir de este proceso, se obtiene una distancia de costos y se calcula el efecto de cada clase barrera en el espacio. En base a las aportaciones de KAULE (1997) y HOOFTMAN & KUIJFHOUT (1997) se supone que el efecto de una barrera simple (Y_s), en un punto determinado, es logarítmico y decreciente a medida que aumenta la distancia a la barrera, según la expresión siguiente:

$$Y_s = b_s - ks_1 \ln [ks_2 (b_s - d'_s) + 1]$$

b_s = Peso base de cada clase de barrera,
 ks_1 = Constante 1 por clase de barrera,
 ks_2 = Constante 2 por clase de barrera,
 d'_s = Distancia de costos adaptada por clase barrera.

Las constantes ks_1 , ks_2 son necesarias para ajustar la forma de dicha función a una caída logarítmica del 30%. Por otro lado, dado que el efecto barrera debe tener valores decrecientes, el valor del costo de distancia tiene que invertirse, restando de b_s , y a continuación, los valores resultantes se tienen que truncar a 0, para evitar que aparezcan valores negativos que no tendrían razón de ser.

El efecto conjunto de las barreras Y se define como la suma de los efectos de todas las barreras en una zona determinada. Ello se debe a que la combinación de los distintos tipos de barreras ecológicas posibles (autopistas, trenes, zonas urbanas, etc.) tiene un efecto potencial muy superior al del efecto máximo de cualquier tipo de barreras individual. En otros términos, se propone una aproximación a la consideración de sus impactos acumulativos. Por tanto, el efecto barrera (Y) se define de la forma siguiente:

$$Y = \sum_{s=1}^{s=n} Y_s$$

A continuación, se propone un Índice de Afectación de las Barreras (IAB), donde la distribución de los valores obtenidos a partir de la modelización del efecto de las barreras es relativa al ámbito de estudio y ajustada a una escala ordinal decimal:

$$IAB = 10 \left(\frac{Y_i}{Y_{\max}} \right)$$

Y_i = Valor del efecto barrera para cada pixel,
 Y_{\max} = Valor máximo del efecto barrera.

3.3. Índice de Conectividad Ecológica (ICE)

Como se ha indicado anteriormente, la metodología que se propone para la

conectividad ecológica se basa en un modelo de distancia de costos de desplazamiento, el cual considera las diferentes clases de áreas ecológicas funcionales y una superficie de impedancia de los usos del suelo que incorpora una matriz de afinidad potencial y el efecto de las barreras antropogénicas (MARULL & MALLARACH, 2002, 2004).

El modelo aplica nuevamente la función Cost-Distance del programa ArcInfo y utiliza dos bases de datos: una superficie «origen» para cada clase de área ecológica funcional y una superficie de «impedancia» resultado de aplicar el efecto de las barreras (Y) sobre la matriz de afinidad potencial. De este modo se obtiene una distancia de costos adaptada por clase de área ecológica funcional (d') y, finalmente, se calcula el valor de las sumas de las distancias de costos adaptadas (x):

$$x = \sum_{r=1}^{r=n} d'_r$$

Para facilitar la interpretación y la comparación de los resultados obtenidos se decidió transformar los valores continuos de la distancia de costos a valores discretos basados en una escala decimal. Además de ello, se aplicó una escala logarítmica neperiana para enfatizar los valores elevados, dado que los valores bajos están asociados a las áreas más artificializadas, que menos interés ofrecen para la conectividad ecológica. Finalmente, la formulación del Índice de Conectividad Ecológica (ICE) adquirió la forma siguiente:

$$ICE = 10 - 9 \left(\frac{\text{Ln}[1 + (x_i - x_{\min})]}{\text{Ln}[1 + (x_{\max} - x_{\min})]} \right)^3$$

x_i = Valor de la suma de la distancia de costos adaptada por píxel,

x_{\min} = Valor mínimo de la suma de la distancia de costos adaptada,

x_{\max} = Valor máximo de la suma de la distancia de costos adaptada.

Se trata de un índice denominado de "Conectividad Ecológica Global", puesto que incorpora en el cálculo la suma de los resultados de los modelos computacionales

realizados para cada una de las clases de áreas ecológicas funcionales cartografiadas. Dado que el ICE es relativo (es decir, siempre da un valor comprendido entre 1 a 10), permite identificar las zonas con mayor valor para la conectividad ecológica, por escaso que éste sea. Sin embargo, y por el mismo principio, el índice no puede ser utilizado para efectuar comparaciones entre distintos ámbitos territoriales o series temporales. Por idéntica razón, el ICE sobrevalora los ámbitos territoriales que presentan una fragmentación ecológica alta, de forma que se consideran superficies con un valor objetivo escaso como únicas alternativas de conexión entre áreas ecológicas funcionales.

A partir de un caso particular del índice (cuando: $x_{\min} = 0$, $x_{\max} = x_i$), se obtiene un nuevo algoritmo denominado "Índice de Conectividad Ecológica Básico", ICE_b , útil para calcular la conectividad que existe entre distintas clases de áreas ecológicas funcionales segregadas.

$$ICE_b = 10 - 9 \left(\frac{\text{Ln}[1 + x_i]}{\text{Ln}[1 + x_t]} \right)^3$$

x_i = Valor de la distancia de costos por píxel,

x_t = Valor máximo teórico de la distancia de costos.

El ICE_b alcanza un valor de 1 a 10 (o cercano), y puede aportar información relevante para estudiar problemas de conectividad entre áreas ecológicas concretas o comparar ámbitos territoriales diferentes, dado que no se obtiene en función de una distribución particular de valores. Finalmente, de dicho caso particular se deriva una tercera variante, el índice denominado de "conectividad ecológica absoluta", ICE_a , que incorpora todas clases de áreas ecológicas funcionales existentes en un ámbito territorial concreto, obteniéndose mediante la suma de todos los ICE_b .

$$ICE_a = \sum_{m=1}^{m=n} \frac{ICE_b}{m}$$

m = Número de clases de áreas ecológicas funcionales consideradas.

Dicho índice alcanza unos niveles que se ajustan a un valor de conectividad ecológica que podemos considerar “objetivo”, con un rango que alcanzará valores sensiblemente inferiores a 10, en general, por lo que resulta útil para comparar ámbitos territoriales diferentes, evaluar el impacto de distintas opciones de planeamiento y, de este modo, proponer pautas que incorporen los aspectos funcionales de los ecosistemas en la planificación territorial.

3.4. Definición de áreas estratégicas para la conectividad

Una vez completados los análisis expuestos anteriormente, se dispuso de las bases de datos necesarias para poder elaborar la identificación de corredores ecológicos y enlaces paisajísticos del AMB a escala 1:25.000, mediante un estudio que se apoyó en el juicio experto. Siguiendo un proceso iterativo, se consideró la hipótesis de que todas las áreas con $ICE > 1$ tenían un nivel “suficiente” de permeabilidad ecológica. Esta decisión, ciertamente optimista, se tomó debido al elevado nivel de fragmentación ecológica que padece el AMB. Posteriormente, se diseñó una red ecológica básica para conectar todas las áreas con $ICE > 1$, utilizando cinco categorías: a) conectores ecológicos funcionales ($ICE > 1$); b) conectores ecológicos potenciales ($ICE = 1$); c) enlaces paisajísticos funcionales ($ICE > 1$); d) enlaces paisajísticos potenciales ($ICE = 1$) y e) hábitats de paso ($ICE > 1$). La última clase tiene la misión de reforzar a los conectores ecológicos que resulten particularmente débiles o vulnerables. La identificación de las cinco categorías de áreas estratégicas para la conectividad ecológica se contrastó posteriormente con trabajos recientes de ámbito regional basados en juicio experto (RUEDA, 2000; FORMAN, 2004), ver apartado 3.5.

Atendiendo a la conjunción de presiones e impactos ambientales que sufre la mayor parte del AMB, se consideró indispensable que la red ecológica mencionada tuviese redundancias e incluyera conectores y enlaces potenciales. Se consideran potenciales aquellos conectores paisajísticos que pueden ser restaurados en un futuro no muy lejano, dado el interés público y la

presión social que ya existe en dicho sentido, así como por diversos proyectos elaborados estos últimos años, algunos ya en ejecución, por ejemplo en el tramo inferior de los valles del Besòs y Llobregat.

El diseño de la red ecológica planteada con los principios de la ecología del paisaje y los resultados de la aplicación del modelo de conectividad ecológica desarrollado, combina conectores ecológicos regionales, que tienen diversos kilómetros de longitud y algunos centenares de metros de anchura, con otros conectores ecológicos de menor entidad que coinciden con la red hidrográfica, generalmente de tipo torrencial, con la finalidad de completar las conexiones hacia el máximo número posible de zonas ecológicas funcionales (ver FIG. 10).

En dicho modelo regional, los hábitats de paso (*stepping stones*), tienen formas más redondeadas, con el objetivo de reducir perturbaciones externas, y pueden tener superficies que alcanzan hasta algunos centenares de hectáreas. Finalmente, los enlaces paisajísticos están dispuestos de forma que garantizan la conectividad entre los ecosistemas de los mayores espacios naturales protegidos, teniendo en cuenta que se producen perturbaciones periódicas, como los incendios forestales. Por ello, suelen incluir diversos puntos de paso o estriberones y tener anchuras comprendidas entre 2-6 km.

3.5. Validación de la metodología

Debido a la naturaleza de gabinete del proyecto, es necesario que los resultados obtenidos sean convenientemente verificados. De hecho, en este tipo de estudios aparece de forma recurrente la necesidad de validar los resultados con muestreos de campo, básicamente debido a la poca cantidad y la resolución espacial de la información cartográfica sobre biodiversidad. Sin embargo, una de las principales dificultades de la validación a partir del trabajo de campo es el gran salto escalar que existe entre los mapas del proyecto, que tienen un rango de aplicabilidad comprendido entre 1:50.000 y 1:25.000, y la escala de observación sobre el terreno, que se podría considerar entre 1:5.000 y 1:1.000. Sería, por tanto, un error pedir a unos estudios de ámbito regional y de

carácter estratégico que fuesen más fiables que los mapas de usos del suelo o de infraestructuras de los cuales se ha derivado.

En consecuencia, se acordó realizar un análisis comparativo entre los resultados del ICE y los derivados de una selección de los trabajos más significativos en el AMB, elaborados a escalas de resolución mayor y basados en metodologías alternativas. Por congruencia con la metodología cuantitativa adoptada, el método de validación tenía que ser cuantificable y permitir el cálculo del grado de fiabilidad conseguido.

Dado que en la última década se han realizado numerosos estudios de conectividad ecológica en el AMB, con metodologías completamente distintas a la de este trabajo, normalmente apoyadas con trabajo de campo, se consideró que la forma más efectiva de valorar la fiabilidad de metodología presentada sería comparar los resultados respectivos. A tal fin, se efectuó la compilación y subsiguiente análisis de 27 estudios de conectividad ecológica elaborados en el AMB, de entre los cuales se seleccionaron cuatro. A continuación se resume el análisis comparativo realizado:

El trabajo coordinado por PINO & RODA (2000) cubre la zona comprendida entre los Parques Naturales de Montseny y Sant Llorenç del Munt-Serra de l'Obac, siendo el más ambicioso que se ha llevado a cabo en el AMB hasta la fecha. Sus análisis y diagnósticos presentan un alto grado de concordancia con nuestro método, aunque su detalle es superior, dada la escala de trabajo y los métodos utilizados, con trabajo de campo intensivo. En resumen, para el conjunto del AMB parecería que los valores que facilita el IAB son seguramente "bajos" o "mínimos", mientras que los que proporciona el ICE son, probablemente, valores "máximos".

El trabajo de MAYOR (2001) analiza la conectividad ecológica entre los parques de Collserola y Sant Llorenç del Munt-Serra de l'Obac. Los corredores ecológicos que identifica se corresponden bien con los que proponemos a partir de nuestra metodología, aunque en su caso se añaden otros corredores potenciales, que requerirían importantes trabajos de restauración.

El trabajo coordinado por RUEDA (2002) se basa en una síntesis de diferentes estudios anteriores de conectividad ecológica o biológica, realizados por siete autores distintos. Apenas un 10% de los corredores ecológicos identificados por dicho trabajo no fueron identificados en nuestra metodología. Por otra parte, nuestro método identifica más puntos y tramos vulnerables que el suyo.

El trabajo de FORMAN (2004) da una base conceptual coherente para la planificación territorial de la Gran Región Metropolitana de Barcelona y para su futuro Plan Territorial Parcial, con criterios de sostenibilidad. En él, los aspectos de conectividad ecológica son tratados con profundidad, ofreciendo una concordancia muy elevada con nuestro trabajo. Ello se debe, seguramente, a que ambos estudios comparten la mayoría de principios y de criterios, procedentes de la ecología del paisaje, que Forman explicita mientras que nuestra metodología conserva implícitos. Por otra parte, ambos trabajos comparten una gran cantidad de capas informativas temáticas, que a pesar de que las combinen y analizan de formas distintas, dan lugar a resultados muy parecidos.

En resumen, los cuatro trabajos reseñados, realizados con metodologías y escalas bien distintas, presentan una concordancia con nuestra metodología que siempre supera el 85%, y a menudo el 90% (ver FIG. 2).

FIG. 2. Análisis comparativo del grado de coincidencia entre los resultados obtenidos por la metodología propuesta y los cuatro estudios sobre conectividad ecológica más significativos que se han realizaod en el AMB

Autores	Conectores ecológicos	Enlaces paisajísticos	Grado de coincidencia
Pino & Rodà, 2000	0,75	0,90	0,80
Mayor, 2001	0,85	0,85	0,85
Rueda, 2002	0,95	0,90	0,90
Forman, 2004	0,85	0,95	0,90

La ventaja comparativa que la metodología expuesta en este trabajo tiene respecto a ellos es su menor coste, su mayor flexibilidad para analizar con agilidad los impactos asociados a distintos escenarios y una mayor capacidad para comunicar resultados, optimizando su dimensión cuantitativa y cartográfica.

4. APLICACIÓN, RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Aplicando la metodología descrita en el apartado anterior se llevó a cabo una evaluación del impacto que el conjunto de planes urbanísticos vigentes en el AMB tiene sobre la conectividad ecológica, complementada con algunas propuestas para minimizarlo.

4.1. Evaluación del impacto ecopaisajístico del planeamiento vigente

Existe una evidencia creciente de que la fragmentación de los hábitats, consecuencia

del crecimiento urbanístico diseminado, repercute en una pérdida significativa de la biodiversidad regional y global (SAUNDERS & *al.*, 1991). Dicho proceso de transformación de la topología de los espacios naturales alcanza ya, en lugares como el AMB, unas cotas próximas a un “cambio de fase” histórico en la dinámica de los ecosistemas terrestres, que ha sido considerado como uno de los principales problemas ecológicos actuales (MARGALEF, 2003).

La aplicación de la metodología definida en el apartado 3.1 ha permitido obtener en el AMB once tipos de “áreas ecológicas funcionales”, de las cuales ocho son simples y tres son mosaicos. Se observa que las áreas ecológicas funcionales sobrepasan, en general, los límites de la mayoría de los espacios naturales protegidos del AMB. Su representación cartográfica pone de manifiesto la distribución predominante de las masas forestales en las sierras mientras que las zonas agrarias ocupan básicamente los valles (ver FIG. 3).

Se ha calculado que, en el escenario actual (ver FIG. 4), las áreas ecológicas

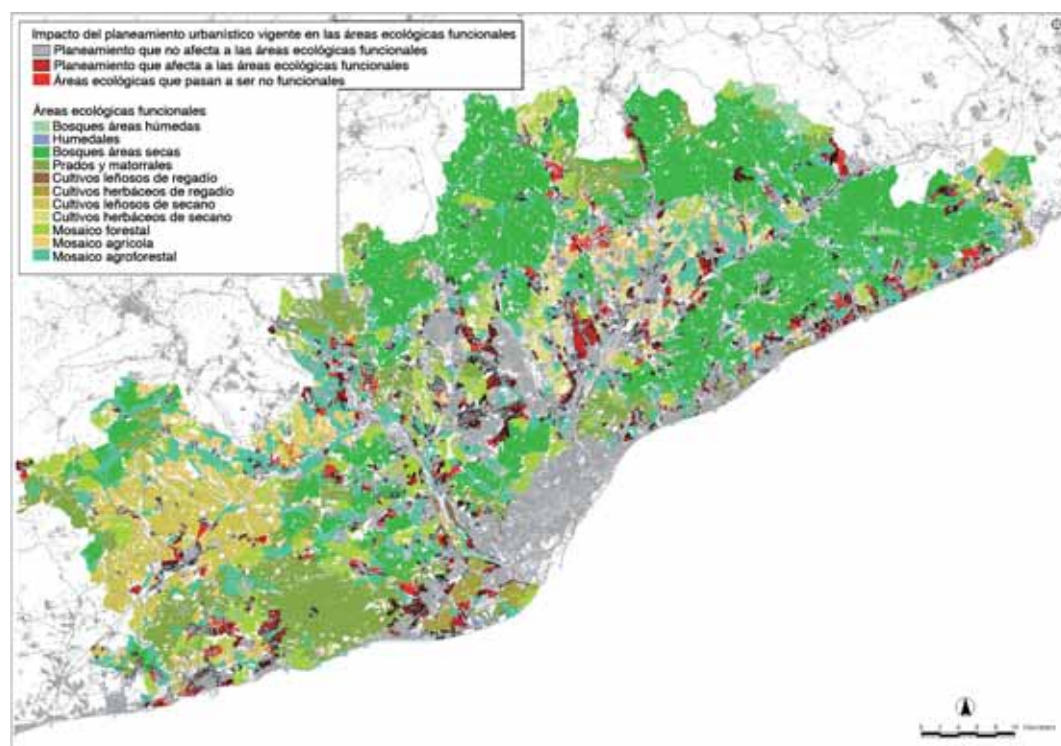
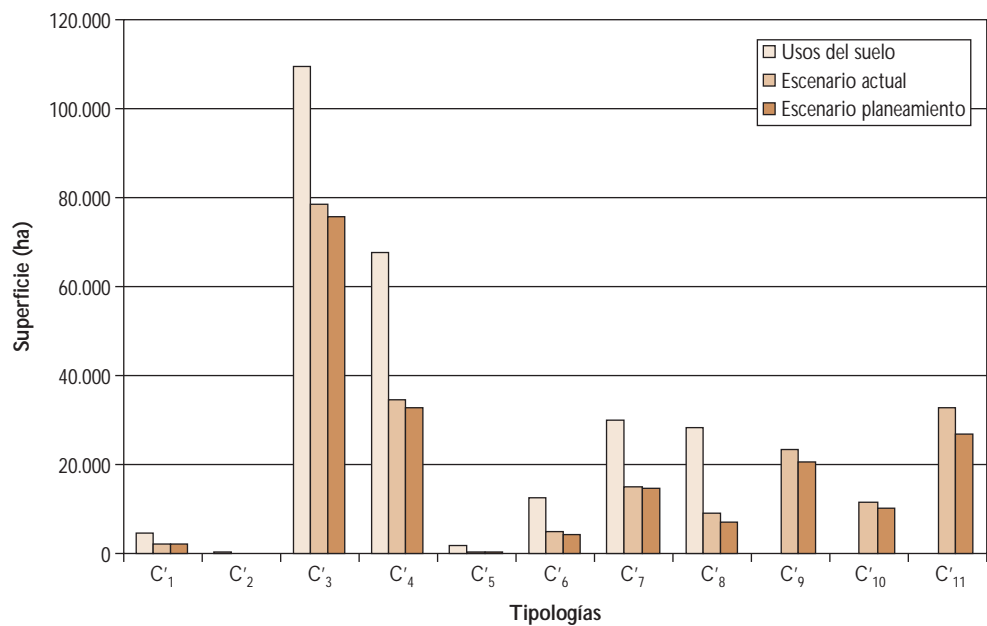


FIG. 3. Evaluación del impacto ecopaisajístico potencial consecuencia del planeamiento urbanístico vigente en el AMB

FIG. 4. Afectación del planeamiento urbanístico vigente sobre las áreas ecológicas funcionales del AMB. La tabla muestra el desglose por tipos de usos de suelo



Notación	Descripción	Usos del suelo	Áreas ecológicas funcionales	
			Escenario actual	Escenario planeamiento
C'1	Bosques áreas húmedas	4.523,46	1.941,55	1.941,38
C'2	Zonas húmedas	386,63	93,80	93,61
C'3	Bosques áreas secas	109.500,58	78.325,67	75.773,83
C'4	Matorrales y prados	67.633,55	34.369,26	32.953,13
C'5	Leñosos regadío	1.674,58	258,53	198,88
C'6	Herbáceos regadío	12.423,87	5.039,33	4.146,90
C'7	Leñosos seco	30.009,07	14.886,95	14.496,67
C'8	Herbáceos de seco	28.428,36	9.139,10	6.998,59
C'9	Mosaico forestal	0	23.250,50	20.408,26
C'10	Mosaico agrícola	0	11.494,45	10.017,68
C'11	Mosaico agroforestal	0	32.740,19	26.894,65
Total (ha)	—	254.580,10	211.539,33	193.923,58
Total (% AMB)	—	78,53	65,25	59,82

funcionales ocupan el 65,25% del AMB, un valor bastante inferior al de los espacios con valor ecológico que se desea conectar (78,53%). El 34,75% restante incluye espacios artificiales (18,13%), superficies neutras o de interés especial para la

conectividad (3,34%), así como áreas fragmentadas (13,28%). Las áreas ecológicas funcionales más extensas son los bosques secos de esclerófilas y aciculifolios (24,16%), seguidos por los mosaicos forestales y agroforestales, cuya suma supera el 20%.

Hay dos tipos de áreas ecológicas funcionales que destacan por su escasa representación: las zonas húmedas y los cultivos leñosos de regadío. Las primeras, cuya superficie cubre sólo el 0,03% del AMB, constituyen el hábitat más escaso y amenazado de la zona estudiada y uno de los que atesora mayor biodiversidad.

El escenario tendencial según el actual modelo de ocupación urbana del suelo (ver FIG. 5), muestra una reducción significativa de las áreas ecológicas funcionales (59,82 % del AMB), lo que hace prever problemas ambientales importantes si no se toman las medidas oportunas para proteger dichas superficies y garantizar la conservación de su conectividad funcional. En efecto, de acuerdo con las teorías de percolación (O'NEILL *et al*, 1992; WITH & CRIST, 1995), cuando la proporción de hábitats naturales en un territorio se reduce por debajo de, aproximadamente, el 60 %, comienzan a surgir problemas significativos para la conservación de la biodiversidad.

4.2. Evaluación del efecto de las barreras a la conectividad ecopaisajística

Se ha demostrado que el efecto ambiental que puede ocasionar el emplazamiento de áreas urbanas o de infraestructuras en el territorio sobrepasa ampliamente el de su concreta ubicación espacial. Los resultados de aplicar el Índice de Afectación de las Barreras (ICE), siguiendo la metodología descrita en el apartado 3.2, muestran cómo el 56,5% de la superficie del AMB ya sufre actualmente algún grado de afectación. Este resultado no sorprende puesto que es comparable al de otros estudios realizados en distintas regiones metropolitanas occidentales (FORMAN & ALEXANDER, 1998; TROMBULAK & *al.*, 1999; FORMAN, 2000).

La representación cartográfica (ver FIG. 5) permite observar amplias zonas distribuidas en la periferia del AMB poco afectadas por las barreras, mientras que en los sectores centrales, en cambio, el efecto

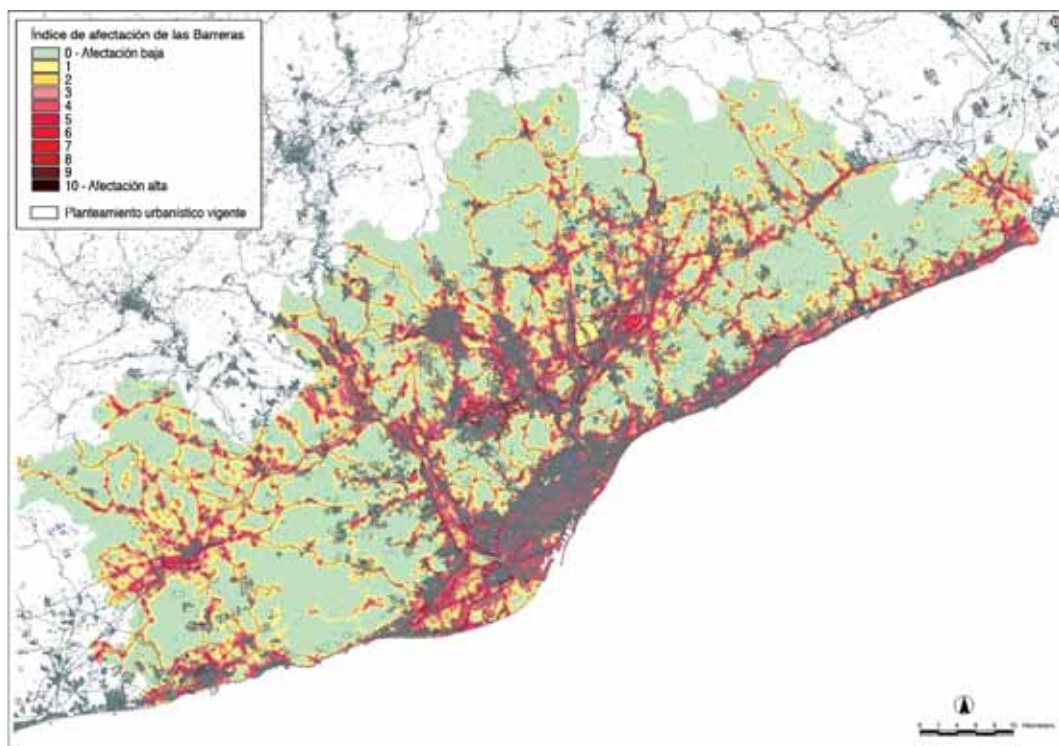


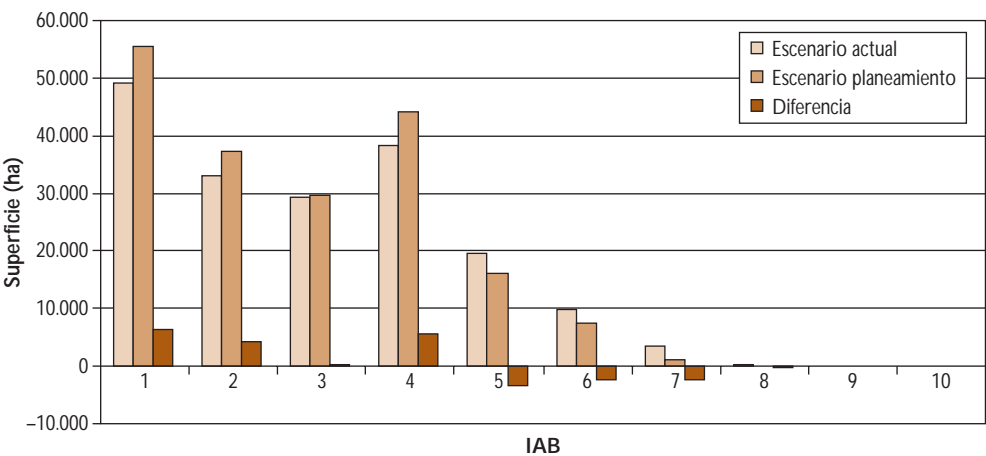
FIG. 5. Evaluación del impacto de las barreras antropogénicas incorporando el planeamiento urbanístico vigente en el AMB

de aislamiento ecológico que se produce llega a ser muy intenso, por ejemplo en gran parte de las zonas llanas del Vallès, así como en distintos espacios naturales protegidos, como el Parque de Collserola. El impacto del planeamiento urbanístico (ver FIG. 6) repercutiría, caso de ejecutarse los planes tal como fueron aprobados, en más de 8.000 ha afectadas, directa o indirectamente, por las nuevas barreras antropogénicas.

4.3. Evaluación de la conectividad ecológica del AMB

Es sabido que los espacios naturales protegidos aislados resultan insuficientes, por bien diseñados y gestionados que estén, para mantener la biodiversidad y para cumplir otras muchas funciones ecológicas y sociales importantes (FORMAN & GORDON, 1986). La aplicación del Índice de Conectividad Ecológica absoluto (ICE_a),

FIG. 6. Impacto en la conectividad ecológica del planeamiento vigente en el AMB según el Índice de Afectación de las Barreras (IAB). La tabla muestra el desglose por hectáreas asociado a cada nivel de impacto



IAB	Impacto	Escenario actual (ha)	Escenario planeamiento (ha)	Diferencia (ha)
1	Muy bajo	49.197	55.605	6.407
2		33.108	37.279	4.170
3	Bajo	29.264	29.543	279
4		38.367	44.048	5.681
5	Medio	19.621	16.215	-3.406
6		9.817	7.542	-2.275
7	Alto	3.432	1.087	-2.345
8		360	36	-323
9	Muy alto	4	0	-4
10		0	0	0
Total (ha)	—	183.170	191.355	8.185
Total (% AMB)	—	56,50	59,03	2,52

definido en el apartado 3.3, permite comparar el escenario actual con el que resultaría de llevarse a cabo el planeamiento urbanístico vigente.

Debido a que el AMB es un territorio bastante fragmentado, la mayor parte de los valores obtenidos cuando se aplica el ICE_a en el escenario actual son moderados (29,29%) o bajos (40,09%), destacando, como era de esperar, la ausencia completa de áreas con una conectividad ecológica muy alta, así como la escasa superficie que tiene conectividad ecológica alta (sólo un 0,16% del AMB), tal como muestra la FIG. 9.

A continuación se calculó el ICE_a para el escenario que configura el planeamiento urbanístico vigente y se comparó con el ICE_a aplicado a los usos del suelo actuales. La diferencia constituye una medida del impacto de los planes urbanísticos municipales en la conectividad ecológica del AMB. Se constata una pérdida global de los niveles de ICE_a en casi 90.000 ha (27,61% del AMB), que repercute gravemente sobre los sistemas naturales de la Sierra Litoral y la Sierra

Prelitoral, como se observa en la FIG. 8. Por otro lado, una evaluación funcional (ver FIG. 7) muestra una pérdida de áreas efectivas para la conectividad ecológica en más de 2.000 ha (0,75% del AMB), que afecta buena parte de los escasos conectores fluviales que todavía persisten operativos, como los que surcan la depresión del Vallès.

Disponiendo de las bases de información necesarias, el tiempo preciso para calcular dichos índices de conectividad ecológica en la situación actual y en dos escenarios, uno tendencial y otro más sostenible, con todos los análisis y cartografías asociadas, se estima en unos dos meses.

4.4. Evaluación estratégica de la conectividad ecológica en el AMB

En conjunto, las cinco clases de áreas que resultan estratégicas para la conectividad ecológica —definidas en el apartado 3.4— cubren unas 31.000 ha, lo que equivale al 9,5% del AMB (ver FIG. 10). De ellas, el 81%

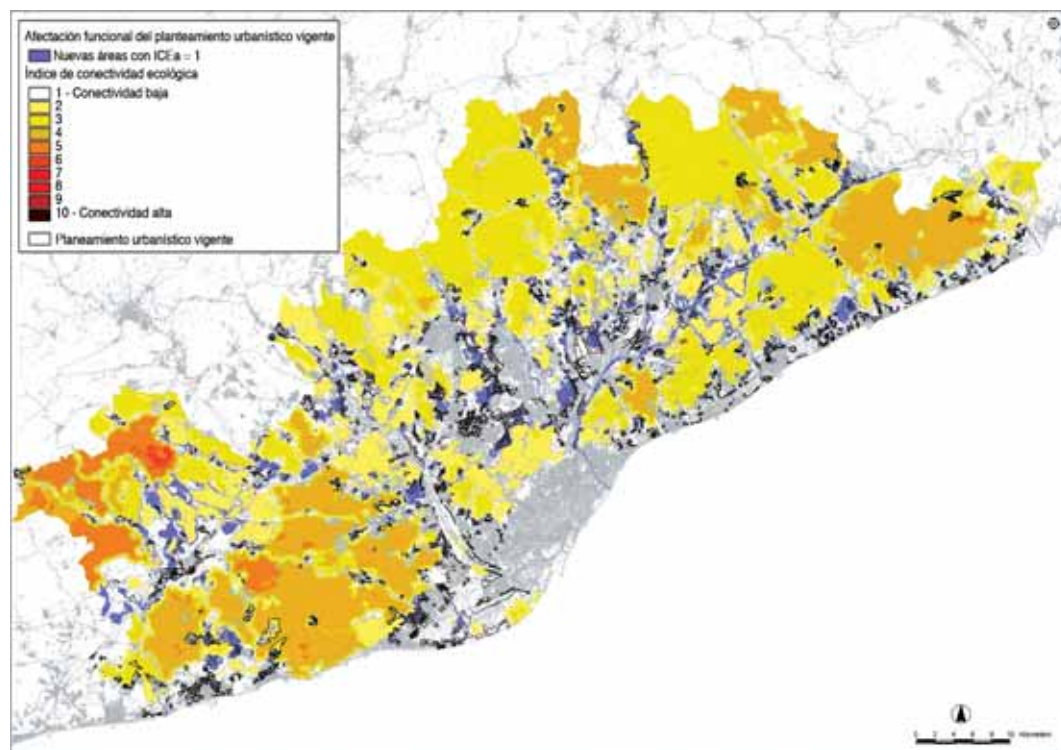


FIG. 7. Afectación funcional de la conectividad ecológica del AMB considerando el planeamiento urbanístico vigente

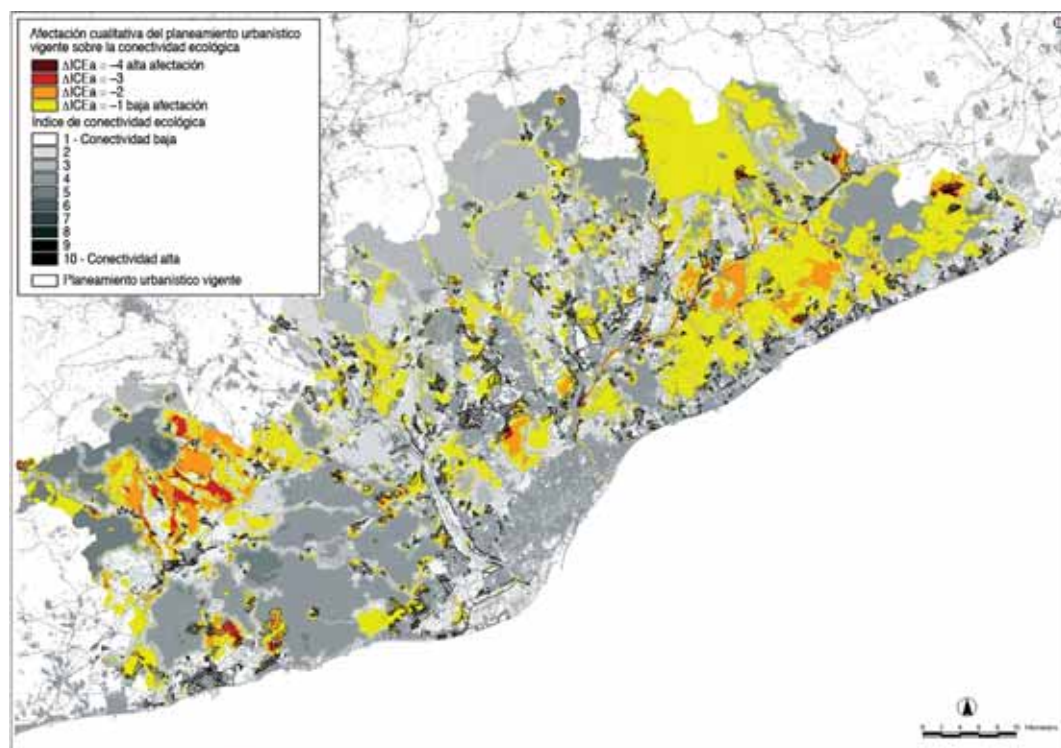


FIG. 8. Afectación cualitativa de la conectividad ecológica del AMB considerando el planeamiento urbanístico vigente

se considera que son actualmente funcionales, mientras que el 19% restante corresponde a categorías que requerirían restauración ecológica para poder ser funcionales.

El análisis realizado ha puesto en evidencia que la integración de criterios de conectividad ecológica y paisajística es débil en la mayoría de planes urbanísticos del AMB. En concreto, se han identificado 11.665 ha de zonas urbanizables que crearían impactos de diferente gravedad en la conectividad ecológica (ver FIG. 11), aunque casi el 10% de ellos (1.121 ha) corresponden a parques o zonas verdes que podrían incorporar fácilmente medidas para hacer compatible su existencia con la conservación de los aspectos funcionales de los ecosistemas adyacentes.

También han sido identificadas una gran cantidad de zonas urbanizables (6.818 ha) generalmente adyacentes a zonas urbanas preexistentes, que podrían ejecutarse con un impacto mínimo a la conectividad. En el otro extremo del espectro, se han identificado unas 2.728 ha de zonas urbanizables (14,5%

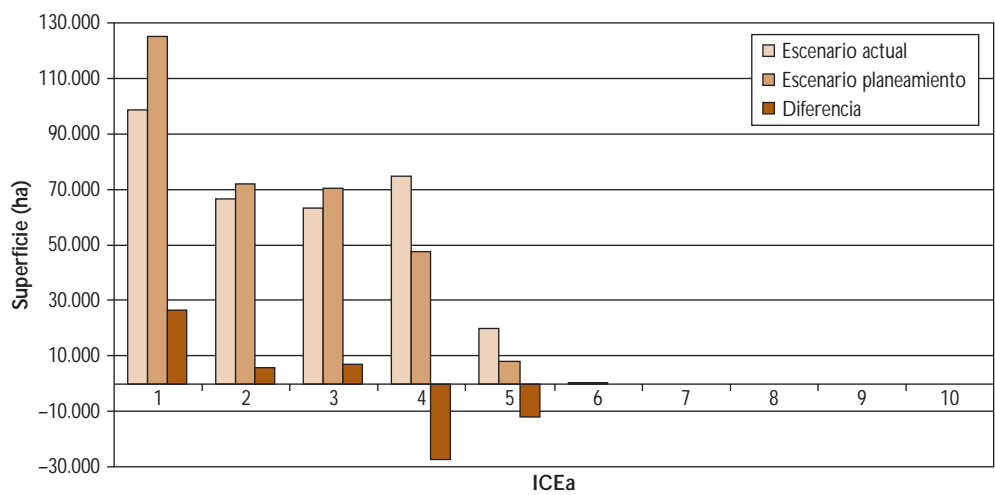
de los nuevos suelos urbanizables) que crearían un impacto crítico en la conectividad ecológica, lo que sugiere la necesidad de revisar los planes urbanísticos correspondientes, para buscar alternativas o medidas paliativas.

5. CONCLUSIONES

La metodología desarrollada para la identificación, cartografía y evaluación de la conectividad ecológica y paisajística permite, como se ha demostrado, una serie de ágiles aplicaciones en el ámbito de la planificación territorial y su correspondiente evaluación ambiental estratégica. Ha sido concebida para aplicaciones a nivel regional o comarcal, es decir, de carácter estratégico.

Tal como se ha dicho, el método se basa en los principios de la ecología del paisaje cuantitativa y gravita en una serie de índices compuestos que son meras simplificaciones de una realidad tan extraordinariamente compleja que sus múltiples interacciones

FIG. 9. Cálculo de impacto del planeamiento urbanístico vigente en el AMB según el Índice de Conectividad Ecológica (ICE). La tabla muestra el desglose por hectáreas asociado a cada nivel de impacto



ICE _a	Conectividad	Escenario actual (ha)	Escenario planeamiento (ha)	Diferencia (ha)
1	Muy bajo	98.785	125.217	26.432
2	Bajo	66.608	72.202	5.594
3		63.339	70.485	7.146
4	Medio	74.874	47.687	-27.187
5		20.074	8.134	-11.940
6	Alto	506	461	-45
7		0	0	0
8	Muy alto	0	0	0
9		0	0	0
10		0	0	0
Total (ha)	—	324.187	324.187	0
Total (% AMB)	—	100,00	100,00	0,00

resultan incluso difíciles de concebir. Por todo ello, hay que subrayar que los valores numéricos que arrojan dichos índices tienen un valor relativo, por lo que su utilidad radica, esencialmente, en que permiten comparaciones cuantitativas, apoyadas en representaciones cartográficas, que resultan de gran ayuda en el análisis y comparación de alternativas.

En efecto, el lenguaje cuantitativo y cartográfico facilita la comunicación de los

resultados de la metodología a planificadores e ingenieros, siendo muy ágil la realización de sucesivas iteraciones para comprobar los efectos que distintos planteamientos o medidas correctoras tendrían en la conectividad ecológica del área de estudio, con una utilidad clara en los procesos de participación pública.

Una de las principales ventajas de la metodología presentada es que tiene unas necesidades de bases de datos relativamente

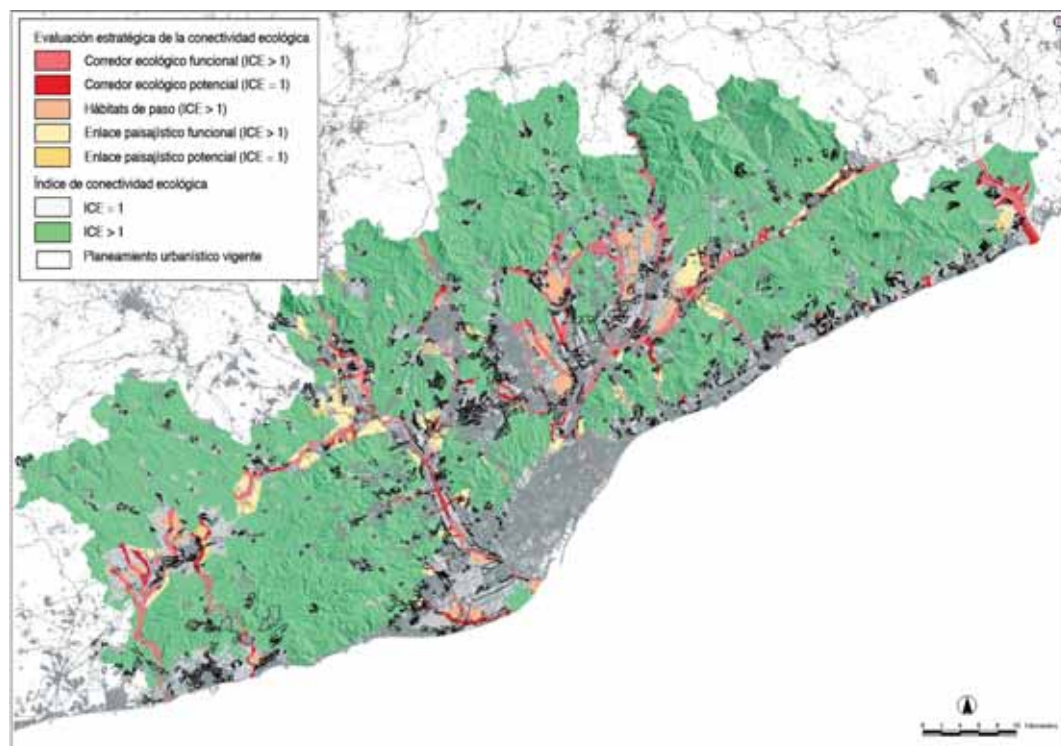


FIG. 10. Evaluación estratégica de la conectividad ecológica considerando el planeamiento urbanístico vigente en el AMB

modestas, de manera que se encuentran generalmente al alcance de los organismos de planificación. Requiere, básicamente, mapas digitales fiables y actualizados de usos del suelo y de infraestructuras, a escalas mínimas de 1:25.000.

Otra ventaja significativa es su transparencia. Las fórmulas en que se basa el modelo son explícitas, y todas sus constantes y variables se pueden ajustar a condiciones locales particulares, con la ayuda de datos empíricos, sobre procesos u flujos ecológicos, o sobre desplazamientos de especies indicadoras, en caso de que se disponga de ellos. Por dicha razón, se trata de un modelo susceptible de ser ajustado a distintas zonas, o de forma progresiva, en el mismo territorio, a medida que los parámetros fundamentales de sus componentes claves vayan siendo mejor conocidos.

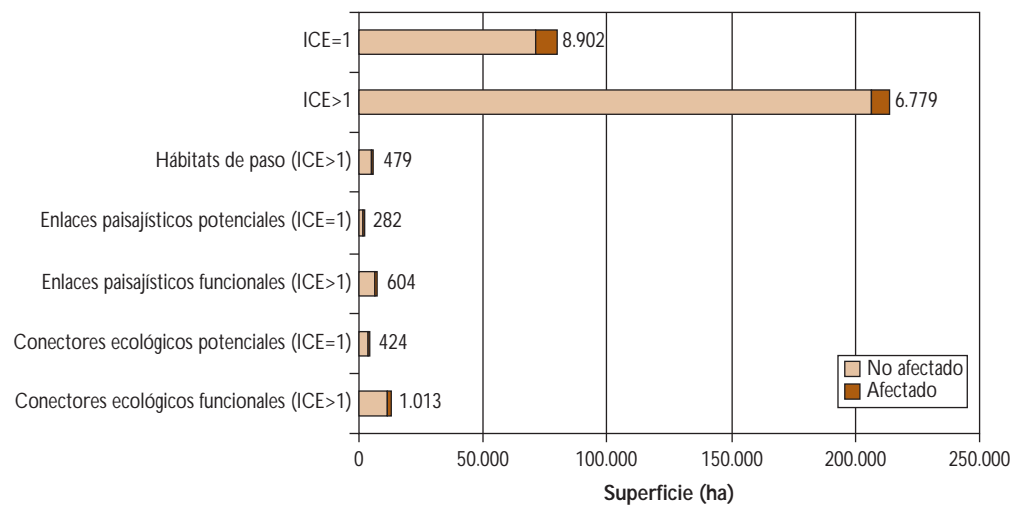
La aplicación de dicho método al AMB ha permitido elaborar el primer diagnóstico conjunto del estado de su conectividad ecológica, a una escala útil para la

planificación territorial y urbanística. Asimismo, ha permitido evaluar el impacto que sobre dicha conectividad ecológica ejerce el planeamiento urbanístico vigente y proponer medidas para minimizar los impactos críticos.

A juicio de los autores, aún falta mucho para que la integración de los criterios ecológicos en la planificación territorial, urbanística y sectorial del AMB alcance un nivel aceptable. La mayor parte de los crecimientos urbanísticos y de infraestructuras de los últimos años han seguido devorando los cada vez más escasos conectores ecológicos metropolitanos, acelerando una tendencia que avanza rápidamente en dirección opuesta a la que diversas directrices nacionales e internacionales coinciden que sería necesario adoptar.

Los autores confían, por tanto, que la metodología que han elaborado pueda incidir en la futura ordenación territorial del AMB ayudando a revertir algunas de las tendencias más negativas a que se halla

FIG. 11. Evaluación estratégica del impacto del planeamiento urbanístico vigente sobre la conectividad ecológica del AMB. La tabla muestra el desglose por categorías urbanísticas del impacto asociado a cada componente de la red ecológica funcional propuesta



Planea- miento urbanístico	Evaluación estratégica de la conectividad ecopaisajística							Áreas no estratégicas		Total planea- miento
	Conectores ecológicos funcionales (ICE > 1)	Conectores ecológicos potenciales (ICE = 1)	Enlaces paisajísticos funcionales (ICE > 1)	Enlaces paisajísticos potenciales (ICE = 1)	Hábitats de paso (ICE > 1)	Total áreas estratégicas				
						(ha)	(%)	ICE > 1	ICE = 1	
Residencial	322	72	170	47	205	816	2,63	4.753	3.340	8.910
Industrial	284	115	114	89	53	654	2,11	424	1.416	2.494
Equipamientos	118	142	95	115	43	513	1,65	8	83	605
Transporte	11	6	1	2	3	23	0,07	293	1.907	2.223
Terciario	22	23	50	1	56	152	0,49	1.219	1.671	3.042
Parques	257	66	174	28	119	644	2,08	81	485	1.210
Afectado	1.013	424	604	282	479	2.802	9,04	6.779	8.902	—
No afectado	11.710	3.658	6.206	1.625	4.985	28.184	90,96	206.557	70.961	—
Total (ha)	12.724	4.082	6.810	1.907	5.464	30.986	100,00	213.336	79.863	18.483

sometida actualmente, y creando un marco más sostenible, a través del establecimiento de una red ecológica funcional de espacios naturales protegidos y corredores ecológicos, como la que propone el modelo de la red ecológica europea EECNET (BENNET, 1991).

Por otra parte, los autores creen que, con algunos ajustes menores, esta metodología puede ser válida para cualquier ámbito territorial similar. No obstante, para escalas

más detalladas, como la de la planificación urbanística municipal o la del diseño de parques o espacios protegidos, será preciso complementarla con métodos empíricos, de tipo experto, usando datos de dinámica ecológica local y hábitats, así como corredores y barreras para especies clave (CLEVINGER & al., 2002).

Finalmente, cabe mencionar que de forma paralela a los trabajos de generación del ICE, los autores, en colaboración con otros

científicos, han abierto otras líneas de investigación en el campo de los índices ecológicos. Se trata de disponer de nuevos índices que actuarían de forma complementaria en la evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial.

Estos índices abordan la vulnerabilidad de la matriz territorial (IVT) y el valor del patrimonio natural (IVPN). Juntamente con el ICE, pueden acabar confluyendo en un índice de aptitud territorial (IAT), de carácter integrador (MARULL, 2005).

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉN, H. (1994): "Effects of habitat fragmentation on birds and mammals in landscapes with different proportions of suitable habitat: a review", *Oikos*, 71: 355-366.
- BARCELONA REGIONAL & INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA (2001): *Mapa d'usos del sòl de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, 1:25000-scale. No publicado.
- BEIER, P. & R. F. NOSS (1998): "Do Habitat Corridors Provide Connectivity?", *Conservation Biology*, 12 (6): 1241-1252.
- BENDER, D. J. & T. A. CONTRERAS & L. FAHRING (1998): "Habitat loss and population decline: a meta-analysis of the patch size effect", *Ecology*, 79: 517-533.
- BENNET, G. (1991): *EECONET: Towards a European Ecological Network*, Institute for European Environmental Policy. Arnhem, The Netherlands.
- BRANDT, J. (1995): "Ecological networks in Danish planning", *Landschap*, 12 (3): 63-76.
- CLEVINGER, A. P. & J. WIERZCHOWSKI & B. CHRUCZ & K. GUNSON (2002): "GIS Generated Expert Based Models for Identifying Wildlife Habitat Linkages and Planning Mitigation Passages", *Conservation Biology*, 16 (2): 503-514.
- ESRI (2000): *Arc/Info User's Guide*.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (1999): *Environment in the European Union at the turn of the century*, Environmental assessment report, 2. EEA, Copenhagen, Denmark.
- FAHRING, L. & G. MERRIAM (1994): "Conservation of fragmented populations", *Conservation Biology*, 8: 50-59.
- FORMAN, R. T. T. (1990): "Ecologically sustainable landscapes: the role of spatial configuration". In: FORMAN, R. T. T. & ZONNEVELD, I. S. (eds.) *Changing Landscapes, an ecological perspective*, Springer-Verlag.
- (2000): "Estimate of the Area Affected Ecologically by the Road System in the United States", *Conservation Biology*, 14 (1): 31-35.
- (2004): *Mosaico territorial para la region de Barcelona*. Barcelona Regional, Editorial Gustavo Gili, 150 pp.
- & M. GORDON (1986): *Landscape Ecology*, New York, John Wiley & Sons.
- FORMAN, R. T. T. & L. E. ALEXANDER (1998): "Roads and their major ecological effects", *Annual Review of Ecology and Systematics*, 29:207-231.
- JONGMAN, R. H. G. (1995): "Nature conservation planning in Europe: developing ecological networks", *Landscape and Urban Planning* 32: 169-183.
- HOOFTMAN, M. & H. KUIJFHOUT (1997): "Route N348 – Phase I, landscape Plan". In: CANTERS (ed.), *Habitat Fragmentation & Infrastructure. Proceedings of the International Conference on Habitat Fragmentation, Infrastructures and the Roles of Ecological Engineering*, 17-21. Sept. 1995. Maastricht and The Hague, The Netherlands.
- KAULE, G. (1997): "Principles for Mitigation of habitat Fragmentation". In: CANTERS (ed.), *Habitat Fragmentation & Infrastructure. Proceedings of the International Conference on Habitat Fragmentation, Infrastructures and the Roles of Ecological Engineering*, 17-21. Sept. 1995. Maastricht and The Hague, The Netherlands.
- KUBES, J. (1996): "Biocentres and corridors in a cultural landscape. A critical assessment of the territorial system of ecological stability", *Landscape and Urban Planning*, 35: 231-240.
- MALLARACH, J. M. (1999): *Criteris i mètodes d'avaluació del patrimoni natural*, Quaderns del Departament de Medi Ambient, 2. Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient. Barcelona.
- (2000): "Importància dels connectors ecològics a l'àmbit metropolità de Barcelona", *Notes: Les ciutats emergents*, 14: 41-56. Centre d'Estudis Molletans, Mollet del Vallès.
- MARGALEF, R. (2003): *Acceptació de la medalla d'or de la Generalitat (7.10.2003)*, Generalitat de Catalunya.
- MARULL, J. (2003): "La vulnerabilidad del territorio en la región metropolitana de Barcelona. Parámetros e instrumentos de análisis". In: FOLCH, R. (ed.) (2003), *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*, Diputació de Barcelona. 141-158.
- (2005): "Metodologies paramètriques para la evaluación ambiental estratégica", *Ecosistemas*, 14 (2). In press.
- & J. M. MALLARACH (2002): "La conectividad ecológica en el Área Metropolitana de Barcelona", *Ecosistemas*, 11 (2). <http://www.aet.org/ecosistemas/022/investigacion6.htm>.
- (2004): "A new GIS methodology for assessing and predicting landscape and ecological connectivity: Applications to the Metropolitan Area of Barcelona (Catalonia, Spain)", *Landscape and Urban Planning*, 71 (2-4): 243-262.

- MAYOR, X. (2001): *Anàlisi i categorització dels elements fragmentadors del teixit urbà i dels eixos viaris sobre la connectivitat ecològica*, Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya. Informe inédito.
- MÚGICA, M. & J. V. DE LUCIO & C. MARTÍNEZ & P. SASTRE & J. A. ATAURI-MEZQUIDA & C. MONTES (2002): *Territorial integration of natural protected areas and ecological connectivity within Mediterranean landscapes*, Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 124 p.
- O'NEIL, R. V. & R. H. GARDNER, & M. G. TURNER (1992): "A hierarchical neutral model for landscape analysis", *Landscape Ecology*, 7 (1): 55-61.
- PINO, J. & F. RODÀ (dir.) (2000): *Elements de diagnosi i propostes per a l'avanç de pla de la connexió Sant Llorenç del Munt-Montseny*, Diputació de Barcelona. Informe inédito.
- & J. RIBAS & X. PONS (2000): "Landscape structure and bird species richness: Implications for conservation in rural areas between natural parks", *Landscape and Urban Planning*, 49: 35-48.
- RUEDA, S. (2002): *Barcelona, ciutat mediterrània, compacta i complexa. Una visió del futur més sostenible*, Ajuntament de Barcelona.
- SAUNDERS, D. & R. J. HOBBS & C. R. MARGULES (1991): "Biological consequences of ecosystem fragmentation: a review", *Conservation Biology*, 5: 18-32.
- SEPP, K. & H. PALANG & Ü. MANDER & A. KAASIK (1999): "Prospects for nature and landscape protection in Estonia", *Landscape and Urban Planning*, 46: 161-167.
- SCHREIBER, K.-F. (ed.) (1987): "Connectivity in Landscape Ecology", *Proceedings of the 2nd International Seminar of the International Association for Landscape Ecology*, Münstersche Geographische Arbeiten, Paderborn.
- TROMBULAK, S. C. & C. A. FRISSELL (1999): "Review of Ecological Effects of Roads on Terrestrial and Aquatic Communities", *Conservation Biology*, 14 (1): 18-30.
- VIRGÓS, E. & J. L. TELLERÍA & T. SANTOS (2002): "A comparison on the response to forest fragmentation by medium-sized Iberian carnivores in central Spain", *Biodiversity and Conservation*, 11: 1063-1079.
- WITH, K. A. & T. O. CRIST (1995): "Critical thresholds in species response to landscape structure", *Ecology*, 76 (8): 2446-2459.

Novedad
Ministerio de Vivienda

ATLAS ESTADÍSTICO DE LAS ÁREAS
URBANAS EN ESPAÑA 2004

Delimitación y caracterización sociodemográfica de las
áreas urbanas en España



Imprescindible para geógrafos, estadísticos, urbanistas, sociólogos, etc. y todo estudioso que desee conocer la evolución y tipología de la estructura territorial cambiante de nuestros ámbitos urbanos y el detalle de su población, vivienda, estructura familiar y planeamiento

82 Grandes Áreas Urbanas y
269 Pequeñas Áreas Urbanas

Un total de 1.012 municipios, constituyen el mapa urbano español, descrito a través de más de 60 tablas, 600 gráficos y más de 100 mapas en 227 páginas a color

Formato: 29,5 cm x 34 cm

Pedidos: Librería del B.O.E.. C/Trafalgar, 27 Madrid.
Tfnº: 902365303, Fax: 915382122; e-mail: tienda@boe.es
P.V.P.: 57€ (I.V.A. incluido)
I.S.B.N.: 84-96387-06-2

Sostenibilidad en el urbanismo: una propuesta

Manuel CALVO SALAZAR

Biólogo y Consultor ambiental.

RESUMEN: La emergencia del concepto de sostenibilidad supone un nuevo paradigma de desarrollo, cuya idea básica consiste en la existencia de límites físicos permanente que confina dicho desarrollo. Debemos aprender a aplicar este concepto, emergencia típica del pensamiento global, a la actuación local. Así pues, poseer ideas claras del significado de la sostenibilidad es un factor clave en su aplicación práctica. Las posibilidades de intervención en los sistemas urbanos adquieren, por tanto, una importancia decisiva en este sentido, pues es en las ciudades donde se producen la mayoría de los consumos de recursos naturales y donde se producen gran parte de los residuos. Obviamente, el urbanismo constituye uno de los principales campos de actuación e intervención para diseñar y hacer ciudades más sostenibles.

En el presente trabajo, se realiza una propuesta básica sobre la aplicación de la sostenibilidad, entendida en su concepción fuerte, es decir, como reducción de la huella ecológica de los sistemas, a un caso concreto de planeamiento urbanístico. Esa posibilidad surgió a través del proyecto europeo ENPLAN, dedicado al desarrollo de metodologías de evaluación ambiental estratégica a distintos tipos de planificación.

DESCRIPTORES: Sostenibilidad. Urbanismo. Evaluación. Planeamiento. Desarrollo sostenible.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el año 1992 (celebración de la Cumbre de Río) quedó oficialmente constituida una idea que venía fraguándose desde los años sesenta (treinta años antes). Desde esta década, la publicación de ciertos trabajos, así como el éxito de su proyección mediática —*La Primavera silenciosa*, de Rachel CARLSON y *Los Límites del Crecimiento*, del MIT— había permitido que en la agenda de las agencias internacionales vinculadas a la Naciones Unidas comenzara a alojarse una cierta preocupación por los efectos que ciertas opciones de desarrollo estaban teniendo sobre el medio ambiente.

Como digo, la Conferencia de Río sirvió como ningún otro evento anterior para lanzar al mundo las evidencias científicas que

demonstraban la gravedad de estos efectos y las causas que estaban produciéndolos.

Además, se alumbraron algunas soluciones que se proponían canalizadas todas bajo el concepto de “desarrollo sostenible” y una herramienta de acción política denominada “agenda 21”.

Pese a los no pocos problemas actuales de interpretación, parece claro que la conferencia sirvió como pistoletazo de salida para que las sociedades y los Estados empezaran a tomarse en serio la amenaza que supone que sus economías afecten tan gravemente a los equilibrios biofísicos de los que esas mismas economías dependen; así como de los retos que esa situación plantea para las posibilidades de realización vital que les corresponde a las futuras generaciones.

La conferencia de Johannesburgo, celebrada diez años después (2002), no ha ofrecido, en mi opinión, resultados similares en importancia dado que su objetivo principal, no conseguido, era poder llegar a

Recibido: 11.01.2005.
e-mail: manuel.calvo@auna.com

compromisos de acción concretos, con metas concretas y con fechas límite para su consecución.

No obstante, uno de los principales objetivos de la Conferencia de Río, además del diseño de programas concretos, era que la idea de sostenibilidad fuera impregnando todos los sectores en los que la actividad humana tiene lugar, llegando así a soluciones parciales allá donde éstas fueran aplicadas.

Esa es la tarea más urgente a la que hemos de enfrentarnos, es decir, tras un fructífero período de formulación teórica, ya es posible trasladar la idea, la ética y la dinámica de la sostenibilidad a estos sectores. Es evidente que en algunos de ellos el camino empezó a recorrerse hace tiempo, pero en otros, con gran responsabilidad en las disfunciones ecosistémicas de los sistemas socioeconómicos, queda aún mucho por hacer.

Con ese ánimo, el presente artículo propone un modo de integración de la sostenibilidad ambiental en las habituales prácticas urbanísticas, dado que el urbanismo en España supone hoy una causa de degradación ambiental evidente. Además, el artículo es una síntesis de un trabajo más amplio realizado al albor del proyecto europeo ENPLAN, acogido a la iniciativa INTERREG IIIc, en el que se pretendía desarrollar una metodología común para el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica recogido en la Directiva CE/42/2001. Nuestra labor en dicho proyecto fue llevar a cabo una “experimentación” de dichas metodologías a un caso real de planeamiento urbanístico.

Desde el momento en que el criterio científico y técnico del equipo ENPLAN fue la integración entre la idea de sostenibilidad y el propio proceso de planificación, el principal objetivo de evaluación ambiental estratégica de planes y programas era verificar:

- que esa integración se producía,
- de qué modo se realizaba,
- qué herramientas de evaluación y seguimiento se utilizaban.

Así pues, nuestro caso de experimentación se propuso trabajar con la información que brindaba un caso real de planeamiento (el municipio cordobés de Palma del Río) y proponer soluciones urbanísticas, iguales o alternativas a las ya adoptadas en sus

documentos de planeamiento, en el caso en que la sostenibilidad ambiental hubiera sido una de sus ideas y conceptos rectores (a lo cual obliga la Directiva antes citada).

2. URBANISMO Y SOSTENIBILIDAD: UNA RELACIÓN COMPROMETIDA

La amplitud del concepto de sostenibilidad ambiental que desde el principio adoptamos, nos obligaba a analizar esta relación detenidamente.

A nadie se le escapa ya que el urbanismo español se ha convertido en uno de los mayores focos de problemas ambientales. Pero al utilizar la palabra “foco” proponíamos conscientemente una aproximación mucho más crítica y, si se quiere, radical desde el momento en que consideramos que la principal fuente de problemas ambientales del urbanismo se producía en la concepción del modelo urbanístico en sí. Ello provoca que deban cuestionarse, no solamente a los elementos técnicos que sirven al urbanismo actual como técnica de diseñar y hacer ciudad, sino también a los elementos políticos y, sobre todo, decisorios, que empujan a la política urbanística a comportarse de una cierta manera.

Así, ya no podíamos únicamente analizar el impacto directo de ocupación y sellado de suelo que se produce por el proceso de urbanización causado por el crecimiento de la ciudad o los elementos que causan disfunciones puntuales en la habitabilidad urbana, es decir, lo que nosotros denominamos como impacto ambiental directo, sino que también debíamos analizar los “impactos indirectos” que unas determinadas opciones urbanísticas iban a provocar.

El concepto de “impacto indirecto” no es fácil de explicar, y menos de utilizar. En suma supone trascender la idea habitual de impacto como producto de una causa que provoca un determinado efecto, sino que, más bien, ha de analizar el papel del urbanismo, o de un elenco de opciones urbanísticas, con respecto al protagonismo que éstas poseen como componentes estructurales de un determinado sistema (la ciudad), al que nosotros nos referíamos a conciencia como “sistema urbano”, con respecto a su relación con los sistemas físicos de soporte. En suma,

se trató desde el principio de ampliar las escalas espaciales y temporales del análisis incluyendo los impactos globales o la contribución de ese sistema urbano a la sostenibilidad general.

Y lo hacíamos así porque parte de nuestro convencimiento de partida era que la sostenibilidad urbana ha de alcanzarse si la ciudad se aproxima, como opción metodológica, desde una perspectiva sistémica. El urbanismo ha de contribuir desde lo estructural, en coordinación e integración con otras formas de intervención urbana, a afianzar y aplicar la idea de “ecosistema” al sistema urbano, para conseguir que ese sistema funcione de forma acompasada y bajo las mismas premisas a como lo hacen los sistemas naturales de soporte, o ecosistemas, siguiendo para ello los mismos criterios sistémicos.

Nos era también evidente que la admisión de esta idea supone un enfrentamiento frontal con la tendencia cómodamente alojada en el proceso urbanístico actual, pero algunos destellos de luz al final del túnel nos empujaron a intentarlo.

3. ALGUNOS DESTELLOS

La Directiva de evaluación de planes y programas supone un adelanto sustancial en la orientación de las evaluaciones ambientales al uso, dedicadas en su gran mayoría al análisis del impacto directo y a la proposición de medidas correctoras. La introducción del concepto de desarrollo sostenible como su principio rector y la profundización en los procesos de participación ciudadana o de consultas posibilitan esta conclusión. En el proyecto ENPLAN el contenido de esta Directiva supuso un punto de partida que se trató como un compromiso de “mínimos”. La propuesta técnica como producto de ENPLAN realiza un camino aún más lejano y resulta más ambiciosa que el estricto procedimiento propuesto en la Directiva.

Por otra parte, la orientación de la política de medio ambiente urbano en la UE está cambiando significativamente. A partir de la elaboración del Libro Verde del Medio Ambiente Urbano, la tendencia es a trascender la preocupación local por los efectos de la contaminación urbana o la

escasez de zonas verdes para considerar el análisis y la intervención de los factores que contribuyen a la sostenibilidad urbana. La reciente redacción de la comunicación de la Comisión al Consejo Europeo COM(2004)60 —hacia una estrategia temática sobre medio ambiente urbano en Europa— remarca este interés y cuestiona las tendencias urbanas como consecuencia de la adopción de modelos urbanos determinados como son los efectos sobre el consumo energético, los efectos sobre la movilidad y la habitabilidad o la forma en que se construyen o reforman los edificios.

Finalmente, en el año 2003 fue aprobada la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). Una lectura rápida de esta norma arroja un resultado bastante positivo, ya que contiene referencias explícitas a la importancia del desarrollo urbano sostenible y de la sostenibilidad como uno de los principios rectores del urbanismo andaluz. Al mismo tiempo, traslada esta preocupación a sectores concretos como la movilidad o el desarrollo preferencial de determinados modelos de ciudad. Queda por comprobar, sin embargo, si estas consideraciones generales se trasladan satisfactoriamente a los correspondientes Reglamentos de desarrollo legislativo. Esperamos que este sea el caso.

4. SOSTENIBILIDAD Y PLANEAMIENTO URBANO

El objetivo pues es planificar ciudades más sostenibles. Uno de los principales objetivos de la evaluación ambiental estratégica es verificar que ello se tiene en cuenta a la hora de elaborar documentos que incidan de manera importante en la configuración física y funcional de la ciudad. El PGOU es un instrumento imprescindible en este sentido. Esta importancia descansa en la concurrencia de dos hechos principales:

- El plan marca la política urbanística del municipio y es responsable del diseño de la ciudad, tanto la existente como la futura.
- La elaboración del planeamiento es un requisito legalmente establecido, por lo que se ha convertido en la práctica de planificación territorial más extendida.

Pero, ¿en qué puede incidir un plan en cuanto a cuestiones de sostenibilidad?

Responder a esta pregunta es difícil, ya que, pese a su tradición, los planes generales no han sido orientados para tratar con los condicionantes que impone la sostenibilidad ambiental. Por otro lado, la tendencia parece decantarse hacia la integración de estas consideraciones dentro del planeamiento urbanístico, lo cual significa una evolución natural de un proceso, ya iniciado hace años, en el que los planes urbanísticos fueron obligados a incorporar algunos factores ambientales.

La integración de la sostenibilidad es, pues, una evolución necesaria de los trabajos de planeamiento, integración cuyas razones se fundamentan en el convencimiento teórico y práctico de la importancia y la responsabilidad de los sistemas urbanos en el consumo y uso de los recursos naturales; y en la existencia de documentos y políticas de diversa escala que inciden en este sentido.

Así pues, decidimos que el análisis del PGOU de Palma del Río debería partir de la adopción previa de una serie de principios o criterios de sostenibilidad, producto del traslado del concepto de sostenibilidad fuerte al ámbito de la acción urbanística. Estos criterios adoptados fueron los siguientes¹:

- **Moderación del consumo de recursos:** consideramos que esta expresión es equivalente a la necesidad de gestionar la demanda de recursos, lo que significa cuestionar, de fondo, el surgir de determinadas necesidades. Si se tiene en cuenta, además, que el suelo constituye un recurso no renovable por propio derecho, ya que su ocupación mediante el hecho urbanizador hace que su “consumo” produzca efectos irreversibles, este criterio adquiere aún más importancia. Como consecuencia, la ocupación de nuevo suelo o, si se prefiere, el crecimiento de la ciudad, debe plantearse con sumas cautelas en el caso de un planeamiento para la sostenibilidad, lo que implica que, en primer lugar, debe superarse la *idea del*

crecimiento sin límites como paradigma del desarrollo urbano, para plantear otra forma de usar la ciudad (PRATS, 1997).

Esta idea subraya el importante papel de la remodelación de la ciudad existente y el aprovechamiento de todas sus potencialidades. Ello incluiría la puesta en valor de uso del patrimonio no utilizado, como solares interiores sin edificar o viviendas vacías. Supone también planificar con suma cautela la construcción de edificios o infraestructuras urbanas que no vayan a utilizarse durante gran parte del tiempo, como son, por ejemplo, las segundas residencias.

- **Necesidades de vivienda:** a grandes rasgos, gran parte del incremento en la ocupación del suelo de las ciudades se produce por la gran demanda de viviendas existente. Ante esta situación los agentes inmobiliarios reaccionan poniendo más y más viviendas a disposición del comprador. Como la demanda es mayor a la oferta, los precios de la vivienda crecen, excluyendo a un sector social que, como consecuencia de la escalada de precios, se ve impedido de poder disfrutar del uso de una vivienda (en compra o alquiler). Este incremento está provocado, en gran medida, por la subida del precio del suelo coadyuvado por procesos de especulación. Ante esta realidad, la opción usual de los municipios es incrementar la oferta de suelo para poder contrarrestar la fuerte subida de su precio con la esperanza de que un aumento de oferta provocará, si no su disminución, sí su contención o estabilización.

No obstante, la experiencia indica que esta estrategia está siendo fallida en los ámbitos donde se ha aplicado, lo que aconseja una profundización en la intervención pública del mercado del suelo. Las consecuencias que esto tiene en la gestión sostenible del suelo y en la adopción de modelos de ciudad adecuados es decisiva, en tanto que la demanda desorbitada de vivienda es el factor que más incide en el crecimiento de

¹ Estos criterios de sostenibilidad urbanística fueron asumidos como punto de partida de evaluación estratégica y su labor fue la de “conectar” las teorías de la sostenibilidad, tomada ésta de forma general, con los procesos de diseño de estrategias urbanas. No es objeto de este artículo demostrar la idoneidad o lo acertado de estos criterios. Valga, no obstante, de orientación el

que fueron deducidos a partir del contraste detenido de las tendencias teóricas y prácticas que piensan la ciudad desde la perspectiva de la sostenibilidad. Un conjunto de magníficos trabajos sobre este particular se encuentran recopilados en la página web del Comité Hábitat en España (<http://habitat.aq.upm.es>).

la ciudad por encima de lo razonable, si atendemos estrictamente al indicador que refleja las necesidades reales de vivienda, es decir, la simple creación de nuevos hogares, bien por creación de nuevas familias o bien por el cambio de hábitos o modelos sociales y familiares.

- **Creación de proximidad:** la cercanía debe ser considerada como un valor primordial, a la hora de reducir las necesidades de transporte, y el principal método de incremento de la accesibilidad. En cierta medida este principio es una expresión de aquel que se refería a la moderación del consumo de suelo, desde el mismo momento en el que la actividad de transportar personas y mercancías es tremendamente consumidora de recursos y, en el medio urbano, una de las principales causas del deterioro de su calidad ambiental (contaminación acústica y atmosférica, ocupación del espacio, peligrosidad, etc.). La proximidad reduce las necesidades de transporte y también hace posible que ese transporte se produzca por medios más adecuados: pie, bicicleta y, en última instancia, transporte público. El planeamiento urbano es responsable fundamental de este aspecto pues de él depende la elección del modelo de ciudad. Parece claro, en este sentido, que los formatos (el plural es intencionado) de ciudad compacta son capaces de ofrecer cercanía como uno de sus elementos definitorios, al contrario que su opuesto, la ciudad difusa (RUEDA, 1996; CCE, 2004). Ésta se extiende en el territorio maximizando las distancias y provocando que sus habitantes necesiten un medio privado de locomoción a motor. Pero una ciudad que participa de un modelo compacto debe también conjugar otro concepto importante, el de diversidad, que facilita la equidistancia en el acceso a servicios y equipamientos. Esa cercanía que se propugna estaría huérfana si, a pesar de un diseño residencial compacto, no se distribuyeran esos equipamientos y servicios de forma homogénea en el espacio urbano, evitando la excesiva especialización funcional de áreas urbanas sólo en determinadas actividades (productivas, comerciales, deportivas, sanitarias, residenciales, etc.).

- **Tipología de la edificación:** este criterio está íntimamente relacionado con el anterior, dado que la elección de un determinado modelo urbano, difuso o compacto, determinará la tipología de las edificaciones que resultarán. Pero añadido a esto, también es cierto que la tipología de residencias colectivas, asociadas a modelos compactos de ciudad, poseen un mejor comportamiento energético porque poseen menos superficie en contacto con el exterior, lo que provoca que el intercambio de calor con el ambiente sea menor. Al mismo tiempo, la compacidad constructiva permite con más facilidad la instalación de equipamientos energéticos colectivos que suelen ser también mucho más eficientes. Del mismo modo se incrementa la eficiencia de los procesos constructivos debido al ahorro de materiales en las obras de urbanización y en las obras de construcción de viviendas.
- **Racionalización de los sistemas generales:** el efecto de esta racionalización puede ser directo, por ejemplo mediante el buen y racional diseño de las respectivas redes de distribución buscando la mejora de su eficiencia. Pero también cabe incidir en ellos de forma indirecta. Así, por ejemplo, otro factor de eficiencia en la configuración de los sistemas generales es, al igual que en el apartado anterior, la ventaja comparativa que suponen los modelos de ciudad compacta, ya que éstos suponen un menor consumo de recursos por habitante en su construcción al constituirse mediante redes más cortas lo que, por ende, mejora sus posibilidades de un adecuado mantenimiento y minimiza sus posibilidades de deterioro.
- **Habitabilidad y calidad urbanas:** es previsible que la proximidad de los servicios y equipamientos, para que éstos estén disponibles y sean plenamente accesibles para el grueso de la población, y un sistema de movilidad que prime medios no motorizados impliquen la mejora sustancial de la habitabilidad y la calidad urbanas. Pero estas condiciones, aun siendo necesarias e imprescindibles, no son suficientes. Estas medidas deben ir acompañadas de un buen diseño urbano,

en el que se dé prioridad a los espacios públicos aumentado su calidad y habitabilidad. Estas medidas incidirían en todos los aspectos posibles, incluyendo la elección de materiales o el diseño de los viales de tráfico motorizado tanto en número (los menos posibles) como en tipología (calles sinuosas o sin salida, redes peatonales, etc.). El mismo razonamiento puede aplicarse en la reserva de espacios libres o para equipamientos, o en el desarrollo en altura de los edificios.

En resumen, la ciudad compacta se entiende como una opción claramente mejor desde el punto de vista de la sostenibilidad por lo ya comentado, pero debe remarcar que esta afirmación defiende un tipo de ciudad compacta poseedora de todos los servicios y equipamientos necesarios, espacios libres adecuados y desarrollo en altura moderados. Por tanto, debe insistirse en que una ciudad compacta no tiene por qué ser ni entenderse como una ciudad macizada. Un modelo de ciudad compacta permite aplicar estos criterios de sostenibilidad con facilidad por lo cual este modelo general debe entenderse como un vehículo de aplicación del que, por suerte, los países mediterráneos disfrutamos ya desde hace siglos. La evolución constante y necesaria de los conceptos debe hacer evolucionar los modelos de ciudad tradicional para que éstos incorporen las funciones que hoy día aloja la ciudad existente, pero sin perder su esencia de cercanía, proximidad, accesibilidad y diversidad.

Felizmente, es muy agradable comprobar cómo la LOUA acoge muchos de estos criterios en su articulado. En la siguiente tabla se enumeran de forma indicativa (ver FIG. 1).

5. PROPUESTAS SOBRE UNA METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO URBANO

La sostenibilidad ambiental en el medio urbano exige abordar el diagnóstico urbanístico desde un punto de vista más integrador. Para nosotros esa fue una premisa insoslayable.

En resumen, puede afirmarse que para integrar la sostenibilidad en los trabajos de planeamiento habrá de realizarse un examen sobre el funcionamiento físico del sistema urbano, algo que requiere necesariamente de la generación y utilización de información sobre flujos energéticos y materiales, además de la información ambiental y urbana al uso presentada de forma prolija en cualquier trabajo de planeamiento. El medio físico, que aloja al sistema urbano, debe ser considerado de forma amplia, de forma que se tenga en cuenta la totalidad de la huella ecológica de la ciudad.

La cuestión es, por tanto, cómo incorporar esta información ambiental (o biofísica) adicional para poder planificar la ciudad teniendo en cuenta los principios de la sostenibilidad ambiental urbana (SANCHO & CALVO, 2001). Más aún, el reto fundamental está en cómo diseñar un sistema de información que permita la utilización de una información válida y útil para proponer medidas de planeamiento y que sirva, al mismo tiempo, para evaluar esas medidas a lo largo del tiempo con respecto a esa pretendida sostenibilidad ambiental.

Pero la información, por sí sola, no servirá para obtener un conocimiento certero sobre el funcionamiento físico del sistema urbano si no está organizada de tal forma que pueda llegarse a conclusiones sobre el metabolismo interno del sistema o sobre las relaciones de flujos que éste establece con su medio

FIG. 1. Criterios de sostenibilidad y LOUA: Criterios de sostenibilidad urbanística en la ley andaluza [LOUA]

Moderación del consumo de recursos	Necesidades de vivienda	Creación de de proximidad	Tipología de vivienda	Racionalización de sistemas generales	Calidad y habitabilidad
Art. 3.1; 3.2 Art. 12.3 Art. 46.1 Art. 47 c)	Art. 3.1 Art. 10 A); B) Art. 69	Art. 9 A); B); E); F); G) Art. 17.7	Art. 9 A); B)	Art. 9 A); E) Art. 10 A); B)	Art. 3.2 Art. 10 A) Art. 17.7

Fuente: Elaboración propia.

circundante o con territorios lejanos. Por tanto, este tipo de información debe integrarse dentro de un esquema de organización; esquema que debe derivar de sistemas de pensamiento determinados.

Una aproximación ecosistémica permite un acercamiento al sistema urbano en este sentido, de forma que la información disponible estará organizada coherentemente. Es decir, el esquema de organización, más la información organizada según éste, forman el cuerpo principal del sistema de información, al que también podemos referirnos como sistema de indicadores, y que, como producto final, produce conocimiento sobre la naturaleza del funcionamiento del metabolismo físico del sistema urbano. La producción de este conocimiento es el requisito indispensable para poder formular propuestas locales adaptadas a los criterios de sostenibilidad ambiental que antes hemos enunciado brevemente.

En la siguiente figura se resume, de forma esquemática, la aproximación adoptada, que constituye una propuesta válida para la organización de la información por lo que se emplea como esqueleto básico del sistema de indicadores (ver FIG. 2).

El hilo conceptual del esquema podría sintetizarse de la siguiente forma.

El sistema urbano se ve nutrido por una **ENTRADA** de recursos (materiales, energía y agua) que se integran en él mediante los sistemas de abastecimiento. La energía, en sus diferentes formas, los materiales y el agua acuden al sistema urbano para satisfacer los requerimientos de recursos con los que éste puede seguir funcionando. Es decir, estos recursos serán procesados para, en términos termodinámicos, mantener el orden interno. La consecución de mayores cotas de sostenibilidad ambiental en el sistema urbano supone, en términos generales, que éste sea capaz de reducir las tasas absolutas de consumo de recursos.

El sistema urbano procesa estos de una forma determinada que depende, en primera instancia, de la organización interna del sistema urbano, es decir, del **MODELO** urbano que lo caracteriza. En la configuración de este modelo intervienen sustancialmente las políticas urbanísticas, por lo que este campo de acción adquiere una importancia decisiva. Es aquí donde intervienen los criterios de sostenibilidad urbana antes

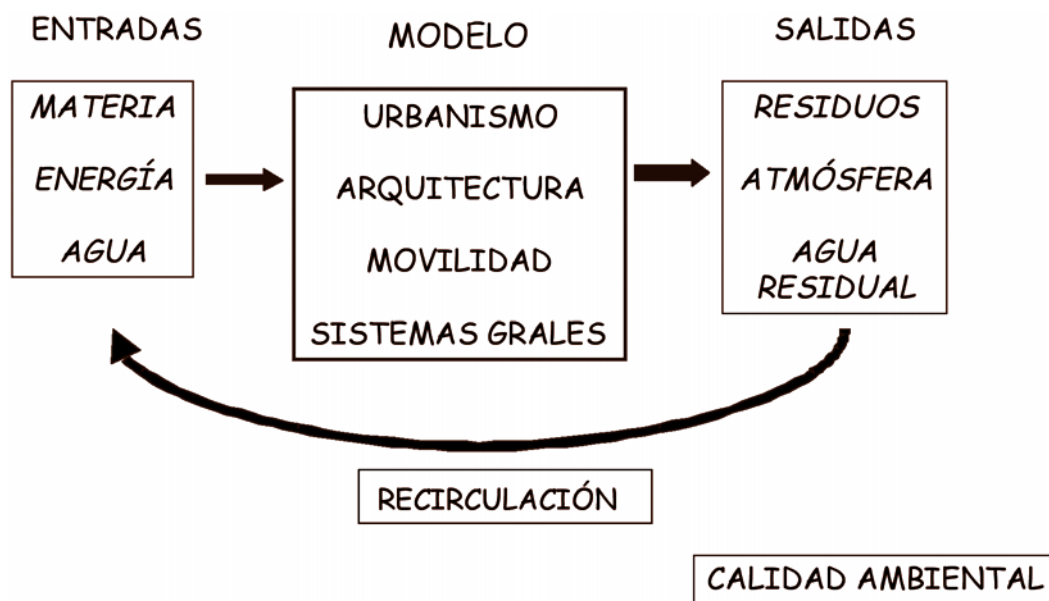


FIG. 2. Esquema de aplicación de indicadores. Este esquema constituye el esqueleto del sistema de indicadores, lo que contribuye a dotar al sistema de coherencia general y permite contextualizar las políticas urbanísticas dentro de una visión ecosistémica de la ciudad

Fuente: Elaboración propia.

enunciados, y que provocarán, en la medida de lo posible, efectos de mejora de la sostenibilidad ambiental de todo el sistema, reduciendo la entrada necesaria de recursos y, por tanto, su salida y generando mayores cotas de calidad y habitabilidad urbanas.

Finalmente, el sistema urbano expulsa residuos o subproductos generados por los procesos productivos y de consumo. Subproductos que SALEN del sistema urbano en diversas formas y estados.

En ciertas ocasiones, algunos residuos son recuperados de nuevo como recursos, mediante procesos de reutilización o de reciclaje, cerrando el ciclo de los materiales por mecanismos de RECIRCULACIÓN. Es deseable que estos flujos circulares tiendan a maximizarse con respecto a lo consumido, pues ello es una prueba del cierre de los ciclos de materiales lo que constituye uno de los requisitos de cualquier sistema sostenible.

Los parámetros de CALIDAD AMBIENTAL se ven ampliamente influenciados por la forma en que el sistema urbano metaboliza los recursos y se deshace o acumula los residuos, puesto que las principales causas de la degradación de la calidad del medio ambiente urbano tienen que ver con estas cuestiones (ruido y vibraciones, contaminación de cauces, contaminación de la atmósfera, generación de residuos sólidos, banalización del paisaje, etc.), es decir, a causa de un consumo excesivo de recursos y a causa de su utilización ineficiente e inadecuada.

La información válida, desde el punto de vista de la sostenibilidad, deberá estar organizada mediante este esquema, u otros, que permitan vislumbrar y comprender al sistema urbano como sistema físico. Esta información permitirá incidir en las cuestiones más importantes para poder diseñar sistemas urbanos más sostenibles.

Lo más importante es definir claramente el esquema formal a utilizar. Los diagnósticos y sistemas de información concretos podrán ajustarse a las situaciones concretas, para lo que se desarrollarán los indicadores adecuados. Esta idea de contingencia es especialmente interesante pues cada situación puede ser particularmente muy diferente a otra (JILIBERTO, 2004). Por otra parte, un cambio en la elección posterior de los indicadores

concretos siempre podrá realizarse haciendo operativo al esquema más allá de la incertidumbre o impredecibilidad que rodea a la evolución de todo sistema urbano.

Así, el esquema debe ser una representación formal de la realidad, por eso puede ser utilizado directamente también como metodología de diagnóstico. La aproximación ecosistémica relaciona las parcelas del hecho urbano y así el diagnóstico se entiende como la elaboración de una foto fija actual, que podrá compararse con otras fotos fijas futuras, se insiste, con características de contingencia. Y todo con la intención de dotar de coherencia a todo el conocimiento perteneciente a un mismo sistema.

En definitiva, este esquema de organización de la información permite saber si el sistema urbano migra hacia una situación en la que los requisitos de la sostenibilidad general se cumplen.

Las medidas de sostenibilidad incluidas en un PGOU se justifican a partir de ahí, pues, como se comentó detenidamente en apartados anteriores, sus determinaciones inciden especialmente en la naturaleza del modelo urbano y cómo la ciudad se distribuye físicamente en el territorio. En otras palabras, es en este contexto metodológico y de aproximación al hecho urbano desde donde deben partir las consideraciones en cuanto al modelo urbano elegido.

Los indicadores y demás herramientas de diagnóstico o evaluación del PGOU se encuadran en él y desarrollan, a partir de él, todo un elenco de medidas de evaluación propias. Todas ellas estarán referidas al modelo urbano en su concepto más extenso, lo que incluye su propia definición formal, las formas y modos de edificación y el número, distribución y diseño del viario y el espacio urbanos como lugares de relación humana.

6. EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PGOU DE PALMA DEL RÍO

Para este análisis se utilizaron los documentos disponibles hasta febrero de 2004, fecha en la que el PGOU se encontraba en fase de Avance. Estos documentos fueron:

- Diagnóstico ambiental-territorial.
- Diagnóstico urbano.

- Avance de ordenación.
- Borrador del Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

El trabajo se llevó a cabo a tres niveles diferentes con la misma aproximación metodológica. Se examinaron los objetivos declarados del PGOU, el diagnóstico urbano y las propuestas urbanas, contenidas fundamentalmente en el documento de Avance.

Por razones de espacio, y dado que la aproximación a la evaluación estratégica del PGOU de Palma se presenta aquí con mera intención demostrativa de integración de la sostenibilidad en ciertos ámbitos de la técnica urbanística, nos concentraremos en detallar dos de las cuestiones cuya trascendencia nos parecen más determinantes: el diagnóstico urbano y las propuestas de crecimiento urbano.

6.1. Diagnóstico urbano

Como cabría esperar, los documentos de diagnóstico poseían una información muy completa en cuanto a cuestiones de medio físico (Diagnóstico ambiental-territorial) y a cuestiones puramente urbanas (Diagnóstico urbano).

La aplicación en Palma de nuestra propuesta de diagnóstico sugería dos tareas esenciales: por un lado, la búsqueda de información no incluida en los documentos de planeamiento, y por otro lado, la organización de la información si incluida de diferente manera. Esto último nos permitió aprovechar, en gran medida, el caudal de información existente en los documentos de planeamiento y demuestra que el cambio de orientación técnica del planeamiento general puede producirse de forma no demasiado traumática.

A continuación se muestran las principales conclusiones del análisis metabólico del sistema urbano que constituye Palma del Río, así como los déficits de información detectados:

6.1.1. Entradas

Consumo de energía: el incremento anual del consumo eléctrico entre los años 1992 y 2002 alcanzó una media anual de más de un 6%, lo que produjo que el consumo por

habitante ascendiera en este mismo período de 1,75 a 3,14 MWh anuales.

Déficits de información: No existe un cálculo o estimación de la energía consumida procedente de fuentes energéticas fósiles en Palma del Río.

En cuanto a la implantación de energías renovables, tampoco ha sido posible recopilar datos sobre instalaciones de este tipo de energía ni su aportación al balance energético del municipio.

Consumo de agua: el incremento anual del consumo de agua en alta entre los años 1990 y 2000 alcanzó una media anual de más de un 5%, ya que el volumen tratado por la ETAP pasó de 4.777 a 7.685 m³/día. Por otro lado, el consumo en baja se incrementó en más de un 37% pasando de 138,3 a 187,2 litros por habitantes y día.

Materiales: sin datos.

Déficits de información: Ha sido imposible la recopilación de información sobre la procedencia y la naturaleza de los materiales consumidos en Palma del Río, ni siquiera sobre algunos de los sectores. La entrada de materiales para su consumo en el municipio supone, por tanto, una laguna importante en un análisis de sostenibilidad, para la que uno de los objetivos es la moderación del consumo, el cierre del ciclo de los materiales y su procedencia renovable.

6.1.2. Salidas

Residuos urbanos: la producción de residuos urbanos ascendió a 0,83 kilogramos por habitante y día, lo que supone una producción anual total de 5.559 toneladas.

Agua residual: la producción de agua residual es de 5.821 m³ al día que se vierten a través de seis puntos de vertido incontrolado, cuatro situados en el río Genil y dos en el Guadalquivir.

Déficit de información: No existen datos sobre emisiones atmosféricas.

6.1.3. Recirculación

De los residuos urbanos sólo se recoge selectivamente un 7,1% del papel y un 2,5% de vidrio.

Déficit de información: No ha sido posible obtener información sobre la producción, tratamiento y destino de otro tipo de residuos diferentes a los residuos urbanos. En cuanto a agua depurada, no existe en la actualidad estación de depuración, aunque su construcción está prevista para un futuro próximo. Como consecuencia, tampoco hay posibilidades de reutilización de aguas residuales.

6.1.4. Calidad ambiental

Este apartado es especialmente deficitario en cuanto a información y sólo pudieron utilizarse algunos datos de calidad de agua tanto en el río Genil como en el Guadalquivir, pero obtenidos en estaciones de aforo demasiado alejadas.

Déficit de información: En este apartado los déficits de información son significativamente importantes, especialmente en los siguientes ámbitos:

- Suelos contaminados.
- Contaminación de origen agrícola.
- Contaminación atmosférica. Cifras de inmisión.
- Ruidos y vibraciones. Mapa de ruidos.
- Biodiversidad. Poblaciones de especies animales y vegetales.

En cuanto a la información disponible y presentada es necesario indicar que las estaciones de aforo están demasiado alejadas de Palma del Río y, en el caso de Peñaflor, se repiten. Por tanto, los datos no permiten obtener conclusiones certeras sobre el grado de contaminación de los cauces debido a los vertidos de que se realizan desde Palma del Río.

6.1.5. Modelo

A) Urbanismo: la gran mayoría de los barrios presentan un modelo de urbanización en vivienda compacta, entendiendo ésta a la que tiene, en general, una densidad bruta de unas 50 viviendas por hectárea o mayor. En el centro histórico y algunas barriadas limítrofes a él la tipología urbanística dominante es la típica de las poblaciones rurales andaluzas caracterizadas por las viviendas unifamiliares en medianera. Las nuevas promociones, tanto en la periferia como en los solares del centro, incluyen desarrollos más compactos como resultado de la expansión de los sesenta y setenta con densidades muy elevadas (con casos de hasta 80 viv/ha). Los barrios compactos más modernos rebajan esa cifra al entorno de las 50 viv/ha.

B) Vivienda: el número total de viviendas actuales en Palma ascendía a 6.847, es decir, 0,35 viviendas por habitante. El porcentaje de vivienda desocupada ascendía al 20% (21% según datos del INE del 2003), lo que supone cinco punto más que la media de la unidad territorial donde se encuentra Palma. El porcentaje de segundas residencias ascendía al 5%.

Déficit de información: no existen datos ni información relacionada con los aspectos arquitectónicos de las viviendas, sobre todo en cuanto a su comportamiento energético, orientación, incorporación de energías renovables, aislamientos térmicos o acústicos y, en general, sobre su calidad constructiva y de habitabilidad.

C) Movilidad: el abordaje tradicional de este importante factor de sostenibilidad ha sido siempre demasiado parcial dado que la movilidad se asocia al tráfico y las medidas urbanísticas siempre se encuentran enfocadas hacia la mejora de la fluidez del tráfico rodado, analizando el sistema desde el único punto de vista de la circulación de coches privados y a solucionar los problemas que este genera (esencialmente la congestión) mediante medidas que incrementan siempre la disponibilidad de nueva infraestructura viaria dedicada al coche.

Así, el análisis carece de estos cuatro elementos que creemos fundamentales:

- No existen datos de movilidad por lo que todas las afirmaciones que pudieran hacerse sobre el origen y destino de los viajes que se realizan en el núcleo de Palma, así como su frecuencia o su dominancia cuantitativa, podrían no ser ajustadas a la realidad. Este factor es imprescindible, no sólo para conocer mejor las pautas de movilidad, sino también para diseñar estrategias más acertadas para la consecución de los objetivos propuestos.
- Los conceptos en que deben enmarcarse las estrategias que emanen del análisis del sistema viario son el de movilidad y el de accesibilidad, y no únicamente el de la circulación de vehículos. El tráfico (en vehículo motorizado privado) es un componente de la movilidad pero no es la única manera de desplazarse por el medio urbano.
- En el momento en que se utilizan concepciones teóricas cercanas a la idea integral de movilidad es posible referirse al desplazamiento de las personas por las calles del núcleo urbano en cualquier medio de transporte, incluidos los desplazamientos a pie. Ello supone concebir la calle, en primer lugar, como lugar de encuentro y contacto ciudadano, más que como espacios que funcionalmente se comportan como “conductos o tuberías” de vehículos privados. En este sentido, es imprescindible analizar el reparto de espacios que se produce en el viario y establecer prioridades en ese reparto, dependiendo de su jerarquía.
- En cierta manera este aspecto es achacable a la escasez de medios de transporte, distintos al coche, presentes en el municipio. Únicamente existe una línea de autobús hacia el centro de salud con sólo un vehículo y un conductor. En este sentido, tampoco se analiza el impacto en la movilidad actual o potencial de la línea de tren regional Sevilla-Córdoba.

D) Sistemas generales (dotaciones): en el diagnóstico urbano del Plan se realizaba un completo análisis de las dotaciones tanto de carácter general como de carácter local. Con respecto a las dotaciones de carácter general

se aborda fundamentalmente la ausencia o presencia de las dotaciones educativas, culturales, deportivas, sanitarias y de espacios verdes generales, detectando los déficits actuales. De estos destaca especialmente el déficit en zonas verdes con un estándar de 0,94 metros por habitante, muy lejos de los cinco recomendados.

Esa orientación pareció adecuada, aunque desde nuestro análisis ampliamos ese abordaje realizando un estudio de accesibilidad por cercanía y localización de esas dotaciones mediante la utilización de isolíneas de 500 metros (unos siete minutos a pie). En la siguiente figura se muestra el resultado gráfico de este análisis de las que pueden sacarse las siguientes conclusiones (ver FIG. 3).

La posición muy alejada del centro de salud, que se encuentra al Este del casco urbano, separado físicamente de él, entre éste y las zonas de los polígonos industriales, en una ubicación que está “lejos de todas partes”. La isolínea prácticamente no incluye ninguna zona del casco urbano.

La posición muy alejada del polideportivo, situado en el extremo Norte del casco que tampoco posee ninguna zona habitada a menos de diez minutos a pie. Por otro lado, la posición de la piscina es más acertada dando servicio directo a toda la zona Sur del núcleo.

La concentración de las dotaciones educativas de secundaria en la zona Noreste en la que se sitúan hasta tres centros (uno privado y dos públicos). La zona Sur del núcleo y gran parte de su centro carecen de esta dotación a una distancia abarcable a pie. Esta situación, en especial las dos primeras que se enumeran, suponen una dificultad enorme a la hora de facilitar la accesibilidad peatonal de los habitantes en condiciones de rapidez y eficacia, que sólo puede conseguirse mediante el uso de transporte privado motorizado. Este hecho es importante en el caso de la dotación sanitaria, utilizada de forma masiva por las personas de mayor edad.

Es destacable como la estrategia de localización de las diferentes dotaciones de carácter general ha consistido en localizarlas en las afueras del casco urbano, con todos los problemas de movilidad y accesibilidad que ello conlleva. La mayoría de las superficies a las que estas dotaciones dan servicio por criterios de cercanía no se encuentran habitadas.



FIG. 3. Accesibilidad por cercanía y localización de dotaciones

Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo puede observarse que ninguna de las zonas del casco urbano se encuentra surtida de todos los tipos de dotaciones generales y que la mayoría no posee más de una zona de dotaciones accesibles, independientemente del tipo que

sea. En este sentido destaca que gran parte de la zona centro, coincidente con el centro geográfico, no está servida por ninguna dotación, lo que corrobora la localización centrífuga de todas ellas.

E) Sistemas generales (redes): la red

de agua se caracteriza por su mal estado dado que la red de suministro en alta sufre pérdidas de más del 22% y la red en baja de casi el 25%. Como consecuencia, se pierden 4.077 m³ de los 9.879 suministrados por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

7. PROPUESTAS DE CRECIMIENTO URBANO

El análisis de la propuesta urbana recogida en el Avance del Plan se realizó por comparación entre otras alternativas posibles cuyas características básicas se diseñaron expresamente. En el caso de un plan urbanístico, las alternativas giran necesariamente alrededor del concepto de desarrollo urbano, por lo que es imprescindible una aproximación metodológica previa para alcanzar un conocimiento adecuado del sistema urbano y así poder analizarlas.

Como se ha expuesto en páginas anteriores, parece pertinente, en un marco en el que la sostenibilidad es el centro de la reflexión, realizar una aproximación ecosistémica, basada en los flujos materiales y energéticos que se canalizan y procesan a través de la ciudad para, desde este enfoque analítico, poder mejorar el grupo de propuestas urbanísticas y reconducirlas de forma concordante con los principios de sostenibilidad ambiental.

Por otra parte, el plan urbanístico es el instrumento que enmarca el grueso de las acciones que definirán el modelo urbano futuro. El sistema de indicadores propuesto para la evaluación actual del sistema puede ser también utilizado para realizar proyecciones de futuro basadas en datos numéricos o geográficos o en marcos lógicos. Así, las diferentes alternativas de desarrollo urbano, y por ende las que pudieran estar incluidas dentro de un plan urbanístico, pueden ser analizadas utilizando este marco conceptual (el sistema urbano como sistema físico en relación directa con la naturaleza) e instrumental, utilizando un sistema de indicadores.

Las acciones derivadas del plan urbanístico contribuirán a cambiar así los parámetros que definen al sistema urbano en su concepción estructural y la configuración

de los sistemas generales, es decir, actuaciones todas que perfilarán los aspectos incluidos dentro del “modelo” del sistema urbano. Las diferentes alternativas serán definidas por cuanto que signifiquen una modificación de estos parámetros de “modelo”, definidos por los indicadores pertinentes.

Estas distintas configuraciones urbanas generarán, necesariamente, un diferente comportamiento físico del sistema urbano; comportamiento que se caracterizará por mayores o menores cotas de sostenibilidad. Estos efectos serán detectados o evaluados mediante proyecciones de evolución de los indicadores de “entradas”, “salidas”, “recirculación” y “calidad ambiental”. No obstante, se ha de advertir que no existe ni información suficiente ni métodos fiables que permitan realizar un acercamiento cuantitativo a esta evolución, por lo que toda ella se basó en elementos cualitativos originados por procesos lógicos que gravitaron siempre sobre suficiente apoyo teórico.

7.1. Situación de partida para el análisis estratégico de las propuestas de crecimiento

En el apartado de diagnóstico se evaluó, mediante el sistema de indicadores propuesto, la situación del comportamiento físico del sistema urbano de Palma del Río. Esta “foto fija” actual se consideró como punto de partida del resto de análisis.

Como consideración inicial también se consideró pertinente pensar en los elementos que, por definición y por falta de alcance, un plan urbanístico no puede alterar por sí solo, independientemente de que sí contribuya, en lo posible, a cambiar parámetros que influyen en la sostenibilidad del sistema urbano.

Algunos elementos de partida y que definían al contexto urbanístico de Palma del Río fueron los siguientes:

7.1.1. Proyección de la población y creación de nuevos hogares

Las previsiones de crecimiento de la población para los próximos años en Palma del Río son que el número de habitantes no

se verá incrementado en demasía. De hecho, en los documentos de planeamiento se afirma que *se podría establecer una proyección de la población similar al registrado en la última década: entre un 4 y un 5 por mil* (DIAGNÓSTICO URBANO, 2003: 133).

FIG. 4. Proyección de la población

Año	Habitantes	Crecimiento (tanto por mil)
1887	18.692	
1888	18.854	8,67
1889	18.903	2,60
1890	18.966	3,33
1891	18.350 ⁽¹⁾	-32,48
1892	18.804	24,74
1893	18.975	9,09
1894	19.121	7,69
1895	19.176	2,88
1896	19.011	-8,60
1897	—	—
1898	18.948	-3,31
1899	19.243	15,57
2000	19.266	1,20
2001	19.389	6,38
2002	19.448	3,04

⁽¹⁾ Datos del censo de población.

Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA).

Esta previsión, junto con la tendencia a la formación de hogares de menos personas, debido a la estructura de edad de la población, provoca que en los próximos años se vayan a crear en Palma aproximadamente 1.500 nuevos hogares.

7.1.2. Parque de viviendas vacías

El parque de viviendas vacías asciende en la actualidad a un 20% del total del parque empujado por uno de los factores de demanda (la inversión) que presumiblemente presiona más a la construcción de viviendas en Palma (DIAGNÓSTICO URBANO, 2003: 133). Datos procedentes del INE, más recientes que los facilitados por los documentos de planeamiento, sitúan este porcentaje en el entorno del 21%.

7.1.3. Tipologías de vivienda

Como núcleo rural, la zona antigua de Palma del Río posee una tipología de vivienda que, en su gran mayoría, es unifamiliar y dispuesta en manzanas compactas con espacios de patio situados en las traseras de las viviendas. La altura varía entre las dos y las tres plantas. Todo ello da lugar a conjuntos de edificaciones alineadas a calle. Este tipo de edificación se complementa con otras de tipo colectivo de diversa variedad (patios de vecinos o edificaciones colectivas en torno a espacios públicos).

La extensión del núcleo forma un cinturón de viviendas de tipología predominantemente colectiva en algunos lugares (Barrio de San Francisco o Barrio del V Centenario), y también participando de diversas morfologías, y unifamiliar en otros, bien imitando las tipologías presentes en el centro urbano (tipologías suburbanas o agrupadas) o nuevos tipos de viviendas adosadas.

7.1.4. Mantenimiento del contexto económico y mercado inmobiliario

La construcción de viviendas en Palma ha experimentado un importante auge en los años precedentes. Auge que se ha materializado en la construcción de 362 viviendas nuevas en 2000 frente a las 129 que se construyeron en 1996, lo que significa que el ritmo constructivo se ha acelerado por tres en esos años.

Ese incremento no se explica sólo por la demanda procedente de la formación de nuevos hogares, sino también por la importante bolsa de inversión que constituye hoy día el mercado inmobiliario que ha incrementado, de paso, el volumen de viviendas sin ocupar.

Por otra parte, *las ventas parecen haberse ralentizado, existiendo promotores que declaran entre ellos que “no se vende” y con suelo retenido a la espera de ver que pasa con las ventas [...] el ritmo de construcción probablemente se desacelerará al tener que satisfacer tan sólo a las necesidades de vivienda, una vez tocado techo, parece, el fenómeno inversor, retomando posteriormente una senda de normalidad de acuerdo al fin último de este producto* (DIAGNÓSTICO URBANO, 2003: 136).

7.2. Áreas de crecimiento y modelo urbano

Una de las cuestiones más importantes a resolver por el planeamiento urbanístico es el crecimiento de la ciudad. En un marco de sostenibilidad ambiental, la decisión estratégica en este sentido tiene una importancia fundamental, esencialmente porque marca todas las decisiones posteriores. Así, parece que el primer factor a evaluar por la EAE es si en esa decisión se han tenido en cuenta los principios de sostenibilidad ambiental de una forma adecuada y si éstos han informado la decisión final.

Plantear la cuestión bajo estos preceptos significaría seguir el siguiente esquema aproximado de valoración, intentando contestar a las preguntas que se incluyen en cada uno de los apartados:

1. *Valoración de la necesidad de crecer:* ¿Es necesario crecer? ¿Qué necesidades reales de vivienda, servicios y equipamientos existen en el municipio? ¿Qué capacidad posee la ciudad actual para acoger estas necesidades?
2. *Evaluación de la cantidad de suelo a ocupar:* ¿Cuánto suelo es necesario ocupar? ¿Cuáles son los suelos más idóneos?
3. *Consideración de la tipología de vivienda predominante en cada nueva zona:* ¿Qué tipología de vivienda consume menos suelo? ¿Cuál encaja mejor con la ciudad ya existente?

Al objeto de analizar las estrategias posibles, se han planteado tres alternativas cuyas características y elementos principales se comentan a continuación. Se realiza también una valoración preliminar de ellas.

Para concluir, las alternativas se someten a un análisis conjunto de sus características en lo que se refiere a su encaje con los principios de sostenibilidad ambiental, además de algunas otras consideraciones adicionales.

7.2.1. Alternativa 1: Crecimiento propuesto en el Avance del Plan

El número de nuevas viviendas propuestas en el Avance es de 3.650 para cuya construcción se planean ocupar y urbanizar unas 135 hectáreas de terreno agrícola. Las zonas de extensión se distribuyen en cuatro sectores o áreas de crecimiento con densidades brutas previstas nunca superiores a 30 viviendas por hectárea.

En los dos primeros sectores de crecimiento (Área de extensión Noreste y Área de extensión Este), la distribución de la tipología de vivienda es, conforme nos alejamos de los viarios principales que sirven de orientación estructural de los nuevos diseños, de vivienda colectiva, luego vivienda adosada para terminar con la vivienda unifamiliar aislada en las zonas de borde del futuro casco urbano.

Esta distribución de las diferentes tipologías supone que una gran parte de las nuevas 135 hectáreas a urbanizar acogerán viviendas de tipo unifamiliar (adosadas y unifamiliares). Las viviendas colectivas se proponen en los bordes más cercanos al núcleo urbano actual, esencialmente junto a las avenidas de mayor tamaño, flanqueándolas en ambos laterales.

Valoración preliminar

La alternativa 1 supone la ocupación futura potencial de una superficie urbanizada

FIG. 5. Alternativa de crecimiento 1

Áreas de crecimiento	Número de viviendas	Densidad	Superficie	Tipología
Áreas de extensión Noreste	1.900	29	65	Colectiva, adosada, aislada
Áreas de extensión Este	750	25	30	Colectiva, adosada, aislada
Áreas de reforma y extensión Sur	450	26,5	17	Medianeras
Áreas de reforma y extensión Oeste	550	23,9	23	Medianeras, colectiva
Totales	3.650	26,1	135	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos incluidos en el Diagnóstico Urbano.

del mismo orden de magnitud que toda la actual ciudad existente (ver FIG. 6). La estimación de necesidades de vivienda, contenida en el documento de avance actual, hace abstracción de la intervención municipal en el mercado del suelo dado que supone que éste está regulado únicamente por procesos de mercado.

Por ello, para contener el precio de la vivienda, necesita incluir en el planeamiento una estimación abultada, cuya estrategia consiste en doblar o triplicar las necesidades actuales de vivienda para que la oferta de suelo, aunque sea no sectorizado, permanezca siempre muy superior a las necesidades reales.

No obstante, y sin entrar a valorar profundamente esta metodología de estimación, la alternativa plantea la ocupación de nuevo suelo, fundamentalmente basándose en vivienda en urbanización difusa (adosados y unifamiliar aislada o pareada). Esta tipología de urbanización, por las razones esgrimidas en páginas anteriores, no obedece a criterios de sostenibilidad, fundamentalmente porque crea lejanía y porque su comportamiento físico, a todos los

niveles, es más despilfarrador y menos eficiente.

7.2.2. Alternativa 2: Remodelación y adaptación urbana

Esta alternativa parte de una estimación de viviendas necesarias sensiblemente reducida. Así, el número de viviendas futuras se reduce sustancialmente, ajustándose lo más posible a la creación aproximada de 1.500 nuevos hogares en los próximos años. Por tanto, el crecimiento se acoge a lo estrictamente necesario, teniendo en cuenta que la superficie aún sin desarrollar en el planeamiento anterior (normas subsidiarias) posee capacidad para albergar aún alrededor de 1.500 viviendas más y que el porcentaje de viviendas vacías asciende a un 20% del total.

Con esta alternativa, las viviendas puestas a disposición de la población ascenderían a un total de 2.500 (1.500 en suelos ya urbanizables más unas 1.000 en suelos urbanizables futuros), a las que habrían de sumarse otras 350 en el caso en que se consiguiese poner en circulación un

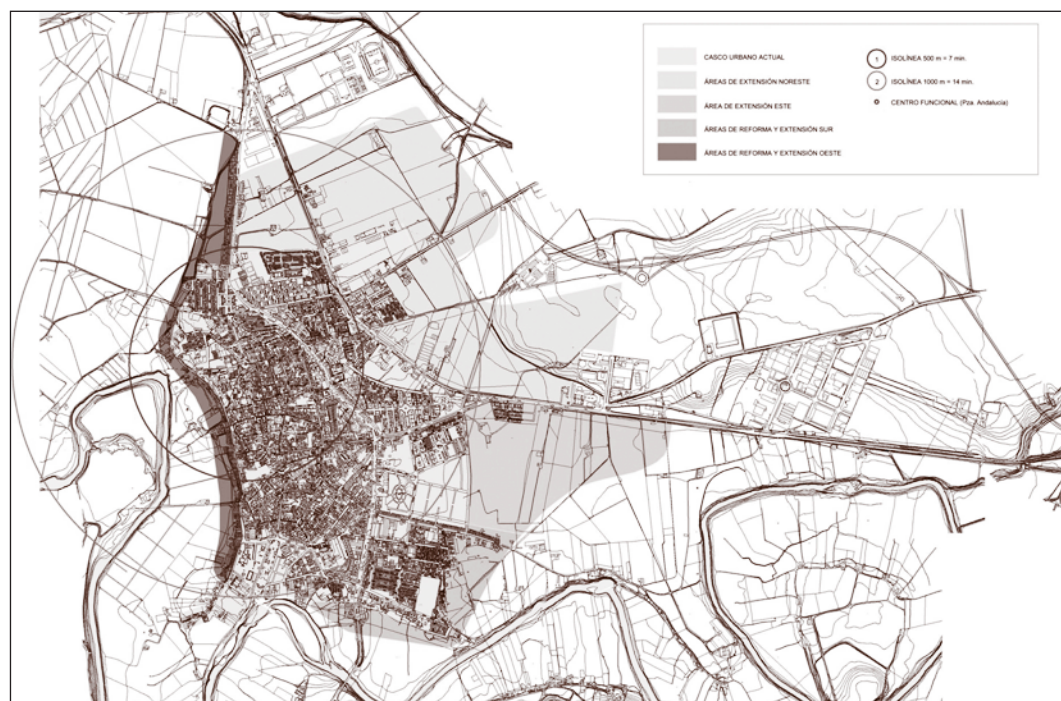


FIG. 6. Alternativa de crecimiento 1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos incluidos en el Diagnóstico Urbano.

FIG. 7. Estimación de viviendas necesarias

Áreas de crecimiento	Número de viviendas	Densidad	Superficie	Tipología
Áreas de reforma y extensión Sur	450	26,5	17	Medianeras
Áreas de reforma y extensión Oeste	550	23,9	23	Medianeras, colectiva
Totales	1.000	25,2	40	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos incluidos en el Diagnóstico Urbano.

cuarto de las viviendas que, en la actualidad, están vacías. El total ascendería, por tanto, a 2.850 viviendas, es decir, casi el doble de las viviendas estrictamente necesarias.

La superficie total nueva urbanizada quedaría en 40 hectáreas, casi todas distribuidas en los bordes urbanos Sur y Oeste, por lo que estos crecimientos se realizarían en el contexto de una reforma urbana de todo el borde de relación de Palma con el río Genil con la intención añadida de mejorar esta relación mutua.

Valoración preliminar

Esta alternativa se basa en una estimación de las necesidades de vivienda ajustada a la

creación de nuevos hogares. No obstante también se complementa con la opción de introducir en el mercado de alquiler o venta a una cuarta parte de las viviendas vacías que existen en la actualidad (en los últimos años ha ascendido a más del 21%) hasta llegar a la cifra de un 15% de viviendas sin ocupar. Esta posibilidad no es descabellada si se tienen en cuenta dos hechos:

- En el año 1991 el parque de viviendas vacías en Palma ascendía al 14% del total (DIAGNÓSTICO URBANO, 2003: 135).
- La media de porcentaje de viviendas vacías en las poblaciones del entorno (en la unidad territorial Vega del Guadalquivir) es de alrededor del 15%.

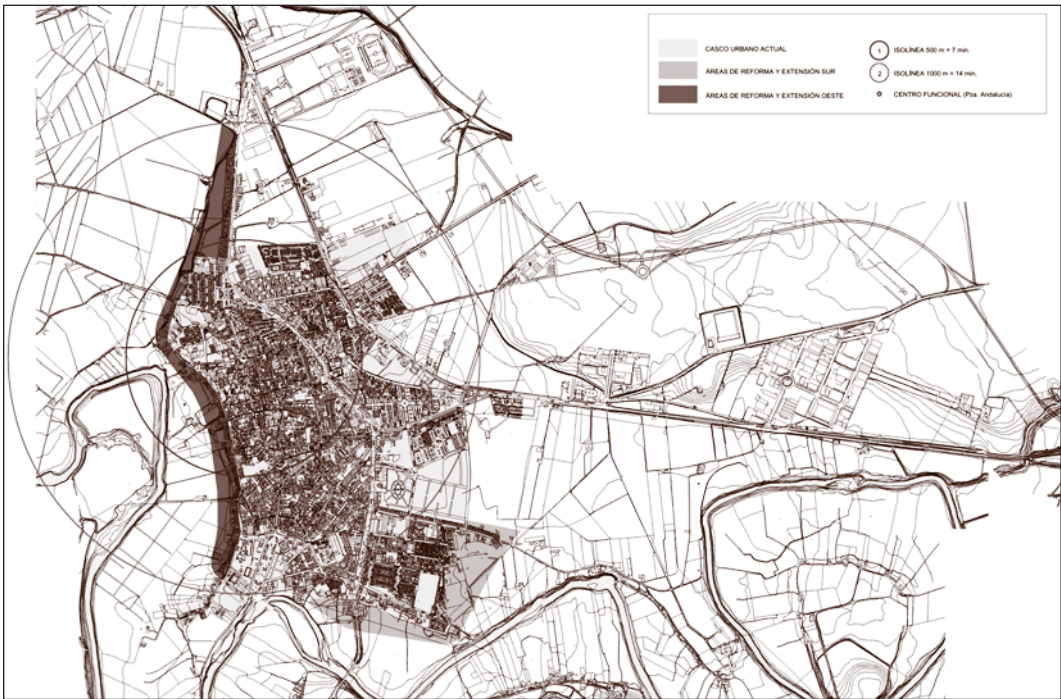


FIG. 8. Alternativa de crecimiento 2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos incluidos en el Diagnóstico Urbano.

Los nuevos crecimientos se centran en las áreas Sur y Oeste dada la importancia que estos sectores tienen, no sólo para acoger viviendas nuevas, sino como reforma urbana y modificación de la relación física, paisajística y sociocultural que Palma tiene actualmente con el cauce del río Genil. Por ello, se opta por no aumentar la densidad de estos desarrollos y dar por buena la presentada en el documento de Avance.

Con esta alternativa, los suelos ocupados disminuyen de forma considerable (95 hectáreas menos que la alternativa 1) y se hace especial hincapié en el desarrollo y puesta en valor del capital construido que el municipio ya posee.

Al mismo tiempo, es destacable que la morfología que tienen las zonas destinadas a crecimiento, en forma de una banda alrededor de los bordes Sur y Oeste del casco urbano, no maximizan las distancias, ni al centro urbano ni a las zonas aledañas ya urbanizadas.

7.2.3. Alternativa 3: Crecimientos en vivienda colectiva

Esta alternativa mantiene el número de viviendas previstas propuestas en la alternativa 1. Se diferencia de ésta en que en los sectores de desarrollo de las Áreas de extensión Noreste y en el Área de extensión Este se apuesta exclusivamente por la vivienda colectiva, con una densidad bruta genérica y orientativa de aproximadamente 50 viv/ha.

El resultado de esta alternativa es la urbanización de 42 hectáreas menos que la alternativa 1, por lo que, en realidad podría suprimirse el Área de extensión Este en su totalidad. Con ello las nuevas zonas creadas,

especialmente el área de extensión Noreste, quedan casi todas dentro del radio de cercanía de siete minutos andando (500-600 metros de distancia) al centro funcional. Esta área de crecimiento (Noreste), aun absorbiendo las quince hectáreas del Área de extensión Este, que desaparecería como tal, ocuparía 53 hectáreas, doce menos que en la alternativa 1. Ello permitiría eludir la urbanización de las zonas más alejadas al centro urbano y más próximas a la futura variante.

Valoración preliminar

Se reconoce en esta alternativa la dificultad presente en la intervención pública satisfactoria en el mercado del suelo. Por ello, se da por buena la estimación de las necesidades de vivienda. No obstante, se apuesta más claramente por la vivienda colectiva, que es la protagonista de los crecimientos urbanos de las Áreas de extensión Este y Noreste. De este modo se consigue el ahorro de 42 hectáreas de suelo, lo que permite la eliminación completa del área de extensión Este. Al mismo tiempo puede reducirse también la superficie ocupada por el Área de extensión Noreste, pese a que absorbe las viviendas previstas en el área eliminada.

Se opta por la eliminación del área de extensión Este por dos razones principales:

- Porque está situada de forma más excéntrica con respecto al centro urbano.
- Y porque ocuparía suelos demasiado cercanos al río Genil que poseen, no sólo más riesgos por inundación, sino también porque disfrutan de mayor valor agrológico.

FIG. 9. Alternativa de crecimiento 3

Áreas de crecimiento	Número de viviendas	Densidad	Superficie	Tipología
Áreas de extensión Noreste	1.900	50	38	Colectiva
Áreas de extensión Este	750	50	15	Colectiva
Áreas de reforma y extensión Sur	450	26,5	17	Medianeras
Áreas de reforma y extensión Oeste	550	23,9	23	Medianeras, colectiva
Totales	3.650	37,6	93	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos incluidos en el Diagnóstico Urbano.



FIG. 10. Alternativa de crecimiento 3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos incluidos en el Diagnóstico Urbano.

FIG. 11. Resumen de las alternativas y relación con los principios de sostenibilidad urbana

Alternativas de crecimiento	Principios de sostenibilidad					
	Moderación del consumo de recursos	Vivienda	Creación de proximidad	Tipología de edificación	Racionalización de los sistemas generales	Habitabilidad y calidad urbanas
Alternativa 1	Poco adecuada	Poco adecuada	Poco adecuada	Poco adecuada	Poco adecuada	Adecuada
Alternativa 2	Muy adecuada	Muy adecuada	Muy adecuada	Muy adecuada	Muy adecuada	Muy adecuada
Alternativa 3	Poco adecuada	Poco adecuada	Muy adecuada	Adecuada	Muy adecuada	Adecuada

Alternativas de crecimiento	Aspectos añadidos			
	Consecución de objetivos de sostenibilidad	Integración con otras políticas de sostenibilidad	Plazo en los resultados	Viabilidad técnica y arquitectónica
Alternativa 1	No posibles	No necesaria	Corto	Posible
Alternativa 2	Muy posibles	Imprescindible	Largo	Posible
Alternativa 3	Posibles	Necesaria	Corto	Posible

Fuente: Elaboración propia.

La FIG. 11 resume, de forma sintética, las valoraciones antes consideradas de forma particular y la relación de cada una de las alternativas con los principios de sostenibilidad utilizados como referencia en el análisis estratégico de las propuestas de desarrollo y crecimiento urbanístico. De nuevo se insiste en el esquema lógico que sustenta estos razonamientos, puesto que los principios de sostenibilidad ambiental se han propuesto como criterios orientadores a la hora del diseño de las diferentes opciones de desarrollo bajo el prisma de la sostenibilidad.

Además, se consideró oportuno añadir cuatro aspectos más tales como:

- *Consecución de los objetivos de sostenibilidad:* En buena medida, la valoración de este apartado depende del cumplimiento de los principios de sostenibilidad. No obstante, este aspecto, pese a ser el más importante, no es decisivo por sí mismo, dado que es preciso que las alternativas sean técnicamente viables.
- *Integración con otras políticas de sostenibilidad:* para la consecución de las metas de sostenibilidad propuestas es necesaria la puesta en marcha o ejecución de varias medidas complementarias y no estrictamente urbanísticas. Lo lógico es pensar que el Plan está integrado dentro de una red de políticas municipales destinadas a mejorar la sostenibilidad del sistema urbano. Estas relaciones se consideran imprescindibles en la conceptualización de planes modernos.
- *Plazo en los resultados:* existen ciertas propuestas que requieren su imbricación con otras medidas y actuaciones municipales. Al mismo tiempo, su éxito está incluso ligado a un cambio de las pautas de comportamiento, valores y modos de consumo de la población. Por todo ello, requerirán más tiempo para desembocar en resultados satisfactorios. Por el contrario, un Plan al uso es únicamente dependiente de medidas constructivas que participan de una maquinaria administrativa muy engrasada y que posee mucha inercia en su forma de operar. Como consecuencia, siempre proporcionará resultados en el corto plazo.

- *Viabilidad técnica y arquitectónica:* la viabilidad técnica es posible en todas las alternativas desde el momento en que existen innumerables ejemplos constructivos y de urbanización que han integrado propuestas de sostenibilidad.

Teniendo en cuenta estos razonamientos, la alternativa de crecimiento número 2 (remodelación y adaptación urbanas) resultó la más adecuada en cuanto a su sostenibilidad ambiental. También fue la más adecuada atendiendo a los aspectos objetivos del análisis. En buena medida ello es así porque en su concepción se utilizaron estos principios orientadores como objetivos máximos.

No obstante, es preciso señalar que los sistemas urbanos no son sólo la parte física del municipio, sino que acogen también a fuerzas sociales y económicas.

La consecución técnica de la alternativa 2, por otro lado perfectamente viable, depende de que el objetivo de la sostenibilidad sea asumido de forma clara y decidida por esos otros componentes del municipio. Si esto es así, las posibilidades prácticas de llevarla a cabo se multiplicarán, al mismo tiempo que se generalizan los cambios en la vida del municipio. Si ello no se produce, la alternativa elegida no tendrá éxito, con lo que los problemas que se intentan solucionar con la redacción de este Plan posiblemente se agravarán.

En cierta medida, la apuesta por la sostenibilidad urbana es, a medio plazo, una apuesta al todo o nada.

La urgencia de adoptar distintos enfoques a los que actualmente se vienen considerando en todos los ámbitos de la intervención urbana es algo que se reconoce ya en muchos foros (CCE, 2004). La alternativa de crecimiento que se propuso en este trabajo supone una respuesta local a estos nuevos vientos y adapta los criterios de diseño de ciudades sostenibles a este caso concreto y en lo que se refiere al urbanismo.

Del mismo modo, se insiste en la integración de la política urbanística con otras políticas urbanas y con la necesidad de modificar el contexto en que los municipios deben ejercer sus competencias para que éstos posean recursos suficientes de intervención y para que se maximice la eficiencia económica, más que la financiera,

de las actividades municipales (DE LA CÁMARA, 2002).

7.3. La repercusión urbanística de la elección de la alternativa de crecimiento

Una elección diferente de las alternativas de crecimiento influyó decisivamente en la configuración de las estrategias de movilidad y de localización del suelo productivo. En cuanto a estos dos aspectos, también se consideraron criterios urbanísticos más modernos.

7.3.1. La movilidad

Aplicando un análisis estratégico de sostenibilidad fue necesario considerar el sistema viario como el soporte físico para facilitar la accesibilidad. Y la accesibilidad se favorece teniendo en cuenta a todos los medios de transporte utilizados por la población y aplicando políticas integrales de movilidad.

En ese sentido se propusieron las siguientes medidas estratégicas:

- Reducción de la movilidad motorizada: siguiendo dos líneas principales:
 - Reducción de los tráficos interurbanos: para lo cual la opción de construcción de una variante se considera adecuada.
 - Reducción de los tráficos urbanos: paradójicamente, la forma más común de reducir el tráfico urbano de coches es poniendo trabas a su utilización. De esta forma el Plan no debe incluir medidas que faciliten el tránsito de coches a menos que medien razones de calidad urbana o salud pública (como es el caso, por ejemplo, de la construcción de la variante).
- Jerarquización de usos en el viario: el viario de distinto nivel debe jerarquizarse no sólo como una propuesta para su análisis o su funcionalidad con respecto al tráfico, sino también como un modo de establecer prioridades de uso aprovechando el tamaño reducido del municipio y aprovechando la cercanía como un elemento a preservar y como una ventaja hacia un modelo adecuado de accesibilidad. Así, se propone:

- Que en el viario de primer nivel o general la prioridad sea compartida, aumentando la sección de las aceras y previendo espacios para el transporte público.
- Que en el viario de segundo nivel o zonal la prioridad sea favorable al peatón y los medios no motorizados, aumentando la sección de las aceras, incluyendo un diseño de vial incómodo para la circulación de vehículos, realizando carriles bici y reservando espacios para este medio de transporte, así como para el transporte público.

- Diseñar, especialmente en las zonas de nuevo crecimiento, una generosa red de viales peatonales “liberados” y espacios en “fondo de saco” (calles sin salida para el tráfico rodado). Con ello se pretende favorecer al peatón desde el inicio del diseño de las nuevas manzanas pues se parte del convencimiento de que peatonalizar calles que previamente han sido viales al uso, dando marcha atrás desde una situación consolidada, es mucho más difícil de asumir por parte de ciertos grupos de población.
- Las propuestas, en este sentido, para la alternativa de crecimiento elegida se muestra seguidamente (ver FIG. 12).

Al mismo tiempo que las medidas estrictamente urbanísticas, al objeto de crear o conservar la cercanía y la proximidad, es muy útil y necesario poder proponer y diseñar medidas de movilidad alternativa en el caso de tener que conectar actividades radicadas en suelos diferenciados o especializados. En el caso de Palma, los polígonos industriales Mataché y Acebuchal acogen actividades industriales agroalimentarias en instalaciones de gran tamaño y número de trabajadores. Estas empresas podrían participar en un programa de transporte colectivo de sus empleados. Para ello sería muy útil, por ejemplo, proponer medidas concretas de coordinación horaria de las jornadas laborales junto con medidas económicas para incentivar la puesta en marcha de un sistema de transporte colectivo. Este aspecto, de competencia no urbanística, podría ser previsto por el Plan de forma que se pudiera prever la creación de infraestructura o la



FIG. 12. Propuestas estratégicas de movilidad

Fuente: Elaboración propia.

reserva de espacio viario para que esta iniciativa pudiera llevarse a cabo.

7.3.2. La localización de los espacios productivos

La elección de la alternativa de crecimiento 2 como la más indicada desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, tiene como consecuencia la liberación de uso de suelos muy cercanos al casco urbano. Este hecho es muy importante en cuanto que este suelo podría ser utilizado para el desarrollo de polígonos productivos más cercanos.

Por otro lado, una de las estrategias más importantes contenidas en el Plan es, precisamente, el traslado de actividades productivas desde el núcleo consolidado hasta otros lugares diseñados ex profeso.

El criterio de cercanía y de diversidad funcional de la ciudad desaconseja, en principio, el traslado sistemático de todas las actividades productivas. Sólo ha de realizarse

en el caso de que medien causas justificadas de salud pública o calidad urbana, lo que dependerá de la naturaleza de las propias actividades. Ello supone estudiar cada caso uno a uno. Por tanto, no debe adoptarse esta estrategia de forma sistemática.

Únicamente en los casos de nuevos desarrollos industriales que necesiten una cantidad de suelo considerable o bien del traslado de actividades manifiestamente incompatibles con la vida urbana, será preciso prever su localización en las afueras.

Como puede verse en la figura siguiente, se proponen dos localizaciones más cercanas al núcleo urbano donde es posible ofrecer suelo suficiente para albergar a estas actividades: una zona en la parte Noroeste del núcleo, donde se alojaría el polígono industrial, y otra en el extremo Este “acercando” la parcela destinada a albergar el Hospital Comarcal cuya localización sería también más accesible que la actualmente propuesta.



FIG. 13. Alternativa de crecimiento

Fuente: Elaboración propia.

8. CONCLUSIONES

El nuevo paradigma que significa la sostenibilidad está impregnando todas las facetas de planificación y gestión de los sistemas sociales y económicos. Superar la capacidad que la Tierra posee para satisfacer nuestras necesidades de recursos naturales puede costarnos caro en un futuro cada día más cercano, porque, a buen seguro, que la trasgresión de esos límites redundará en cambios en los equilibrios naturales de los que nuestras economías y nuestras sociedades dependen.

Parece claro, por tanto, que la única salida posible es intentar asumir esa idea de límite en todas las facetas de la actuación humana. En todas ellas es importante una decidida actuación, pero existen algunas en que dicha actuación se torna, si cabe, más urgente. Ese es el caso del Urbanismo, porque es en las ciudades donde ese anhelo de búsqueda de la sostenibilidad se torna como un deseo sumamente importante para nuestro futuro; y porque el Urbanismo es una técnica muy útil si lleva inmersa en ella las idea del

equilibrio en la relación del sistema urbano con los sistemas naturales de soporte.

Así pues, el Urbanismo, como técnica responsable de configurar el modelo físico de organización de las ciudades y pueblos, debe utilizarse como herramienta esencial de sostenibilidad urbana.

En el presente trabajo hemos podido llevar a cabo una interesante experiencia en este sentido, definiendo una serie de principios o criterios de sostenibilidad en el urbanismo derivados de los grandes conceptos que han guiado la acepción de "sostenibilidad fuerte", es decir, ahorro en el consumo, eficiencia en los procesos y origen renovable de los recursos. Todo ello es expresión de que una aproximación metodológica de la sostenibilidad en el Urbanismo es, en la actualidad, plenamente posible y deseable.

Esa aplicación, al menos teóricamente, nos ha permitido evaluar las opciones de crecimiento urbano o la satisfacción de necesidades dotacionales desde este punto de vista, además de otras propuestas contenidas en los documentos de Avance del Plan analizado. Todo ello a través, también, de

una metodología de diagnóstico que nos ha permitido poseer, al menos someramente, una idea aproximada del metabolismo físico del sistema urbano; conocimiento que hemos utilizado para saber más sobre estos aspectos concretos, pero también para contextualizar las propuestas urbanas realizadas con respecto al consumo de recursos que éstas pudieran provocar.

Como conclusión general puede derivarse la esencial necesidad de la ampliación de las escalas de tiempo y espacio en el análisis urbano. Cuando se piensa la ciudad en términos de presente y futuro, es hoy por hoy ineludible tener en cuenta los efectos que los modelos urbanos propuestos pueden generar,

no sólo en el medio físico del término municipal, sino también en la globalidad de los equilibrios planetarios; no sólo en un horizonte temporal a diez o doce años vista sino también en la ciudad que encontrará la próxima generación. Con ello se integra al debate urbano la contribución de la ciudad al Cambio Climático o al consumo de recursos escasos no renovables, así como la capacidad futura de satisfacción de las necesidades urbanas. En definitiva, es madurar un Urbanismo como técnica para la retroacción negativa y equilibradora del quehacer humano, un Urbanismo como técnica de actuación local pensado siempre globalmente.

BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE PALMA DEL RÍO (2003): *Diagnóstico Urbano*, Trabajos de elaboración de su Plan General de Ordenación Urbana.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004): *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*, COM(2004)60 final, Bruselas.
- DE LA CÁMARA, G. (2002): "El análisis económico y la sostenibilidad de los sistemas urbanos", Ponencia de curso: *Técnicas para el diseño de Agendas 21 Locales*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (varias ediciones): *Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía*, Sevilla.
- JILIBERTO, R.: *Modelos contingentes de conocimiento para la toma de decisión en medio ambiente: desarrollos en economía ecológica/ecosistémica*, Borrador facilitado por el autor, Madrid (inédito).
- PRATS, F. (1998): "Sostenibilidad y políticas urbanas y locales: el caso de las ciudades españolas", en *Biblioteca: Ciudades para un futuro más sostenible*, Escuela Superior de Arquitectura de Madrid, Madrid, <http://habitat.aq.upm.es>
- RUEDA, S. (1998): "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa", en *Biblioteca: Ciudades para un futuro más sostenible*, Escuela Superior de Arquitectura de Madrid, Madrid, <http://habitat.aq.upm.es>
- SANCHO, F. & CALVO, M. (2001). *Definición de criterios ambientales. Bases y estrategias de la sostenibilidad*, trabajo incluido en el Documento de Avance del PGOU de Sevilla, Sevilla.

El espacio urbano global en el siglo XXI reproducción social y crecimiento urbano en la región metropolitana de Buenos Aires

Juan D. LOMBARDO & Clarisa BETTATIS
& Natalia DA REPRESENTAÇÃO

Profesor Asociado regular & Asistente de investigación & Asistente principal regular. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

RESUMEN: En el presente estudio se aborda el tema de la conformación del espacio urbano. Dicha conformación es observada en el contexto de acción de procesos socioeconómicos específicos y, como parte de las transformaciones que se van produciendo, en la sociedad y en el territorio tomado como referencia, y que van articulando el orden social con el espacial en el período histórico considerado. En el centro de esas transformaciones, se encuentran aquellas que se producen en las relaciones y procesos de reproducción del conjunto de actores de esa formación social. La espacialización de esas relaciones de reproducción, en un territorio específico, son situadas por los autores de este trabajo en el núcleo del proceso de conformación del espacio urbano. El estudio tiene como referencia una de las áreas metropolitanas más grandes del mundo, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). La conformación del espacio es observada en esa Región en dos períodos inmersos en procesos socioeconómicos diversos, el llamado período de "Substitución de Importaciones" y la década de transformaciones que comienza en los ochenta. El resultado del análisis emprendido desde este punto de vista es la caracterización de un nuevo mapa espacial en esta región y en este área del Planeta con sus particulares rasgos históricos.

DESCRIPTORES: Crecimiento urbano. Transformación del territorio. Ciudad. Reproducción social. Buenos Aires (Argentina).

1. INTRODUCCIÓN

El tema a que refiere el estudio es la ciudad contemporánea. En particular el trabajo trata sobre la conformación de la ciudad o del espacio urbano dentro del marco de transformaciones que acontecen en el contexto de dos procesos socioeconómicos diversos.

Dicha conformación es observada como parte de las transformaciones que se van produciendo, en el contexto de esos procesos, en la sociedad y en el territorio tomado como referencia y, que van articulando el orden social con el espacial en los períodos históricos considerados.

Cuando se habla de conformación del espacio urbano, se piensa en la

estructuración organizada de la ciudad por la acción de actores sociales sobre un substrato físico, en el transcurso de procesos socioeconómicos precisos. En ese contexto y en el marco de su reproducción esos actores van accionando, estableciendo relaciones y redes que se espacializan en el territorio tomado en consideración.

El territorio elegido para el análisis es el de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

A los efectos del tratamiento, el tema propuesto será presentado comparativamente en dos períodos diferentes, inmersos en procesos socioeconómicos diversos.

Recibido: 14.12.2004. Revisado: 02.06.2005.
e-mail: jlombard@ungs.edu.ar, cbettati@ungs.edu.ar,
ndarepre@ungs.edu.ar

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos de la Revista los valiosos comentarios realizados al artículo.

Primeramente será observada la ciudad del período de sustitución de importaciones. Ciudad que se estructura aproximadamente entre 1930 y 1960 y que comienza a transformarse a partir de 1976. Para luego referir a la ciudad contemporánea, donde el análisis se estructura alrededor del crecimiento en los municipios de San Miguel, Malvinas Argentinas, J. C. Paz, Hurlingham, Tigre y Pilar.

Para una mejor y más rápida comprensión del tema en tratamiento, se presentará escuetamente el punto de observación que sirve de base al análisis urbano posterior. A los efectos de ejemplificar la acción de los procesos en la conformación se consideran en esta primera parte sólo los procesos de reestructuración global.

2. LA RELACIÓN ENTRE EL ORDEN SOCIAL Y EL ESPACIAL

Vamos a partir de una pregunta ¿cuál es la relación que se establece entre ambos órdenes?

La relación entre esos órdenes tiene —en lo que respecta al tema que tratamos, la conformación del espacio urbano en la RMBA— cuatro puntos de gran importancia:

- el modo de desarrollo predominante (BOYER & *al.*, 1996: 208) en la formación social de que se trate;
- las relaciones, articulaciones y redes de actores sociales que se conforman alrededor de los procesos de reproducción social que se desarrollan dentro de la diversidad de campos de lucha (BOURDIEU, 1997: 49) de la sociedad que se toma como referencia;
- la espacialización de esas relaciones, en el territorio en que el proceso de reproducción se desarrolla, y
- la acción de los procesos socioeconómico generales sobre la formación social, sobre los procesos de reproducción y sobre la conformación del espacio.

Veamos esto con un poco más de detenimiento.

Los procesos de reproducción, del conjunto de actores de la formación social que se toma como referencia, se constituyen —en el contexto del modo de producción capitalista (BOYER & *al.*, 1996: 209-209) en que ellos se desenvuelven— en uno de los núcleos de esa

formación y, en la base de la conformación del espacio urbano.

¿Cuál es el núcleo de estos procesos de reproducción social?

La reproducción social se organiza operativamente alrededor de las acciones y prácticas, que los distintos actores sociales realizan para resolver su existencia material, entendida esta en su sentido más amplio (BOURDIEU, 1995: 7-38; MARGULIS, 1986; MARX, 1994).

En esas acciones y prácticas esos actores reproducen no sólo su vida material, sino también las estructuras y la lógica fundamental del modo de producción predominante (BOYER & *al.*, 1996: 208) en que la reproducción se inserta.

En ese sentido los actores no accionan en forma independiente en un territorio, sino que lo hacen articulados con otros agentes con los que establecen acuerdos y convenios a través de los que se relacionan entre sí y con los que van conformando redes (BENKO & *al.*, 2000) que tienen como contexto campos específicos de lucha (BOURDIEU, 1997: 49).

Estas redes, en gran parte de los casos, se encuentran localizadas en un lugar del territorio, lugar donde se realiza específicamente una parte del proceso que implica la reproducción (lugar de la espacialización de esa red), por ejemplo, una fábrica, pero pueden extenderse a otros lugares incluso muy lejanos.

Los puntos visibles de esas redes constituyen nodos de relaciones múltiples, piénsese en los proveedores o los clientes de los productos de esa fábrica o sus inversores (la fábrica esta relacionada, por ejemplo, con la red de inversores a través de los bancos, con la de los actores que comercializan la mercancía, con la de los sectores inmobiliarios que comercializan los bienes inmuebles, con la de la burocracia estatal con sus códigos de construcción, zonificación, etc.).

Contextualmente estas redes de actores conforman una red amplia de relaciones y convenios —en los infinitos campos en que se da la lucha social (comercial, productivo, del espacio urbano, financiero, etc.)— que sostienen y reproducen las estructuras en las que se asienta el modo de producción adoptado y que van regulando (BOYER & *al.*, 1996: 211-212) y estructurando el

funcionamiento de las relaciones socio económicas y del espacio (lugar operativo de la reproducción).

En otros términos estas redes de actores y relaciones sociales se constituyen en el centro del sistema de reproducción social.

Pero, ¿de qué actores se trata? Se trata de todos los actores sociales de una formación social, aun aquellos que surgen como parte de las contradicciones del modo de producción predominante y, que accionan en redes que sólo tienen relaciones económicas parciales dentro del modo de producción imperante —caso de la llamada Economía Popular en Argentina y de los campesinos en México por mencionar dos casos (CORAGGIO, 1999; MARGULIS, 1986)—.

Los actores sociales que consideraremos aquí entonces, no son sólo el capital y la fuerza de trabajo, sino que, observando las diferencias sociales (BOURDIEU, 1991: 48) que surgen de las relaciones de reproducción actual y que se muestran con toda crudeza en el territorio y en la ciudad, vamos a considerar —en referencia en particular a la RMBA— los siguientes actores: obreros, empleados, inversores, empresarios, industriales, comerciantes, jubilados, cuenta propia, maestros, profesionales, desocupados, piqueteros, actores que no subsisten totalmente de la economía del capital (pequeños emprendimientos, etc.), etc.

Entonces el proceso de reproducción de la formación social de referencia está constituido por el conjunto de acciones y prácticas que esos actores realizan en un territorio específico para resolver su vida material en un período histórico determinado.

Esas acciones y prácticas emprendidas por los actores sociales en sus distintos campos de acción o lucha responden a estrategias que son de diverso tipo: económicas, financieras, comerciales, espaciales, religiosas, culturales, laborales, escolares, etc.

A su vez esas estrategias se relacionan con las opciones posibles, que para reproducirse se ofrecen a los distintos actores, en el marco del modo de desarrollo adoptado en la sociedad de referencia.

En otros términos, en el marco del modo de desarrollo adoptado se van conformando opciones posibles para la reproducción de los actores: la existencia o escasez de trabajo, las posibilidades de educarse, de intervenir en lo comercial, etc. (HINTZE, 1989).

¿Cuál es la lógica que contextualiza esas prácticas y acciones?

La lógica que contextualiza este sistema es la que se encuentra detrás de las acciones y prácticas de los actores, del modo de regulación y del modo de desarrollo adoptado, que es la lógica que impone a todo el sistema la reproducción del capital y no la reproducción de la vida (MARX, 1994).

En todo caso las acciones, prácticas, relaciones, acuerdos y convenios se desenvuelven en última instancia en el contexto de la reproducción de la vida que se estructura alrededor de la reproducción del capital cuyo eje actual es la valorización financiera.

Estas relaciones de reproducción que señalamos, están sufriendo modificaciones actualmente por la acción de los procesos socioeconómicos de reestructuración global que, en última instancia y, en lo que aquí interesa (la conformación del espacio), van modificando las actividades y acciones que implican los procesos de reproducción social, el modo de regulación del sistema, el modo de producción y, la espacialización de las relaciones entre actores.

3. PROCESOS SOCIO ECONÓMICOS DE REESTRUCTURACIÓN GLOBAL

Pero ¿qué son estos procesos globales?, ¿qué transformaciones producen?, y ¿cuál es su acción en los procesos de reproducción?

Los procesos señalados, son procesos generales, complejos, que se estructuran principalmente alrededor de transformaciones que afectan al ciclo de producción y de circulación del capital, que fueron iniciados en los países centrales y cuya acción se extiende actualmente a todos los lugares y regiones del planeta.

Su acción, implica transformaciones profundas en la producción, la sociedad, el trabajo, las finanzas, la economía, la tecnología, la composición de las clases sociales, etc.

Ellos se estructuran principalmente alrededor de:

- La transformación de los procesos de producción;
- La reestructuración del proceso de trabajo;

- El aumento del nivel de productividad industrial;
- Las innovaciones en el campo de las tecnologías de la información y la robótica;
- La Mayor Influencia del capital privado en las relaciones de producción;
- La transformación de la relación alcanzada hasta los ochenta entre capital y trabajo;
- La internacionalización de los procesos económicos neoliberales;
- La creación de un mercado global para las transacciones comerciales y financieras;
- La desregulación de los mercados financieros y de las restricciones a la inversión extranjera directa existentes en cada país;
- El cambio substancial de intervención del estado en las relaciones de producción.

Sus ejes dominantes serían:

- el incremento de la libertad del capital para influir tanto en la economía como en la sociedad, y
- el aumento del nivel de beneficios del capital privado (CASTELLS, 1989; SASSEN, 1991).

En la praxis implican la creación de un espacio mundial de acumulación, donde accionan corporaciones y conglomerados multinacionales organizados en red (DE MATTOS, 2002).

Esas corporaciones y conglomerados son de diversos tipos: financieros, comerciales, inmobiliarios, productivos, de servicios, culturales, etc.

La acción de estos procesos se hace posible a través: de la acción de organismos internacionales (como el FMI y el Banco Mundial), de organismos financieros (bolsa de comercio, por ejemplo), de las relaciones entre estados, de la acción directa de las empresas o de inversiones en el lugar, ciudad ó área elegida, etc., y de las redes de actores que se constituyen en el lugar, ciudad o región, donde se operacionaliza la reproducción de la inversión realizada.

Ahora bien, a través de diversas mediaciones estos procesos fueron entrando en Argentina —país que tomamos como referencia de este estudio— a partir de los años noventa y están ocasionando profundas transformaciones en todos los ámbitos y niveles:

Entre esas mediaciones podemos señalar: la ley de reforma del estado; la ley de convertibilidad (ya derogada y que establecía la paridad entre el peso y el dólar estadounidense); las leyes que regulan la relación capital-trabajo y la acción del capital financiero en el país; la normativa derivada del pago de la deuda externa (la libre movilidad del capital, por ejemplo); la difusión de prácticas de apoyo a los procesos neoliberales (por ejemplo, a través de los medios masivos de difusión); la organización de amplias regiones de la vida por la tecnología digital; la normativa apoyando la acción del capital privado en áreas que eran de incumbencia del Estado (concesión de las empresas de servicios públicos); etc.

En su conjunto los elementos señalados van transformando las relaciones entre actores (tanto las macro como las cotidianas), los convenios, los códigos y acuerdos que se establecen alrededor de la reproducción material (piénsese, por ejemplo, en las transformaciones que ocasiona la modificación de las relaciones capital-trabajo). Lo cual, en última instancia, produce transformaciones en los circuitos o conexiones que se constituyen entre los actores para su reproducción.

Veamos ahora cómo se espacializan esos procesos de reproducción y se conforma en consecuencia el espacio urbano.

4. TRANSPOSICIÓN DEL ORDEN SOCIAL EN ESPACIAL. ESPACIALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL Y CONFORMACIÓN DEL ESPACIO URBANO

En este sentido nuestro punto de vista es que el espacio urbano no es simple reflejo de las relaciones sociales (PREVOT SCHAPIRA, 2003: 31-50), sino parte constituyente de ellas. Es el lugar donde esas relaciones se concretan, no donde se reflejan.

Las prácticas y acciones que los actores realizan en un lugar específico del territorio para reproducir diariamente su vida material, implican acuerdos formalizados —entre grupos de agentes— que van organizando (aunque esos actores a veces no lo perciban) y regulando esas prácticas y acciones de reproducción de acuerdo al contexto de la red considerada en el campo de

lucha de que se trate (acuerdos entre productores y comercializadores de cierto producto, entre grupos financieros, entre los habitantes de un barrio carenciado, el estado y las instituciones sociales, etc.).

A su vez esas relaciones, convenios y acuerdos que los actores establecen en los distintos campos en que actúan, se van institucionalizando (por ejemplo, los códigos de comercio o los circuitos de la mercancía, así como una infinidad de convenios, tantos como campos posibles de reproducción existen) y pasan a formar parte del conjunto de estructuras que sostienen el modo de producción predominante.

En el proceso de institucionalización las relaciones y convenios que se establecen en la sociedad no son siempre nuevos y, en muchos casos se adaptan dentro de las relaciones ya institucionalizadas existentes. En los períodos en que se producen cambios en los procesos de reproducción (como el actual) esas relaciones institucionalizadas se modifican también.

Los convenios son concretamente relaciones que conectan a los actores involucrados y que organizan las prácticas y acciones de los participantes en el contexto de la reproducción en el campo de que se trate. Es decir, circuitos de actores involucrados que hay que seguir para resolver operativamente la reproducción en ese campo. Parte de esta resolución operativa es la espacialización de estos circuitos en el territorio (piénsese en el circuito que hay que seguir y los actores sociales que esto incluye para, por ejemplo, establecerse con un comercio en el centro de la ciudad. A este circuito se conectan el industrial fabricante del producto que el comercio ofrecerá, los transportistas de la mercancía, los inversores en el comercio, los sectores inmobiliarios, el Estado con su normativa, los profesionales que inscriben la propiedad en el registro respectivo, los sectores financieros que otorgan el préstamo, etc.).

Estos convenios y circuitos se establecen también en el campo que llamamos aquí del espacio urbano¹ (qué son si no, los códigos de edificación y de zonificación, de relación de

actores para la inscripción de la propiedad y su construcción, etc.).

Lo que se quiere destacar con ello es que esas relaciones entre actores tienen una espacialidad en el territorio (CORAGGIO, 1989).

Esos circuitos de conexión entre actores conforman verdaderos mecanismos a través de los que se reproducen:

- las diversas estructuras que sostienen el sistema formado alrededor de la reproducción del capital;
- la lógica de obtención del beneficio instaurada en el sistema al realizar cada actividad, y
- en el espacio, las diferencias simbólicas alcanzadas por los actores en los campos de lucha en que ellos actúan (BOURDIEU, 1997: 48).

En el espacio se muestra —como parte del modo de regulación— la posición alcanzada por el actor dentro del campo de lucha en que se desempeña, que no es más que “la distribución de poder o de las especies de capital... en el universo social considerado” (BOURDIEU, 1997: 51).

En nuestro análisis de la Región Metropolitana de Buenos Aires hemos detectado tres mecanismos predominantes que intervienen en la espacialización, estos son: *la calificación del espacio, la valorización del territorio y la diferenciación espacial*.

Con calificación del espacio queremos indicar la provisión a los distintos lugares de la ciudad de infraestructura, equipamientos y servicios; con valorización, los precios del suelo como de los edificios y sus modificaciones según la calificación de las distintas zonas de la ciudad para las diversas funciones urbanas y, con diferenciación espacial, las diversas cualidades que las distintas zonas y lugares urbanos presentan entre sí y que inciden en su precio.

Entre los principales actores que constituyen estos circuitos (mecanismos) se cuentan el Estado, los sectores inmobiliarios, los inversores, los sectores populares, los sectores de clase media alta, las empresas, los empresarios del transporte, etc.

Ese conjunto de convenios, relaciones, acuerdos, etc. (en que se estructuran los circuitos señalados más arriba), que se

¹ Campo específico de la espacialización de los procesos de reproducción e integrado por agentes inmobiliarios, constructores, arquitectos, desarrolladores, propietarios del suelo, estado municipal, financistas, etc.

originan en los diversos y múltiples campos donde la reproducción social se realiza, se institucionalizan en el sistema, formal o informalmente y constituyen lo que algunos autores denominan determinismos (CORAGGIO, 1989) y adoptan la forma de normativa, códigos, reglamentos, acuerdos, etc.

Esos determinismos surgidos en un contexto histórico determinado regulan la espacialización de las relaciones de reproducción en un territorio preciso.

La articulación de esas prácticas y acciones con el territorio (su realización en un territorio concreto) durante el proceso de reproducción, conforman algo distinto, tanto de esas prácticas y acciones como del territorio mismo, conforman lo que denominamos el espacio urbano.

El espacio urbano (los edificios, las calles, las infraestructuras, el territorio zonificado y organizado) es entonces —por ser lugar de operacionalización de los diversos procesos de

reproducción en los diversos y múltiples campos de lucha (de inversión, trabajo, ambientales, sociales, políticos, etc.)— síntesis de ese conjunto amplio de determinismos que hemos señalado más arriba (programas, proyectos, reglamentos, códigos, etc.).

Esos determinismos regulan entonces, en cada momento histórico, la transposición del orden social al espacial o en otros términos, la relación entre sociedad, territorio y espacio.

En esa espacialización se concreta —dentro de la lógica de la reproducción del capital— una mercancía particular, el espacio urbano (TOPALOV, 1979) cuyo reparto muestra las diferencias de participación de los actores sociales en el proceso de reproducción en cada campo específico.

Este es el punto de vista desde el que abordaremos el análisis que sigue de la conformación del espacio urbano en la RMBA.

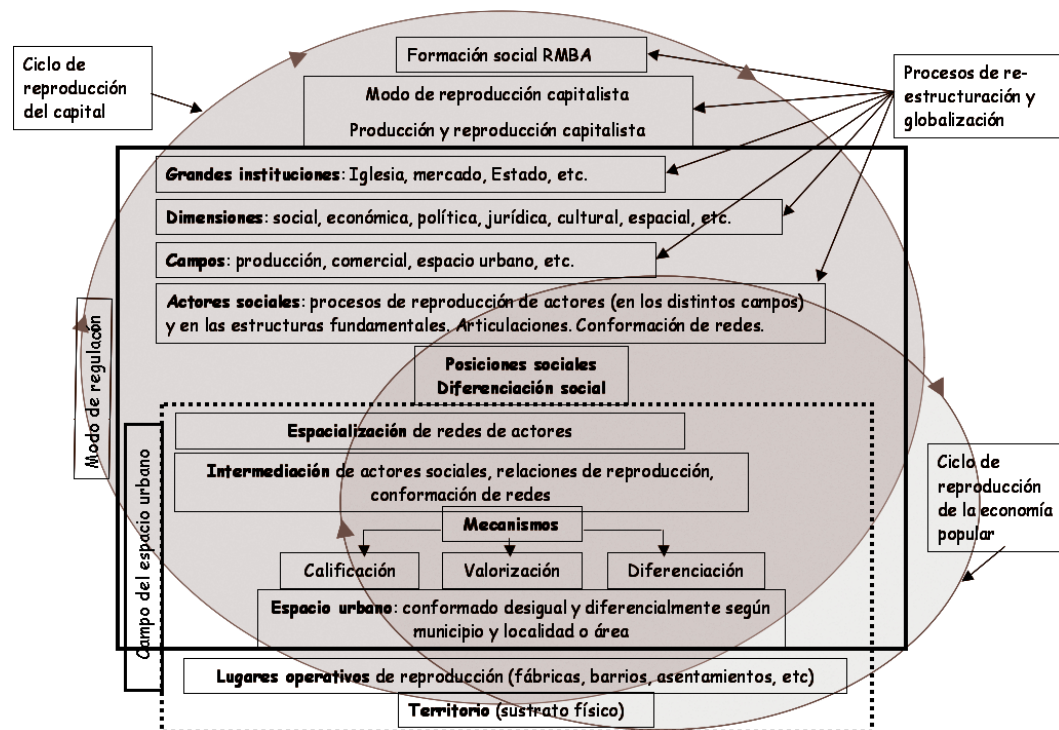


FIG. 1. Esquema de las relaciones principales entre espacio y sociedad para la conformación del espacio urbano en la RMBA

5. LA CONFORMACIÓN DEL ESPACIO URBANO EN LA RMBA

Vamos a presentar ahora ese análisis. Los periodos elegidos —que se integran en procesos socioeconómicos con características diversas dentro del capitalismo— son los siguientes: el período de substitución de importaciones y la década de transformaciones de los noventa.

5.1. La conformación del espacio urbano en el período de substitución de importaciones en la RMBA

5.1.1. *El contexto del proceso de reproducción social*

Si bien el período de substitución de importaciones abarca de aproximadamente de 1930 a 1970, hemos elegido para el análisis dentro de él —porque se adecuaba más a los intereses de este estudio— el lapso que va de aproximadamente 1943 a 1960 momento en que se produce un crecimiento urbano de importancia en la región de referencia.

El proceso de reproducción de actores y de las estructuras de la sociedad en sus distintos campos y dimensiones —base de la conformación de la ciudad en ese momento histórico— se articulaba principalmente alrededor de:

- La industria de substitución de importaciones que se inicia en Argentina en 1930 —en ese momento bajo un gobierno conservador— como consecuencia del deterioro causado por la crisis mundial tanto en las exportaciones agrícola ganaderas como en las importaciones de productos manufacturados. Esta industria, que substituye las importaciones de los productos manufacturados extranjeros, intenta llenar al comienzo el vacío dejado en el mercado interno por estos, sin alterar profundamente la estructura económica del país (basada principalmente en las exportaciones de productos de la tierra). A partir de 1943 esta situación cambia, transformándose ella en el centro del crecimiento, alrededor del cual se articulan los sectores socio-económicos

que lo sustentan y que conducirían el país hasta 1955.

Los intereses contrapuestos de los sectores terratenientes y de la burguesía industrial nacional (principalmente de la pequeña y mediana industria) —que sostenía conjuntamente con los sectores trabajadores este tipo de crecimiento en ese período— suponen un enfrentamiento pero no un antagonismo total. En la medida que las divisas para la compra de las importaciones —necesarias para la industria substitutiva— provienen de las exportaciones agropecuarias, no puede decirse que existan las condiciones para un enfrentamiento total entre dos de los tres sectores señalados.

La traslación de los ingresos del sector agrícola al industrial, juntamente con la redistribución de los ingresos, fueron parte de las medidas adoptadas por el gobierno de Perón para acelerar ese proceso de industrialización.

- La promoción del desarrollo industrial del país considerando principalmente la pequeña y mediana industria: La industria no surgió, a lo largo del período (1930-1970) de la noche a la mañana, sino que fue dando lugar poco a poco a una extraordinaria cantidad de establecimientos, fundamentalmente pequeños y medianos. Ese desarrollo se basó en la substitución de bienes terminados de consumo duradero y bienes de capital simple para el mercado interno, bienes que hasta ese momento eran importados. Esto se realizó sin un desarrollo paralelo de la producción de bienes intermedios, de transporte y de maquinaria compleja. Se desarrollaron sobre todo las industrias que habían crecido rápidamente en el lapso 1930-1943. La carga de la substitución de importaciones la soportaron centralmente la industria textil y otras industria livianas.

El objetivo prioritario de los sectores en el gobierno peronista fue la aceleración del proceso de industrialización. En este sentido se realizaron importantes intentos de planificación estatal en todas las áreas, los que se asentaron en dos Planes Quinquenales.

Entre las medidas son de señalar las adoptadas en las áreas económica e

industrial, que apuntaron al fomento de la acumulación del capital nacional de la pequeña y mediana industria. En este contexto fueron tomadas importantes medidas para eliminar la influencia del capital extranjero y aumentar el ritmo de crecimiento del nacional.

La nacionalización de sectores estratégicos de la economía, aseguró al estado el control financiero del país y redujo considerablemente la salida de capital.

La mayor parte de la producción se dirigió a abastecer al mercado interno.

- La predominancia en la dimensión política de los sectores sociales estructurados en el Peronismo. Del proceso acontecido hasta 1943 aparecen los dos grupos sociales que tienen un interés definido y en alguna medida contrapuesto, en sostener la industrialización señalada: la pequeña y mediana burguesía nacional y el proletariado urbano. Estos grupos sociales, conjuntamente con un sector del ejército, sostendrán el Estado que lleva adelante este tipo de desarrollo, basado principalmente en el crecimiento del capital nacional. El rol principal del Estado en este proceso, fue el de conciliar los intereses de los sectores estructurados alrededor esta forma de acumulación del capital industrial. En el contexto señalado el gobierno adoptó medidas tendientes a acelerar y expandir el proceso de industrialización, entre ellos se cuentan la ampliación del consumo y la redistribución de ingresos, para apoyar el crecimiento industrial y la acumulación del capital nacional.

Este tipo de industrialización se caracterizó por una tendencia al pleno empleo, lo cual implicó una incorporación creciente de mano de obra al proceso productivo, acompañado por incrementos constantes en los salarios, ampliación de los beneficios de la seguridad social y en general una satisfacción mayor de las necesidades de los trabajadores. La participación de los sectores trabajadores en el proceso productivo fue intermediada por fuertes organizaciones obreras (LOMBARDO, 1999).

Dentro de este marco, cuyo centro es principalmente la reproducción del capital

industrial nacional, se organiza la reproducción de la población, se establecen las relaciones sociales básicas, se conforma la ciudad y se regula el sistema.

La primera teniendo como base el pleno empleo del período 1947-1960 y, distintas formas y mecanismos de integración social e individual, surgidos de las relaciones imperantes de producción, propiedad, poder, etc., que se constituyen en ese momento histórico. En este contexto se fueron re estructurando las posiciones sociales de los distintos actores y señalándose operativamente las diferencias entre ellos con características distintas al del período precedente (cuyo eje económico giraba alrededor de las exportaciones agrícola ganaderas y la hegemonía de un gobierno oligárquico) (LOMBARDO, 1985, 1999).

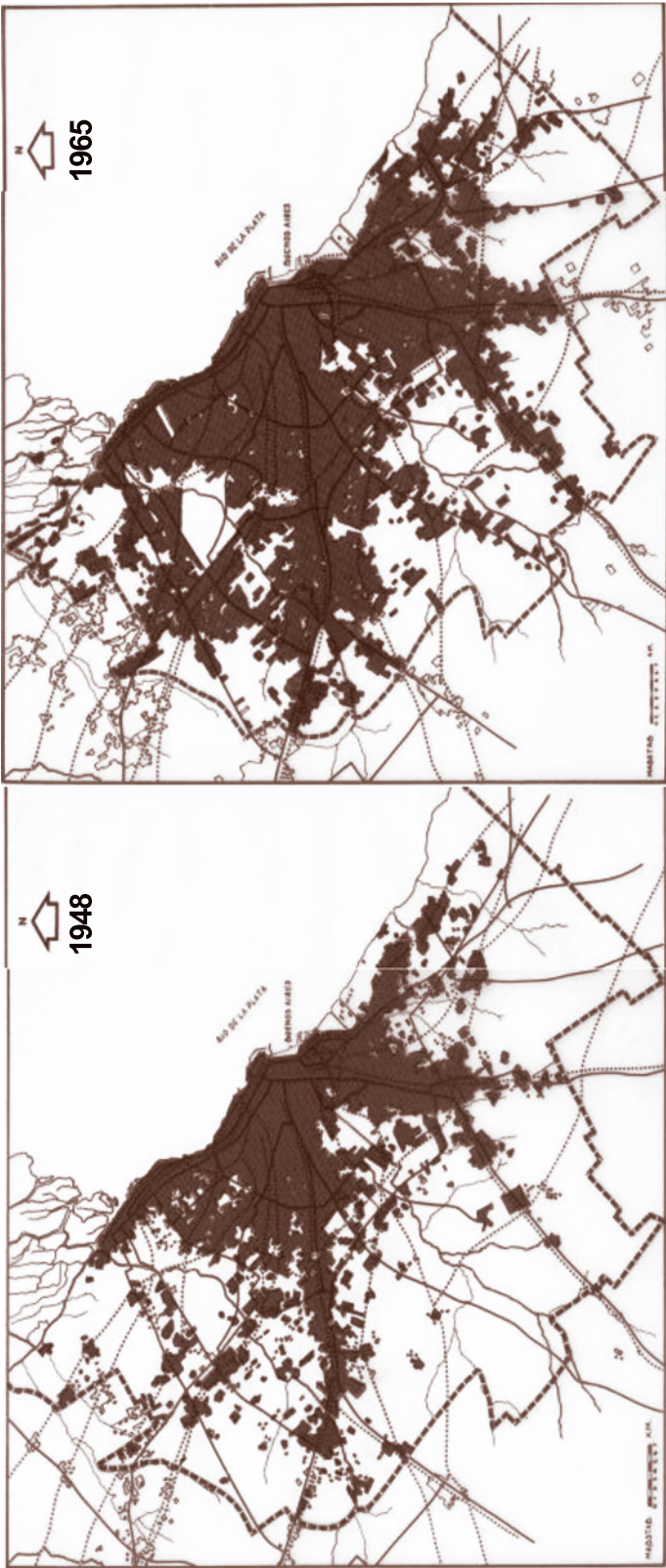
Esas formas y mecanismos de organización e integración social predominaron en la Argentina hasta aproximadamente 1976.

Como parte del modo de regulación del sistema constituido, dos de las tareas importantes, a cargo del Estado, eran: la formación de los ciudadanos y la integración de la nación detrás de los objetivos perseguidos en el modo de desarrollo establecido. La educación, era uno de los principales mecanismos de socialización y, constituía la base de la movilidad social ascendente a que los habitantes aspiraban. Ese modelo de socialización, encontró en las clases medias su protagonista central y en el Estado su soporte básico como agente impulsor de la integración (SVAMPA, 2002).

5.1.2. *La reproducción social en el campo del espacio urbano*

5.1.2.1. El marco de la reproducción en el campo del espacio urbano

La espacialización en el territorio de la RMBA de las relaciones sociales constituidas entre actores se realiza dentro de las normas de la economía de mercado, donde el Estado asume un rol planificador en el terreno económico e interviene financiando sectores considerados básicos. En ese contexto y en



Fuente: LOMBARDO, J. (1985).

FIG. 2. Crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1948 y 1965

relación a la espacialización, son de considerar los siguientes elementos:

- Los dos planes quinquenales de desarrollo establecidos por el gobierno nacional (1947-1951 y 1952-1957, este último sólo vigente hasta 1955);
- El programa de vivienda contenido en esos planes (destinado a disminuir la imperiosa necesidad reinante en la sociedad Argentina en ese momento) es uno de los ejes del crecimiento urbano que se produce en el período;
- Los préstamos accesibles otorgados por el Banco Hipotecario Nacional para sostener el plan de vivienda mencionado en el punto anterior. Estos préstamos estaban destinados principalmente a los sectores medios y trabajadores y cubrían un espectro amplio: construcción, compra de vivienda y suelo y refacción de la vivienda;
- La falta, casi absoluta, de instrumentos que regulasen las relaciones establecidas en el mercado del suelo (LOMBARDO, 1999), y
- Los extensos plazos y las accesibles cuotas que para compra de la tierra loteada ofrecían las empresas privadas.

En contexto y apoyado por las opciones ofrecidas desde el estado se produce, en el período 1947-1960, un crecimiento urbano de importancia en la RMBA.

Teniendo como ejes dominantes las líneas de ferrocarril la ciudad se va extendiendo como una mancha de aceite, principalmente sobre la base señalizadas inmediatamente arriba.

5.1.2.2. Actores

Los principales actores en el campo del espacio urbano son:

- el Estado nacional cuyo lema principal era la conciliación de los intereses de los distintos sectores que componían la alianza de clases en el poder. Desde este lugar comienza a estructurarse el modo de regulación del sistema constituido, una de cuyas partes son los cinco puntos señalados inmediatamente arriba. De este modo se posibilita la extensión de la ciudad, se

contribuye a la disminución de la necesidad acuciante de vivienda de los sectores trabajadores y a la regulación de la economía, al incidir la actividad del área urbana en sectores como la construcción, el suelo urbano y la industria mediana y pequeña asociada a esos dos sectores.

- Los sectores obreros organizados en fuertes sindicatos y los sectores medios pertenecientes al pequeño y mediano capital nacional.

Sectores que hacían parte de la alianza en el poder que gobierna el país y que son principalmente los que participan en la redistribución del ingreso parte cual son los créditos que otorga el Banco Hipotecario Nacional para fundamentalmente solucionar el problema de vivienda creando propietarios.

- Los grupos que operan en el sector inmobiliario.

Los protagonistas de la extracción de la renta son en el período los antiguos propietarios de la tierra rural, que se subdivide para uso urbano; los inversionistas individuales privados, industriales y comerciantes que vuelcan a la especulación inmobiliaria parte de los beneficios logrados en el proceso de acumulación y, las empresas urbanizadoras y comercializadoras de lotes que forman un grupo homogéneo (YUJNOVSKY, 1977).

Las relaciones principales de los actores se establecen en el mercado del suelo donde el estado actúa como financista del modo de desarrollo establecido permitiendo el libre accionar del capital privado.

5.1.2.3. Mecanismos de reproducción

Las relaciones entre actores se constituyen en el mercado, donde, principalmente desde el Estado, se ofrece financiación para que los agentes pertenecientes a sectores medios y obreros participen en el mercado de vivienda, el de la construcción y del suelo urbano.

Los principales mecanismos constituidos son: la calificación del espacio urbano, su valorización y la diferenciación espacial.

Estos mecanismos —a través de los que los actores ligados al campo del espacio urbano se

reproducen, el espacio se distribuye y se espacializan las diferencias sociales en el territorio— operan en la medida que, con el transcurso del tiempo la ciudad se extiende y sus distintas áreas se van consolidando y densificando (GARAY, 1995).

5.1.2.4. Conformación del espacio en el período. Principales características

El crecimiento urbano en la RMBA presenta las siguientes características principales en este período:

- Se produce un considerable crecimiento de la población, ocasionado principalmente por las migraciones internas. La población crece en conjunto un 30%. La población del área era en 1947 de 4.723.918 habitantes. El 63% de ella se concentra en la Capital Federal, mientras que el restante 37% lo hace en los municipios del conurbano.

En 1960 en cambio la relación de localización Capital-Municipios se ha invertido. Es ahora en los últimos donde habita el 56% de la población, mientras que en la capital lo hace el restante 44% (INDEC, 1947 y 1960).

- La superficie urbanizada crece en la región en aproximadamente 45.000 hectáreas. Este crecimiento es acompañado por bajas densidades;
- El manejo del suelo brinda a los agentes y firmas inmobiliarias un beneficio considerable, estimado en aproximadamente \$ 3.000.000.000 de pesos corrientes de la época (LOMBARDO, 1985).
- El número de viviendas en propiedad crece considerablemente (aumenta en un 65 %). Este valor pasa en la Región de 318.825 unidades en 1947, a 907.696 en 1960, incrementándose considerablemente en el área de Municipios del conurbano, donde, en la segunda de las fechas, viven



FIG. 3. Retícula urbana en la RMBA (aproximadamente, 1965)

Fuente: LOMBARDO, I. (2000)

preponderantemente los sectores obreros (INDEC, 1947 y 1960).

Esta característica se relaciona con el siguiente fenómeno:

En 1943 desaparece prácticamente el mercado de viviendas en alquiler como fuente de inversión por las políticas adoptadas por el estado (control de alquileres, prohibición de realizar desalojos), paralelamente se produce una fuerte demanda de lotes individuales debido principalmente al aumento de población, a la redistribución de ingresos y a la política crediticia. Al mismo tiempo el Estado permite prácticamente el libre funcionamiento del mercado del suelo. Se imponen, sin embargo, algunas restricciones en cuanto a la calidad del suelo a subdividir y, a la forma de realizar las transacciones, pero ellas no llegan a afectar substancialmente el funcionamiento de ese mercado.

- El número de establecimientos industriales y de servicio aumenta en forma considerable. Los primeros crecen en un 42%, mientras que los últimos lo hacen en 62%.

Luego de este proceso, la aglomeración de Buenos Aires aparece como un enorme continuum de barrios estructurado por el trazado reticular, si bien con áreas que presentaban entre sí diferencias cualitativas a veces de importancia. La imagen urbana característica de este período es precisamente la retícula, que homogeneiza simbólicamente el continuum urbano constituido.

Expresando, en el tránsito entre las distintas áreas de la ciudad sin barreras ni impedimentos físicos, la movilidad y el ascenso social a que los habitantes aspiraban.

Ahora bien, *¿cómo actuaron los mecanismos señalados en la conformación de la ciudad?*

Los protagonistas principales en la conformación urbana en la Región fueron los sectores trabajadores con pleno empleo y los sectores medios, quienes iban extendiendo la ciudad con bajas densidades, principalmente a lo largo de la traza del ferrocarril (sobre la base de loteos populares —loteos sin servicios y equipamientos— y, la financiación oficial accesible y de grupos inmobiliarios privados,

a sectores populares y medios de la sociedad para la adquisición de tierra, suelo y vivienda). En ese contexto donde la retícula uniforma la subdivisión del suelo y la calificación del espacio depende del Estado (provisión de infraestructura y servicios), los precios del suelo eran más altos a lo largo de la traza en la medida de su proximidad a la Capital Federal y en derredor de las estaciones de ferrocarril.

La calificación del espacio urbano en ese contexto se realizaba en la medida en que a las distintas áreas en crecimiento y con el paso de los años se les iba agregando infraestructura y algunos servicios (que nunca llegaron a completarse totalmente aun hasta el presente como los desagües cloacales) como pavimentos, alumbrado, transporte de pasajeros, etc. Esta calificación era producto de la organización y gestión de los habitantes del lugar. Así, lentamente las zonas se iban valorizando y, densificando con la llegada de nueva población.

¿Cómo resultó distribuido el espacio y se especificaron las diferencias entre los diversos sectores sociales a través de los mecanismos mencionados?

Si bien los sectores medios y trabajadores pudieron acceder al suelo y la vivienda en propiedad —cosa que en modo alguno fue menor— este acceso significó también, en la mayoría de los casos, la falta de acceso a áreas con equipamiento y servidas por infraestructura.

Y precisamente sobre el acceso al suelo y el loteo en zonas sin infraestructura ni servicios es donde se asienta principalmente la reproducción del capital en este campo en el período.

En este sentido luego de producida la extensión urbana en el área se observa un cambio en la composición de los sectores sociales que habitan tanto en el Distrito Federal, como en los Municipios que componen la Región entre las dos fechas extremas del lapso temporal analizado.

En 1947 los sectores obreros habitaban predominantemente en la Capital Federal (61,17% en el Distrito Federal, contra 38,82% en los Municipios).

En 1960 en cambio el Distrito Federal pasa a ser ocupado preponderantemente por “empleados del sector terciario” y “patrón-empresario y cuenta propia”, mientras que los sectores obreros se trasladan

principalmente al área de Municipios (el 62,47% habita ahora allí).

Es decir se constituye un ordenamiento del territorio donde las diferencias de participación en el sistema configurado se observan no en el acceso a la vivienda, que fue amplio e importante, sino al espacio calificado (áreas con servicios y equipamiento).

En ese sentido es de señalar que los sectores medios ocupan con preponderancia a partir de 1960 el área de la Capital Federal (categorías “empleados del terciario” y “patrón-empresario y cuenta propia”) mientras que los obreros pasan a vivir en los partidos del conurbano.

Es de hacer notar que en la Capital Federal se concentra una parte considerable de la infraestructura técnica y social de la región y la calidad de la vivienda allí situada alcanza valores aceptables tanto en el nivel individual (propiedad de la vivienda y del suelo; hacinamiento; cubierta exterior y provisión de electricidad, agua) como en el social (referido a disponibilidad de equipamiento y servicios en el área en que se inserta la vivienda) (LOMBARDO, 1985).

En cambio en las áreas de vivienda, en los municipios del conurbano, donde a partir de 1960 habitan preponderantemente los sectores trabajadores la calidad de la unidad de vivienda individual alcanza valores relativamente aceptables, mientras que el nivel social de la misma se muestra marcadamente deficiente (LOMBARDO, 1985).

De este modo se reprodujeron los actores, se especializaron sus relaciones y sus diferencias de posición en los distintos campos de lucha en el período de sustitución de importaciones en la RMBA.

5.2. La conformación del espacio urbano en el período 1991-2001 en la RMBA

5.2.1. El contexto del proceso de reproducción social

Los procesos de reestructuración global mencionados en la introducción de este trabajo han producido cambios importantes en múltiples áreas de la sociedad Argentina y en la RMBA, originando transformaciones y procesos internos, que están modificando contextualmente las bases sobre las que se establece la reproducción social, el modo de

regulación del sistema y la articulación entre sociedad y espacio en esta formación social.

Veamos esto con un poco más de detenimiento.

En la década en que se encuadra esta parte del estudio, los procesos señalados se caracterizan por la sucesión de cambios generados en los marcos institucionales, en las relaciones sociales y económicas, por la redistribución de la propiedad y, por la reorganización y re alineamiento de los sectores sociales, conformados fundamentalmente sobre la base del sistema industrial predominante en la etapa de sustitución de importaciones (LOMBARDO, 1999).

El aumento de las desigualdades y una creciente fragmentación social, surgen como uno de los resultados de las grandes mutaciones producidas en la estructura social Argentina.

El reacomodamiento de los distintos sectores sociales alrededor de nuevos ejes, parece no haber alcanzado aun su punto final. Se observan contemporáneamente desmembramientos y reagrupamientos sociales, que expresan esa transición en el nuevo juego de la reproducción social en el mercado local.

Ahora bien, las encuestas de los años '80, casi al comienzo de la acción de los procesos globales en Argentina, mostraban que alrededor del 70 % de su población, se posicionaba aun dentro de los sectores medios (SVAMPA, 2002).

A partir de 1991 hace su entrada en el país, un proyecto económico que instrumenta legalmente la acción de estos procesos globales, complementando las medidas adoptadas por el gobierno militar a partir del golpe de estado de 1976.

Desde el Ministerio de Economía se instrumenta un nuevo proyecto, orientado a la apertura de la economía, la desregulación de los mercados, la privatización de las empresas públicas y al cambio del régimen fiscal existente hasta entonces. Estos cambios terminan definitivamente con la industria de sustitución de importaciones y sientan las bases de un sistema, a diferencia del señalado en la primer parte, centrado en la acción del capital financiero tanto extranjero como nacional.

Concretamente esto significó la llegada de la industria, el capital, el comercio y la actividad financiera globalizada y/o de sus

principios y normativa que, en acción conjunta con los referentes nacionales o bien estos operando dentro de esa lógica, fueron transformando el sistema de relaciones históricamente constituido en períodos anteriores.

El éxito económico de los primeros años de aplicación de este proyecto, fue acompañado por un proceso de alta concentración económica empresarial, cierre de fábricas², cambios substanciales en la estructura del comercio y los servicios, cambios en el mercado de trabajo, precarización del empleo y aumento del desempleo, transformaciones en la estructura sindical imperante, descenso en el nivel de vida de los sectores medios y bajos, deterioro de las prestaciones sociales, crisis del sistema previsional y de la educación pública y, en general, incremento de las desigualdades sociales (SVAMPA, 2002; FEDERICO SABATÉ, 2002).

El resultado de los cambios en los métodos de acumulación del capital y la participación diferencial e inequitativa de la población en ellos, implicaron entre otros hechos, modificaciones en los mecanismos de integración socioeconómica predominantes, en los modos de socialización constituidos y en la conformación del espectro de las diferencias sociales estructurado en el período anterior³.

Por este camino se está recomponiendo la sociedad y transformándose los grupos sociales que se constituyeron a partir de 1945, alrededor de la substitución de importaciones (SVAMPA, 2002).

Las transformaciones sociales se manifiestan claramente en los indicadores

que destacan la caída de la tasa de empleo, al mismo tiempo que el aumento de la tasa de desocupación (pasa del 6,8% en 1991 al 17,9% en el 2000) en toda la RMBA entre 1991 y 2001.

La desocupación afectó en forma diferencial a los distintos sectores sociales y principalmente a los menos calificados y a los puestos no cubiertos por la seguridad social (aquellos que no reciben aportes patronales ni jubilatorios).

Mientras el crecimiento de los puestos de trabajo fue básicamente de puestos precarios, el mayor crecimiento de la desocupación se da en el sector con más bajo nivel educativo —hasta secundaria incompleta— donde registró aumentos del 180%, mientras que el promedio para todos los sectores fue del 163%.

Entre los grupos de menores recursos, se acrecentó la frecuencia de trayectorias laborales inestables, consistentes en movimientos entre puestos de corta duración y, entre ellos y la desocupación (es decir, múltiples episodios de desempleo en períodos breves, 1 ó 2 años). Esta mayor intermitencia laboral, está asociada tanto al crecimiento de la desocupación abierta, como al incremento de la precariedad derivada de la mayor presencia de posiciones asalariadas no registradas (BECCARIA, 2003).

En particular, en los municipios de San Miguel, Malvinas Argentinas, J. C. Paz, Hurlingham, Tigre y Pilar (municipios incluidos en la zona GBA 4⁴ de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos y, tomados como referencia en esta parte del estudio

² BORELLO & FRITZSCHE & VIO (2002) destacan la fuerte reestructuración del aparato productivo, principalmente en términos de una reducción del empleo industrial y un acentuado proceso de cierre de plantas, fusiones y cambios de capital.

³ La nueva estratificación presenta, por un lado, una franja más reducida de “ganadores”, representados por las elites planificadoras, los sectores gerenciales y profesionales y los intermediarios estratégicos (una nueva “clase de servicios”). Por otro lado, encontramos un vasto y heterogéneo conglomerado social de “perdedores” entre los que se cuentan importantes sectores de la clase media tradicional y de servicios, que hoy sufren los efectos de la descalificación social y la precarización laboral; así como también, un creciente y nuevo proletariado, confinado a las tareas menos calificadas que requiere la economía de servicios. Por último, la antigua clase trabajadora aparece debilitada (en términos de derechos sociales) y cada vez más exigua, junto a los desocupados, con escasa o nula participación en el sistema. Determinados procesos con impacto a nivel de la estructura social serán los impulsores de nuevas fracturas entre las clases, de la profundización de brechas ya existentes, y de la consolidación y concentración de fracciones de clase, que aparecen

como las ganadoras. Entre ellos se destacan: los cambios en la movilidad social, el debilitamiento de los lazos culturales, el repliegue de la sociedad al espacio privado (despolitización), el declive de las formas organizativas, como sindicatos y partidos políticos, la inestabilidad y precarización laboral, el alto grado de concentración del ingreso, etc. (SVAMPA, 2002).

⁴ El Gran Buenos Aires (GBA) es el conjunto de los 24 municipios —o partidos— que constituyen la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este conjunto de municipios, presenta características muy heterogéneas desde un punto de vista sociodemográfico, socioeconómico y sociosanitario. En este área se realiza la Encuesta Permanente de Hogares, cuyos datos —elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos— se presentan agregados en cuatro zonas homogéneas: GBA1, 2, 3, y 4. Cada zona comprende varios municipios cuya población comparte características socioeconómicas similares. Los municipios considerados en este análisis se encuentran comprendidos en la zona homogénea denominada GBA4, que comprende los municipios Tigre, Moreno, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Fernando, San Miguel, Merlo, La Matanza 2, Ezeiza, Esteban Echeverría y Florencio Varela.

para el análisis) los datos muestran entre 1991 y 2001: un mayor peso de las franjas etarias medias de la población (de entre 20 y 59 años, todos ellos parte de la población económicamente activa) y, una presencia importante de hogares numerosos (de 5 y más personas). Este área concentra el mayor porcentaje de asalariados de la RMBA, entre los cuales se cuenta la mayor proporción sin aportes jubilatorios. Un 72% de ellos no ha completado el nivel secundario y el 2,5% de los mayores de 14 años no recibió ningún tipo de educación formal. Asimismo, el mayor peso de las actividades por cuenta propia, refleja el impacto de la precariedad laboral a través del crecimiento de un sector ligado a la informalidad, en actividades de baja calificación, que actúan como refugio de población trabajadora.

5.2.2. *La reproducción social en el campo del espacio urbano*

5.2.2.1. El marco específico de la reproducción

En el marco del modo de regulación (BOYER, 1996) del sistema de reproducción constituido en este momento histórico, son de señalar —con referencia a la espacialización en el territorio de las relaciones sociales constituidas y, con relación al período analizado en la primer parte de este trabajo— los siguientes hechos:

- la rotura de la relación entre capital y trabajo del período anterior y un cambio substancial en la relación laboral de la población. Lo cual constituye el marco de la masiva desocupación y del aumento en el período del número de asentamientos populares⁵ en el área de estudio;
- La desaparición de la financiación accesible que permitía a los sectores trabajadores adquirir suelo y vivienda;
- La desaparición a su vez de los llamados loteos populares por la puesta en vigor del Decreto Ley 8912/76;
- La inexistencia de posibilidades concretas que permitiesen el acceso al suelo y la vivienda a los sectores populares;
- La puesta en práctica de la Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires (Ley 8912/77) que impide la división del suelo para su venta (loteos) sin la existencia de infraestructura;
- La concesión de mantenimiento y atención de las autopistas de acceso a la Ciudad de Buenos Aires a grupos privados, marco dentro del que se realiza la reproducción del capital invertido en el área suelo y vivienda para grupos de altos ingresos en el área de los partidos aquí estudiados. El mejoramiento de estas autopistas posibilitó el acceso rápido desde el centro de negocios y desde la propia Ciudad de Buenos Aires a amplias áreas de suelo vacante en las que se podían realizar inversiones en tierra y vivienda. En estas áreas se canalizó la demanda de vivienda de altos ingresos, es decir, se crean a lo largo de las autopistas áreas de oportunidad de inversión.
- La disposición en el mercado nacional de capitales —desde su apertura— de nuevos fondos (fondos de inversión, fondos de AFJP, etc.), fondos no existentes en períodos anteriores, en cantidades de importancia como para financiar grandes emprendimientos urbanos;
- Una reorganización de los circuitos constituidos entre actores para la realización y entrega de las obras realizadas (plazos y tiempos), obtención del beneficio y devolución de los préstamos que implica el manejo de los fondos señalados en el punto anterior. Esta reorganización hace prevalecer ahora la operación financiera por sobre toda otra relación;
- La acción de empresas financieras actuando en la conformación de importantes áreas del territorio. Áreas que son urbanizadas y cercadas como espacio privado. Estos espacios (barrios) se localizan en los lugares más convenientes a la operación financiera emprendida. Así, estos barrios aparecen en muchos casos, situados junto a asentamientos populares;
- Una nueva relación entre Estado municipal e inversores privados para desarrollar partes del territorio municipal (subdivisión del suelo, conformación de efectos útiles de aglomeración, etc.) que implica la localización de proyectos

⁵ Se considera aquí asentamiento populares a las "Villas de Emergencia", a los barrios de autoconstrucción precaria y a los asentamientos organizados en tomas de tierras.

inmobiliarios en lugares elegidos por los inversores y que lleva en sí, en general, una modificación de la zonificación establecida. En este sentido el Estado delega funciones de ordenamiento del territorio al capital privado, concretándose esto según los vaivenes del mercado;

- La orientación de los desarrollos señalados en el párrafo anterior al mercado de altos y medianamente altos ingresos;
- El direccionamiento de la financiación privada destinada a adquisición de propiedades, hacia los sectores de medianos y altos ingresos (población con un ingreso mensual estable a partir de \$ 1.200, lo cual descalifica a los sectores populares) (LOMBARDO & *al.*, 2003b) y
- La división del trabajo para el desarrollo del territorio entre Estado y capital privado donde el Estado se hace cargo:

- de sostener el marco donde se desarrollan el mercado del suelo y del espacio urbano;
- del casco urbano consolidado y
- de las áreas de los asentamientos populares, y

el capital privado:

- organiza ahora partes importantes del territorio municipal, haciéndose cargo sólo de aquellas áreas donde realizó sus propias inversiones.

En este contexto, el mercado —inserto en un modo de desarrollo con características distintas a las del período de substitución de importaciones, donde ahora el Estado garantiza su funcionamiento como punto central para la regulación del sistema, sin intervenir directamente en la economía— es uno de los puntos principales, donde se establecen las relaciones y articulaciones entre actores, que accionan con más fuerza en la conformación del espacio urbano y en la espacialización de las diferencias, que señalan las posiciones ocupadas por ellos en el sistema.

5.2.2.2. Actores

Los actores principales en el campo del espacio urbano son:

- El Estado argentino y los grupos financieros (nacionales e internacionales). El hecho concreto de la articulación es la privatización o concesión de explotación de las autopistas, donde se establecen mecanismos precisos para conectar actores a través de los contratos respectivos. En este mecanismo de reproducción participan también aunque en forma indirecta las empresas de telefonía celular, que complementan la conexión que se establece a través de las autopistas entre los habitantes de los nuevos emprendimientos urbanos y el centro de negocios de la ciudad de Buenos Aires. La autopista a que se hace referencia en este trabajo, es aquella que en el sector norte de la región conecta la Ciudad de Buenos Aires con las localidades de Campana, Pilar y el ramal que conduce al municipio de Tigre.
- Los grupos financieros que a partir de 1993 se hacen cargo de la concesión, son tanto nacionales como extranjeros (2 extranjeros, uno italiano y otro español y tres argentinos, de los cuales dos son filiales de las empresas italiana y española respectivamente).
- Los grupos financieros que participan en las inversiones inmobiliarias que se realizan en la zona (grupos nacionales y extranjeros de tamaño grande, mediano y pequeño) accionando tanto en la financiación (fondos para realizar el emprendimiento) como en la organización y conducción del desarrollo de los proyectos. Entre ellos se cuentan —y no en menor medida— las empresas que son concesionarias del tramo de autopista señalado más arriba y aquellas que han realizado obras de infraestructura también en el área y que poseen la tecnología para intervenir en el suelo (calificarlo con infraestructura y elevar su nivel por encima del de la cota máxima de inundación). Las empresas que intervienen en estas operaciones son poderosas desde el punto de vista financiero, algunas de ellas han diseñado para afrontar la realización de estos emprendimientos una estructura capaz de superar los vaivenes del contexto macroeconómico, realizando el proyecto a

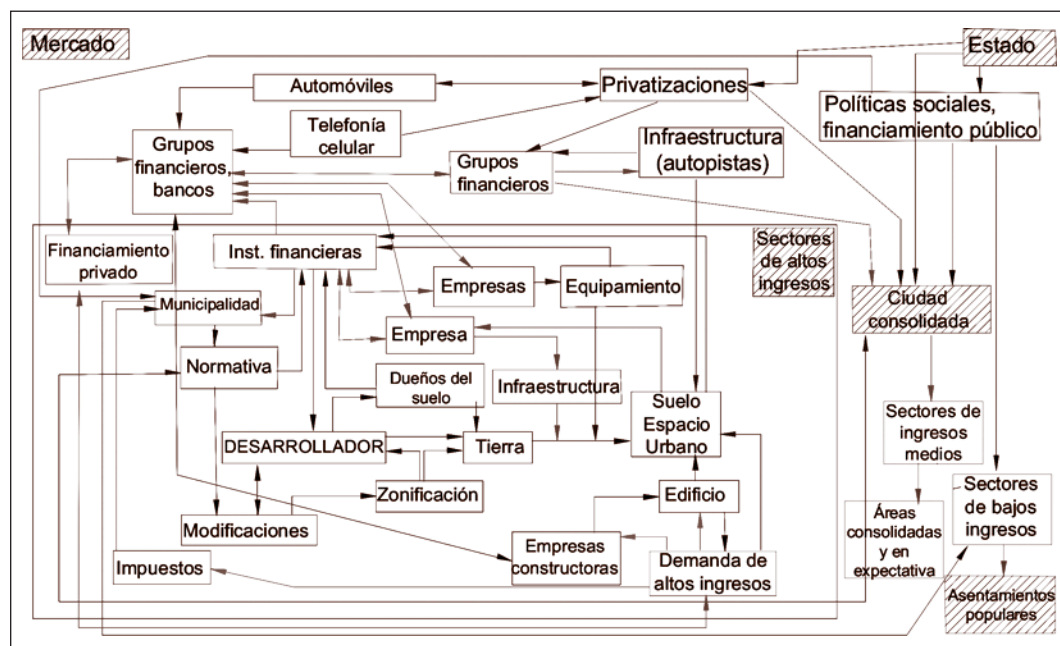


FIG. 4. Relaciones

- partir de capital propio y sin recurrir a financiación bancaria.
- A esta red de reproducción territorialmente localizada pertenecen también los comercializadores de las áreas de vivienda cerradas, los grupos inmobiliarios.
 - El otro actor de peso en esta red es el Estado Municipal que aprueba la realización de esos emprendimientos y en caso necesario el cambio de uso del suelo estipulado previamente en la organización territorial del municipio (zonificación).
 - En estas redes de actores, que se constituyen alrededor del mercado de altos y medianos ingresos, son de importancia los préstamos ofrecidos por la banca privada a los compradores de lotes o viviendas hasta diciembre del 2001 —momento del quiebre de la convertibilidad en Argentina y de una profunda crisis político económica— y luego de esta fecha, los ahorros recuperados de los bancos (conservados fuera del sistema financiero) e

invertidos en la compra de propiedad inmobiliaria.

El período de importancia en la constitución y extensión de estas redes de actores comienza alrededor de 1993, presentando este un espacio de incertidumbre entre 2001 y 2003 (caída del mercado), renovándose con fuerza en la actualidad, donde se están alcanzando valores de venta similares a los del período de la convertibilidad.

- En este conjunto de actores que intervienen en la conformación del espacio juegan un rol de importancia las relaciones que —para la regulación del dominio del suelo, la provisión de infraestructura básica y la construcción de su vivienda con materiales duraderos y estables— se establecen entre los sectores populares asentados en Villas o Asentamientos, el Estado (en sus distintos niveles) y algunas empresas privadas (dueñas de la tierra) y ONG,
- La participación de los sectores medios en la red de actores que habitan en el municipio respectivo, se remite a las

protestas que canalizan, por ejemplo, a través de ONG ante inundaciones por la elevación de la cota de nivel de las áreas de barrios cerrados (caso frecuente). (NUÑEZ & *al.*, 2004) u otras circunstancias en áreas urbanas.

5.2.2.3. Mecanismos de reproducción

Las conexiones y articulaciones entre esos actores, van conformando relaciones, que implican acuerdos de reproducción que estructuran circuitos organizados de actores (mecanismos) a través de los que se concreta operativamente la espacialización. (como por ejemplo los organizados para la compra de un inmueble o los que se constituyen en un asentamiento para la negociación por la propiedad del suelo y el aprovisionamiento de infraestructura),

Los mecanismos detectados en este análisis y que intervienen con mayor peso en la conformación del espacio, parecen organizarse alrededor de:

- la calificación diferencial del espacio urbano (con infraestructura, equipamiento y servicios),
- la valorización del suelo y del espacio urbano, y
- la diferenciación de las distintas partes de la ciudad.

En el contexto que se viene señalando, las relaciones oferta-demanda se convierten en el núcleo predominante alrededor del que gira la conformación actual del espacio urbano.

Alrededor de ese núcleo y en el contexto de la región, se estructuran los circuitos de reproducción de actores (tanto de los sectores populares como de los grupos financieros) a través de los cuales se concreta la conformación y organización en el territorio de los elementos físicos.

Los mecanismos señalados no son nuevos en la conformación de la ciudad, sino que aparecen situados ahora en un contexto distinto al de períodos anteriores.

5.2.2.4. Conformación del espacio en el período. Principales características

Veamos ahora las características que presenta entre 1991 y 2001 la espacialización de este sistema en el área urbana tomada como referencia en el estudio (Municipios de San Miguel, Malvinas Argentinas, J. C. Paz, Hurlingham, Tigre y Pilar).

¿Cuáles son sus características principales?

- el crecimiento de la ciudad se realiza ahora, principalmente, tomando como ejes las autopistas, a diferencia del período 1947-1960, donde esta se extendía a lo largo de las vías del ferrocarril;
- la parte consolidada del casco urbano presenta un crecimiento muy reducido, concentrándose este principalmente en: los asentamientos populares y los nuevos emprendimientos urbanos (barrios cerrados, “countries”, chacras, etc.).

Parece estar teniendo lugar, al menos en forma temporal, un crecimiento que presenta características distintivas del acontecido en el período de sustitución de importaciones, donde, los procesos de expansión de la “mancha urbana” aparecían fuertemente asociados a la denominada “ciudad autoconstruida” y a su extensión, su densificación y su consolidación (GARAY, 1995).

Las bases de la extensión urbana y de “la ciudad auto construida”⁶ —término que indica sólo una interpretación del fenómeno, y que encierra un beneficio enorme obtenido por el capital inmobiliario en ese período— se han transformado ahora, al producirse cambios substanciales en el contexto del sistema del que esa ciudad era parte constitutiva, modificándose tanto las relaciones de reproducción como los actores, como su espacialización.

Las características parecen superar el rasgo destacado por Horacio Torres (1999) de suburbanización de las elites al estudiar el período.

Veamos el crecimiento señalado en cifras.

⁶ Cuya conformación en la Región tuvo como protagonistas principales a los sectores trabajadores con pleno empleo, que iban extendiendo esa ciudad, con bajas densidades, principalmente a lo largo de la traza del ferrocarril (sobre la base de los loteos populares-loteos de tierra sin servicios y equipamientos) y, la financiación oficial accesible y de grupos inmobiliarios privados, a

sectores populares y medios de la sociedad (para la adquisición de tierra, suelo y vivienda), donde, posteriormente y a través de la organización y gestión de esos sectores, la ciudad se iba consolidando lentamente (dotación de pavimentos, agua corriente, alumbrado, transporte de pasajeros, etc.) y, finalmente, con la llegada de otras personas, familias, comenzaba a densificarse.

FIG. 5. Crecimiento urbano en los municipios de San Miguel, Malvinas Argentinas, J. C. Paz, Hurlingham, Tigre y Pilar. Extensión de la superficie ocupada por asentamientos populares, emprendimientos urbanos, casco consolidado de la ciudad y áreas no ocupadas: 1991-2001 (en porcentajes)

Municipio	Tipo de crecimiento	Crecimiento porcentual de la superficie (has) 1991-2001 (%)
Hurlingham	Emprendimientos	0,00
	Asentamientos populares	7,07
	Casco urbano consolidado	-4,39**
	Áreas no ocupadas	8,92*
J. C. Paz	Emprendimientos	20,67
	Asentamientos populares	175,82
	Casco urbano consolidado	2,77
	Áreas no ocupadas	-23,72
Malvinas Argentinas	Emprendimientos	22,20
	Asentamientos populares	20,46
	Casco urbano consolidado	2,93
	Áreas no ocupadas	-23,39
Pilar	Emprendimientos	107,97
	Asentamientos populares	290,54
	Casco urbano consolidado	-2,45**
	Áreas no ocupadas	-15,66
San Miguel	Emprendimientos	81,44
	Asentamientos populares	24,30
	Casco urbano consolidado	0,14
	Áreas no ocupadas	-5,80
Tigre	Emprendimientos	866,60
	Asentamientos populares	116,80
	Casco urbano consolidado	-0,72**
	Áreas no ocupadas	-53,68
Total de los 6 municipios	Emprendimientos	179,17
	Asentamientos populares	132,46
	Casco urbano consolidado	-0,72
	Áreas no ocupadas	-22,58

* En este caso la construcción de la Autopista del Buen Ayre produjo transformaciones en el trazado reticular de modo que el crecimiento del caso urbano consolidado, presenta números negativos y las áreas no ocupadas, crecen.

** El crecimiento de la retícula muestra números negativos, porque, algunos emprendimientos urbanos como así también algunos asentamientos populares se sitúan sobre áreas donde anteriormente existía trazado reticular.

Fuente: LOMBARDO & ROBERT (2003a).

Considerando el total de los municipios estudiados se observa en el cuadro que, en relación a 1991:

- los emprendimientos aumentan su superficie en casi 180%,
- los asentamientos populares lo hacen en un 132%, mientras que,

— el casco consolidado no crece.

En algunos municipios los asentamientos populares aumentan su superficie en un 290% y los emprendimientos urbanos un 860%.

La espacialización de esta información muestra en el área estudiada un mapa con las siguientes características:

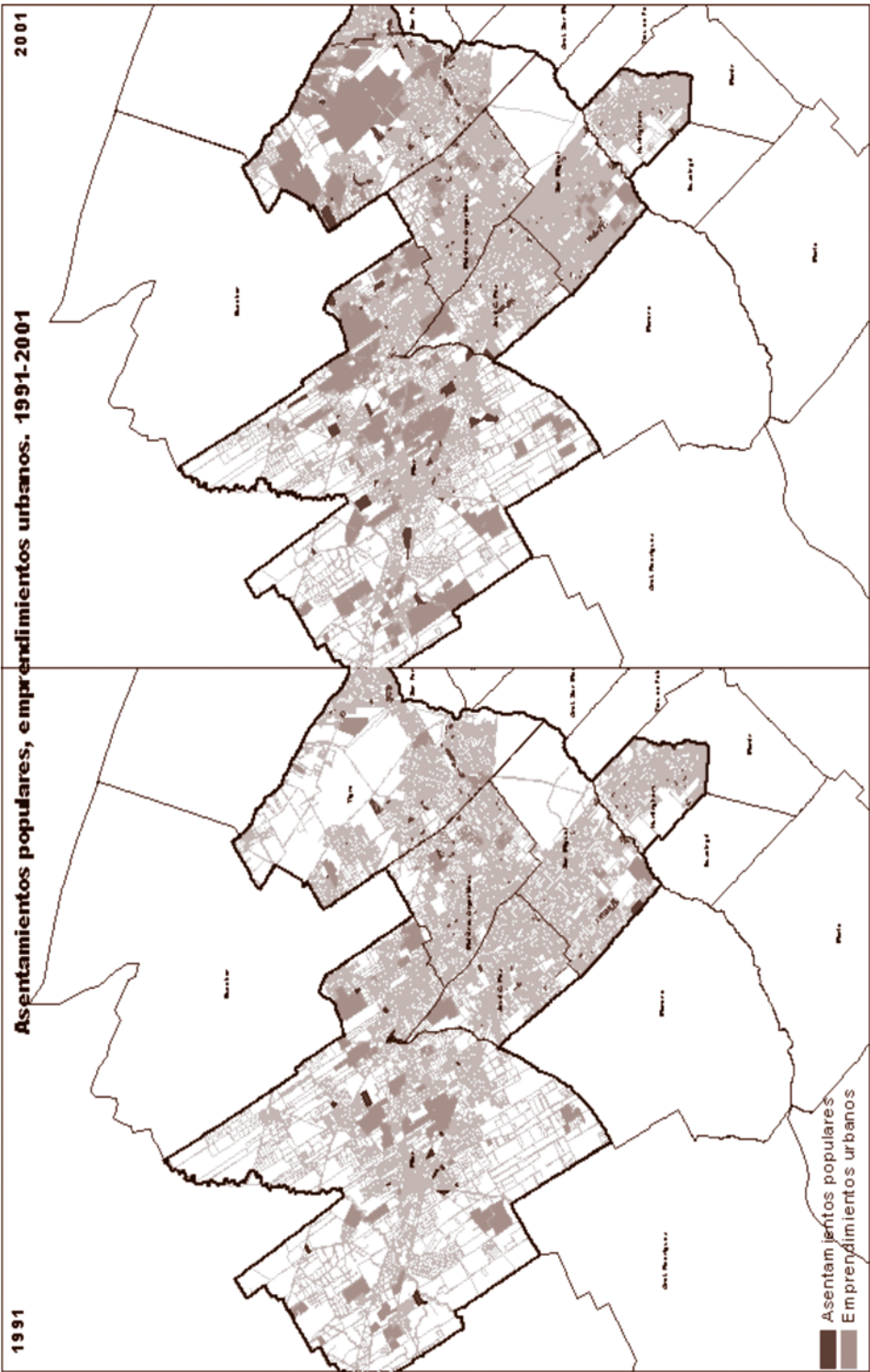


FIG. 6. Características del crecimiento urbano entre 1991 y 2001. Partidos de San Miguel, Malvinas Argentinas, J. C. Paz, Hurlingham, Tigre y Pilar

Fuente: LOMBARDO & al. (2003).

Como se observa, los asentamientos populares y los emprendimientos urbanos adquieren en 2001, en relación con 1991, un peso considerable, mientras el casco urbano consolidado permanece estable.

Esa información se complementa con la lectura de imágenes satelitales de la RMBA de los años 1992 y 2001. De esto surge que, la superficie urbanizada del Conurbano Bonaerense (26 municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —ex Capital Federal—) presenta, entre esas dos fechas, un crecimiento relativamente bajo (17.378 has). Tómese en cuenta, a efectos comparativos, que el crecimiento producido entre 1947 y 1960 y señalado más arriba, fue de aproximadamente 45.000 has.

Cabe señalar que, en este crecimiento “se trata de un avance menos intenso hacia áreas suburbanas, o semirurales contra una densificación *in situ* de proporciones considerables” (MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA VIVIENDA Y SERVICIOS, 2002). Esta afirmación apoya el resultado del análisis indicado más arriba respecto al tipo de crecimiento urbano producido en el período.

¿Cómo actuaron los mecanismos señalados en la conformación de la ciudad?

Hay en este período como dos líneas de acción principales y paralelas de grupos de actores que van estructurando relaciones y conexiones y conformando circuitos ó mecanismos:

- Por un lado, el desarrollo de una de las redes principales de actores se inicia concretamente con la realización de obras de infraestructura de importancia en el área en que se harán las inversiones (autopistas, canales de desagüe, construcción de puentes, conexiones con las autopistas, etc.). Estas obras en el período considerado aquí se realizan en el marco de la concesión de autopistas a empresas privadas o asociadas a ello.

Las empresas que realizan esas infraestructuras con las que se califica al espacio urbano, compran previamente tierra a bajo costo (en áreas que eran inundables o pertenecían a estancias o chacras o se sitúan próximas a asentamientos).

Cuando se decide comenzar con el emprendimiento se constituye una sociedad desarrolladora que generalmente es una empresa financiera, se toma un préstamo del sistema financiero y socios para tal operación.

La negociación con el estado municipal implica la aprobación del plan y en muchos casos el cambio del uso establecido en el código de zonificación del municipio respectivo.

La calificación de la tierra implica su nivelación por encima de la cota de inundación, la provisión de infraestructura de acuerdo a la ley vigente de ordenamiento del suelo y, el acondicionamiento de las conexiones rápidas con las autopistas. En gran parte de los casos las empresas que poseen el equipo para realizar esas obras resultan asociadas a la(s) firma(s) desarrolladora(s) principal(es).

El Estado toma a su cargo, en algunos municipios, la realización de estas conexiones rápidas.

La organización interior del emprendimiento implica una subdivisión del suelo y un diseño donde no hay que homogeneizar (la retícula desaparece), sino diferenciar, acorde a la calidad que se quiere ofrecer y a la obtención del máximo beneficio en cada ángulo.

Estas operaciones en emprendimientos acortan el tiempo de reproducción del capital invertido al no tener que esperar los inversionistas la valorización del suelo por la extensión de las redes, acción anteriormente a cargo del estado.

La compra de la tierra oscilaba entre 1 y 10 \$ US el m². El suelo equipado y listo para construir terminaba costando al empresario alrededor de 25 \$ US el m².

La operación culmina con la comercialización del emprendimiento donde el espacio se ha valorizado considerablemente desde el inicio de esta operación. Los precios del m² oscilaban en 1999 entre 50 \$ US por m², el más bajo, hasta 250/380 \$ US por m² el más caro. Lo cual implica una valorización entre 100 y 1.400%.

Ahora bien por la lógica con que la espacialización se concreta en las circunstancias actuales van constituyéndose en el espacio fragmentos urbanos con diferencias cualitativas marcadas entre los productos inmobiliarios.

Esta distribución de las inversiones en áreas de oportunidad en el territorio y de acuerdo a las relaciones coyunturales del mercado van estableciendo diferencias cualitativas de importancia, no sólo entre los propios emprendimientos (mejor calidad, más rápido acceso, mayor seguridad, lago interior, etc.), sino entre ellos y el resto de la ciudad donde se sitúan (junto a un barrio obrero o un asentamiento o un barrio “elegante” del lugar). Estas diferencias se marcan ahora con muros, setos verdes, alambrados, con guardias de seguridad, con disposición de infraestructura, con salida y entrada rápida a estos barrios, etc.

Esas diferencias cualitativas entre sectores urbanos, parecen cumplir una doble función, por un lado, satisfacer “distintos tipos de demanda” (diferencias funcionales de distintas actividades, diferencias específicas de las diversas inversiones de capital en el territorio, etc.) y, por otro, diferenciar los productos urbanos para satisfacer las diferencias que surgen del poder adquirido por los actores en los diversos campos de lucha en la formación social.

La división del trabajo entre el Estado y el capital privado —como se señaló— incrementa el desarrollo urbano fragmentario con inversiones diferenciales⁷.

En medio del proceso de calificación del espacio que se viene indicando, se producen movimientos de precios en los distintos lugares que se van conformando.

Por el modo en que este hecho se concreta actualmente (realización de operaciones inmobiliarias en tierras próximas a áreas de asentamientos populares o barrios obreros, por los precios más convenientes para su adquisición) se altera la curva tradicional de precios del suelo (con un pico en los lugares de mayor precio, en el centro urbano generalmente y su descenso hacia aquellos lugares de menor valor relativo en la periferia) por otra, donde se presentan ascensos y descensos bruscos por las situaciones de proximidad señaladas.

— Por otra parte, la desocupación, la precariedad laboral, la indigencia, el bajo

ingreso regular o la falta del mismo y la falta de opciones concretas para resolver el problema del alojamiento, lleva a una amplia franja de sectores populares a asentarse en Villas Miserias (chabolas) o a organizar tomas de tierras. La conformación de barrios pobres a partir de los ochenta en la RMBA está marcada por procesos de expulsión, no por procesos migratorios internos como fue el caso a partir de los años cuarenta (SUÁREZ, 2005: 66).

La situación contextual socioeconómica descripta más atrás lleva al traslado de un grupo importante de familias —al no poder sostener, por ejemplo, el alquiler de la vivienda que habitan en el conurbano ó ser expulsadas de viviendas que ocupaban (“ocupas”)— al asentamiento en una villa de emergencia. Esto implica, en algunos casos la obtención de un “lugar” en un mercado informal en que esa familia, persona, se asentará o el traslado a la casa de un pariente o amigo ya viviendo en la villa. Esta acción es llevada adelante principalmente por actores individuales no organizados. Este punto establece una diferencia importante con los grupos que participan en una toma de tierras.

Las redes de actores comienzan a accionar previamente en al caso de la toma de tierras. Esa acción implica el asentamiento en un terreno en que los propios actores subdividen el suelo entre los participantes, respetando el trazado circundante y la dimensión de los lotes. Esta acción facilitará más tarde la negociación con las autoridades, los dueños de la tierra, para regularizar el dominio sobre el área ocupada.

El nivel de organización de los habitantes de estos barrios populares y su institucionalización (constitución en cooperativas, por ejemplo) es decisivo tanto para la gestión del dominio de las tierras en que han asentado sus casas, como para la de los materiales para la consolidación de sus viviendas y de las infraestructuras y los equipamientos del barrio. Es decir esa organización resulta de gran importancia

⁷ La inversión de recursos en el período de ambos sectores es distinta, como también los beneficios que obtienen: el beneficio del capital privado, por sus inversiones en la RMBA entre 1991 y 2001, se estimaba en aproximadamente \$ US 17.000.000.000 (LOMBARDO, 2002):

— al Estado, el manejo y distribución diferencial de las grandes infraestructuras, la creación de áreas de oportunidad para la inversión y, la promoción del desarrollo del territorio en determinados sectores urbanos, le permite obtener rédito político y recursos por contribuciones y tasas.

tanto para la reproducción de los actores en este campo de lucha por la subsistencia como para la espacialización de sus relaciones en el territorio. En cambio la heterogeneidad y el nivel de conflicto entre los grupos internos en el barrio conspiran contra la obtención de mejoras (SUÁREZ, 2005: 53-89).

Bien con la llegada de las familias al asentamiento o al lugar tomado, comienza un proceso de negociación de gran extensión en el tiempo por el reconocimiento del dominio de la tierra ocupada y, un proceso profundamente relacionado con él por la provisión de infraestructura y equipamiento. Los resultados observados son diversos, en algunos casos se han obtenido avances importantes como el dominio comunitario del suelo y la provisión de infraestructura básica (agua, electricidad e iluminación de calles y el paso de una línea de transporte colectivo) y de equipamiento como comedor y guardería infantil y la construcción de la vivienda con materiales no ya de desecho y, en otros casos, las articulaciones de las redes constituidas han dado resultados infructuosos o intermedios, como no avances en la situación del dominio y una provisión de infraestructura y equipamiento relativamente bajo.

Esta situación puede llegar a ser distinta en cada caso, a pesar de existir programas estatales dirigidos a asistir a estos grupos (LOMBARDO, 2003b: 612-615).

La calificación relativa respecto a la situación original con infraestructura (desagües, iluminación de calles, pavimentación de lagunas, etc.) lleva a diferencias dentro de la villa o del asentamiento, es decir comienzan a darse lugares en el barrio de distinta calificación dentro de la situación de pobreza. Comienzan a constituirse lugares que presentan condiciones relativas mejores en relación a otros que, se ubican por ejemplo en zonas más bajas e inundables y donde se asientan por lo general los habitantes nuevos. Esta ubicación relativa en el espacio del asentamiento muestra las diferencias logradas en el campo de lucha por la subsistencia.

El proceso de valorización debe verse en forma más relacional, en el contexto de las conexiones y articulaciones entre actores que sostienen el desarrollo urbano dentro de los municipios. Vale decir en el contexto en que

se constituyen las inversiones, los procesos de privatización, la construcción de grandes infraestructuras, la política municipal que prevé el desarrollo del territorio a través de la inversión privada, la construcción de vivienda para los sectores de altos ingresos, el rol de las áreas de menores recursos, etc. En síntesis en el contexto de la acción del mercado y la cooperación entre las actividades urbanas que se constituyen en el territorio.

La acción del mercado posibilita la distribución coyuntural en el territorio de las diferencias sociales de acuerdo a las oportunidades que se les presentan a los actores para realizar sus inversiones. En otros términos de acuerdo a las oportunidades de comprar tierra a bajo costo que tienen los sectores inversores por la proximidad de asentamientos y realizar inversiones ventajosas. Esto, que en realidad pareciese una desventaja ha sido revertido, pues la proximidad de los asentamientos no representa un gran problema para realizar un emprendimiento ya que son aislados con un cerco, tienen seguridad privada y salidas rápidas a las autopistas. Es decir esto que pareciese presentarse como una desventaja relativa para las inversiones ha podido ser resuelto en forma financieramente ventajosa por el capital.

El estado municipal interviene asimismo en esta dirección con ayudas puntuales a las familias (planes sociales) y realizando mejoras (pavimentación de algunas calles por ejemplo) en los asentamientos —ya que no puede decidir su expulsión— para “disminuir un poco las diferencias sociales y permitir el desarrollo del territorio (como se señala más arriba) que de otro modo no sería posible socialmente” (ENTREVISTAS, 2005).

¿Cómo resultó distribuido el espacio y se especificaron las diferencias entre los diversos sectores sociales a través de los mecanismos mencionados?

La distribución del espacio se asienta en este período principalmente en las oportunidades de negocios que conectan a los actores en el mercado. El estado en sus distintos niveles no es “el gran ausente” como se señala, sino que sostiene la reproducción de las relaciones principales para el desarrollo del capital:

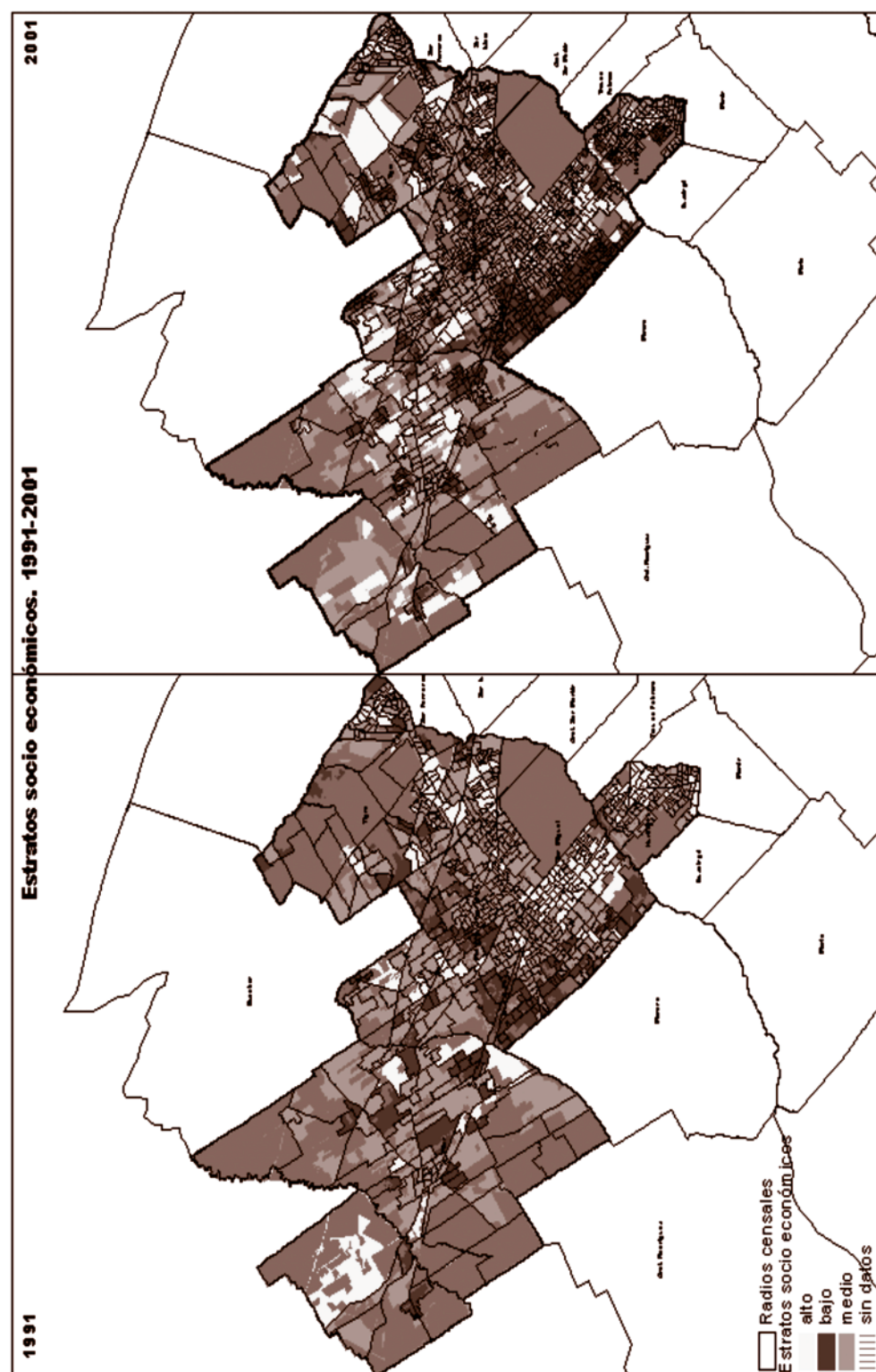


FIG. 7. Distribución de los sectores sociales en los partidos de San Miguel, Malvinas Argentinas, J. C. Paz, Hurlingham, Tigre y Pilar: 1991-2001

Fuente: Lombardo & al. (2003b).

- Sosteniendo al mercado como organizador del territorio: propiciando la creación de áreas de oportunidad de negocios para el establecimiento de las relaciones entre actores y garantizando el valor de uso de la ciudad para reproducir esas relaciones;
- Modificando los usos del suelo establecidos en el plan de zonificación para favorecer el desarrollo del territorio a través de inversiones privadas;
- Propiciando el establecimiento de este tipo de relaciones para el desarrollo del territorio evitando al mismo tiempo que “nuestro territorio se llene de asentamientos populares” (ENTREVISTAS, 2005);
- Atendiendo con planes sociales a los desocupados que habitan en los asentamientos populares. La ayuda del Estado a nivel familiar implica una política focalizada dirigida a grupos de escasos recursos por medio de la asignación de planes sociales (trabajar, jefes y jefas de hogar, etc.).
- Construyendo infraestructura (pavimentos) en los barrios de bajos recursos situados en los alrededores de los emprendimientos para “disminuir las diferencias sociales” (ENTREVISTAS, 2005) y posibilitar la inversiones en barrios cerrados “sin conflicto social”;
- Propiciando con ello una distribución de sectores sociales en el territorio que no disminuye, sino agudiza las diferencias;
- etcétera.

En este contexto se distribuye el territorio, se espacializan las relaciones establecidas entre actores y se marcan diferencias y distancias sociales en el espacio. Esto se realiza según mecanismos que se constituyen alrededor de oportunidades de mercado, del acceso a la financiación bancaria ofrecida para la adquisición de propiedades (orientada al sector de altos ingresos), del acceso al

mercado de trabajo y del apoyo del estado a esos mecanismos.

¿Cómo es concretamente el mapa que se configura en el área que estamos caracterizando?

Lo que a inicios de los noventa se observa en la FIG. 6 como un espacio casi continuo de sectores medios, con algunas “manchas” de sectores bajos y altos, aparece en el 2001 más fragmentado. Tienen allí, ahora, mayor presencia, los fragmentos de uso exclusivo de los sectores socioeconómicos altos, al tiempo que se han multiplicado aquellos de los sectores de bajos recursos.

La movilidad espacial, asociada a los cambios sociales y económicos, arroja sectores bajos al lado de sectores altos, medios al lado de altos y, bajos contiguos a sectores medios en toda el área estudiada.

Este nuevo orden (en relación al período de sustitución de importaciones) implica la existencia no de barreras virtuales, que podrían ser superadas por el ascenso social, sino ahora de barreras concretas que marcan posiciones en el espacio⁸.

Y esto ocurre precisamente en el sector que estamos analizando, donde la acentuada precarización de las condiciones del mundo del trabajo, del ingreso y de la educación, estructuran un conjunto de fragmentaciones, que marcan, ahora también en el espacio, las diferencias de posiciones en el sistema de reproducción constituido.

Los contrastes sociales encuentran formas diversas de expresión en el espacio a lo largo del período 1991-2001. En algunos puntos de ese territorio la población de bajos y altos recursos se agrupa conformando ya grandes espacios, en otros como se señaló más arriba estos sectores son vecinos en el territorio.

Todo el espacio urbano parece entonces como dualizarse. Pero, si se observan articuladamente la dimensión espacial y la socioeconómica, se verán aparecer coexistiendo: desocupación, ocupación,

⁸ KATZMAN (2001) indica que mientras la distancia física entre las clases sociales incide en la frecuencia de la interacción, la distancia social afecta y refleja el contenido de la interacción, lo que se traduce esencialmente en la asimetría en el trato. En las sociedades latinoamericanas, una cuota importante de los procesos de suburbanización en las ciudades puede atribuirse a la necesidad de las clases medias y altas de apuntalar sus pretensiones de superioridad social con símbolos claros de pertenencia a una elite. De este modo, parte del

ordenamiento territorial de estas ciudades respondería a movimientos de las clases altas que perciben amenazas a su monopolio de los símbolos de estatus, así como a movimientos de las clases medias ascendentes, afanadas por consolidar sus nuevas identidades incorporando símbolos de las condiciones de vida de las elites.

En otros términos el capital simbólico (BOURDIEU, 1997: pp. 171-173) y sus marcas de diferenciación se acumulan también por desplazamientos en el territorio.

trabajo precario, acceso a la educación, analfabetismo, uso de Internet y automóvil, indigencia, belleza natural, existencia e inexistencia de servicios, ocupación de tierras con propiedades de alto precio, legalidad e ilegalidad, etc.

Vale decir se conforma un espacio complejo, en transformación que, más que indicar una dualización entre incluidos y excluidos muestra una articulación entre lo inserto y lo excluido, lo legal y lo ilegal, el trabajo y la desocupación, repitiéndose infinitamente, a veces coexistiendo uno junto al otro y otras agrupándose en forma separada.

Se rompe entonces la imagen urbana del periodo anterior, donde la retícula homogeneizaba un espacio donde los habitantes aspiraban a salvar las diferencias

a través del ascenso social, de la educación y el pleno empleo.

Esa imagen es reemplazada ahora (1991-2001) por otra, que se articula con la de la ciudad existente, en la cual resalta una característica notablemente:

La gran multifragmentación del espacio urbano donde se señalan diferencias y distancias sociales en forma muy aguda.

En otros términos la transposición del orden social al espacio en este período, implicó una organización en el territorio, que marca con crudeza e intencionalidad las diferencias y distancias sociales y se asienta en relaciones que implican la reproducción del régimen de acumulación vigente en cada uno de las prácticas de los actores sociales intervinientes al construir el espacio.



FIG. 8. Ciudad fragmentada

BIBLIOGRAFÍA

- BECCARIA, L. & MAURIZIO (2003): "Movilidad ocupacional en Argentina", Mimeo, UNGS.
- BENKO & al. (2000): "La richesse des régions", Presses Universitaires de France.
- BORELLO, J. & F. FRITZSCHE & M. VÍO (2002) "La industria en la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local", en *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En el contexto de la reestructuración de los noventa*.
- BOURDIEU, P. (1991): *El sentido práctico*, Taurus.

- (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Anagrama: Barcelona.
- & J. C. PASSERON (1995): *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Editorial Laia, México.
- BOYER, R. & al. (1996): *Teoría de la regulación estado de los conocimientos*, Oficina de publicaciones del CBC, Buenos Aires.
- CASTELLS, M. (1989): *The informational city*, Blackwell, Oxford.
- CORAGGIO, J. L. (1989): "Sobre la espacialidad social y el

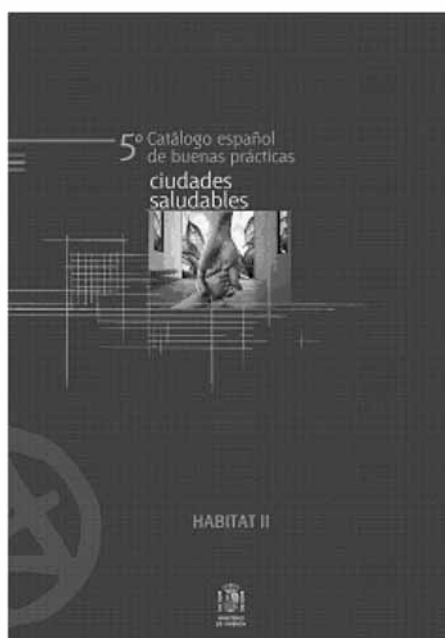
- concepto de región", en CORAGGIO & FEDERICO SABATÉ & COLMAN, *La cuestión regional en América Latina*, pp. 45 y ss, Quito.
- (1999): *Política social y economía del trabajo*, ed. Miño y Dávila/UNGS, Buenos Aires.
- DE MATTOS, C. (2002): "Redes, nodos y ciudades: transformación de la Metrópolis Latinoamericana", en: Seminario *Red De Investigadores Sobre Globalización, Bloque temático: Globalización y expansión metropolitana*, Camagüey, Cuba.
- ENTREVISTAS (2005): *Entrevistas a informantes claves. Proyecto de investigación La conformación del espacio urbano*, Instituto del Conurbano (inérito).
- FEDERICO SABATÉ, A. (2002): *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los noventa*, Al Margen/UNGS, Buenos Aires.
- GARAY, A. & al. (1995): *El conurbano bonaerense*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- HINTZE, S. (1989): *Estrategias alimentarias de sobrevivencia*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- INDEC (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS) (1947): "IV Censo General de la Nación", *Censo de viviendas*, Buenos Aires.
- (1960) *Censo Nacional de vivienda*, Buenos Aires.
- (1960) *Censo Nacional de población*, Buenos Aires.
- KATZMAN, R. (2001): *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*, Documento de Trabajo n.º 1, SIEMPRO, Buenos Aires.
- LOMBARDO, J. (1985): *Dfie Stadtentwicklung von Buenos Aires 1947-1960*, Kohlhammer, Köln.
- (1999): *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la región Metropolitana de Buenos Aires*, UNGS, Buenos Aires.
- & M. DI VIRGILIO (2002): "Mercado del suelo, reproducción social y configuración del espacio urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en: *Quivera*, n.º 4, México.
- & L. FERNÁNDEZ (2003b): "La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente", en: *CyTET*, 138, Ministerio de Fomento, Secretaría de Infraestructuras, España.
- LOMBARDO, J. & F. ROBERT (2003a): *La conformación del espacio urbano en 6 municipios de la RMBA*, Mimeo, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- MARGULIS, M. (1986): "Cultura y reproducción social en México", *III Reunión Nacional Sobre Investigación Demográfica*, Mimeo, México.
- MARX, K. (1994): *El capital*, tomo I: 476-499, tomo II: 27-77, Fondo de Cultura Económica, México.
- MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA VIVIENDA Y SERVICIOS (2002): *Detección satelitaria de áreas urbanas 1992 y 2001*, Dirección de Aplicación de Imágenes Satelitarias, La Plata, Argentina.
- NUÑEZ, T. & S. JANKILEVICH & F. BRUNSTEIN & A. PELFINI (2004): *Agentes públicos y privados en la construcción de un desarrollo sustentable. Tigre: las dos caras de la ciudad global*, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- PRÉVOT SCHAPIRA (2003): "Buenos Aires en los noventa: metropolización y desigualdades", en: *Eure*, vol. XXVIII, 85: pp. 31-50, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- SASSEN, S. (1991): *The global city. New York, London, Tokio*, Princeton University Press, Princeton, NY.
- SUÁREZ, A. L. (2005): *Erosión de las estrategias de supervivencia en contextos de creciente pobreza. Vulnerabilidad y agotamiento del capital social en hogares de asentamientos precarios del Gran Buenos Aires*, Universidad de Buenos Aires, Área de Antropología Urbana, Tesis Doctoral, Mimeo.
- SVAMPA, M. (2002): *Los que ganaron*, Biblos, Buenos Aires.
- TOPALOV, Ch. (1979): *La urbanización capitalista*, Edicol, México.
- TORRES, H. (1999): "Procesos recientes de fragmentación espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites", en: *Seminario de investigación urbana, "El nuevo milenio y lo urbano"*, Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Sociología, UBA (trabajo editado en CD), Buenos Aires.
- YUJNOVSKY, O. (1977): "La renta del suelo y la configuración del espacio y del medio ambiente urbano", en: *Revista Interamericana de Planificación*, n.º 11, México.

ABREVIATURAS

- GBA: Gran Buenos Aires.
 RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires.
 UNGS: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Novedad
Ministerio de Vivienda

5º Catálogo español de Buenas Prácticas
ciudades saludables



Esta publicación recoge documentación detallada de las 50 prácticas que han sido seleccionadas por el Comité Habitat Español para participar en el V Concurso Internacional de Buenas Prácticas, 2004 y la calificación obtenida en el mismo. Además aparece información sobre el resto de prácticas recibidas y reflexiones de los expertos encargados de la evaluación y selección, como aportación al proceso de elaboración de conocimientos y de conceptualización.

382 pp.

Formato: 21 cm x 29,7 cm

Pedidos: Librería del B.O.E.. C/Trafalgar, 27 Madrid.

Tfnº: 902365303, Fax: 915382122; e-mail: tienda@boe.es

P.V.P.: 57€ (I.V.A. incluido)

I.S.B.N.: 84-96387-06-2

Servicios municipales y ciudadanía “exit, voice and loyalty” en una ciudad española

Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ
& Antonia RAMÍREZ PÉREZ

Profesor Titular Sociología & Profesora Ayudante Sociología Centro de Sociología Política (Universidad Pablo de Olavide).

RESUMEN: Este artículo trata de aplicar el clásico esquema *Exit, Voice and Loyalty*, de Hirschmann, para analizar servicios municipales. Según este esquema, el uso de las opciones de voz y salida dependen de la evaluación que los ciudadanos hagan de la calidad de los servicios. Los autores aplican el esquema a una ciudad española a partir de una encuesta representativa de sus ciudadanos. Los resultados avalan el esquema, si bien relevan la complejidad conceptual de la “lealtad” en el análisis de los servicios públicos municipales.

DESCRIPTORES: Participación ciudadana. Gestión de servicios públicos. Servicios municipales.

1. INTRODUCCIÓN

Entre los años cincuenta y los años setenta del pasado siglo el estudio del ámbito local ocupó un lugar destacado en la agenda de investigación de las ciencias sociales, y en la sociología y ciencias políticas en particular, por el enconado debate entre pluralistas y elitistas en torno al poder en la comunidad. No obstante, no es hasta los noventa cuando este ámbito vuelve a ocupar este lugar. Ahora bien, por razones y objetivos diferentes. En gran medida, este renovado interés por lo local viene dado, al menos, por dos fenómenos. Por un lado, en relación a la globalización, pues, cada vez en mayor medida, se constata que paralelamente a este fenómeno las comunidades y gobiernos locales desarrollan estrategias adaptativas al respecto. O, que globalización y nuevo localismo aparecen como dos dimensiones relevantes en el proceso de reestructuración sociopolítica de las sociedades contemporáneas (GOTZE & CLARK, 1990).

Por otro lado, la crisis, o cuando menos, el

debate en torno al estado del bienestar y la búsqueda de nuevas formas de provisión de servicios; pues desde los ochenta hay un proceso de descentralización que ha ido haciendo progresivamente del ámbito local *locus* de la provisión de servicios de bienestar, siendo entre los gobiernos locales donde se han dado propuestas innovadoras con respecto a la provisión de servicios y la reforma de la administración (OSBORNE & GAEBLER, 1994).

La conjunción de ambos aspectos llama la atención sobre el ámbito y gobierno local, sobre todo, como espacio de gestión y provisión de servicios, y en particular, sobre la interacción entre la oferta que realizan los gobiernos municipales y las orientaciones que hacia ésta tienen los ciudadanos. A este respecto, ha sido común aplicar el esquema *exit, voice, loyalty* que propusiera Hirschman en los años setenta como enfoque por el que conocer el comportamiento de la ciudadanía en atención a la evaluación que realizan sobre la calidad de los servicios municipales.

En esta línea, el presente artículo trata de aplicar empíricamente el esquema de

Hirschman al caso de una ciudad española mediante datos de una encuesta aplicada entre sus ciudadanas y ciudadanos. Para ello, en el primer apartado se presenta sucintamente el esquema originario, así como sus aplicaciones al estudio de los servicios municipales en otros países. En el segundo apartado se presentan los datos y variables utilizadas en el análisis. En el siguiente se da cuenta de los resultados obtenidos, finalizando el artículo con unas breves conclusiones y reflexiones al respecto.

2. SERVICIOS MUNICIPALES Y CIUDADANÍA: LAS PROPUESTAS DEL ESQUEMA EXIT, VOICE AND LOYALTY (EVL)

Como es sabido, el que pudiera denominarse “esquema salida, voz y lealtad” (esquema EVL, en adelante) es elaborado por Albert O. Hirschman en 1970 como propuesta para analizar los posibles comportamientos de los clientes respecto a variaciones en la calidad de productos que ofrece una determinada organización. En concreto, tales comportamientos podrían ser dos: la salida (*exit*) o la voz (*voice*).

Más concretamente, el esquema EVL postula que frente a un decremento en la calidad de un producto (o un aumento de precio), el cliente optará, bien por protestar ante la organización o movilizar a la opinión

pública para cambiar la situación, ésto es, ejercerá la voz; o bien optará por comprar otro producto, ejerciendo así la salida (HIRSCHMAN, 1970: 30); sin menoscabo de poder utilizar indistintamente o conjuntamente ambas opciones.

No obstante, en principio, cabe considerar que la opción de salida, como solución más radical, aumentará en la medida en que se haya dado anteriormente el ejercicio de voz. Pero, sobre todo, según Hirschman, la opción de salida será costosa si existe lealtad respecto a la organización, entendida ésta como una involucración afectiva del individuo respecto al producto o la organización que lo ofrece (HIRSCHMAN, 1970: 77-78). De lo que se deriva, pues, que la lealtad debe dar cuenta un menor grado de salida, pero una mayor probabilidad del ejercicio de voz¹.

El esquema ha sido aplicado a diferentes problemas y ámbitos de investigación²; y entre ellos, al estudio de los servicios municipales; sobre todo, desde la aparición de la tesis del “voto con los pies” de TIEBOUT (1956). Este autor postula que los ciudadanos, como consumidores de servicios municipales, comparan la relación entre, por un lado, los impuestos y tasas que pagan, y por otro, los servicios que reciben; si tal ejercicio implica un saldo negativo, decidirán irse a vivir a otro lugar en el que consideren que tal calculo dará como resultado un saldo positivo; esto es, “votarán con los pies”.

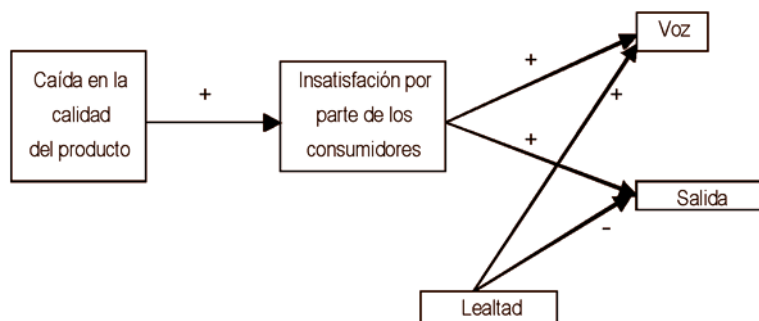


FIG. 1. El esquema exit, voice and loyalty

Fuente: Basado en LAVER (1976: 496).

¹ Tal y como señala Barry, la voz “está construida realmente sobre el concepto de lealtad” (1974: 98).

² De hecho, Hirschman manifiesta que pretende “demostrar a los politólogos la utilidad de los conceptos económicos y a los

economistas la utilidad de los conceptos políticos (1979: 19). Buenas revisiones y aplicaciones del esquema” en BARRY (1974), LAVER (1976), DOWDING & JOHN (1996) o DOWDING & al. (2000).

Evidentemente, la aplicación del esquema EVL al estudio de los servicios municipales, o más en general, a fenómenos de índole sociopolítica, ha supuesto la necesidad de reflexionar sobre sus conceptos y relaciones. Así, y quizás en primer lugar, cabe plantearse el realismo de la opción de salida, pues los costes del cambio de residencia son mucho mayores que la reducción de la demanda de un producto o el cambio de ésta a otro que se considera mejor. Evidentemente, tal y como propone el esquema, en ello puede contar la lealtad, ya sea con respecto a la organización que provee los servicios (el gobierno y administración municipales), ya sea, sobre todo, en términos de la identificación o apego que se tenga respecto a la ciudad, derivada del arraigo a ella por el nacimiento y/o las redes sociales y familiares, esto es, como inversión en términos de capital social (DOWDING & *al.*, 2000: 477-478).

Ahora bien, siguiendo la propuesta originaria de TIEBOUT (1956), tales costes se relacionan, también, con el grado de fragmentación/consolidación que presente un sistema de gobierno municipal determinado. En concreto, frente a un sistema es fragmentado, esto es, en donde exista variabilidad en la función impuestos-servicios según municipios, un sistema consolidado, supone mayores costes del ejercicio de salida, y al límite, si no existe variabilidad municipal en la función impuestos-servicios, que sea la opción de voz la única realmente disponible para la ciudadanía. Tal y como señala Elaine B. Sharp, “la capacidad de movilidad hacia otra comunidad o barrio supone un medio atractivo por el que escapar de problemas relacionados con los servicios urbanos, provocando que sea menos apetecible para los ciudadanos quedarse e implicarse en acciones de presión para forzar el cambio en la provisión de servicios” (SHARP, 1986: 139). Esto es, a menores oportunidades de

salida, mayor probabilidad de que se de voz³.

De lo anterior se deriva que junto a la lealtad, los costes sean un factor relevante en el ejercicio de salida, y por tanto, serán los individuos o familias con rentas o estatus socioeconómicos más altos las que podrán afrontar los costes que el ejercicio de salida supone (ORBELL & UNO, 1972; SHARP, 1984; TESKE & *al.*, 1993). Y cabe suponer que ello sea cierto tanto si se considera el ejercicio de salida como movilidad territorial, como si se considera en términos de preferencia por la oferta privada, otra posible versión de la opción de salida respecto a los servicios públicos.

Esto llama la atención sobre el hecho de que en la aplicación del esquema EVL a las políticas y servicios municipales deba considerarse la “lealtad territorial” conjuntamente con la “lealtad al oferente”, al agente provisor de los servicios; pues junto a escasas posibilidades de movilidad territorial, se tiene que el oferente está en situación de monopolio; esto es, no cabe acción de salida hacia otra organización o producto; salvo la oferta privada. Ahora bien, la cuestión es que si, en general, la lealtad implica la adhesión o implicación con la organización, respecto a los servicios municipales supone la existencia (o no) de este tipo de orientación hacia el gobierno municipal⁴. La forma más intuitiva sería entenderla como la expresión de confianza que se concede a éste mediante el comportamiento electoral, más concretamente, hacia el conjunto de servicios políticos que ha venido ofreciendo y los que promete ofrecer durante la campaña electoral⁵. Se trataría, así, de medir hasta que punto la ciudadanía está de acuerdo con la propuesta genérica de oferta de servicios (formas de provisión y tipos de servicios), con independencia del grado de satisfacción que se tenga, posteriormente, con su provisión⁶.

Tal y como se ha indicado anteriormente, en la aplicación del esquema EVL a los servicios municipales, el hecho de la

³ Tal y como señala Young “la ‘consolidación’ normalmente implica una estructura organizativa más dependiente de las fuerzas de no mercado de la ‘voz’, mientras que diversificación suele implicar el incremento de fuerzas de tipo mercado como la ‘salida’” (YOUNG, 1976: 378).

⁴ La bibliografía consultada sobre la aplicación del esquema EVL a los servicios urbanos no suele tratar este concepto, o en todo caso, como la alternativa a la salida, esto es, quedarse en el municipio (por ejemplo, SHARP, 1986: 139). Esa es la interpretación genérica que hace LAVER (1976).

⁵ Sobre la conceptualización de los partidos y la clase política como oferentes de “servicios políticos” puede consultarse el trabajo de LAVER (1999).

⁶ Sobre la diferencia entre la calidad de los servicios y el acuerdo sobre los tipos de servicios en relación al esquema EVL puede consultarse BARRY (1974). En el mismo sentido, DOWDING & *al.*, señalan la importancia de diferenciar el objeto sobre el que se realiza el juicio relativo a la calidad (del servicio) de la organización hacia la que se tiene lealtad (DOWDING & *al.*, 2000: 477).

existencia de elevados costes a la opción de salida como movilidad territorial implicaría que la opción de voz aparezca con mayor probabilidad. En este caso, la voz es entendida como un ejercicio por el que la ciudadanía trata de manifestar su opinión sobre la calidad de los servicios con la pretensión de influir sobre la forma en que estos se proveen. O más llanamente, la voz es entendida como participación política, ya sea de forma individual, presentando un reclamo o queja mediante mecanismos establecidos al efecto o mediante el contacto con miembros de la administración y gobierno municipales, ya sea mediante cualquier forma de acción colectiva (una asociación, una protesta colectiva, etc.).

A este respecto, y como es general al estudio de la participación política, se ha constatado que los recursos con que cuentan los individuos, y en especial su capacidad o competencia cognitiva, medida a través del nivel de formación académica, es un elemento determinante⁷.

En suma, la aplicación del esquema EVL al análisis de los servicios urbanos vendría a revelar que, por un lado, dados los costes que implica la salida como movilidad territorial y la situación de monopolio del gobierno y administración municipales, siempre que no haya un sistema fragmentado y/o una fuerte oferta privada de servicios equivalentes a los públicos, la opción de voz será más importante. Por otro, que dadas tales oportunidades de salida, el ejercicio de voz, aumentará cuando exista lealtad. Por último, que el estatus socioeconómico es una variable que da cuenta de la propensión al uso de la voz y la salida, pues implica costes e incentivos a ellas.

3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN: DATOS Y OPERACIONALIZACIÓN DE CONCEPTOS

En el apartado anterior se ha tratado de exponer el estado de la cuestión sobre la aplicación del esquema EVL al análisis de los

servicios municipales, en este se da cuenta del material empírico utilizado para tratar de constatar empíricamente lo antes expuesto. En concreto, se utilizarán datos de una encuesta realizada a una muestra representativa de habitantes de una ciudad española, un contexto, el español, en donde cabe considerar la existencia de costes de salida en razón de ser un sistema de gobierno local que tiende más a la consolidación que a la fragmentación y en donde la oferta privada de servicios es reducida (OBERTI & PEREIRINHA, 2002).

En la encuesta se realizaron diversas preguntas acerca de la satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios municipales, así como su identificación o apego con el municipio⁸. En concreto, para medir el ejercicio de “voz” (*voice*), se ha preguntado a los entrevistados si durante los últimos doce meses presentaron alguna queja o sugerencia para tratar de mejorar los servicios municipales, considerando que se ha ejercido voz si la respuesta es afirmativa. Así pues, se ha optado por considerar una modalidad de participación política que supone un claro ejercicio de voz respecto a los servicios municipales más que otras modalidades clásicas.

Por otro lado, dado que la encuesta no supone un diseño de carácter longitudinal, no es posible medir la opción de salida, esto es, entrevistar a los que han ido a vivir a otra ciudad. Es por ello que se ha utilizado un ‘proxy’, siguiendo la propuesta de DOWDING & *al.* (2000: 469). En concreto, se les preguntó a los entrevistados si durante el último año habían considerado la idea de irse a vivir a otra ciudad, siendo consciente de la diferencia existente entre la intención de marcharse y el hecho de hacerlo⁹.

Dado que el gobierno municipal está encabezado por el mismo partido político que en el mandato anterior, para medir la “lealtad” se ha considerado la opción electoral elegida por el entrevistado en las últimas elecciones municipales, en concreto, si ha apoyado o no a la opción electoral del gobierno municipal. O de otra forma, se

⁷ Al respecto puede consultarse el clásico estudio de VERBA & NIE (1972), el más reciente de PARRY & *al.* (1992) en ciudades británicas o la aplicación explícita del esquema EVL realizada por SHARP (1984, 1986).

⁸ La encuesta se realizó en primavera del 2004 mediante muestreo estratificado por distritos, cuotas y rutas aleatorias.

La muestra es de 1.495 casos, lo que, con un nivel de confianza del 95% y un supuesto de variabilidad máxima, supone un error muestral de un 3%.

⁹ En general, dado el coste de estudios longitudinales, es la forma común de medir la opción de salida como movilidad territorial; por ejemplo, SHARP (1986).

FIG. 2. Operacionalización de conceptos

Variable	Definición	Valores/categorías
Salida	Ha pensado irse a vivir a otra ciudad	0. No 1. Sí
Voz	Reclamaciones	0. No 1. Sí
Lealtad	Preferencia electoral últimas elecciones municipales	0. Gobierno 1. Oposición
Lealtad a la ciudad	Grado apego (identificación) con la ciudad	0. Ninguno 10. Mucho
Satisfacción	Grado de satisfacción con servicios municipales	0. Nada satisfecho/a 10. Muy satisfecho/a
Nivel estudios	Mayor de nivel de estudios alcanzado	1. Sin estudios 2. Primarios 3. Medios 4. Universitarios
Situación laboral	Relación con el mercado laboral	1. Jubilado 2. Labores domésticas 3. Estudiante 4. Desempleado 5. Ocupado
Renta	Ingresos medios por persona en hogares equivalentes	

entiende la lealtad como apoyo al oferente de los servicios municipales, como ejercicio por el que se deposita confianza en tal actor para que siga proveyendo los servicios municipales.

Además, para tratar de explicar la opción salida se ha considerado el apego o identificación con el municipio, como un aspecto que permitiría medir la lealtad, entendida ésta como vinculación psicológica con respecto al territorio. El supuesto es, pues, que se trata de un factor que debe inhibir la opción de salida. Por último, respecto a los servicios municipales se propuso a los entrevistado una escala de 10 puntos para que diesen su opinión al respecto, desde nada satisfecho (0) a muy satisfecho (10). Junto a éste, los indicadores anteriores operacionalizarían los efectos básicos del esquema salida, voz y lealtad en consideración a los servicios municipales.

Para considerar los factores de costes que, según la literatura, pueden influir en este asunto se han tomado diversos indicadores. En concreto: el nivel de estudios, pues este es, un buen predictor de la participación política, en general, del ejercicio de voz y

como una modalidad de ésta; la renta media familiar, pues además de estar relacionado con el ejercicio de voz, es de suponer que los que poseen mayores niveles de renta tengan mayores posibilidades de desarrollar el ejercicio de salida, tal y como señala la literatura¹⁰; y la situación laboral, al considerar que la de desempleado pueda ser un incentivo para el ejercicio de salida. Esto es, factores de coste con respecto a la opción de salida entendida como movilidad territorial.

Por último, debe considerarse que el diseño es sincrónico. Esto supone que, en puridad, no puede evaluarse si, en el tiempo, las opciones de voz y salida se derivan del juicio de satisfacción, o si la salida viene dada previo ejercicio de la opción voz. Ahora bien, desde una perspectiva analítica, cabe pensar que la voz, y en concreto, la presentación de una reclamación, queja o sugerencia respecto a los servicios municipales, se produce después el juicio sobre la satisfacción con respecto a éstos. Por otro lado, que, tal y

¹⁰ En concreto, renta media por persona y familia, habiendo calculado previamente el tamaño de hogares como "hogares equivalentes", aplicando para ello la "escala Oxford".

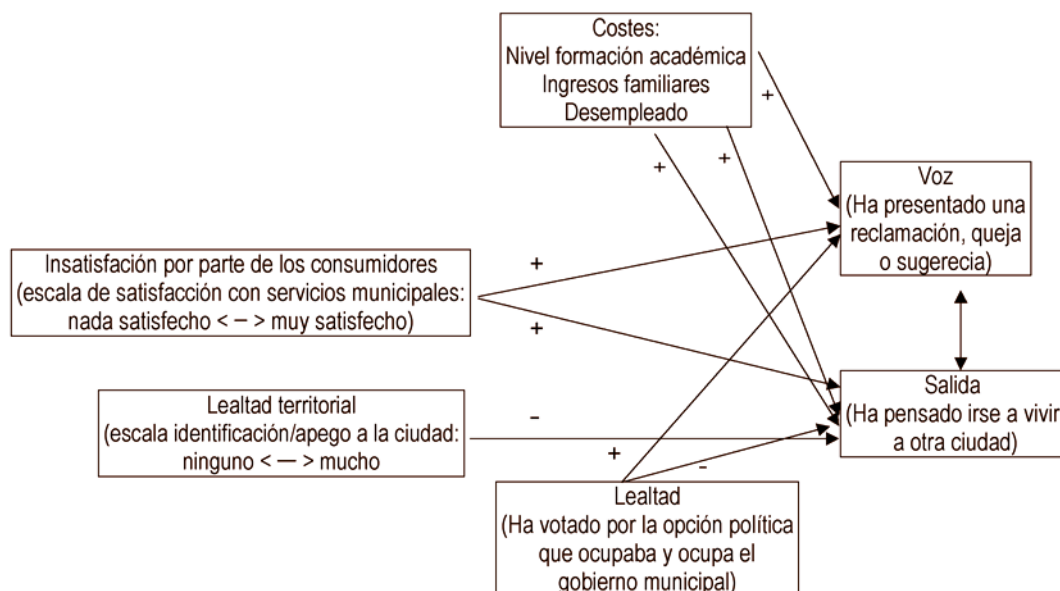


FIG. 3. Operacionalización del marco analítico

como postula el esquema EVL, la salida puede darse con posterioridad a la voz, o pueden ser dos opciones que se den conjuntamente, pudiendo el diseño de investigación indicarnos, al menos, si son mecanismos asociados.

4. ANÁLISIS Y RESULTADOS

En la FIG. 4 puede apreciarse la extensión de las opciones de salida y voz entre los entrevistados. En concreto, alrededor de un 14,6% de ellos han realizado algún tipo de reclamación o sugerencia sobre los servicios municipales, siendo cerca del 16,3% los que declaran haber pensado en irse a vivir a otra ciudad durante el último año, como intención del ejercicio de salida. Esto es, parece mayor la opción de salida a la de voz, en lo que cabe considerar que la primera es la intención y la segundo es comportamiento realizado. Ahora bien, desde un punto de vista analítico, ¿qué relación existe entre el ejercicio de voz y la intención de salida? Entre los que no realizan el ejercicio de voz, el 16% también ha considerado la posibilidad de salida; aumentando en dos puntos porcentuales esta

opción entre los que si han realizado el ejercicio de voz; si bien, esta diferencia no es estadísticamente significativa¹¹.

Lo anterior supone que, en principio, la salida, como intención, no parece relacionarse con el ejercicio de voz; lo que vendría a indicar que se trata de dos opciones independientes. Ahora bien, cabe preguntarse, sobre todo, ¿la satisfacción con los servicios explica diferencias en las opciones de voz y salida?, y por otro, ¿qué papel juega la lealtad? Como muestra la FIG. 5, niveles de satisfacción por debajo de la media (valor igual a 5), implican un aumento en la opción de voz, siendo la diferencia significativa (17,7%, frente al 10,1% entre los que están satisfechos). No obstante, ello no modifica la relación existente entre voz y salida, porque aún siendo más elevada la segunda entre los que declaran estar menos satisfechos y haber hecho uso de la opción voz, las diferencias no llegan a ser significativas (19,4% si ha hecho uso de voz, 16,9% si no lo ha hecho, entre los menos satisfechos con los servicios municipales)¹². En general, el esquema parece revelar, sobre todo, que la insatisfacción con respecto a los servicios municipales provoca el ejercicio de voz, y cierta tendencia a que ello se relacione

¹¹ Según prueba de Chi², $\chi^2 = 0,777$ (Sigf. = 0,378).

¹² En el anexo se incluyen las pruebas de asociación χ^2 para

cruce y subtabla; en el gráfico se han destacado en negrillas aquellas asociaciones que son significativas.

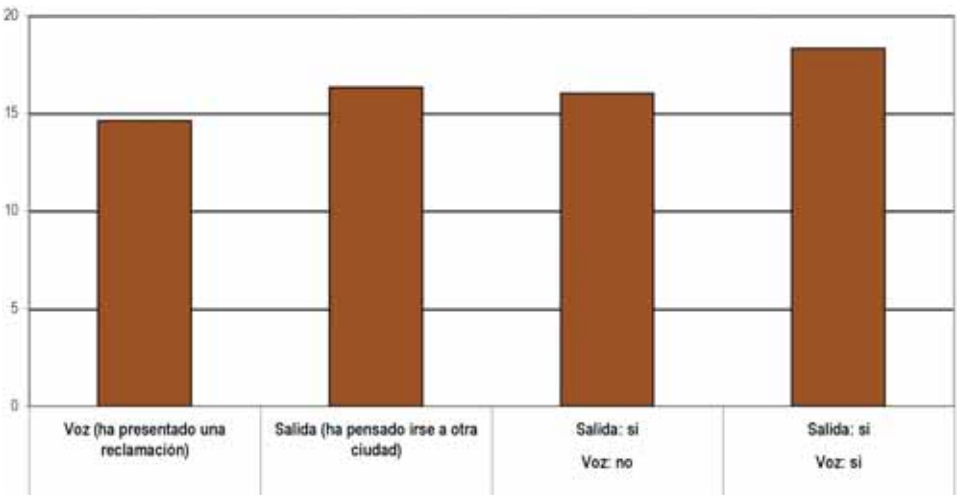


FIG. 4. Las opciones de voz y salida: extensión y relación entre ambas (porcentajes sobre el total de la muestra; porcentaje sobre el total de cada categoría de voz)

con la intención de salida; pues cuando existe satisfacción la salida es una opción menor y no se relaciona con el hecho de haber ejercido la opción de voz.

La FIG. 6 muestra las relaciones anteriores (satisfacción, voz, salida) considerando la lealtad respecto al gobierno municipal. En primer lugar, puede apreciarse que lealtad y satisfacción aparecen relacionadas, de forma

que la insatisfacción es mayor entre los que votaron por un partido diferente al del gobierno municipal (71,2% frente a 57,1%). En segundo lugar, los análisis muestran que, tal y como postula el esquema EVL, la lealtad supone un uso más amplio del mecanismo de voz (15% frente a 13%)¹³, pero que, en general, niveles de satisfacción más bajos implican un mayor uso del ejercicio de voz,

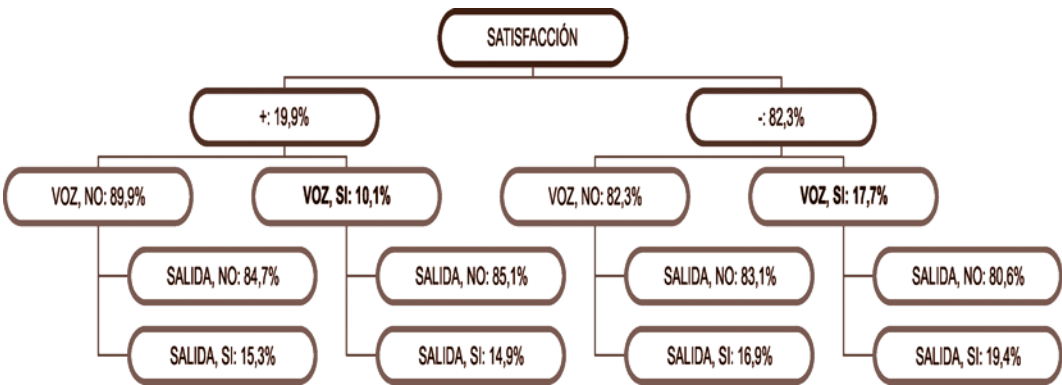


FIG. 5. Satisfacción, voz y salida

En negrilla diferencias significativas.

¹³ Se trata del valor medio con independencia de la satisfacción, esto es, 13,2% y 17,0%, por un lado, y 7,9% y 26,0%, por otro.

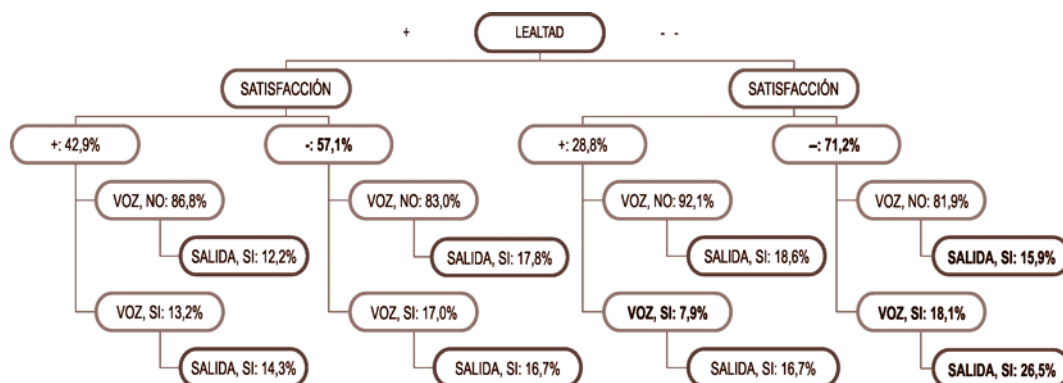


FIG. 6. Lealtad, satisfacción, voz y salida

siendo las diferencias más altas y estadísticamente significativas entre aquellos que no votaron a la opción política del gobierno municipal. Es, además, entre éstos, donde el uso de la voz hace que las diferencias en la intención de salida sean mayores y significativas (15,9% frente a 26,5%).

Lo anterior parece mostrar que más que la lealtad, es la satisfacción respecto a los servicios lo que en mayor medida incentiva o no el ejercicio de voz, aunque esta última se asocie a la primera. O de otra forma, la lealtad parece actuar en mayor medida sobre la evaluación que se hace sobre la calidad de los servicios municipales que sobre la acción que se desarrolla respecto a éstos¹⁴. Esto vendría a mostrar, por un lado, que, tal y como propone el esquema EVL, lealtad y satisfacción son dos fenómenos diferentes, pero, en segundo lugar, que en el caso que nos ocupa (políticas y servicios municipales), están íntimamente asociados, a saber: el hecho de no haber votado a la opción política que controla el gobierno municipal, y que por tanto es oferente de los servicios, implica un juicio más crítico sobre la calidad de éstos que si se eligió esa opción electoral. Ello hace que, por un lado, las diferencias en la intención de salida y, sobre todo, en el ejercicio de la voz (presentar reclamaciones), sean más relevantes entre los que no apoyaron electoralmente al gobierno municipal porque, en general, estos muestran un menor nivel de satisfacción

respecto a los servicios municipales.

Esto hace pensar en la existencia de un efecto interactivo entre la satisfacción y la lealtad sobre las opciones de voz y salida, tal y como puede apreciarse en el Fig. 7. Por un lado, en general, la tendencia media es que la voz aumente con la lealtad, pero mientras la tendencia es decreciente entre los menos satisfechos, es creciente entre los más satisfechos. Por otro, la tendencia en la intención de salida disminuye cuando existe lealtad, pero mientras que es constante entre los menos satisfechos, es decreciente entre los satisfechos. Esto es, la lealtad atenúa la intención de salida, pero aumenta el ejercicio de voz, tal y como postula el esquema EVL; aunque los *test* hayan mostrado que las diferencias significativas vienen dadas, sobre todo, por el grado de satisfacción con los servicios municipales (las diferencias entre las líneas en mayor medida que sus tendencias).

Ahora bien, además de la satisfacción y la lealtad, cabría analizar qué efecto tienen otros factores que pudiera considerarse, a priori, importantes para explicar la opción de voz y salida, tal y como el nivel de estudios, entendido como indicador de competencia cognitiva, y que debe ser, por tanto, buen predictor del ejercicio de voz, considerada ésta como una modalidad de participación política; la situación laboral, y la de desempleado en particular, como incentivo hacia la movilidad (salida), los ingresos, como

¹⁴ Se han elaborado tablas tomando la lealtad como variable independiente y las opciones de salida y voz como dependientes,

en ninguno de los dos casos la asociación es estadísticamente significativa según prueba χ^2 .

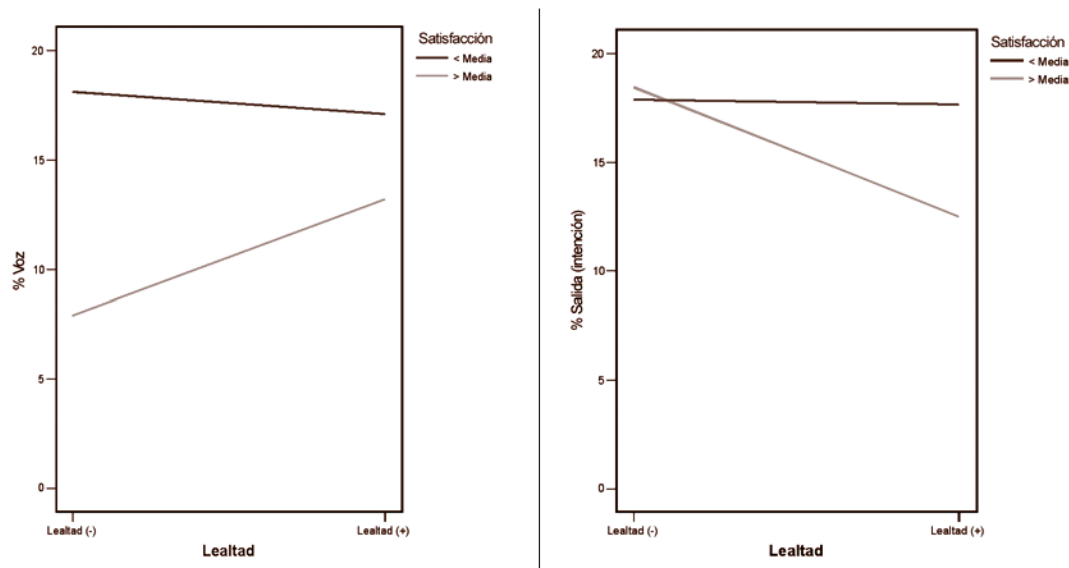


FIG. 7. Lealtad, satisfacción, voz y salida

indicador de oportunidades de movilidad, o por último, el apego o identificación territorial, como atenuante de ésta.

Para ello se han realizado análisis de

regresión logística, cuyos resultados se muestran en la FIG. 8. En ambos casos se han incluido todas las variables independientes, así como la interacción entre

FIG. 8. Análisis de regresión logística (método Stepwise)

Variables independientes		Variables dependientes			
		Voz		Salida	
		Coefficiente	Probabilidad	Coefficiente	Probabilidad
Lealtad (voto opción electoral gobierno municipal)		n.s.		n.s.	
Satisfacción (2)		-0,120	.164	-0,074	.170
Nivel estudios (1)	Sin estudios	c.r.	.060	c.r.	
	Primarios	n.s.	.122	n.s.	
	Medios	1,156	.186	n.s.	
	Universitarios	1,250	.206	n.s.	
Situación laboral (1)	Jubilado	n.s.		-1,078	.077
	Labores domésticas	n.s.		n.s.	.156
	Estudiante	n.s.		n.s.	.135
	Desempleado	n.s.		0,037	.208
	Ocupado	c.r.		c.r.	.204
Renta		n.s.		n.s.	
Apego		n.i.		n.s.	
Interacción lealtad*satisfacción		n.s.		n.s.	
Voz (presentar reclamación)		n.i.		n.s.	
Constante					
R ² de Nagelkerke		0,050		0,036	

(1) Categorías de referencia: sin estudios, ocupado.

(2) Probabilidad en el caso del valor medio de la escala (valor = 5).

n.s., coeficiente no significativo; n.i., variables no incluidas en el modelo; c.r., categoría de referencia.

satisfacción y lealtad, para constatar el grado en que ello afecta al uso de la opción de voz y la intención de salida; a excepción de la identificación o apego con la ciudad para el caso de la opción voz, pues no parece teóricamente relevante en este caso. En la tabla se incluyen sólo los coeficientes significativos, además de la estimación de la probabilidad de respuesta afirmativa (voz o salida) para cada categoría de la variable independiente o para el valor medio de la escala en el caso de variables continuas¹⁵.

Respecto al ejercicio de voz, puede apreciarse que son la satisfacción con los servicios y el nivel de formación académica los factores que permiten explicar variaciones en la probabilidad del uso del ejercicio de voz. Más concretamente, un aumento en el nivel de satisfacción implica un menor uso de la voz, mientras que de aumentar el nivel de estudios, lo hace esta última; sobre todo, diferenciando a los de nivel medio y universitarios de los que tienen estudios primarios o no tienen estudios (los coeficientes que son significativos); como puede apreciarse en la FIG. 9. En concreto, si el entrevistado ha declarado estar “nada” satisfecho con los servicios, la probabilidad con la que ha presentado una reclamación es igual a .279 (27,9%), disminuye a .079 (7,9%) cuando declara estar muy satisfecho, y es igual a .164 (16,4%) cuando se ha situado en el punto medio de la escala. Respecto al nivel de estudios, la probabilidad media de que la voz sea ejercida por un entrevistado sin estudios es igual a .060 (6,0%), aumentando hasta .206 (20,6%) en el caso de estudios universitarios. Tales tendencias se muestran representadas en el FIG. 7, en donde puede apreciarse que las diferencias por niveles de estudios permanecen constantes según grado de satisfacción.

Respecto a la intención de salida los resultados muestran que satisfacción con los servicios municipales y situación laboral son las variables explicativas, sin que en ello medie el hecho de haber presentado alguna reclamación por el funcionamiento de los servicios municipales (o voz), la lealtad

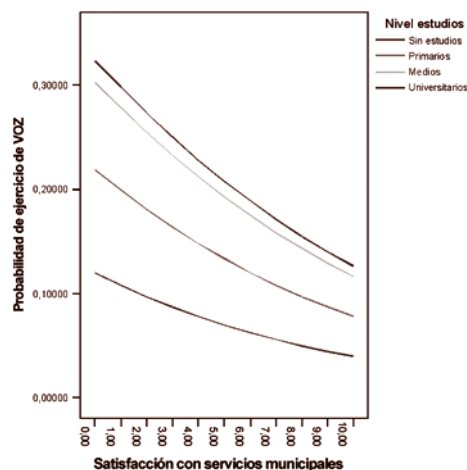


FIG. 9. El ejercicio de la opción de voz: satisfacción y competencia cognitiva (probabilidades medias pronosticas por análisis regresión logística)

territorial (identificación o apego a la ciudad), la lealtad hacia el gobierno municipal o un posible efecto interactivo de esta última con la satisfacción. En concreto, a menor satisfacción, mayor la intención de salida. En cuanto a la situación laboral, son los jubilados, en comparación con los ocupados (categoría de referencia en el análisis), los que en menor medida se han planteado irse a otro municipio (probabilidad igual a .077), mientras que los ocupados y los desempleados son los que lo hacen en mayor medida; siendo algo mayor la probabilidad entre los segundos (.204 y .208, respectivamente). Y tal y como puede apreciarse en la FIG. 10, se trata de una relación que se mantienen constante para cualquier nivel de satisfacción declarada por los entrevistados

Así pues, voz y salida son comportamientos que se relacionan con la satisfacción respecto a los servicios municipal, sin que en ello parezca mediar significativamente la lealtad. No obstante, la

¹⁵ Debe recordarse que cuando se trata de una variable continua (como la satisfacción), la probabilidad se refiere al aumento en una unidad de la escala. Cuando se trata de una variable categórica, la regresión logística proporciona la probabilidad diferencial entre el valor de la categoría de referencia (por ejemplo, sin estudios) y otra categoría de la

variable independiente (por ejemplo, universitarios). Aquí se ha preferido ofrecer la estimación de la probabilidad de cada categoría o valores concretos de la escala con la intención de que los resultados puedan ser más fáciles de interpretar. Procurando, también así, que puedan relacionarse los resultados de las tablas con sus representaciones gráficas.

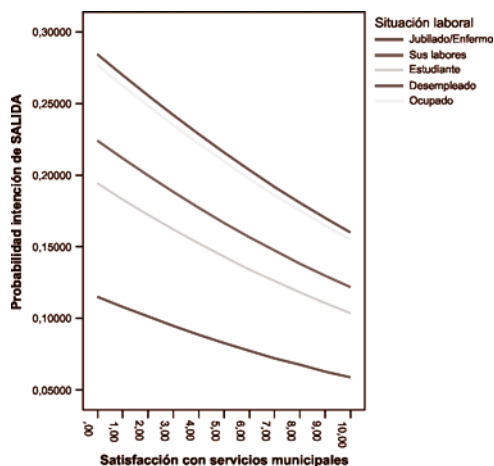


FIG. 10. La intención de la opción de salida: satisfacción y situación laboral (probabilidades medias pronósticas por análisis regresión logística)

primera aumenta entre los que poseen un mayor grado de capacidad cognitiva (nivel de estudios), mientras la salida varía según la relación con el mercado laboral, siendo los activos, y los desempleados en particular, los más proclives a ello. Se trata, pues, de la satisfacción con respecto a los servicios municipales, recursos para la participación (estudios respecto a voz) y oportunidades e incentivos para la salida (ocupados y desempleados).

5. A MODO DE CONCLUSIONES: SALIDA, VOZ, LEALTAD Y SERVICIOS MUNICIPALES

Los resultados de los análisis realizados muestran que, en gran medida, el esquema EVL permite explicar la conexión entre la satisfacción y dos de sus términos. O de otra forma, es la satisfacción con respecto a los servicios municipales la variable que permite conocer la intensidad con la que la ciudadanía utiliza la opción de voz y tienen intención de usar la opción de salida. Y además, que ello se ve influido por atributos individuales que se refieren a incentivos para realizarlas, los estudios respecto a la voz, como competencia cognitiva, y la situación

laboral respecto a la salida. La identificación territorial y la renta, en cambio, no han aparecido como factores explicativos relevantes.

Por otra parte, lo postulado por el esquema EVL también parece encajar en lo que se refiere a la relación entre voz y salida, pues más que asociados, aparecen como dos opciones independientes. Sin embargo, los resultados no parecen avalar el efecto postulado con respecto a la lealtad, pues aunque aumenta la voz y reduce la salida, las diferencias no son significativas.

De lo expuesto hasta aquí cabe derivar, sobre todo, ciertas reflexiones analíticas y metodológicas. Por un lado, sobre la satisfacción. Ésta supone, ante todo, un ejercicio evaluativo, y, por tanto, cabe suponer que los entrevistados utilizan algún patrón de comparación para realizarlo. A este respecto cabe señalar que la lealtad, tal y como ha sido aquí considerada, se ha mostrado pertinente, pues cuando no se ha apoyado la opción electoral que actúa como oferente de los servicios municipales, menor es la satisfacción con respecto a éstos. Sin duda, ello supone que para conocer con mayor profundidad el papel de la satisfacción en el esquema EVL deben estudiarse y analizarse cuáles son los patrones de comparación que intervienen en el ejercicio evaluativo de la satisfacción, o incluso, que exista variación en el patrón de comparación según individuos (edad, género, situación socioeconómica, necesidades, deseos, etc.) y según tipos de servicios¹⁶.

Por esto es, por otro lado, necesaria la reflexión sobre el propio concepto de "lealtad". Si, como aquí se ha postulado, la lealtad respecto a la organización en el análisis de los servicios municipales debe considerar el apoyo a los oferentes de ésta, su operacionalización podría mejorarse midiendo explícitamente tendencias de movilidad electoral; más concretamente, la intención de cambio de apoyo electoral durante un mandato.

Ahora bien, este supuesto también pudiera implicar que, en el tema de nos ocupa, la relación lealtad y satisfacción sea compleja, en el sentido de que la relación detectada

¹⁶ En el estudio de YOUNG (1974) puede encontrarse un análisis sobre las características de los servicios que influyen en el ejercicio de voz y salida.

entre ellas pueda dar cuenta del hecho de que, en realidad, la lealtad, entendida como apoyo electoral, puede ser considerada una versión del ejercicio de la opción de voz, la única en un contexto de monopolio de oferta por parte del gobierno municipal¹⁷.

Sin duda, esto enfrenta la tarea de definir conceptualmente y operacionalizar empíricamente el concepto de lealtad cuando se aplica el esquema EVL al estudio de los servicios municipales, o más en general, a la relación entre ciudadanía y gobierno municipal. Una posibilidad sería, quizás, pensar en la lealtad como una ligazón afectiva respecto a los servicios y la administración pública, pero siempre, independiente del juicio evaluativo de los servicios propiamente dichos. Ahora bien, ello daría cuenta de la lealtad sobre esta organización frente a, por ejemplo, los servicios privados, pero no lo aclararía respecto a los actores que en cada momento hacen de oferentes (el gobierno municipal). Ello revela que, en general, tal y como indican diversos autores, el concepto de lealtad sea el más complejo de la propuesta de Hirschman¹⁸, y quizás, sobre todo cuando se trata de aplicarlos al análisis de la relación entre ciudadanía y servicios públicos.

Por último, cabe referirse al realismo de la opción de salida, y no sólo por lo que se refiere al hecho de que en su operacionalización se haya optado metodológicamente por un 'proxy' de ella,

como es la intención de irse a vivir a otra ciudad, sino porque en el contexto español las barreras a la movilidad pudieran hacer irrelevantes los efectos propuestos por el esquema EVL. Ello, sin duda, apunta a la necesidad de realizar estudios comparados con casos que muestren diferencias relevantes en cuanto a los costes de salida, ya sea entre municipios, o entre municipios de diversos países.

Evidentemente, el alcance de los resultados presentados es limitado, y el análisis debe avanzar mediante análisis comparados, que consideren las diferencias en los costes de los ejercicios de voz y, sobre todo, de los de salida, así como mejorando el esquema EVL mediante su adaptación a la realidad de la política y políticas municipales. No obstante, como estudio de caso, la intención de este trabajo ha sido mostrar la valía de una propuesta teórica para, en su caso, reflexionar sobre posibles mejoras tanto en el orden teórico, como metodológico. Mostrando que, a pesar de la valía sustantiva del esquema propuesto por Hirschman en los setenta, debe reflexionarse para procurar su adaptación, teórica y metodológica, al estudio de problemas de orden sociopolítico; en donde la "lealtad" y "la salida" aparecen como los conceptos más problemáticos, el primero desde una perspectiva teórica, el segundo desde una perspectiva metodológica, dado el elevado coste de estudios longitudinales.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRY, B. (1974): "Exit, voice and loyalty", en *British Journal of Political Science*, 4: 79-107.
- BIRCH, A. (1975): "Economic models in political science: the case of 'exit, voice and loyalty'", en *British Journal of Political Science*, 6: 463-482.
- GOETZE, E. & S. CLARKE (eds.) (1990): *The New Localism*, Sage, Londres.
- DOWDING, K. & P. JOHN (1996): "Exiting behaviour under Tiebout conditions: towards a predictive model", en *Public Choice*, 88: 393-406.
- & T. MERGOUPI & V. VUGT (2000): "Exit, voice and loyalty: Analytical and empirical developments", en *European Journal of Political Research*, 37: 469-495.
- LAVER, M. (1976): "Exit, voice and loyalty revisited: the strategic production and consumption of public and private goods", en *British Journal of Political Science*, 6: 483-482.
- (1999): *Private desires, political action*, Sage, Londres.
- PARRY, G. & G. MOYSER & N. DAY (1992): *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OBERTI, M. & J. A. PEREIRINHA (2002): "La città come sistema locali", en SARRACENO, Ch. (ed.), *La dimensione assistenziale in Europa. Sistema nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna, 47-66.

¹⁷ En este sentido, Laver señala que la "lealtad" debe ser considerada más como un resultado que como una variable independiente (LAVER, 1976: 481).

¹⁸ Así se manifiestan, por ejemplo, BARRY (1974), BIRCH (1975), LAVER (1976) o DOWDING & al. (2000).

OSBORNE, D. & T. GAEBLER (1994): *Reinventar el gobierno*, Paidós, Barcelona.

ORBELL, J. & T. UNO (1972): "A theory of neighbourhood problem solving: political action versus residential mobility", en *American Political Science Review*, 66: 471-489.

SHARP, E. (1984): "Exit, voice and loyalty in the context of local government problems", en *Western Political Quaterly*, 7: 67-83.

— (1986): *Citizen demand-making in the urban context*, University of Alabama Press, Birmingham.

TESKE, P. & M. SCHNEIDER & M. MINTROM & S. BEST

(1993): "Establishing micro foundations of a macro theory: information, movers, and the competitive local market of public goods", en *American Political Science Review*, n.º 87, pp. 702-713.

TIEBOUT, C. M. (1956): "A pure theory of local expenditures", en *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

VERBA, S. & N. NIE (1972): *Participation in America*, Harper and Row, Nueva York.

YOUNG, D. R. (1976): "Consolidation or diversity: choices in the structure of urban governance", en *American Economic Review*, 66: 378-385.

ANEXOS

Para cada uno de los cruces y subtablas se han caculado pruebas de χ^2 . El valor del estadístico y su nivel de significación aparecen en las siguientes tablas; resaltando en negrillas los cruces o subtablas donde la

relación es estadísticamente significativa. El nivel del gráfico se refiere a las dos variables que se cruzan en cada tabla o subtabla, desde arriba a bajo. Por otro lado, al tener todas las tablas los mismos grados de libertas (2×2), los valores de los estadísticos χ^2 son comparables.

1. Tablas para elaborar la FIG. 5

Nivel del gráfico		Variables		χ^2	Sigf.
1	Satisfacción	Voz		13,416	0,000
2	Satisfacción	Voz	Lealtad		
	+			0,528	0,468
	-			0,007	1,000

2. Tablas para elaborar la FIG. 6

Nivel del gráfico		Variables			χ^2	Sigf.
1	Lealtad	Satisfacción			24,643	0,000
2	Lealtad	Satisfacción	Voz			
	+				1,709	0,191
	-				8,743	0,003
3	Lealtad	Satisfacción	Voz	Salida		
	+	+	-		0,124	0,724
		-	+		0,045	0,833
	-	+	-		0,027	0,870
		-	+		4,243	0,039

Serie MONOGRAFÍAS

**IMPRESINDIBLE PARA LA HISTORIA DE LOS
ENSANCHES DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS**

mayo 2004



**El más completo abanico de estudios urbanísticos sobre la
vigorosa figura de Cerdá, el primer urbanista moderno, y su
activa presencia como impulsor de los Ensanches de
Poblaciones de la segunda mitad del siglo XIX.
Incluye una actualizada bibliografía sobre esa época crucial**

Reimpresión en formato de libro del agotado número monográfico doble de
CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales nº 119-120 (prim. 1994)

ISBN 84-498-0715-8 413 páginas con ilustraciones a color PVP: 14,28 €
(IVA incluido)

PEDIDOS EN SERVICIO DE PUBLICACIONES
MINISTERIO DE FOMENTO

El alumbrado público de gas en la Andalucía del primer tercio del siglo XX: un sector en crisis

Mercedes FERNÁNDEZ PARADAS

Doctora en Geografía e Historia, Sección Historia Contemporánea Profesora Titular de la Universidad de Málaga.

RESUMEN: La Primera y la Segunda Revolución Tecnológica impulsaron el crecimiento demográfico de las ciudades y transformaron de manera radical el espacio urbano. En respuesta a estos cambios, las administraciones locales reformaron los servicios sociales tradicionales y aplicaron otros novedosos. En este estudio se analiza el declive experimentado por uno de estos servicios, el alumbrado público de gas en Andalucía durante el primer tercio del siglo XX. Para ello, he utilizado como fuente documental básica la *Estadística del Impuesto sobre el Consumo de luz de gas, electricidad y carburo de calcio*. Esta fuente permite concluir que la iluminación pública por gas experimentó en la región una aguda crisis durante ese periodo, derivada en parte de la inadecuada estrategia empresarial desarrollada por algunas empresas gasistas. Pero, sobre todo, influyeron en este declive las propias limitaciones tecnológicas del sector y la concurrencia de la electricidad. El resultado fue una drástica reducción del número de ciudades andaluzas con alumbrado público de gas a lo largo del primer tercio del novecientos.

DESCRIPTORES: Servicios públicos. Abastecimiento de gas. Alumbrado público.

1. INTRODUCCIÓN

La Primera y la Segunda Industrialización impulsaron transformaciones muy importantes que afectaron con mayor intensidad a las ciudades. Los cambios experimentados por el sistema productivo —especialmente por la industria— y la intensificación del proceso de urbanización modificaron el espacio urbano (ver FERNÁNDEZ, 2000)¹. Ante estas transformaciones los ayuntamientos respondieron con la reforma de los servicios sociales tradicionales y la aplicación de otros novedosos, posibles merced a la aplicación intensiva de fuentes de energía (ver ANTOLÍN, 1991; NÚÑEZ, 2001; AA.VV., 2003).

En el ámbito del alumbrado público, cabe señalar la introducción de dos nuevos

sistemas de iluminación mediante gas y electricidad, que sustituyeron durante la segunda mitad del ochocientos a los sistemas tradicionales de iluminación por aceite y petróleo. El gas producido por la destilación del carbón empezó a iluminar las ciudades andaluzas mediado el siglo XIX, la electricidad inició su andadura en la década de los ochenta. En Andalucía, al igual que en la mayoría de las ciudades del país, la fabricación de gas para iluminación estuvo en manos de la iniciativa privada. Los ayuntamientos españoles carecían de las competencias necesarias para gestionar directamente los servicios públicos y sus recursos financieros eran insuficientes. Por todo ello, lo usual fue que las corporaciones municipales recurriesen a concesionarios privados (ver NÚÑEZ, 1996: 339 y 2001: 254-

Recibido: 21.01.2005. Revisado: 12.04.2005.
e-mail: paradas@uma.es

¹ Para el estudio del proceso de urbanización, las ciudades y el papel desempeñado por las administraciones locales en España es de obligada consulta esta revista, especialmente, *CyTET*, XXVIII (107-108), 1996.

255). Por el contrario, en algunos países europeos lo habitual fue la municipalización (ver GIMENO, 1933: 39).

En las siguientes páginas pretendo ofrecerles una primera aproximación de conjunto sobre el alumbrado público de gas en la Andalucía del primer tercio del siglo XX. Para ello, utilizo como fuente documental básica la *Estadística del Impuesto sobre el Consumo de luz de gas, electricidad y carburo de calcio*, una obra de periodicidad anual publicada por diversos organismos de la administración estatal durante el primer tercio del siglo XX.

2. LA IMPLANTACIÓN DEL GAS EN LA ANDALUCÍA DE FINALES DEL OCHOCIENTOS

En España la primera ciudad que disfrutó de alumbrado público de gas fue Barcelona, en 1842. Esta innovación pronto llegaría a tierras andaluzas, la pionera fue Cádiz en 1845 (ver SUDRIÀ, 1983: 103; PAREJO, 1997: 45). Mediada la centuria el gas ofrecía una serie de ventajas en detrimento de los sistemas de iluminación tradicionales. La red gasista podía adaptarse al territorio, su carácter general y acumulativo y su capacidad de interconexión posibilitaba transportar a distancia el gas de manera continua. El alumbrado de gas proporcionaba prestigio a los ayuntamientos y comercios. Asimismo, su eficiencia y estabilidad en comparación con las ofrecidas por anteriores sistemas, mejoraba el problema de la seguridad ciudadana. Además, el nuevo sistema de iluminación permitía prolongar la jornada laboral en horario nocturno. Y en general, ponía fin a un ritmo de vida hasta entonces mediatizado por la luz solar, pues los alumbrados de aceite y de petróleo únicamente se extendían a las primeras horas de la noche y eran interrumpidos con la llegada de la luna llena (ver ARROYO, 1996: 111; 2000a: 137-138 y 2000b: 14).

Entre los años 1845 y 1900 sólo 16 ciudades andaluzas, las más pobladas de la región, adoptaron el gas como sistema de

alumbrado y calefacción². En 1901, de esas 16 localidades 2 ya no disponían de suministro de gas: Jaén y Ayamonte (ver SUDRIÀ, 1983: 116-117; PAREJO, 1997: 45; NADAL, 2003). Un total de 14 ciudades que se distribuían a lo largo del territorio andaluz de la siguiente manera. Siete grandes urbes con más de 40.000 habitantes, todas ellas capitales de provincia con la excepción de Jerez de la Frontera. Otras seis poblaciones entre 10.000 y 40.000 habitantes: tres de ellas en la provincia de Cádiz y una en la provincia de Jaén, Huelva y Sevilla, respectivamente. Por último, Puerto Real (provincia de Cádiz) era la única ciudad pequeña, con una población inferior a los 10.000 habitantes, que recibía el suministro de gas (ver REHER, 1994: 27).

La localización y la limitada implantación de la industria gasista en esos núcleos urbanos estaban condicionadas por los siguientes obstáculos. En primer lugar, la dependencia de la hulla inglesa —más adecuada para la industria gasista que el carbón español— justifica la ubicación mayoritaria de estas poblaciones en la periferia de la región o en las proximidades de las líneas de ferrocarril. En segundo lugar, los limitados niveles de renta explican la opción por las ciudades más habitadas. También influyó la escasa aceptación que tuvo el nuevo sistema de iluminación entre los ayuntamientos. Los consistorios tardaron en decidirse por adoptar el alumbrado público de gas y cuando lo hicieron fueron muy remisos a pagar las cantidades adeudadas a los fabricantes de gas (PAREJO, 1997: 45). A todos estos factores negativos cabe sumar la potencial demanda de gas de la industria radicada en Andalucía, inferior a la de Cataluña y bastante similar a la del conjunto del Estado si consideramos la evolución experimentada por el índice de producción industrial de Andalucía durante el periodo considerado en este estudio (ver PAREJO, 1997 y 2004). Pese a todo ello, la implantación de la industria gasista en Andalucía fue más intensa que en el conjunto del Estado, pues únicamente era superada por Cataluña a principios del siglo XX (ver

² En España el estudio del alumbrado de gas ya cuenta con una nómina de trabajos amplia, que analizan la evolución experimentada por este sector en diversas poblaciones españolas. Este tema ha constituido un asunto central en SIMÓN PALMER

(1989, 1996), ALAYO (1993), CAPEL (1994), ARROYO (1996, 2002c), GARCÍA DE LA FUENTE (1996 y 2006), AYUNTAMIENTO DE MADRID (2002), FÁBREGAS (2003).

SUDRIÀ, 1983: 108). Como veremos más adelante, la llegada de la electricidad en los años ochenta del siglo XIX obligó a las empresas gasistas a desarrollar diversas estrategias frente a las primeras compañías eléctricas, destinadas a defender los mercados que habían conquistado antes de la irrupción de la industria eléctrica.

Las empresas gasistas que se establecieron en Andalucía eran mayoritariamente extranjeras, sobre todo francesas, y en menor medida originarias de otras zonas de España, especialmente Cataluña (ver PAREJO, 1997: 45; WILLIOT & PAQUIER, 2005: 40). En la segunda mitad del ochocientos la empresa "Compagnie Centrale d'Éclairage pour le Gaz, Lebon et Cie." poseía ocho fábricas de gas en España, cuatro de ellas localizadas en Andalucía (Almería, Cádiz, Granada y Puerto de Santa María). En Málaga capital el negocio gasista también estaba en manos francesas. En 1852 Luis-Jean Gosse conseguía del ayuntamiento un privilegio exclusivo de 30 años que traspasaba en 1854 a la "Société Civile pour l'Éclairage de Málaga" perteneciente al Grupo Vautier. A la altura de 1900 las cuatro capitales andaluzas más pobladas estaban repartidas de la siguiente manera: Málaga y Granada pertenecían a propietarios franceses; Cádiz contaba con dos fábricas, en manos francesas y españolas, respectivamente; y, por último, la fábrica de gas sevillana formaba parte de la "Sociedad Catalana para el Alumbrado por Gas" (ver FÁBREGAS, 2003: 110).

El objetivo prioritario de estas empresas consistió en hacerse con el dominio del consumo particular en la industria y el comercio, pues el consumo doméstico de gas tardaría en extenderse hasta bien entrado el siglo XX (ver ARROYO, 2002a: 140). Con este fin los fabricantes de gas negociaron exitosamente el derecho de exclusiva (privilegio) sobre la demanda de gas pública y privada, que también incluía la red de suministro. Ahora bien, este privilegio provocó la indefensión de los consumidores

particulares y los ayuntamientos ante las empresas de gas. Por esta razón, se hizo necesaria la introducción de cambios en los contratos firmados entre los consistorios y las compañías gasistas, que sustituyeron el privilegio por los contratos de concesión (derecho de preferencia). La modificación más novedosa de estos contratos consistió en la denominada Cláusula del Progreso de la Ciencia, aplicada en algunos municipios españoles y andaluces desde los años sesenta del ochocientos. La Cláusula establecía la posibilidad de anular el derecho de exclusiva por la concesión si las empresas de gas no introducían las innovaciones que en el mundo de las energías ofreciesen la minoración de los precios y mejores prestaciones (ver ARROYO, 1996: 311; FERNÁNDEZ, 1999)³. La solución del derecho español a la competencia existente entre el gas y la electricidad consistió en la prohibición del privilegio (MEILÁN, 1968: 52)⁴. En Andalucía el problema se plantea en toda su crudeza cuando irrumpe la electricidad en la década de los ochenta del siglo XIX. Como veremos más adelante, las empresas gasistas intentaron evitar el fin de su monopolio, mediante discusiones jurídicas que incluyeron contenciosos administrativos con algunos ayuntamientos andaluces.

Las empresas gasistas, conscientes de las mencionadas limitaciones del mercado potencial de consumidores existente en Andalucía intentaron asegurarse el control del alumbrado público. Sin embargo, la elevada morosidad de los ayuntamientos españoles, incluidos los andaluces, muchas veces convirtió este servicio en una pesada carga más que en una forma de obtener unos ingresos fijos. Por ejemplo, los acuerdos alcanzados entre los empresarios y los ayuntamientos de Sevilla y Málaga para condonar o al menos reducir la deuda no se cumplieron (ver GONZÁLEZ, 1981: 64; GONZÁLEZ & BRENES, 1992: 65).

Pese a la concurrencia de la electricidad desde los años ochenta, el consumo medio de

³ Este tema ha sido estudiado para varias ciudades europeas. En este sentido, cabe reseñar el trabajo realizado para la ciudad de París por BELTRÁN (1996).

⁴ Privilegio y concesión conllevaban el monopolio; es decir, de unas circunstancias legales se derivaba una consecuencia económica. El profesor MEILÁN (1968: 52), ha señalado las diferentes soluciones que se dieron entre

Francia y España en el tema que nos ocupa: "Si en el caso francés el pie forzado es el privilegio, la exclusiva, la solución española va a tener un origen justamente contradictorio: la exclusiva, el privilegio están absolutamente prohibidos. Si el problema francés consiste en liberalizar las limitaciones, el problema español va a consistir en poner limitaciones a la libertad (...)".

gas por habitante aumentó considerablemente en todas las capitales andaluzas de las que disponemos esta información durante la segunda mitad del siglo XIX. Como se observa en la Figura 1, Cádiz se situaba a la cabeza de las capitales andaluzas por consumo de gas por habitante, en 1900 esta ciudad alcanzaba niveles similares a los de Barcelona. En la misma fecha las restantes capitales andaluzas se situaban en torno a los 14 metros cúbicos por habitante, con la excepción de Sevilla que superaba los 39 m³/hab. Es decir, a comienzos del siglo XX, la mayoría de las capitales de Andalucía presentaban unas cifras de consumo de gas por habitante bastante inferiores a las de poblaciones como Valencia y Madrid, y muy por debajo de la media de las grandes ciudades europeas, que solían superar los 100 m³/hab (ver SUDRIA, 1983: 109).

Como he mencionado, desde los años ochenta del siglo XIX todos los problemas que habían obstaculizado el desarrollo de la industria gasista en Andalucía y, en general, en el conjunto del Estado, se vieron ensombrecidos por la llegada de la electricidad. Una nueva fuente de energía secundaria con mejores cualidades para la obtención de luz y fuerza motriz que las ofrecidas por el gas. Sin embargo, bien entrado el siglo XX la industria gasista consiguió reconvertirse hacia nuevos usos, especialmente la calefacción. Esta opción ha tenido en Andalucía un escaso desarrollo si lo comparamos con la expansión experimentada en otras regiones del Estado.

3. EL ALUMBRADO PÚBLICO DE GAS EN LA ANDALUCÍA DEL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

Una vez he expuesto los rasgos más significativos de la implantación del gas en la Andalucía de finales del ochocientos, analizo la evolución experimentada por la iluminación pública por gas en la región durante el primer tercio del siglo XX. Como he mencionado, he recurrido a la *Estadística del Impuesto sobre el Consumo de luz de gas, electricidad y carburo de calcio*. La Ley de presupuesto de 28 de junio de 1898 creaba una nueva figura impositiva, que gravaba el consumo de gas para luz y calefacción y el de luz de electricidad y carburo de calcio. Según el Reglamento aprobado por el gobierno en 1900, este gravamen establecía el cobro para el Estado del 10% del precio de venta por cada metro cúbico de gas en el “sitio de consumo”. Es decir, el nuevo impuesto recaía en los consumidores. La Administración estatal otorgaba a los fabricantes de gas y electricidad la potestad de recaudar este impuesto.

El citado Reglamento establecía dos formas de cobrar el impuesto y, por consiguiente, de realizar la *Estadística* que resumiría, por provincias y por poblaciones, las características más importantes del alumbrado en España, merced a la información facilitada por los fabricantes de gas, electricidad y carburo de calcio a la Administración estatal con motivo del cobro del nuevo gravamen. La primera, comprendía los fabricantes que no producían “fluido para la venta, sino exclusivamente para su

FIG. 1. Consumo de gas en algunas capitales andaluzas (1860 y 1900)

Capitales	Consumo m ³ /hab.			Habitantes		
	1860	1900	%	1860	1900	%
Almería	12,4	12,3	-0,8	25.487	40.992	60,8
Cádiz	32,6	73*	123,9	66.611	64.134	-3,7
Córdoba	11,5	17,5	52,7	36.070	50.092	38,9
Granada	5,4	12,2	125,9	61.221	60.018	1,9
Málaga	11	14,8	34,5	81.495	111.930	37,3
Sevilla	15,4	39,6	157,1	115.856	145.254	25,4

* Dato referido al año 1901, proporcionado por SUDRIA (1983: 109).

Fuente: Para las columnas 1 y 2, GONZÁLEZ MALDONADO & BRENES RAMOS (1992: 66). Para las columnas 4 y 5, REHER (1994: 27). Elaboración propia.

consumo propio” y los fabricantes de carburo de calcio. La segunda, comprendía los fabricantes que sí producían para vender, y que debían cobrar a sus clientes (en representación de la Administración) el citado impuesto del 10% sobre el precio de venta del gas o la electricidad consumidos (ver YESARES, 1901: 318-319).

Como el fin prioritario de este estudio es la iluminación pública, he desechado la información proporcionada por la estadística acerca del pago del impuesto por los fabricantes de gas para consumo propio. Todas las cifras proporcionadas en este estudio sobre la industria del gas para alumbrado público y alumbrado para particulares en Andalucía y en el conjunto del Estado no incluyen la fabricación de gas para autoabastecimiento. Es decir, este trabajo comprende los fabricantes de gas que producían para vender y, por tanto, tenían la facultad de recaudar “directamente” el Impuesto al contribuyente. Por ejemplo, en 1906 este grupo de fabricantes reunía más del 99% de la producción andaluza anual destinada a alumbrado por gas y un porcentaje similar de la cantidad total recaudada para la hacienda estatal a los consumidores.

Pese a lo estipulado en el citado Reglamento, que incluía el consumo para calefacción, pronto el Impuesto únicamente gravó el consumo de luz; es decir, no incluyó los usos domésticos e industriales. Así pues, la *Estadística del Impuesto sobre el Consumo de...* se refiere exclusivamente al alumbrado.

En esta investigación analizo la abundante información proporcionada por la *Estadística* para varias fechas representativas de la historia de la iluminación pública de la Andalucía del primer tercio del novecientos. Los momentos elegidos han sido los siguientes. El primero, 1906, un año antes de la llegada de las grandes centrales hidroeléctricas a la región (ver MADRID, 1996: 89), que provocaron una reducción de costes de producción, imposible de afrontar por la industria gasista. Hasta la irrupción de estos grandes equipamientos, el sector eléctrico conseguía producir electricidad de dos maneras: la termoelectricidad, pequeñas centrales accionadas por máquinas de vapor, que acopladas a dinamos producían fluido a baja tensión y corriente continua; y el aprovechamiento hidráulico “in situ”

realizado por pequeñas fábricas, casi siempre molinos reconvertidos, instaladas en el curso de un río. De estas dos formas de producir electricidad, la primera fue la que alcanzó mayor desarrollo durante la primera etapa de la electricidad, un predominio que en Andalucía terminó con la llegada de las grandes centrales hidroeléctricas. El segundo momento elegido es 1920-1921, después de la I Guerra Mundial, un conflicto que dificultó el abastecimiento de carbón, provocando la interrupción de la actividad de una parte de las fábricas de gas españolas y andaluzas. El tercero, el año 1928, permite conocer la situación de este sector, justo antes del final de la dictadura de Primo de Rivera y el crack de 1929. Y, por último, el año 1933 para la Segunda República.

También hubiese podido ser un buen punto de comparación el año 1913, antes del estallido de la I Gran Guerra. Sin embargo, he considerado más adecuado utilizar la *Estadística* de 1920-1921 porque la guerra provocó gravísimas consecuencias para el sector gasista. Si comparamos los datos de la *Estadística* de 1913 con los de 1920-1921 resulta una situación del sector del alumbrado por gas bastante más positiva para aquel año. Por ejemplo, en 1913 el número de fábricas de gas dedicadas al negocio de la iluminación era de 12, en 1920-1921 era de 7. También en 1913 las empresas gasistas obtuvieron por la venta de gas para alumbrado más del doble de los ingresos que consiguieron en 1920-1921 (ver FIG. 2). Antes del inicio del conflicto bélico la producción del conjunto del sector gasista andaluz era muy similar a la de principios de siglo. Por el contrario, la fabricación de gas en Andalucía durante la I Guerra Mundial experimentó una significativa reducción que alcanzó un mínimo histórico en 1920 (ver PAREJO, 1997: 50).

Para el tema que nos interesa la modificación más importante de la *Estadística* queda recogida en el volumen de 1920-1921 y siguientes. Este cambio consistió en diferenciar entre las cantidades cobradas por los fabricantes a particulares (alumbrado particular) y ayuntamientos (alumbrado público) por la venta de luz de gas. Ahora bien, esta información no queda recogida en la *Estadística* de 1933. De todas maneras, para ese año es posible conocer las sumas abonadas por particulares y consistorios a las empresas gasistas por la compra de luz, recurriendo a las

FIG. 2. La implantación del alumbrado de gas en la Andalucía del primer tercio del siglo XX

Año	Número de fábricas	Producción m ³	Producción m ³ /habitante	Número de poblaciones con alumbrado público	Número de poblaciones con alumbrado particular
1906	15	16.940.456,4	4,8	14	14
1920-1921	7	3.361.331	0,8	4	7
1928	8	5.380.473	1,2	5	8
1933	8	4.421.979	1,0	4	8

Fuente: *Estadística del Impuesto del Consumo de luz de gas, electricidad y carburo de calcio* (años 1906, 1920-21, 1928 y 1933). Para los habitantes he utilizado las cifras de los censos de población de 1900 (para 1906), 1920 (para 1920-1921) y 1930 (para 1928 y 1933), proporcionadas por HERNÁNDEZ ARMENTEROS (2002: 65). Elaboración propia.

cantidades recaudas por el Impuesto del Consumo de luz de gas. Así, por ejemplo, la *Estadística* informa acerca de la cuantía pagada por el ayuntamiento de Málaga en concepto del impuesto sobre el consumo de iluminación pública de gas: un total de 3.426,24 pesetas, el 10% del gasto realizado por los consistorios en la compra de gas para alumbrado. Por tanto, la “Sociedad para el Alumbrado de Málaga” ingresó por el suministro de alumbrado público 34.262,2 pesetas.

Mediada la primera década del siglo XX, en 1906, se intuía el futuro más prometedor de la iluminación de electricidad en detrimento del gas. En ese año la industria gasista andaluza mostraba evidentes síntomas de estancamiento. Como veremos, este sector había desplegado una actitud defensiva frente a la termoelectricidad, que únicamente le permitió mantener posiciones, sin conseguir su implantación en más poblaciones de la región. En consecuencia, el declive del alumbrado por gas debe atribuirse en esta primera fase de la electricidad a causas endógenas, en mayor medida. Por el contrario, la industria eléctrica de la región experimentaba un momento de expansión en aquellos años.

Al igual que en la segunda mitad del ochocientos, en 1906 el sector gasista tanto en el conjunto del Estado como en Andalucía estaba dominado por capital extranjero, en su mayoría francés (ver FÁBREGAS, 2003: 112). La inversión francesa estaba presente en la mitad de las ocho provincias andaluzas. Once empresas abastecían a 14 poblaciones, de entre las más pobladas de la región, proporcionando a todas ellas servicio de alumbrado público y privado. En concreto, en 1906 los núcleos de población abastecidos eran los siguientes: 7 capitales de provincia (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva,

Málaga y Sevilla), Linares, en Jaén, y las localidades gaditanas de Chipiona, Jerez, Puerto Real, Puerto de Santa María, Sanlúcar de Barrameda y San Fernando.

Como pone de manifiesto la FIG. 2, en 1906 la producción anual andaluza de gas destinada a iluminación superaba los 16,9 millones de m³ —el 25,5% de la producción nacional—, casi el 40% de esta cantidad se fabricaba en las industrias gaditanas y el 32,1% en la sevillana. Las restantes provincias andaluzas reunían entre el 0,3% de la producción jiennense y el 8% de Granada. Así pues, estos datos muestran una desigual distribución de la producción de gas para alumbrado en la región.

En consonancia con esta desigual presencia del sector gasista, las cantidades ingresadas por los empresarios en concepto de venta de luz fueron más elevadas en las provincias de Cádiz y Sevilla, ambas reunían casi el 57% de las 3.147.334,30 pesetas ingresadas en 1906 (ver FIG. 3). El tercer puesto lo ocupaba la fábrica de Málaga que con el 4,4% de la producción concentraba el 16,3% de los ingresos del sector. Un porcentaje que cabe atribuir, en su mayor parte, al precio de venta más elevado del m³ de gas en la capital malagueña. Por el contrario, en las restantes provincias se constata una correlación entre producción e ingresos de las gasistas.

En cualquier caso, en 1906 la industria de gas andaluza obtuvo por la venta de luz ingresos inferiores a la media nacional, pues con una producción media por habitante superior a la española —4,8 m³/hab. en Andalucía frente a 3,5 m³/hab. en España— ingresaba 0,88 pesetas por habitante, cifra bastante inferior a la 1,12 pta./hab. del conjunto del Estado.

FIG. 3. Cantidades cobradas por las empresas en concepto de venta de luz de gas en la Andalucía del primer tercio del siglo XX (Pesetas)

Año	Ayuntamientos	Particulares	Total	Gastos (pesetas/habitante)		
				Ayuntamientos	Particulares	Total
1906			3.147.334,30			0,88
1920-1921	266.075,37	505.510,32	771.585,69	0,06	0,12	0,18
1928	909.431,70	487.520,34	1.396.952,04	0,20	0,11	0,30
1933	341.461,70	452.877,12	794.338,82	0,07	0,10	0,17

Fuente: *Estadística del Impuesto del Consumo de luz de gas, electricidad y carburo de calcio* (años 1906, 1920-1921, 1928 y 1933). Para los habitantes he utilizado los censos de población de 1900 (para 1906), 1920 (para 1920-1921) y 1930 (para 1928 y 1933), proporcionadas por HERNÁNDEZ (2002: 65). Elaboración propia.

La FIG. 2 pone de manifiesto la crisis experimentada por el alumbrado público de gas durante las tres primeras décadas del siglo XX, que a la postre culminaría con su completa sustitución por la iluminación de electricidad. En comparación con la situación de 1906, los datos del sector recogidos en la citada Figura para la inmediata posguerra (*Estadística* de 1920-1921) muestran la crisis de las variables más significativas de esta actividad. Entre ambos momentos, el número de fábricas se redujo a menos de la mitad y la producción lo hizo en un 80%. Finalizada la I Guerra Mundial el sector gasista había perdido la batalla del alumbrado frente a las compañías eléctricas. En 1920-1921, el número de poblaciones andaluzas con iluminación pública de gas era de 4, frente a 333 localidades por electricidad (ver FERNÁNDEZ, 2004).

Una aguda crisis que también se materializaba en la drástica merma de las empresas gasistas dedicadas al negocio del alumbrado. De las 11 existentes a comienzos del siglo quedaban únicamente 5 en 1920-1921, una de ellas no tenía contrato alguno de servicio público de iluminación. Al igual que a comienzos de la centuria, la presencia del capital francés era mayoritaria. En Almería, Granada y Cádiz operaba "Lebon et Cie.". En esta última provincia también tenía actividad la "Cía. Madrileña de Alumbrado y Calefacción por Gas". En Córdoba la "Sociedad de Gas y Electricidad". En Málaga la "Société pour l'Éclairage de Málaga". Y por último, en Sevilla la "Cía. Catalana de Gas y Electricidad".

Como he mencionado, en Andalucía este declive del alumbrado público y privado de gas se debió a la intensificación de diversos obstáculos, señalados anteriormente para el último tercio del ochocientos (la dependencia del carbón inglés, la estrechez de la demanda industrial y de la demanda de la población en general, la morosidad de los ayuntamientos y la llegada de la electricidad en su modalidad térmica). La irrupción de la nueva energía dejó al descubierto las carencias del sector gasista, que ni siquiera fue capaz de conquistar nuevos mercados antes de la llegada de la opción hidroeléctrica de la mano de grandes empresas.

Las empresas gasistas superaron el primer embate de la electricidad en su modalidad térmica desarrollando múltiples estrategias: la defensa del derecho de preferencia; la entrada en el negocio de la electricidad; la guerra de precios con las eléctricas; y la incorporación de avances tecnológicos. Ahora bien, tras la llegada de los grandes equipamientos hidroeléctricos, todas estas estrategias fueron insuficientes para evitar la crisis del sector gasista frente al imparable crecimiento de las eléctricas, como demuestra la *Estadística* de 1920-1921.

La primera de las estrategias desarrolladas por las gasistas consistió en el inicio de discusiones jurídicas con los ayuntamientos sobre si los contratos de alumbrado público de que disponían le conferían el monopolio del alumbrado⁵. La Ley Municipal de 1877 impedía a los consistorios atribuirse "monopolio, ni

⁵ Para el caso francés, una síntesis sobre las discusiones surgidas entre ayuntamientos y empresas gasistas en BELTRÁN & CARRÉ (1991: 198-199). Una fuente primaria de gran utilidad para analizar esta cuestión son las revistas especializadas

de la época. De ellas, cabe destacar *Journal des Usines à Gaz*, especialmente los números correspondientes a los últimos años del siglo XIX y primeros del XX.

privilegio alguno” del servicio de iluminación y, en consecuencia, favorecía los intereses eléctricos (ver MEILÁN, 1968: 54). En las ciudades de Granada y Sevilla las gasistas iniciaron diversos contenciosos administrativos en defensa de la validez de los contratos firmados con los ayuntamientos (ver MEILÁN, 1968: 56-57 y 62-63; GUAYO, 1992: 34-35; NÚÑEZ, 1998: 273; FERNÁNDEZ, 1999: 527). Las compañías de gas también reclamaron la exclusividad en la ocupación del subsuelo para realizar instalaciones, basándose en las cláusulas de sus contratos. Por ejemplo, el contrato firmado entre la “Société pour l'Éclairage de Málaga” y el Ayuntamiento, en 1877, establecía las siguientes condiciones: exclusividad de la iluminación pública y particular por 30 años, contados a partir de 1897; prohibición de establecer en la ciudad tuberías por parte de otra empresa diferente del concesionario; y servidumbre del subsuelo de la vía pública durante el tiempo de la concesión (ver FÁBREGAS, 2003: 54).

Las gasistas con el objetivo de no perder sus concesiones y controlar el territorio canalizado también se introdujeron en el negocio eléctrico. En Andalucía, entre los años 1893 y 1899, “Lebon et Cie.” se hizo con tres fábricas de electricidad térmica mediante la compra a la competencia en Almería, Cádiz y Puerto de Santa María. Y además, construyó una factoría en Granada (ver NÚÑEZ, 1994: 140; FÁBREGAS, 2003: 131).

Otro mecanismo de competencia desarrollado por las compañías de gas consistió en la guerra de precios. En muchos casos, esta estrategia provocó la ruina de la nueva fábrica de electricidad. Circunstancia aprovechada por la empresa de gas para comprarla a un precio módico y entrar en el nuevo sector de la energía.

La industria del gas introdujo innovaciones tecnológicas, que a la postre fueron insuficientes para responder a las innovaciones incorporadas por las eléctricas. Por ejemplo, se perfeccionaron diversos mecheros que potenciaron el uso del gas para iluminación. Como he señalado, otro de los problemas del sector consistió en el elevado precio de la hulla inglesa. Se intentó su sustitución por combustibles alternativos: gas de agua y gas pobre. El gas de agua es el resultado de la mezcla de agua y gas producido por carbón de coke. Al introducirse

“el gas de agua en las retortas de hulla, y convenientemente mezclado con éste” se obtenía el gas pobre (ARROYO, 1996: 321). Ambos combustibles posibilitaron la generalización del uso de los motores de gas. De esta manera, las compañías de gas intentaron que la fábrica de electricidad fuese su cliente.

Desde principios del novecientos la mayor calidad del servicio ofrecido por las eléctricas junto a la llegada de las grandes centrales hidroeléctricas desde 1907 en Andalucía, con unos costes más bajos que los del gas significaron un obstáculo insalvable. Esta circunstancia se sumó al acusado descenso del precio del gas (exigido por los ayuntamientos para renovar las concesiones), que repercutió en unos márgenes de beneficio de la industria del gas, bastante reducidos en comparación con los de otros países europeos (ver SUDRIÀ, 1983: 112). Las dificultades de las gasistas para acceder a esta modalidad de la electricidad eran muy importantes. Por un lado, requería elevadísimas inversiones. Por otro, el proteccionismo y el nacionalismo económico no vieron con “buenos ojos” la presencia del capital extranjero en determinados sectores de la actividad económica del país. De ahí, la aprobación de diversas medidas que disuadieron a muchas empresas foráneas de permanecer en España (ver FÁBREGAS, 2003: 116-124).

Las causas del estancamiento del sector gasista en Andalucía también eran endógenas. En parte se derivaban de una gestión inadecuada. Arroyo ha señalado las deficiencias que ha detectado en el funcionamiento de la fábrica de gas de la capital malagueña, controlada por capital francés hasta el año 1923 (ver ARROYO, 2001). En primer lugar, unos capitales iniciales bastante reducidos en comparación con los de ciudades más dinámicas, como Barcelona. En segundo lugar, una actitud empresarial conservadora, que optó por no invertir ante unas perspectivas limitadas de aumento de la demanda. Tercero, la dirección de la empresa se situaba lejos de Málaga. Y, asimismo, los ingenieros franceses encargados del control de la producción estaban desvinculados del centro de decisión económica. Por último, una excesiva dependencia respecto del alumbrado público, que también ha detectado en otras provincias andaluzas que disfrutaban de este servicio.

Empero, Fábregas ha destacado que la actitud empresarial de la compañía francesa no siempre fue tan negativa en Málaga, pues realizó importantes inversiones, dirigidas a ampliar y mejorar sus instalaciones (ver FÁBREGAS, 2003: 135-136). Si coinciden ambos autores al señalar que la transferencia del negocio desde el Grupo Vautier al capital catalán (Banca Arnús-Gari), en 1923, significó el inicio de una etapa positiva para la fábrica de gas malagueña, marcada por fuertes inversiones que se anticiparon a la demanda (ARROYO, 2001; FÁBREGAS, 2003: 139).

En cuanto a los factores exógenos que influyeron en el declive de la industria del gas, como he mencionado, el desarrollo industrial de la región fue importante durante el periodo que nos ocupa. La media andaluza se situó al mismo nivel que la española. Sin embargo, era evidente el retraso industrial de Andalucía respecto de determinadas zonas del país, en particular Cataluña. Así, en Andalucía la demanda de gas procedente de la industria podía aumentar a un ritmo parecido al del conjunto del Estado, pero no al de Cataluña.

También debió desempeñar un papel destacado el volumen de demanda potencial de consumidores. Y es que las cifras son bien elocuentes. En 1906, las 14 ciudades andaluzas que disfrutaban de alumbrado público de gas sumaban según el censo de población de 1900 la cifra de 652.291 habitantes. Pues bien, en ese año solo la ciudad de Barcelona superaba los 529.000 habitantes. Estas diferencias aumentaron durante las siguientes décadas. Por ejemplo, a comienzos de los años veinte las 4 localidades andaluzas con iluminación pública por gas (Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla) reunían 532.177 habitantes. Barcelona 710.000 habitantes (ver GABRIEL, 1992: 61; INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA, 1992; REHER, 1994: 27).

En Andalucía, con un volumen de consumidores potenciales y un nivel de renta *per cápita* muy inferiores al catalán, el control del alumbrado público era imprescindible para las empresas gasistas. Y es que la batalla en el segmento de la iluminación para particulares ya estaba perdida a la altura de 1920. Por ejemplo, en ese momento la empresa de gas de Málaga tenía 2.149 clientes. Las dos compañías de

electricidad más importantes de la ciudad —“Siemens Elektrische Betriebe” y “The Málaga Electricity Company Limited”— sumaban conjuntamente 11.440 abonados (ver ALARCÓN, 2001: 56-60). Además, los grandes clientes, como las empresas textiles malagueñas y el ferrocarril se autoabastecían mediante gasómetros propios (ver ARROYO, 2001; FÁBREGAS, 2003: 43).

Prueba del avance de las eléctricas en detrimento de las gasistas es la evolución experimentada por el desembolso económico realizado por los Ayuntamientos andaluces por el pago de luz de gas. Como se observa en la FIG. 3, el desembolso realizado por los consistorios de Andalucía en 1920-21 se elevaba a 0,06 pta./hab. Pues bien, en ese momento los ayuntamientos andaluces destinaban para alumbrado público de electricidad 0,26 pta./hab. (FERNÁNDEZ, 2004).

Según la *Estadística* de 1928, en comparación con la situación existente a comienzos de la década, el alumbrado por gas había experimentado un ligero avance, materializado en el aumento de la producción y una mayor dotación presupuestaria por parte de los ayuntamientos andaluces para la iluminación por gas, a razón de 0,20 pta./hab. en ese año (ver FIG. 2 y 3). Sin embargo, estos datos no deben llevarnos a engaño. El nivel de producción de gas para iluminación era muy inferior al de principios de siglo. El montante de ingresos procedentes de la venta de luz por gas a particulares disminuyó a favor de la iluminación pública. Esta decantación de las empresas gasistas a favor del alumbrado público no era la opción más idónea. En primer lugar, porque la capacidad de ampliación de este mercado era bastante limitada. Segundo, porque la morosidad de los ayuntamientos andaluces levantaba fundadas dudas sobre el cobro de las deudas contraídas con las gasistas. Y además, el número de poblaciones con iluminación pública de gas únicamente se incrementó en 1 localidad más, frente al continuo avance experimentado por la electricidad a lo largo del territorio andaluz durante los años veinte —en 1928 la iluminación pública de electricidad llegaba al menos a 388 localidades andaluzas—.

En esa década, la transformación más importante de la industria gasista afectó a la titularidad de las empresas del sector con la

salida de los franceses del negocio en beneficio del capital español. Provocaron su salida de España la competencia de la electricidad, la crisis de posguerra y las medidas jurídicas y fiscales aprobadas por el Gobierno contra el capital extranjero (ver ARROYO, 2001; FÁBREGAS, 2003: 17)⁶.

Un ejemplo paradigmático de este cambio es lo acontecido en Andalucía con la “Compagnie Centrale d’Éclairage pour le Gaz, Lebon et Cie.”. En 1923, “Lebon et Cie.” vende las fábricas de gas y electricidad de Almería a “Fuerzas Motrices del Valle de Lecrín”, y la fábrica de electricidad de Granada a la “Compañía General de Electricidad de Granada”. En 1924, vende la fábrica de electricidad del Puerto de Santa María. Las restantes fábricas de la compañía localizadas en Andalucía, concretamente en Granada y Puerto de Santa María (gas) y Cádiz (gas y electricidad) pasaron a formar parte de la “Compañía Española de Gas y Electricidad Lebon”. La banca catalana Arnús-Gari fundó en 1923 esta compañía con el objetivo de hacerse con el control de las fábricas españolas de “Lebon et Cie.”.

En los años veinte la presencia de la banca Arnús-Gari en Andalucía se acrecentó aún más con la compra, mediante la “Sociedad General de Aguas de Barcelona”, de las acciones de la “Sociedad Civil para el Alumbrado de Málaga”. En 1927, la “Compañía Española de Gas y Electricidad Lebon” también adquiere la “Electra Peral Portuense”. En 1930, compra “Gas y Electricidad de San Fernando” y “Eléctrica Popular de San Fernando”. En definitiva, el capital francés es sustituido por la inversión catalana. La única contrariedad a este proceso de expansión se produce en 1929 con la decisión del Ayuntamiento de Cádiz de municipalizar a la “Compañía de Gas y Electricidad Lebon” la explotación de electricidad de la Ciudad (ver FÁBREGAS, 2003: 145-146).

La *Estadística* de 1933 demuestra que la aparente recuperación de finales de los años veinte fue un espejismo⁷. A ello debió

contribuir la crisis económica mundial iniciada en 1929 y las continuas huelgas de la etapa republicana con el consiguiente cierre temporal de comercios, industrias y explotaciones agroalimentarias (ver TUSELL, 1994: 24). En 1933, sólo 4 ciudades andaluzas tenían contratado el servicio público de alumbrado de gas (ver FIG. 2). El nivel de gasto de los ayuntamientos andaluces era de 0,07 pta./hab., una cifra muy por debajo de la media regional del sector de la iluminación por gas que alcanzaba 0,17 pta./hab. (ver FIG. 3) y de la media española situada en 0,49 pta./hab.

En definitiva, en relación a la situación de principios de la centuria se constata un comportamiento negativo de la industria gasista radicada en Andalucía, que tuvo su correlato en una pérdida de “peso” de este sector en el conjunto del Estado. Así, en 1933 la producción andaluza de gas para iluminación significó el 7,1% de la producción nacional, la producción media de gas por habitante destinada a alumbrado se situó en 1 m³, una cifra muy inferior a la media española que alcanzó 2,6 m³/hab. Asimismo, en el periodo comprendido entre comienzos de siglo y principios de la década de los treinta el número de poblaciones con alumbrado público de gas se redujo drásticamente.

4. CONCLUSIONES

En la Andalucía de la segunda mitad del ochocientos el alumbrado público por gas experimentó una limitada implantación. Sin embargo, este proceso fue bastante más exitoso que en el conjunto del Estado, con la excepción de Cataluña.

El desarrollo de la industria del gas para iluminación se enfrentó a serios obstáculos, que desde comienzos del novecientos le imposibilitaron competir frente a las prestaciones ofrecidas por la industria eléctrica en cuanto a precio y calidad del servicio. La evolución experimentada por las

⁶ A título ilustrativo cabe mencionar dos medidas. La primera, la Ley de Protección y Fomento (2-3-1917) daba preferencia a las empresas españolas en la adjudicación de servicios públicos. La segunda, la Real Orden de 29 de abril de 1920 que obligaba a las empresas foráneas a aportar a la hacienda estatal una parte del total de los beneficios obtenidos por su actividad (FÁBREGAS, 2003: 121-123).

⁷ En el conjunto del Estado, durante la II República también se estancó el consumo de gas destinado a alumbrado público. Al respecto, pueden consultarse las cifras de consumo de iluminación pública de gas en aquellos años en SINDICATO VERTICAL DE GAS Y ELECTRICIDAD (1947: 24).

empresas gasistas dedicadas al negocio del alumbrado en la Andalucía del primer tercio del siglo XX es la manifestación más clara de estas carencias.

A principios del novecientos es evidente el estancamiento del sector gasista en Andalucía. El número de poblaciones andaluzas con alumbrado público de gas se mantiene en 14 localidades en los primeros años del siglo. Las empresas gasistas no aplicaron una política de captación de mercados, pues no intentaron hacerse con el control del suministro de alumbrado público en nuevas poblaciones.

No podemos olvidar que las inversiones necesarias para instalar una fábrica de gas, si se quería obtener una mínima rentabilidad, eran mucho mayores que las requeridas por las primeras empresas de

electricidad que funcionaban en Andalucía. El dominio del capital extranjero no parece que favoreciera una política de inversiones que se anticipase a la demanda.

Finalizada la I Guerra Mundial, el número de poblaciones con alumbrado público descendió a 4. La expansión experimentada por las grandes compañías hidroeléctricas, merced al desarrollo de las líneas de alta tensión desde comienzos de la centuria, junto a los problemas de abastecimiento de carbón en la I Gran Guerra sancionaron la pérdida para las gasistas de la batalla del alumbrado. El gasto público de los consistorios andaluces destinado a iluminación se mantuvo en unos niveles muy reducidos, inferiores a la media nacional y, desde luego, muy por debajo del gasto destinado al alumbrado público de electricidad.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1994): *Compañía Sevillana de Electricidad. Cien años de historia*, Compañía Sevillana de Electricidad, Sevilla.
- AA.VV. (2003): *El municipio: Historia de los servicios urbanos*, Grupo Fomento de Construcciones y Contratas, Madrid.
- ALARCÓN PORRAS, F. (2000): "La electricidad en Málaga: la aparición de compañías extranjeras y los primeros experimentos privados y oficiales", en *Jábega*, 84: 35-60.
- ALAYO I MANUBENS, J. C. (1993): *Evolució de la tecnologia de la producció i distribució d'energia elèctrica. Catalunya en el període de 1880 a 1920*, Tesis Doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya, vol. 2.
- ANTOLÍN, F. (1991): "Las empresas de servicios municipales", en Pablo MARTÍN ACEÑA & Francisco COMÍN COMÍN (eds.), *Historia de la empresa pública en España*, Espasa-Calpe, Madrid.
- ARROYO, M. (1996): *La industria del gas en Barcelona (1841-1933)*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- (2001): "Banca, infraestructuras urbanas y estrategias empresariales. La fábrica de gas de Málaga (1923-1940)", en *Actas del 3.º Congreso de historia catalana-andaluza, Cataluña y Andalucía, 1898-1939*, Ediciones Carena, Barcelona: 297-325.
- (2002a): "Estrategias empresariales y redes territoriales en dos ciudades españolas, Barcelona y Madrid (1832-1923)", en *Historia Contemporánea*, 24: 137-160.
- (2002b): "Iniciativas empresariales e innovación tecnológica. La industria del gas en la España del siglo XIX", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 69 (11).
- (2002c): "El Gas de Madrid y las compañías de crédito extranjeras en España, 1856-1890", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VI (131).
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2002): *Madrid: memoria de la luz*, Gráficas Monterreina, Madrid.
- BELTRÁN, A. (1996): "París y la electrificación de Francia", en *Revista de Historia Industrial*, 9: 39-51.
- BELTRÁN, A. & P. A. CARRÉ (1991): *La fée et la servante. La société française face à l'électricité XIX^e-XX^e siècle*, Éditions Belin, París.
- CAPEL, H. (dir.) (1994): *Las tres chimeneas. Implantación industrial, cambio tecnológico y transformación de un espacio urbano barcelonés*, FECSA, Barcelona: vol. 1.
- FÁBREGAS, P. (2003): *La globalización en el siglo XIX: Málaga y el gas de Málaga*, Universidad de Sevilla y Ateneo, Sevilla.
- FERNÁNDEZ, A. (2000): "Urbanización e implantación de nuevas tecnologías urbanas: algunas reflexiones sobre los casos de Burdeos y Bilbao al final del siglo XIX y principios del XX", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias*, 69 (10).
- FERNÁNDEZ CARRIÓN, R. (1999): "La Cláusula del Progreso: la tecnología en las relaciones de las compañías de gas y el Ayuntamiento de Sevilla, 1846-1939", en A. PAREJO BARRANCO & A. SÁNCHEZ PICÓN (eds.), *Economía Andaluza e Historia Industrial. Estudios en homenaje a Jordi Nadal*, Asukaria Mediterránea, Motril (Granada): 505-532.
- FERNÁNDEZ PARADAS, M. (2004): "La implantación del alumbrado público de electricidad en la Andalucía del primer tercio del siglo XX" (en prensa).
- GABRIEL, P. (1992): "Espacio urbano y articulación política popular en Barcelona, 1890-1920", en J. L.

- GARCÍA DELGADO (ed.), *Las ciudades en la modernización de España. Los decenios interseculares, Siglo XXI de España*, Madrid: 61-94.
- GARCÍA DE LA FUENTE, D. (1996): *Del gas de alumbrado al gas natural en Castellón de la Plana 1870-1995*, Compañía Española de Gas, S. A., Valencia.
- (2006): *Una historia del gas en Alicante*, LID Editorial Empresarial y Fundación Gas Natural, Madrid.
- GIMENO BARBERÍA, V. (1933): *Estudio de la municipalización de los servicios públicos*, Gráficas Mialpo, Castellón.
- GONZÁLEZ GARCÍA, A. (1981): *El gas en Sevilla (cien años de historia)*, Artes Gráficas Salesianas, S. A., Sevilla.
- GONZÁLEZ MALDONADO, M.^a Á. & F. BRESNES RAMOS (1992): "La implantación de la industria del gas en Málaga", en *Jábega*, 72: 61-68.
- GUAYO CASTIELLA, I. del (1992): *El servicio público del gas*, Marcial Pons, Madrid.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, S. (2002): "Población", en J. F. ZAMBRANA & al., *Estadísticas del siglo XX en Andalucía*, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla: 53-97.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (1992): *Evolución de la población. Andalucía 1900-1991*, IEA, Sevilla.
- MADRID CALZADA, R. (1996): *Consumo y producción de energía eléctrica en Andalucía (1880-1990)*, Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla.
- MEILÁN GIL, J. L. (1968): *La "cláusula del progreso" en los servicios públicos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- NADAL, J. (2003): *Atlas de la industrialización de España 1750-2000*, Crítica, Barcelona.
- NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, G. (1994): "Origen e integración de la industria eléctrica en Andalucía y Badajoz", en AA.VV., *Compañía Sevillana de Electricidad...*, 127-159.
- (1996): "Servicios urbanos colectivos en España durante la Segunda Industrialización: entre la empresa privada y la gestión pública", en F. COMÍN
- COMÍN & P. MARTÍN ACEÑA (eds.), *La empresa en la historia de España*, Civitas, Madrid: 399-407.
- (1998): "La hidroelectricidad en pequeña escala", en M. TITOS MARTÍN (dir.), *Historia Económica de Granada*, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Granada, Granada: 267-281.
- (2001): "Modernización de las ciudades españolas durante la crisis política de la Restauración", en *CIUDAD y TERRITORIO, Estudios Territoriales*, XXXIII (128): 251-273.
- PAREJO BARRANCO, A. (1997): *La producción industrial de Andalucía (1830-1935)*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- (2004): "Andalucía en la industrialización de las regiones españolas (finales del siglo XVIII-finales del siglo XX)", en M. GONZÁLEZ DE MOLINA & A. PAREJO BARRANCO (eds.), *La Historia de Andalucía a debate. III. Industrialización y desindustrialización de Andalucía*, Diputación Provincial de Granada/Anthropos, Granada: 37-58.
- REHER, D. S. (1994): "Ciudades, procesos de urbanización y sistemas urbanos en la Península Ibérica, 1550-1991", en *Atlas Histórico de las ciudades europeas. Península Ibérica*, Salvat, Barcelona.
- SIMÓN PALMER, M. C. (1989): *El gas y los madrileños, 1832-1936*, Gas Madrid/Espasa-Calpe, Madrid.
- SINDICATO VERTICAL DE AGUA, GAS Y ELECTRICIDAD (1947): *Datos estadísticos técnicos de las fábricas de gas españolas 1930-1947*, Madrid.
- SUDRIÀ, C. (1983): "Notas sobre la implantación y el desarrollo de la industria del gas en España, 1840-1901", en *Revista de Historia Económica*, 1 (2): 92-118.
- TUSELL, J. (1994): "El entorno histórico", en AA.VV. *Compañía Sevillana de Electricidad...*, 9-41.
- WILLIOT, J. P. & S. PAQUIER: "Origine et diffusion d'une technologie nouvelle aux XIX^e siècle", en S. PAQUIER & J. P. WILLIOT (dirs.), *L'industrie du gaz en Europe aux XIX^e et XX^e siècles*, Presse Interuniversitaires Européennes, Bruxelles.
- YESARES BLANCO, R. (1901): *Anuario de la electricidad para 1901*, Editorial de Bailly-Bailliére e Hijos, Madrid.

¿Está justificada la privatización de la gestión del agua en las ciudades? Teoría y evidencia a partir del criterio de eficiencia

Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ

Departamento de Economía Aplicada Universidad de Granada.

RESUMEN: En este artículo se presenta una revisión de aquella investigación realizada a nivel internacional que ha tenido como principal objetivo determinar cuál de las formas de titularidad en la gestión del agua en baja, la pública o la privada, se muestra superior en términos de eficiencia. Tras ofrecer argumentos a favor y en contra de la privatización, y mostrar una panorámica de la investigación aplicada, se concluye que no existe evidencia irrefutable sobre la superioridad de una forma de gestión sobre la otra; que un simple cambio en la propiedad de la empresa no garantiza una mayor eficiencia; y que los posibles efectos del proceso privatizador tardan algunos años en dejarse notar. Asimismo, y por lo que hace referencia al tema analizado, en la parte final del trabajo se hace una breve reseña sobre el estado de la cuestión en España.

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

1. INTRODUCCIÓN

Desde el decenio de 1980 las economías han estado inmersas en procesos de liberalización consistentes en la introducción de cambios regulatorios en los mercados para crear escenarios de mayor competencia y posibilitar la entrada a la iniciativa privada en aquellas actividades tradicionalmente reservadas a la acción pública. Esta forma de hacer política ha tenido como fin primordial la consecución de mejoras de eficiencia en el ejercicio de la actividad económica que contribuyeran a la obtención de unas mayores cotas de bienestar social.

En el ámbito de la privatización los casos que han gozado de una mayor atención política y académica han sido los protagonizados por las empresas de mayor dimensión, tradicionalmente asentadas en sectores donde se ha asumido la existencia de importantes economías de escala, como, por ejemplo, el sector aéreo, la telefonía básica y el sector eléctrico. Con el paso del tiempo, la

investigación ha tratado de cuantificar la desviación entre los efectos esperados a priori con la implantación de los cambios en la regulación y lo realmente conseguido, así como aportar consistencia al debate todavía abierto que intenta pronunciarse sobre cuál de las dos formas de gestión se revela más eficiente: la pública o la privada.

Por su parte, en mercados más fragmentados, en los que la empresa alcanza una menor dimensión media, normalmente de ámbito local, la investigación ha sido menos ingente. Este ha sido claramente el caso de la gestión del agua en las ciudades. Si bien es cierto que existe en la actualidad una honda preocupación por introducir cambios en los distintos niveles de la gestión del agua que permitan hacer un uso más racional y eficiente de los recursos hídricos, habría que reconocer igualmente que la investigación no se ha mostrado tan fecunda a efectos de mensurar los cambios promovidos por las reformas en la regulación e intentar resolver si algún tipo de titularidad en la gestión se muestra superior en términos de eficiencia.

Recibido: 15.02.2005. Revisado: 13.07.2005.

e-mail: fcojose@ugr.es

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

Agradezco muy sinceramente a los evaluadores de la Revista las sugerencias realizadas para mejorar la estructura

y los contenidos del artículo. Asimismo, deseo agradecer el apoyo prestado por parte del Instituto del Agua en Andalucía y del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad de Granada durante el tiempo en que se llevó a cabo este estudio.

Centrándonos en este ámbito, el de la gestión del agua en las ciudades, en este artículo se propone una revisión de la literatura teórica y empírica existente que permita tener una perspectiva sobre los argumentos y contraargumentos del proceso privatizador bajo la óptica de la eficiencia, así como una visión de las principales conclusiones dimanadas de la investigación realizada hasta la actualidad. Se pretende de este modo aportar algo de luz sobre el debate que tiene como fin determinar cuál de las dos formas de titularidad en el sector de empresas que gestionan los servicios de agua en baja se muestra superior en términos de eficiencia, así como introducir algunos elementos de juicio para reflexionar acerca de la necesidad de abordar algún cambio en el marco normativo español, tendente a procurar una mayor transparencia en el sector y a controlar en mayor medida la conducta de las empresas, tanto de titularidad pública como privada. Para ello se propone la siguiente estructura de trabajo: en el segundo apartado, se hace una reseña sobre los servicios del agua en las ciudades y se destacan algunas características determinantes de la actividad en el sector; en el tercer apartado, se muestra una revisión teórica de los argumentos a favor y en contra del proceso privatizador; en el cuarto apartado, se hace un repaso de la investigación aplicada llevada a cabo en el contexto internacional que trata de resolver cuál de las formas de gestión, pública o privada, se muestra superior en términos de eficiencia; finalmente, se cierra el trabajo con un apartado que trata el estado de la cuestión en España.

2. LOS SERVICIOS DEL AGUA EN LAS CIUDADES

El agua es un bien indispensable para la vida que presenta importantes connotaciones

de tipo económico, social y medioambiental (OECD, 2003). La consideración conjunta de estas características invita a introducir criterios de racionalidad económica en los distintos ámbitos de su gestión con objeto de promover un uso más eficiente del recurso, garantizar el suministro de un modo regular a los ciudadanos a lo largo de todo el año, y contribuir a la conservación medioambiental.

El conjunto de los servicios del agua en las ciudades conforma 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 recogidas y el vertido final al dominio público hidráulico.

Respecto de las características económicas relacionadas con los servicios del agua, cabe señalar las siguientes particularidades condicionantes del sector:

- Al margen de otros posibles usos, el agua es un bien necesario para la vida cuya correcta provisión genera importantes externalidades positivas. Se deduce de ello el interés para el bienestar social de garantizar la universalización del servicio bajo unas ciertas condiciones de salubridad.
- Es un sector muy intensivo en factor capital y con elevados costes fijos, dándose la circunstancia de que las duplicidades de las redes de abastecimiento y saneamiento resultan ineficientes (KNAPP, 1978; HAYES, 1987; BISHOP & *al.*, 1994; SEPÄLÄ, 2001). Los servicios del agua en baja presentan importantes economías relacionadas con el tamaño de la producción¹ que hacen que el sector presente una estructura de monopolio natural y, en esencia, una situación próxima a la ausencia de competencia².

¹ Más concretamente, GARCÍA & THOMAS (2001:13-15) identifican hasta tres posibles tipos de economías asociadas con la producción: economías de densidad de producción, economías de densidad de clientes y economías de escala. Las economías de densidad de producción tienen lugar cuando al aumentar la producción para un cierto tamaño de red y un número de clientes dados, disminuyen los costes variables medios; las economías de densidad de clientes se presentan cuando una industria se muestra más eficiente al aumentar la producción para satisfacer la demanda de nuevos consumidores, para un cierto tamaño de red fijo; y, las economías de escala tienen lugar cuando un

incremento en la producción, junto con un incremento en el número de clientes y el número de municipios, reduce los costes medios —sería el caso típico en el que varios municipios se unen para ser abastecidos por un mismo operador urbano—.

² En comparación con los sectores de las telecomunicaciones, la electricidad y el gas, en los servicios del agua son más evidentes las condiciones que dan lugar al monopolio natural (COWAN, 1993; VICKERS & YARROW, 1988; ELNABOULSI, 2001). Según ELNABOULSI (2001:520), la naturaleza del sector hace que no sea posible ni deseable la competencia directa entre las empresas.

Estos condicionantes han conducido a que en el sector del agua, como en otros casos de monopolio natural, la opción tradicionalmente defendida haya sido la intervención pública directa. Al no guiar su conducta por criterios crematísticos, durante mucho tiempo se ha creído que la intervención pública creaba el marco de actividad más adecuado para evitar que se produjera una situación de abuso del gestor por situación de dominio, garantizar la universalización del servicio bajo las condiciones de salubridad contempladas en la normativa vigente y posibilitar en mayor medida la protección medioambiental.

No obstante, contrariamente a esta tradición, las distintas formas de intervención pública 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 han impulsado un proceso progresivo de privatización de actividades y empresas en distintos sectores, entre los que también se encuentra la gestión del agua en las ciudades. Esta corriente privatizadora se ha extendido con distinta intensidad en el sector analizado a un cierto número de países, pudiendo encontrar situaciones diversas: casos de completa privatización serían los de Inglaterra y Gales, y la República Checa; en naciones como Estados Unidos y Australia se comparte a partes desiguales la propiedad de las infraestructuras y la gestión de los servicios entre la iniciativa pública y la privada; en países como Francia, Portugal y Hungría está extendida la fórmula de la concesión; mientras que todavía se encuentra de modo exclusivo o mayoritariamente la tradicional forma de gestión directa o delegada a gestores públicos en Austria, Bélgica, Dinamarca, Canadá, Grecia, Finlandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Polonia, Suiza, Corea y Suecia (OECD, 1999; 2004).

En todo caso, y con independencia de las razones que pudieran haber respaldado las decisiones de delegar la gestión de los servicios del agua en baja por parte de los gobiernos locales, lo cierto es que este escenario que se ha venido gestando desde la década de los ochenta plantea un interrogante: ¿cuál de las distintas formas

de gestión se muestra más eficiente? En caso de poder llegar a una conclusión incontestable, o en su defecto a indicios relevantes, el órgano de gobierno municipal dispondría de una información de gran trascendencia para la toma de decisiones. En suma los órganos de gobierno local podrían decidir sobre el tipo de titularidad más idóneo para asumir la gestión de los servicios del agua: bien adoptando la decisión de privatizar los servicios bajo cualquiera de las formas que permita la normativa en cada nación; bien adoptando una nueva decisión llegado el momento en que expire la concesión del servicio en caso de haberse procedido previamente a la privatización de la gestión.

3. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL PROCESO PRIVATIZADOR

Desde el punto de vista de la eficiencia económica³, factor que tiene una importante incidencia para la gestión del recurso y los intereses del consumidor, se ha desarrollado una amplia literatura con argumentos a favor y en contra de la privatización. Para justificar el proceso privatizador que se está produciendo desde hace algo más de dos décadas, se esgrimen argumentos de naturaleza financiera, económica y política. Obviando la motivación principal que pueda esconderse tras la decisión de privatizar, en última instancia, lo deseable para el bienestar social sería que el proceso privatizador se tradujera en una mejora en la gestión del servicio. Y es precisamente esta cuestión sobre la que se quiere prestar la atención en las siguientes líneas. Bajo el prisma de la eficiencia, en un principio se mostrarán cuáles son los principales argumentos a favor y en contra de la privatización de la gestión del agua en las ciudades, para, en un apartado posterior, hacer una revisión de los principales resultados obtenidos por la investigación empírica realizada hasta la fecha.

³ Aunque en el apartado 4 se haga una reseña sobre los tipos de eficiencia evaluados en los trabajos de investigación consultados, para el lector no familiarizado con el concepto se recomienda hacer una revisión de los trabajos de ÁLVAREZ (2001) y LOVELL & MUÑOZ (2003).

3.1. A favor del proceso privatizador

A favor del proceso privatizador, teniendo presente como objetivo la mejora en la eficiencia de la gestión, se esgrimen la Teoría de la Agencia, la Teoría de la Elección Pública, la multiplicidad de objetivos a los que suele atender la empresa pública, las relaciones laborales y el proceso de elección de los directivos.

A partir de la Teoría de la Agencia podría deducirse que en la empresa pública existe un menor incentivo y menores posibilidades que en la empresa privada para llevar a cabo un control de la actividad de los gestores del que pueda esperarse una mayor eficiencia empresarial. Existe una relación de principal-agente cuando el propietario (principal) de la empresa encarga a un gestor (agente) que tome las decisiones empresariales. El problema desde el punto de vista de la eficiencia surge cuando, a socaire de una situación de información asimétrica en un escenario en el que los objetivos del agente y el principal no coinciden, la dirección no actúa en pro de los intereses del propietario. Según ALCHIAN & DEMSETZ (1972) los costes de la agencia vendrían representados por la desviación producida entre los objetivos perseguidos por el propietario y el agente, y por los costes de control en que tendría que incurrir el propietario si quiere asegurarse de que la conducta del gerente responde a sus intereses.

La cuestión es que en la empresa pública los costes de la agencia se suponen a priori superiores que en la privada. Ello es debido a que en la empresa pública existe una mayor

distancia entre el propietario de la empresa y el gestor —existe una doble relación de principal-agente, mientras que en la empresa privada tan sólo se reconoce una relación de este tipo—, ya que los costes de control del directivo son mayores en la empresa pública que en la privada⁴.

En otro orden de ideas, según la Teoría de la Elección Pública es posible esperar un comportamiento menos eficiente por parte de los gestores públicos, en este caso burócratas de alto nivel, ya que éstos no persiguen los intereses generales de los ciudadanos-electores, al ser el fin último de su actuación la defensa del propio interés. La existencia de gerentes egoístas sería origen de la discreción directiva y el comportamiento ineficaz en el sector público. Los burócratas tienen sus propios objetivos que no necesariamente coinciden con los de los votantes. En línea con los costes de ineficiencia X de LEIBENSTEIN (1966), aplicado a la empresa pública, podrían citarse, entre otros, como objetivos perseguidos por el burócrata el aumento del personal, la seguridad laboral, un despacho más grande y con mobiliario más lujoso, mayores posibilidades de ocio o mayores niveles salariales. Al no poder apropiarse de una renta monetaria, como parte del excedente entre los ingresos y los costes de la actividad empresarial, los burócratas podrían pretender aprovecharse indirectamente empleando ese excedente en la apropiación de otros factores productivos que les proporcionen un aumento de la utilidad personal, aunque vaya en detrimento de la eficiencia en la gestión.

Otro factor que podría restar eficiencia a la actividad pública sería la existencia de una

⁴ Sobre la primera cuestión habría que decir que existe una primera relación de principal-agente en la gestión pública, en la que el principal está formado por el conjunto de los ciudadanos y el agente sería el equipo de gobierno local en el que los electores depositaron su confianza. Además, habría una segunda relación de principal-agente, ya que los políticos electos transfieren la responsabilidad de la gestión del servicio a otros cargos directamente nombrados. Esta doble relación de principal-agente aumenta la probabilidad de que se produzca una desviación entre los intereses de los ciudadanos y el resultado de la gestión del servicio. Frente a esta situación, en el caso de la empresa privada tan sólo habría una relación de este tipo, donde el principal estaría representado por los accionistas de la empresa y el agente sería el equipo gestor. En este caso, la privatización podría reducir las relaciones de la agencia y, por tanto, los costes relacionados.

En segundo lugar, habría que añadir que los costes asociados con el control de la gestión serán mayores en la empresa pública que en la privada. Si bien es cierto que los ciudadanos poseen unos derechos de propiedad que les facultan para ejercer el control sobre la gestión, éstos se caracterizan por estar

altamente diluidos entre la población y por los elevados costes de su ejecución. El ejercicio del derecho de propiedad es costoso, pudiendo manifestarse por un cambio de residencia a otro municipio, donde la gestión sea realizada por un responsable distinto, o forzando un cambio en el equipo de gobierno local a partir de un proceso electoral en el que cada voto tiene un peso demasiado pequeño para ser tenido en cuenta. A ello habría que añadir que, normalmente, los ciudadanos poseen escasa información sobre el funcionamiento de las empresas públicas y, por tanto, carecen de incentivo para ejercer el control.

Por su parte, en la empresa privada los propios mercados introducen mecanismos de control que se erigen en garante de la gestión eficiente. Cuando los mercados revelan una mala gestión el propietario puede reaccionar despidiendo al equipo directivo o vendiendo su participación empresarial. La amenaza de un posible despido puede suponer un incentivo suficiente para que la gestión persiga la maximización del beneficio. Igualmente, los mercados de crédito pueden constituir una buena señal de una gestión ineficiente, ya que los préstamos solicitados serían concedidos con una prima de riesgo más elevada.

multiplicidad de objetivos a cumplir que relegaran lo económico a un segundo plano. Mientras que en la empresa privada existe un objetivo prioritario de maximización del beneficio, en la gestión pública conviven diversos fines. En este segundo caso se intenta compatibilizar la gestión eficiente con el interés general y los intereses del partido, en suma, una combinación de objetivos económicos, sociales y políticos, en algunas ocasiones contrapuestos. Un mayor peso de los objetivos sociales y políticos en la toma de decisiones de la gerencia dificultaría el logro de la eficiencia empresarial. En la gestión pública aunque se perpetúe un estado de generación de pérdidas la conducta puede mantenerse en el tiempo, ya que, en última instancia, siempre quedará el recurso a la percepción de subvenciones procedentes de los presupuestos de la administración local.

También se cita como factor que puede minar las posibilidades de alcance de una gestión eficiente en el ámbito público la relación laboral mantenida con los trabajadores. El mayor grado de sindicalización de los trabajadores en la empresa pública se traduce en salarios medios más elevados y en mayores concesiones. La administración pública tiene menos incentivos que la empresa privada para resistir presiones que deriven en conflictos políticos, de manera que termina por hacer mayores concesiones a sus trabajadores —hay que tener en cuenta que los trabajadores y sus familias son también votantes—.

Finalmente, podría citarse el modo en que son elegidos los directivos de la mayoría de las empresas públicas, donde prevalecen de modo principal criterios de carácter político, y no tanto otros aspectos que reflejen la experiencia y la formación de la persona elegida para el cargo.

3.2. En contra del proceso privatizador

Si bien los argumentos planteados hasta el momento permiten augurar la superioridad de la empresa privada sobre la gestión pública en términos de eficiencia, lo cierto es que también existen indicios que permiten relegar tal convicción. Así, existen réplicas a los enunciados realizados con anterioridad y además se podrían añadir nuevos

razonamientos que, como se advertía, permiten rechazar la suposición de que la empresa privada sea más eficiente.

El contraargumento más destacado para refutar la visión de que la gestión privada es necesariamente mejor reside en mantener que la propiedad en sí no es un factor determinante de la eficiencia empresarial, si no la estructura de mercado en la que se encuentra actuando. Es decir, la conducta empresarial tiene mucho más que ver con la estructura de mercado existente que con el mero hecho de la propiedad. En este sentido, para MEGGINSON & NETTER (2001) la justificación de la privatización es menos consistente en mercados de bienes públicos y en escenarios de monopolio natural donde los factores de competitividad son más débiles. En el caso de la gestión del agua, pasar, sin más, de un monopolio público a un monopolio privado contravendría cualquier tipo de lógica. En las situaciones de monopolio natural la consideración aislada de un cambio en la titularidad de la empresa probablemente tendría efectos contrarios a los deseados, siendo necesaria la aprobación de un sistema regulador que la acompañe. En conclusión, 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 (KAY & THOMSON, 1986; VICKERS & YARROW, 1988).

El problema en el sector del agua es que hay un escaso margen para la competencia. En primer lugar, porque se trata de un monopolio natural, en segundo lugar, porque existen unas pocas empresas que dominan la mayor parte del mercado. Sobre la segunda cuestión habría que decir que, normalmente, en las subastas en las que se decide sobre la concesión de la gestión de los servicios, el concurso de empresas es escaso de manera que pueden estar tentadas a evitar la competencia. Lo ideal sería que, fruto de la concurrencia en el proceso de adjudicación del servicio, el precio se fijara en el nivel mínimo de costes de producción sin que ello fuera en menoscabo de la calidad. Cuando tan sólo existe un potencial proveedor o los existentes llegan a acuerdos previos durante el proceso de adjudicación de la concesión, existe una alta probabilidad de que la

contratación no se haga en las condiciones más favorables para los intereses sociales⁵. Además, cabría añadir que el largo período para el que son concedidas las concesiones hace que, virtualmente, el contrato sea de por vida, ya que la empresa que llega primero goza de ventajas de información para acudir a un nuevo proceso de subasta en el momento de la renovación.

Sobre los riesgos de la cesión al sector privado habría que contemplar la posibilidad de que existan fallas en el contrato que impliquen un perjuicio para los beneficiarios de la gestión. Al tratarse de un monopolio privado en el que no existen correcciones provocadas por la competencia en el mercado, el contrato de concesión debe ser muy cauteloso en la enumeración de condiciones del servicio, ya que un olvido o una imprecisión puede suponer un deterioro en la calidad. Un error de contrato podría derivar en que la empresa privada se centre casi en exclusiva en la obtención del beneficio, dejando de lado la calidad del servicio y la nueva inversión.

También por lo que hace referencia al proceso de contratación con el sector privado, habría que tener en cuenta los costes de transacción en que tiene que incurrir la administración local desde el momento en que comienza el proceso de selección de la empresa adjudicataria del servicio (COASE, 1960). Así, la entidad local debe valorar, antes de tomar la decisión sobre la contratación externa, los costes en que tiene que incurrir en las fases de redacción del contrato, estudio de ofertas y negociación, así como en el seguimiento y control de los términos en que se desarrolle lo pactado en contrato. En caso de que las ganancias de eficiencia asociadas a la contratación externa se vean superadas por los costes enumerados habría que cuestionarse la conveniencia de la alternativa de externalizar los servicios.

Un argumento contrario a las expectativas surgidas en torno a la Teoría de la Agencia sostiene que en grandes empresas con una participación muy numerosa y repartida, los

individuos, como en el caso de los ciudadanos en la empresa pública, pueden carecer del incentivo suficiente para controlar la actuación de los directivos.

Asimismo, para cuestionar la presunción de que las firmas privadas funcionan mejor que las públicas, también cabría preguntarse si los mercados realmente imponen la disciplina necesaria sobre el comportamiento de las empresas privadas. En este sentido, habría que advertir que no todas las empresas cotizan en el mercado bursátil, de manera que para conocer el valor de la empresa quedaría la penosa opción de recabar informes económicos de las empresas a partir de los cuales hacer estimaciones sobre las rentabilidades comparadas de cada operador. La cuestión es que en presencia de información incompleta y elevados costes de transacción, los mercados no son eficientes⁶.

La controversia que a un nivel teórico existe sobre la idoneidad o no de ejercer la contratación externa de servicios por parte del sector público obliga a la remisión de la evidencia. La evaluación comparada de los resultados atribuidos a las distintas titularidades en la gestión de los servicios del agua en las ciudades permitiría extraer conclusiones sobre la mejor de las alternativas.

4. REVISIÓN DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Como en tantas otras ocasiones, el debate teórico que presenta argumentos contrarios intenta resolverse a partir de los logros desarrollados en la investigación aplicada, y, también como en otros muchos casos, cabe advertir que no existen resultados concluyentes sobre la cuestión.

Lo primero que habría que aclarar es qué se entiende por eficiencia, esto es, a qué concepto o medida recurre el investigador para pronunciarse acerca de la superioridad de una u otra forma de gestión, pudiendo encontrar dos acepciones generalmente

⁵ Por otra parte, cabe decir que los beneficios esperados de la competencia no tienen porque conseguirse únicamente cuando existe una concurrencia efectiva por más de una empresa al concurso, sino que puede ser suficiente la simple amenaza para la que se presenta acerca de la posibilidad de que haya otras ofertas en el proceso de adjudicación (el caso de los mercados contestables). A partir de la *Teoría de los Mercados Contestables*, BAUMOL & PANZAR & WILLIG (1982) concluyen que en mercados que no son

perfectamente competitivos no necesariamente la intervención del sector público es la mejor posible. Sobre los mercados contestables es también recomendable la lectura de SPENCE (1983).

⁶ Aunque no directamente relacionado con la eficiencia, un aspecto ampliamente criticado en el sector es que los precios tienden a ser más altos cuando la gestión es privada que en el caso de la gestión pública (SHAOL, 1997; ORWIN, 1999; HOUTSMA, 2003).

reconocidas en el ámbito de la economía: la eficiencia técnica o productiva y la eficiencia asignativa⁷. La eficiencia técnica o productiva se mide en términos físicos, y hace referencia a las cantidades de producto que pueden obtenerse a partir del empleo de una cierta cantidad de recursos. El óptimo en términos de eficiencia productiva se alcanza cuando se consigue la producción máxima para una determinada combinación de factores productivos, o visto de otro modo, cuando se consigue una unidad de output a partir de la cantidad mínima posible de recursos. La eficiencia asignativa expresa en qué medida la empresa emplea los factores de producción en la proporción adecuada, teniendo en cuenta sus precios y productividades marginales. Se alcanza el óptimo cuando la empresa combina los factores productivos en la proporción que minimiza el coste de producción⁸.

Para analizar la eficiencia lo idóneo sería poder establecer una comparación entre lo que hace una empresa y lo que debería haber hecho para alcanzar el óptimo. Como el investigador no tiene un conocimiento perfecto del mundo en que se desenvuelve la empresa y no conoce la tecnología y las restricciones que pueden afectar a la conducta empresarial, difícilmente puede hacer un análisis de este tipo. La solución a este problema se resuelve en la profesión estableciendo un marco para la comparación entre las empresas de las que se tiene información técnica y económica, para determinar la situación relativa que presentan las empresas en ese contexto. A partir del trabajo de FARRELL (1957) en que se asientan las bases teóricas para medir la eficiencia, se han ido desarrollando modelos a partir de dos enfoques: el no paramétrico y el paramétrico.

El enfoque no paramétrico se apoya en técnicas de programación lineal y tiene como objetivo la evaluación de la eficiencia relativa de diferentes unidades organizativas. Por

medio de esta técnica se escogen las unidades más eficientes del conjunto de la muestra, las cuales conformarán una *frontera eficiente* que servirá de referencia para evaluar la situación relativa de todas las unidades que forman parte del estudio. La técnica normalmente empleada bajo este enfoque es el análisis de datos envolvente (DEA, *Data Envelopment Analysis*). El principal inconveniente que presenta esta metodología es que requiere que las unidades analizadas sean homogéneas, circunstancia que no se cumple en el sector estudiado; una destacada ventaja es que ofrece información sobre la eficiencia relativa de todas y cada una de las unidades tenidas en cuenta en el estudio.

El enfoque paramétrico parte de una relación matemática funcional predeterminada entre inputs y outputs. Obliga, por tanto, a la asunción de una función definida para la tecnología aplicable en el proceso productivo y para la distribución de los residuos. La principal carencia que presenta esta metodología frente al análisis envolvente de datos es que no ofrece información sobre la eficiencia de las distintas unidades que forman parte del análisis, sino que los resultados se obtienen de un modo agregado según la variable de clasificación tenida en cuenta.

A partir de la revisión efectuada (FIG. 1), puede decirse que la investigación aplicada ha optado principalmente por dos vías, la de resolver sistemas de programación lineal mediante la técnica de análisis de datos envolvente para medir la eficiencia productiva —se tendría en este caso una medida de la eficiencia relativa de todas las unidades incorporadas al estudio— y la de medir la eficiencia asignativa a partir de funciones de costes que incorporan en la regresión una variable *dummy* que informa sobre la propiedad de la gestión⁹. La primera alternativa consiste en poner en relación cantidades físicas de *input* y *output*, estableciendo comparaciones con la frontera

⁷ Una importante cuestión que habría que subrayar, por cuanto condiciona este tipo de análisis es que en actividades con múltiples *output* y múltiples *input* la confección de simples indicadores que pongan en relación algún *input* y algún *output* pueden aportar información parcial sobre la productividad aparente de los factores, pero no ofrece el marco más idóneo para pronunciarse sobre la eficiencia comparada entre las distintas unidades de gestión tenidas en cuenta, de manera que es obligado el empleo de técnicas más complejas que tengan en cuenta conjuntamente la máxima cantidad de información posible sobre *output* e *input*.

⁸ La estimación empírica de la eficiencia asignativa es más difícil que la estimación de la eficiencia técnica, al ser más compleja su modelización teórica y al existir más dificultades para la obtención de datos referidos al coste de los factores que necesariamente han de tenerse en cuenta en la medición de este tipo de eficiencia.

⁹ Recientemente, en trabajos como los de SAAL & PARKER (2001) y ESTACHE & TRUJILLO (2003) se ha optado por medir la eficiencia a partir de la elaboración de índices que pretenden medir la Productividad Total de los Factores.

Fig. 1. Revisión de la investigación empírica que ha analizado la eficiencia comparada de la gestión pública y la gestión privada del agua en las ciudades

Autor/es y año	País	Tipo de eficiencia / enfoque metodológico / toma de datos	Resultados
MANN & MIKESELL (1976)	EE.UU.	Asignativa / paramétrico / corte transversal	Examinaron el comportamiento de los costes unitarios de 214 empresas públicas y 26 privadas. El análisis mostró que las empresas privadas presentaban por término medio mayores costes de explotación, lo que podría venir motivado por las diferencias existentes en los niveles salariales en ambos tipos de gestión empresarial. En todo caso, se advierte que este efecto negativo sobre la estructura de costes en la empresa privada se vería al menos parcialmente compensada por la influencia positiva que ejerce la regulación local sobre la eficiencia y la tendencia de las empresas privadas a contratar un menor número de trabajadores en relación con la población abastecida.
MORGAN (1977)	EE.UU.	Asignativa / paramétrico / corte transversal	Se compara la eficiencia entre la gestión pública y la privada, poniendo en relación las estructuras de costes de ambos tipos de titularidad. El estudio se realizó para 143 empresas de 6 Estados con datos de 1970. En la regresión se incorporaron los costes de explotación, mantenimiento y administración, así como una variable binaria que tomaba valor 1 si la empresa era privada y valor 0 si era de titularidad pública. Los distintos test realizados permitían concluir que las empresas privadas presentaban niveles de costes significativamente más bajos que las públicas.
CRAIN & ZARDKOOHI (1978)	EE.UU.	Asignativa / paramétrico / corte transversal	Hicieron un estudio de la eficiencia comparativa entre 112 empresas del agua, 24 privadas y 88 públicas, de 38 estados de EE.UU. con datos de 1970, a partir de una función de costes derivada de una función de producción Cobb-Douglas con dos inputs, capital y trabajo, y una variable dummy de propiedad. Los resultados mostraban que los costes de explotación eran significativamente más elevados en la empresa pública que en la privada. Las estimaciones realizadas sobre la productividad del factor trabajo y el factor capital permitían concluir que las diferencias observadas en costes entre ambos tipos de gestión eran debidas a la distinta productividad del factor trabajo. El menor valor añadido medio por trabajador en la empresa pública sugería que en caso de expansión empresarial, en la gestión pública haría falta un aumento mayor en el número de trabajadores.
FEIGENBAUM & TEEPLES (1983)	EE.UU.	Asignativa / paramétrico / corte transversal	Estimaron una función de costes hedónica para el caso de 262 empresas públicas y 57 privadas tomando datos referidos a 1970. En el estudio incorporaron variables de escenario, generalmente no tenidas en cuenta, al entender que son muchos los factores del entorno que pueden influir en los costes; entre otros aspectos señalan que la distinta calidad del servicio puede explicar diferencias en los costes de explotación de las empresas, aunque éstas distribuyan un mismo volumen de agua. Los resultados de la investigación no permitían rechazar la hipótesis nula de igualdad de medias en los niveles de eficiencia entre las empresas de distinta titularidad ¹ .
BYRNES & GROSSKOPF & HAYES (1986)	EE.UU.	Técnica / No paramétrico / corte transversal	Analizaron la eficiencia empleando técnicas de programación a partir de datos referidos a 1976 de 68 empresas públicas y 59 privadas. En la investigación se concluye que por término medio el grado de eficiencia de las empresas privadas es del 94% y el de las públicas del 92%. No obstante, al hacer distintos test no se pudo rechazar la hipótesis nula de igualdad de las medidas de eficiencia técnica obtenidas en la gestión pública y privada del agua.
LYNK (1993)	U.K.	Asignativa / paramétrico / datos de panel	Propone un análisis a partir de funciones frontera de costes de producción para medir el grado de ineficiencia de la gestión pública y la gestión privada antes de la privatización que tuvo lugar en 1989. La principal conclusión que puede extraerse es que las empresas públicas en relación a su propia función frontera presentaban menores niveles de ineficiencia que las privadas. Para el autor las ganancias ocurridas con posterioridad a 1989 en las empresas privadas estuvieron inducidas en gran medida por el objetivo impuesto por las autoridades de reducción de costes.

FIG. 1. Revisión de la investigación empírica que ha analizado la eficiencia comparada de la gestión pública y la gestión privada del agua en las ciudades (continuación)

Autor/es y año	País	Tipo de eficiencia / enfoque metodológico / toma de datos	Resultados
LAMBER & DICHEV & RAFFIE (1993)	EE.UU.	Técnica / No paramétrico / corte transversal	Investigaron la eficiencia relativa de las empresas gestoras de los servicios del agua a partir de datos referidos a 1989 de 238 empresas públicas y 33 privadas haciendo uso de un análisis envolvente de datos. Según la investigación ni las empresas públicas ni las empresas privadas exhibían un alto grado de eficiencia, debido principalmente a causas técnicas. Las empresas emplean demasiados input para los niveles de agua provistos a los ciudadanos. En el análisis efectuado las empresas públicas se mostraron más eficientes en el empleo de todos los factores, considerando el factor trabajo, el capital, los input energéticos y los consumos intermedios. Además, las empresas se mostraron más eficientes con el tamaño de la escala, no encontrando diferencias significativas en la evolución de la eficiencia con el tamaño de las operaciones entre los dos tipos de empresa.
RAFFIE & al. (1993)	EE.UU.	Asignativa / paramétrico / corte transversal	Aportan evidencia empírica sobre la eficiencia comparada entre la gestión pública y la privada a partir de un examen de la conducta en costes de 238 empresas públicas y 33 privadas con datos de 1989. En la investigación se calculó un índice de eficiencia para determinar en términos porcentuales la diferencia entre los costes de producción observados y el nivel óptimo para cada una de las empresas. Los resultados ponen de manifiesto que las empresas privadas son más eficientes que las públicas, y se confirma que las medidas institucionales adoptadas tienen una gran importancia para la determinación de la conducta de las empresas privadas.
BHATTACHARYYA & PARKER & RAFFIE (1994)	EE.UU.	Asignativa / paramétrico / corte transversal	Proporcionaron evidencia empírica de que las empresas públicas son, por término medio, más eficientes que las privadas, si bien existe entre ellas una mayor desviación entre las mejores y las peores. Los autores llegaron a esta conclusión a partir del estudio de la estructura de costes de 225 empresas públicas y 32 privadas con datos referidos a 1992. Las empresas privadas resultaron más ineficientes técnicamente en el uso del factor trabajo, la energía y otros consumos intermedios. De modo consistente con la visión generalizada de que se trata de un monopolio natural se encontraron importantes economías de escala en ambos tipos de propiedad. En este caso las empresas privadas presentaron por término medio un mayor crecimiento en los niveles de eficiencia con el tamaño de las operaciones.
BHATTACHARYYA & al. (1995a)	EE.UU.	Asignativa / paramétrico / corte transversal	A partir de una función frontera de costes de producción estocástica, determinaron el grado de ineficiencia de las empresas privadas y las públicas, teniendo también en cuenta otros factores determinantes. El estudio se basó en datos de 190 empresas públicas y 31 privadas de EE.UU. referidos al año 1992. La primera conclusión a la que se llegó es que ambos tipos de empresa presentan ineficiencias, si bien, por término medio, los costes de explotación son superiores en la empresa privada que en la pública. Una segunda conclusión que se extrae del estudio es que el tamaño de actividad es un factor determinante del grado de ineficiencia empresarial. Así, en empresas de menor de actividad, medida en volumen de agua distribuida, la gestión privada se muestra más eficiente, mientras que en empresas de mayor actividad, las grandes compañías privadas se muestran mucho más ineficientes que las públicas.
BHATTACHARYYA & al. (1995b)	EE.UU.	Técnica / paramétrico / corte transversal	Medieron la eficiencia técnica con datos del año 1992 de 26 empresas de abastecimiento de agua en el ámbito rural del estado de Nevada empleando funciones de producción frontera. En el modelo se hizo una clasificación de las variables input en tres categorías: energía, trabajo y capital, siendo el output el agua total distribuida a los hogares a lo largo de un año. En la investigación se concluye que el grado de eficiencia técnica del conjunto de empresas analizadas es del 88,24%, y que las empresas privadas se muestran más eficientes que las públicas.

8

Fig. 1. Revisión de la investigación empírica que ha analizado la eficiencia comparada de la gestión pública y la gestión privada del agua en las ciudades (continuación)

Autor/es y año	País	Tipo de eficiencia / enfoque metodológico / toma de datos	Resultados
SHAUL (1997)	U.K.	Análisis de estados contables y financieros / datos de panel	Hace un análisis del sector tomando datos del periodo 1985-1995. En su investigación estudió la evolución de magnitudes agregadas del sector como las ventas, las compras, el VAB, el empleo o los volúmenes de agua distribuida y depurada. Una primera conclusión a destacar es que rechazó la hipótesis de que la propiedad privada supusiera un aumento en la eficiencia del sector, así como la noción preconcebida de que la propiedad es el factor más importante para determinar la conducta empresarial. Asimismo, se rechazó la hipótesis de que todos resultan ganadores tras un proceso de privatización. En este sentido señala que los precios para los consumidores crecieron en un 50% en el periodo a estudio, que muchos trabajadores perdieron su empleo y que se produjo un deterioro en las infraestructuras.
LOBINA & HALL (1999, 2000)	Varios países	Análisis de casos para diversos países	Presentan un estudio de casos de distintos países con objeto de demostrar que las empresas públicas no son menos eficientes que las privadas, y para defender que la gestión pública presenta como ventaja una mayor sensibilidad respecto de los intereses de la sociedad. De una parte aportan una visión crítica sobre la privatización, mostrando ejemplos reales de ineficiencia, restricción de la competencia, corrupción, exceso de beneficios y deterioro en la calidad de los servicios; de otra, se destacan casos de gestión pública eficiente como los modelos sueco, holandés y alemán y el caso de empresas públicas de Europa Central y del Este y América del Sur. Los autores subrayan el elevado riesgo asociado al proceso privatizador en el sector debido a la naturaleza de monopolio natural del conjunto de los servicios del agua.
ASHTON (2000)	U.K.	Asignativa / paramétrico / datos de panel	A partir de un análisis con datos de panel (10 empresas para el periodo 1989-1997), empleando una función translogarítmica, cuantificó el crecimiento en la productividad total de los factores, el cambio tecnológico y los componentes de dicho cambio tecnológico. Las principales conclusiones a las que se llegó en el estudio fueron, en primer lugar, que hay una robusta evidencia empírica acerca de la existencia de condiciones de mercado que permiten hablar de monopolio natural en el sector, y, en segundo lugar, que la privatización no ha sido causante del aumento en las variaciones observadas en los niveles de cambio tecnológico ni en el crecimiento experimentado por la productividad de los factores desde 1989.
JONES & MYGIND (2000)	Estonia, Letonia y Lituania	Técnica / paramétrico / datos de panel	Hicieron un estudio de eficiencia comparada a partir de una base de datos de 1.250 empresas pertenecientes a Estonia, Letonia y Lituania para el periodo 1993-1996. Los resultados reflejan que el impacto de la propiedad privada sobre la productividad varía considerablemente entre los países, de manera que tan solo puede confirmarse de manera parcial la hipótesis de que la empresa pública es menos eficiente que la privada. Entre los resultados obtenidos cabe mencionar que en algunas estimaciones realizadas para el caso de Estonia se advierte sobre la superioridad de la propiedad extranjera sobre la nacional, así como el hecho de que cuando la propiedad recae mayoritariamente en manos de trabajadores los resultados de conducta empresarial son superiores ² .
MENARD & SAUSSIER (2000)	Francia	Técnica / paramétrico / datos de panel	En el estudio se emplea información de 2.109 unidades de abastecimiento de aguas para un periodo de tres años (1993-95) que representan al 73% de la población francesa. Examinan los factores que influyen en la decisión de la administración de delegar los servicios o realizar la gestión de un modo directo, y hacen un análisis comparado de ambas formas de gestión. Los autores encuentran que una vez consideradas las diferencias en la calidad del agua no existen diferencias entre la gestión pública y la privada.

FIG. 1. Revisión de la investigación empírica que ha analizado la eficiencia comparada de la gestión pública y la gestión privada del agua en las ciudades (continuación)

Autor/es y año	País	Tipo de eficiencia / enfoque metodológico / toma de datos	Resultados
SAAL & PARKER (2000)	U.K.	Asignativa / paramétrico / datos de panel	<p>Analizaron, a partir de un modelo de función de costes translogarítmica con múltiples output, tanto el impacto de la privatización en el Reino Unido, como los efectos de la regulación sobre el sector. Asimismo, el modelo se empleó para determinar las posibles economías de alcance en las empresas de abastecimiento y saneamiento de aguas. El estudio se hizo con datos del periodo 1985 a 1999, es decir, cinco años antes de la privatización y diez años después. A partir de las distintas pruebas llevadas a cabo se concluyó lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Se rechazó la primera hipótesis según la cual el proceso privatizador habría significado una reducción en la tendencia de crecimiento de los costes totales;2. En cambio sí pudo constatarse la existencia de una tendencia descendente en la evolución de crecimiento de los costes tras el cambio regulatorio acaecido en 1995. Esto permite concluir que las ganancias en la eficiencia que tuvieron lugar tras la privatización se debieron, no al cambio en la titularidad de la empresa, si no a los cambios introducidos con posterioridad en la regulación del sector;3. Finalmente, las estimaciones realizadas permitieron rechazar la hipótesis sobre la existencia de economías de alcance en el sector.
SAAL & PARKER (2001)	U.K.	Asignativa / No paramétrico / datos de panel	<p>Analizaron la conducta empresarial tras el proceso de privatización ocurrido en 1989 a través de indicadores de productividad total de los factores y productividad del factor trabajo². La hipótesis de que la privatización ha supuesto una mejora estadísticamente significativa en el crecimiento de la productividad total de los factores fue rechazada. Encontraron que aunque disminuyó el número de trabajadores, el ritmo de crecimiento de la productividad total de los factores no experimentó una mejora con respecto del periodo previo a la privatización. También se concluye que el régimen regulatorio fue algo laxo en el momento inmediatamente posterior al proceso de privatización, lo que permitió considerables ganancias económicas para las empresas no atribuidas a mejoras en la productividad. En tercer lugar se ponía de manifiesto que la evolución de la productividad no es consistente con la hipótesis formulada de que el cambio regulatorio introducido en 1995 promovió que se produjeran mejoras en la eficiencia, circunstancia que los autores no atribuyen de modo necesario a fallos en la regulación. En todo caso se subraya que los cambios introducidos en 1995 permitieron detener la evolución experimentada por las ganancias empresariales en el periodo previo.</p>
ESTACHE & ROSSI (2002)	Sudeste asiático	Asignativa / paramétrico / corte transversal	<p>Aportan evidencia sobre la cuestión tomando información referida a 1995 de 50 empresas de 29 países pertenecientes al sudeste asiático. Con objeto de validar los resultados, se hicieron dos aproximaciones metodológicas distintas, aplicando un modelo de componentes de error y un modelo de efectos de eficiencia técnica. Ambos análisis permiten concluir que no existen diferencias estadísticamente significativas en los niveles de eficiencia mostrados por las empresas públicas y las privadas.</p>
BOTTASSO & CONTI (2003)	U.K.	Asignativa / paramétrico / datos de panel	<p>Analizan los efectos de la privatización tomando como referencia el periodo 1995-2001. El estudio se basa en 177 observaciones y propone la especificación de una función frontera de costes estocástica. La conclusión más importante a la que se llega en el estudio es que la medida de ineficiencia empresarial ha decrecido de modo persistente a lo largo del tiempo, en torno a un 5% entre 1995 y 2001, y que los diferenciales en los niveles de ineficiencia entre las empresas reguladas se han reducido de manera constante. Los autores también ponen de manifiesto que los niveles medios de ineficiencia alcanzados por las empresas del agua en Inglaterra y Gales pueden considerarse relativamente bajos. Para los autores este proceso se ha debido, en gran medida, a los cambios regulatorios introducidos en 1994.</p>

Fig. 1. Revisión de la investigación empírica que ha analizado la eficiencia comparada de la gestión pública y la gestión privada del agua en las ciudades (continuación)

Autor/es y año	País	Tipo de eficiencia / enfoque metodológico / toma de datos	Resultados
ESTACHE & KOUASSI (2002)	África	Técnica / paramétrico / datos de panel	El documento analiza los factores determinantes de la eficiencia para 21 operadores de diversos países del continente africano. A partir de una función de producción frontera se llega a la conclusión de que existe una gran heterogeneidad en la conducta de las distintas unidades estudiadas, así como que la capacidad institucional y de gobierno en los distintos países es fundamental para la conducta en el sector. Los resultados sugieren que la mayoría de las empresas operan en niveles de eficiencia técnica muy por debajo de la frontera delimitada por las empresas con mejor conducta de las analizadas. Tan solo un 12,9% de las unidades analizadas actúan de un modo eficiente en comparación con el resto, encontrando una clara superioridad en la gestión privada frente a la pública.
ESTACHE & TRUJILLO (2003)	Argentina	Técnica / índices de productividad / Datos de panel	El trabajo analiza los efectos sobre la eficiencia técnica debidos a las reformas introducidas en el sector del agua en Argentina en 1991. Más concretamente se muestran estimaciones sobre los avances en la eficiencia experimentados en la productividad total de los factores en el sector entre 1992 y 2001 a partir de la información obtenida para cuatro empresas. Aunque los mismos autores advierten de que se cuenta con poca información de partida y hay que ser cauteloso con los resultados, en su análisis constatan que el avance en la productividad tras las reformas introducidas está en torno al 2% anual. Una importante cuestión que subrayan es que, una vez privatizado el sector, es esencial que se obligue a las empresas facilitar información sobre su actividad a efectos de poder ejercer un control sobre su conducta en un escenario caracterizado por la falta de competencia.
KIRKPATRICK & PARKER & ZHANG (2004)	África	Técnica y asignativa / Paramétrico y no paramétrico / corte transversal	La investigación hace una aproximación a la cuestión de la eficiencia comparada en la gestión del agua a partir de información referida a 84 unidades en distintos países del continente africano. El estudio encuentra evidencia empírica a partir de la comparación de distintos indicadores y un análisis envolvente de datos sobre la superioridad de la gestión privada frente a la pública, en particular en términos de productividad del factor trabajo y en fugas de agua en las redes de abastecimiento. Sin embargo, al hacer un análisis a partir de la técnica econométrica consistente en la elaboración de una frontera estocástica de función de costes, aunque existan indicios de una mayor eficiencia asignativa de la gestión privada, los resultados no son estadísticamente significativos.

* Este trabajo fue criticado por MCGUIRE & OHNFELDT (1986) tanto por considerar inapropiada la metodología empleada como por la inexactitud en la especificación de costes propuesta en la investigación. A juicio de éstos el trabajo criticado no justifica la inexistencia de diferencias significativas en los niveles de eficiencia cuando se compara la gestión pública y la privada. Con posterioridad, esta crítica sería replicada en los trabajos de TEEPLES & FEIGENBAUM & GUYER (1986) y TEEPLES & GUYER (1987 a, b), en los que se hizo una defensa conceptual de la metodología empleada y se amplió el número de casos analizados, confirmando que al hacer una consideración conjunta de las empresas de suministro de aguas no se encuentran diferencias significativas entre los gestores públicos y los privados.

** A partir de sendas reflexiones teóricas, en los trabajos DE MOISE (2000) y BIRCHALL (2002) se advierte de la superioridad de las empresas de tipo personalista en el caso de la gestión del agua en las ciudades, como las cooperativas, sobre otras fórmulas empresariales.

*** BOSWORTH & STONEMAN (1998) hacen estimaciones sobre valor añadido por empleado entre 1979 y 1989, y entre 1989 y 1995, llegando a la conclusión de que la productividad del factor trabajo creció por término medio en un 2,2% anual en el primer periodo, y tan solo en un 0,03% en el segundo periodo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica efectuada.

más eficiente de todas y cada una de las unidades del estudio. Entre las variables output que aparecen en los trabajos que emplean esta metodología se encuentran el volumen de agua distribuida, el volumen de agua depurada, el número de abonados y, en ocasiones, alguna medida de dispersión de la población servida; entre las variables *input* es usual encontrar el número de empleados, las cantidades consumidas de energía eléctrica y alguna *proxy* del capital, como puede ser la longitud de la red de abastecimiento¹⁰.

Por su parte, la alternativa que analiza la estructura de costes de los organismos que gestionan los servicios del agua en las ciudades, pone en relación los costes de explotación, como variable dependiente, con una matriz de variables explicativas formada por un vector de variables representativas de la producción (como el volumen de agua distribuida o la población abastecida), un vector compuesto por variables que muestran los precios de los distintos *input* (el coste medio de los asalariados, el precio medio del Kw y alguna *proxy* del precio del capital) y un vector que incluye variables exógenas que puedan ser relevantes a efectos de poder establecer comparaciones entre las distintas unidades incluidas en el análisis. Entre estas últimas se consideran la distinta titularidad en la gestión, factores climáticos, factores geográficos y factores institucionales.

Una carencia de la que suelen adolecer este tipo de estudios es que no se incluyen normalmente variables representativas de la calidad de los servicios prestados. Habría que tener en cuenta que la distinta calidad del servicio puede tener efectos importantes sobre la estructura de costes en las distintas unidades, de manera que una mayor eficiencia técnica o asignativa podría deberse, aunque fuera en parte, a una menor calidad en el servicio. En la revisión efectuada se han encontrado escasas referencias, pudiendo citar la consideración de la calidad del agua y el tratamiento sanitario recibido en los trabajos de MORGAN (1977) y MÉNARD & SAUSSIER (2000), el grado de pérdidas de agua en el suministro en el estudio de BHATTACHARYYA & *al.* (1995a) y las horas al

día en que se presta el servicio de abastecimiento en ESTACHE & ROSSI (2002) y KIRKPATRICK & *al.* (2004)¹¹.

Otra clasificación de este tipo de investigaciones podría hacerse atendiendo a la base de datos sobre la que se asienta el análisis. La opción mayoritariamente seguida en los estudios encontrados es la de trabajar a partir de series de corte transversal. Esta forma de recogida de información permite reconocer la eficiencia comparada entre ambas formas de propiedad de la gestión en un momento determinado del tiempo. La otra alternativa del investigador es trabajar con datos de panel, lo que permite no sólo la comparación en un momento del tiempo, sino también, lo que tiene una gran importancia para observar los efectos de una modificación en la regulación, los cambios experimentados en el transcurso de los años en la conducta empresarial. Aunque esta segunda opción sea más enriquecedora para la investigación, huelga decir que si ya de por sí existen serias dificultades para la obtención de datos de corte transversal, los problemas se multiplican cuando se desea obtener información para distintos años. De ahí que hayan proliferado más los análisis de corte transversal que los que se han sustentado con datos de panel, que son más recientes en el tiempo.

Una primera conclusión que se puede extraer de la investigación llevada a cabo hasta la fecha es que no existe evidencia irrefutable sobre la superioridad de un tipo de gestión sobre la otra, al encontrar una diversidad de trabajos que apoyan las tesis contrarias, así como otros en los que, aun existiendo indicios a favor de una u otra forma de gestión, no puede llegarse a conclusiones estadísticamente significativas: trabajos en los que se concluye sobre la mayor eficiencia cuando la gestión es pública son los de MANN & MIKESSELL (1976), BRUGGINK (1982), LAMBER & *al.* (1993) Y BHATTACHARYYA & *al.* (1994, 1995b); estudios en los que se concluye sobre la superioridad de la gestión privada en términos de eficiencia son los de MORGAN (1977), CRAIN & ZARDKOOHI (1978), BHATTACHARYYA & *al.* (1995b) y ESTACHE &

¹⁰ También se han encontrado otras variables que han tratado de capturar los efectos de la procedencia del agua, al distinguir entre agua recogida de las precipitaciones, agua procedente de acuíferos subterráneos y agua comprada a otros organismos.

¹¹ Evidentemente, esta última variable representativa de la calidad en el servicio únicamente tiene sentido en países en desarrollo.

KOUASSI (2002); finalmente, no se obtienen resultados que permitan concluir sobre la superioridad de una forma de titularidad en la gestión en las investigaciones de FEIGENBAUM & TEEPLES (1983), BYRNES & *al.* (1986), FOX & HOFER (1986), JONES & MYGIND (2000), MÉNARD & SAUSSIER (2000), ESTACHE & ROSSI (2002) y KIRKPATRICK & *al.* (2004). La variabilidad en los resultados puede deberse a diversos factores:

1. La distinta metodología empleada para realizar las pruebas;
2. El período elegido para llevar a cabo el estudio;
3. Los distintos condicionantes del marco regulador e institucional vigentes en cada país;
4. La especificación del modelo.

Sobre la especificación del modelo habría que subrayar que muy posiblemente en este sector factores como la orografía, la climatología, las fuentes de obtención del agua y las características y el ámbito de la población atendida sean determinantes más influyentes sobre el grado de eficiencia empresarial que la propiedad de la empresa, de manera que obviar alguna de estas variables podría tener efectos de consideración para las conclusiones de la investigación. Además, habría que advertir nuevamente, como principal laguna detectada en la revisión efectuada, que los estudios no suelen tener en cuenta la calidad del servicio, aspecto que sería oportuno considerar para futuros trabajos. A consecuencia de su omisión, no se estarían recogiendo las posibles relaciones de intercambio existentes entre la eficiencia y la calidad. Como se apuntaba anteriormente, sería interesante introducir alguna variable *proxy* de la salubridad de las aguas, ya que unos menores costes de producción podrían deberse en buena medida a unos menores gastos realizados por la empresa para llevar a cabo el proceso de tratamiento de las aguas. Otra variable a introducir sería alguna que recogiera el estado de conservación de la red, como el grado de fugas existente. En este caso, se trataría de detectar si unos mejores resultados empresariales podrían estar relacionados, al menos en parte, con unos menores niveles de inversión para el mantenimiento y la mejora de la red.

Como consecuencia de la anterior, una segunda conclusión que se extrae es que en sectores como el del agua un simple cambio en la propiedad de la empresa no garantiza una mayor eficiencia (LYNK, 1993; SHAOUL, 1997; ASHTON, 2000). El mero hecho de traspasar la propiedad a manos privadas no asegura por sí solo una mejor conducta empresarial: 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. En definitiva, 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 empresarial (LITTLECHILD 1986; REES, 1998).

Finalmente, y tomando como referencia más significativa el caso de Inglaterra y Gales, podría concluirse que los efectos positivos de la privatización y la regulación que la acompaña tardan algunos años en dejarse notar. Seguramente, entre otros posibles factores, se debe a que con el paso del tiempo se tienen más elementos de juicio para detectar los errores del marco regulador que deben cambiarse para propiciar una mejor conducta empresarial. En el caso mencionado, parece que la regulación fue algo laxa en principio para asegurar la viabilidad de las empresas y que las posteriores revisiones en la regulación trajeron consigo mejoras para los consumidores (SAAL & PARKER, 2000; BOTTASSO & CONTI, 2003). En este caso parece haber sido decisiva la existencia de un organismo regulador independiente que controla de modo permanente la conducta en el sector.

De un modo premeditado no se ha hecho hasta el momento ninguna referencia al caso español, pero, qué se puede decir sobre el estado de la cuestión en España. Más concretamente, qué régimen de gestión de los servicios del agua en baja existe en España a socaire de la normativa vigente, y en qué sentido se pronuncia la investigación aplicada sobre la superioridad en la titularidad de la gestión desde el punto de vista de la eficiencia.

5. ¿CUÁL ES EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA?

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, llegando a citar expresamente entre tales competencias los servicios de suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. En todo caso la norma no obliga a que el propio Ayuntamiento sea quien diligencie estos servicios, de manera que se contemplan distintas formas de gestión: la efectuada desde el propio Ayuntamiento, la llevada a cabo mediante empresa pública, la realizada a través empresa mixta y la ejercida desde una empresa privada —esta en régimen de concesión, gestión interesada, arrendamiento o concierto—¹².

De un modo genérico SOLER (2003) arguye que el posible interés que pueden tener los órganos de gobierno local por la incorporación en la gestión del agua del sector privado vienen dadas por las mayores facilidades que se le atribuyen para captar recursos financieros, los avances en la tecnología que se derivan de su *saber hacer*, fruto de la experiencia en el sector, y la respuesta más rápida a los nuevos requerimientos de la sociedad en los distintos ámbitos de la gestión del agua. De un modo más concreto MIRALLES (2004) cita las causas que permiten explicar por qué los gobiernos locales han decidido en un buen número de casos traspasar las competencias que en materia de aguas les encomienda la Ley 7/1985¹³:

1. En el decenio de 1980 parece que la combinación de altas necesidades de inversión en unas instalaciones descapitalizadas y una cierta escasez de fondos públicos para acometerlas fue decisivo para que los municipios con una alta demanda de agua para usos residenciales (municipios mayores) y una

alta demanda estacional (principalmente en el litoral) optaran por privatizar los servicios de agua en baja.

2. La combinación de un elevado endeudamiento y la restricción en los ingresos ocurrida en los noventa parece que aumentó las probabilidades de la privatización durante este decenio.
3. Finalmente, y en años más recientes, el *efecto proximidad* podría ser el principal factor explicativo de las decisiones de privatización. El político local al conocer la experiencia privatizadora de municipios con lindes al suyo reduce la incertidumbre asociada con la posible decisión de privatizar los servicios del agua en su ciudad.

La cuestión es que el marco regulador vigente en España desde mediados del decenio de 1980 ha terminado propiciando que las competencias estén muy repartidas en lo que se refiere a la gestión de los servicios del agua en las ciudades: la intervención directa desde los Ayuntamientos afecta al 6% de la población; la actuación de las empresas públicas tendría incidencia sobre el 42% de la población nacional; la empresa mixta gestiona los servicios de agua en baja del 11% de la población; y, finalmente, la empresa privada tiene asumidas las competencias de la gestión del agua sobre un 40% de la población —quedaría un 1% para otras formas de gestión—. En la empresa pública es normalmente el Ayuntamiento quien controla la totalidad del capital, si bien en algunos casos, al crearse consorcios para la gestión conjunta a través de sistemas de abastecimientos supramunicipales, el capital está repartido entre diversos municipios y la diputación provincial. En la parte privada del sector un rasgo característico es la existencia de unas pocas empresas que se reparten una elevada cuota de mercado. La concentración que caracteriza a esta parte del sector puede tener una lectura positiva, ya que se habría gestado un escenario en el que se podrían aprovechar mejor las economías de escala y de conocimiento; pero también puede tener una lectura negativa, ya que las posibilidades de colusión son mayores.

¹² Sobre esta cuestión se puede ver GONZÁLEZ (2005).

¹³ Serían las razones que se muestran más plausibles y con

un mayor refuerzo empírico a raíz del novedoso estudio realizado por MIRALLES (2004).

De otra parte, desde el punto de vista metodológico, el investigador debe ser consciente de que se enfrenta a un sector muy heterogéneo. En este orden de ideas, y por lo que se refiere a las competencias asumidas, habría que decir que hay empresas que comprenden todas las funciones relacionadas con el ciclo integral del agua (básicamente, abastecimiento, saneamiento y depuración), mientras que otras se dedican tan solo al suministro. Además, a ello habría que añadir que no es infrecuente que estas empresas lleven a cabo también otro tipo de actividades en el ámbito local no relacionadas con la gestión del agua, como la recogida de basuras, la gestión del cobro de otros servicios municipales o la realización de obras. De modo añadido, y por lo que se refiere al ámbito de actuación, cabe decir que hay organismos que prestan servicios a un solo municipio —pudiendo existir una desviación considerable en el tamaño de la población— y organismos que atienden a un número de poblaciones que puede incluso sobrepasar la treintena, normalmente organizadas en torno a consorcios o mancomunidades.

Transcurridos ya veinte años desde que la legislación brindara la posibilidad de delegar la gestión de los servicios del agua en las ciudades al sector privado, qué resultados ha obtenido la investigación en España en el campo analizado. En este momento sería interesante poder contestar sin ambages a estas dos cuestiones: en primer lugar, ¿se han conseguido avances en la eficiencia como consecuencia de adoptar la decisión de externalizar los servicios?; y, en segundo lugar, ¿qué tipo de gestión se muestra superior en términos de eficiencia de las cuatro formas posibles de titularidad reconocidas? Este segundo aspecto sería casi una necesidad habida cuenta de que en España no se ha creado un órgano independiente de control de la actividad en el sector, al modo en que se creó en Inglaterra y

Gales cuando se optó por la privatización del servicio¹⁴, de manera que salvo el control que en manos poco expertas puede recaer sobre el propio Ayuntamiento no existe otro elemento corrector de posibles conductas no deseables.

Desafortunadamente en España no existe evidencia empírica sobre la cuestión¹⁵, lo que resulta paradójico si tenemos en cuenta que, tal y como acaba de exponerse, se trata de una nación que ha creado desde la década de los 80 del siglo pasado un marco propicio para la cesión de la gestión del agua en las ciudades por parte de la administración local y cuando, de hecho, nos encontramos con que a lo largo de la geografía nacional existe un reparto entre la gestión pública y la privada que ofrece un escenario idóneo para la realización de este tipo de análisis. Tal vez este aparente olvido se deba a las dificultades encontradas por el investigador para poder confeccionar una base de datos a partir de la que efectuar un análisis de eficiencia en el sector. Una posibilidad para la obtención de tales datos sería dirigirse directamente a los operadores del sector, sin embargo, normalmente, cuando se pide información detallada sobre variables económicas relacionadas con la gestión, existe una cierta reticencia en el momento de facilitar datos. Una alternativa sería la de acudir a los registros mercantiles para obtener los estados contables que, en el cumplimiento de la normativa vigente, han de depositar las empresas, tanto públicas como privadas. En este caso el problema es que la información que puede conseguirse no es lo suficientemente exhaustiva y aunque puedan obtenerse ciertos datos sobre ingresos y costes empresariales a un nivel agregado, se carecería de información sobre ciertas variables físicas necesarias para efectuar el estudio de eficiencia. Finalmente, otra opción sería la de acudir a las respectivas Comisiones de Precios provinciales y autonómicas para captar la información reflejada en los expedientes de revisión de

¹⁴ En 1989 se llevó a cabo en Inglaterra y Gales un proceso de privatización integral de los servicios del agua en las ciudades, que entre otros aspectos supuso que las diez autoridades regionales existentes fueran privatizadas y que se creara un nuevo marco regulatorio del sector así como la creación de un organismo de control (*Office of Water Services*, OFWAT). Uno de los rasgos característicos más destacados de la regulación inglesa es que se controlan los precios mediante una versión del sistema RPI-X del modelo de *price cap*, que se revisa cada cinco años (COWAN, 1994; BOTASSO & CONTI, 2003).

¹⁵ Únicamente se tiene constancia del trabajo de ORDÓÑEZ & BRU (2003), excesivamente localista, en el que se hace un análisis envolvente de datos para el caso de la provincia de Málaga a partir de la información recabada de 10 unidades, en el que el *output* es el agua facturada en metros cúbicos al año y los *input* son los gastos de personal y el resto de gastos de explotación. En las conclusiones se mantiene que el tipo de propiedad no es garantía de una mayor eficiencia.

tarifas que algunas de estas entidades están obligadas a presentar. El problema en este caso vendría determinado, en primer lugar, porque la información se encuentra muy diseminada entre las distintas Delegaciones de la Hacienda Autonómica, en segundo lugar, porque no todos los operadores revisan las tarifas con periodicidad anual y, en tercer lugar, y más importante, porque la legislación que regula los sistemas tarifarios en los últimos años se ha venido inclinando por que las tarifas del agua sean consideradas como una tasa, de manera que no habría obligación de depositar los expedientes de revisión de tarifas en la comisión de precios, y no como un precio privado sujeto a intervención pública. De hecho, a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, en relación con la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y la posterior reforma legislativa efectuada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales, tiende a disminuir el número de operadores que considera las tarifas como un precio.

Casi sin poder evitarlo, al final de este trabajo queda una duda razonable, ¿se ha planteado correctamente en España el marco legal e institucional en el que tiene lugar la cesión de la gestión de los servicios del agua en baja? Cuando ya son muchos los municipios que han trasferido estas

competencias nos encontramos con que además de no existir la suficiente transparencia en un sector en el que existen serias dificultades para introducir la competencia y no se han realizado estudios de eficiencia comparada, no existe un organismo independiente que fiscalice la actuación de las entidades que operan en el sector. ¿Qué elementos de juicio se tienen entonces para saber si los entes del sector, tanto públicos como privados, están actuando de un modo eficiente? ¿Con qué lógica económica se pueden pronunciar los órganos de gobierno local para mantener la gestión de los servicios en sus manos o cederla a alguna de las formas de privatización que contempla la normativa? Un análisis de eficiencia a partir de la metodología ya experimentada en otras naciones podría resultar de interés a los efectos siguientes: en primer lugar, para intentar determinar si, a partir del marco legal e institucional gestado, alguna de las formas de titularidad concebidas se muestra superior en términos de eficiencia o si, simplemente, la titularidad no es un factor determinante para explicar las posibles diferencias encontradas en la conducta; y, en segundo lugar, para poder pronunciarse acerca de si sería conveniente introducir cambios de carácter estructural, ya sea orientados a modificar la legislación, ya sea para introducir órganos de control directo, en ambos casos con la pretensión de conseguir mejoras en la eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCHIAN, A. & H. DEMSETZ (1972): "Production, information cost and economic organization", *American Economic Review*, II-62: 777-795.
- ÁLVAREZ, A. (ed.) (2001): *La medición de la eficiencia y la productividad*, Pirámide, Madrid.
- ASHTON, J. K. (2000a): "Total factor productivity growth and technical change in the water and sewerage industry", *The Service Industries Journal*, 20 (4): 121-130.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO (2004): *Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España*, AEAS-AGA, Madrid.
- BAUMOL, W. J. & J. C. PANZAR & R. D. WILLIG (1982): *Contestable markets and the theory of industry structure*, Nueva York, San Diego, Harcourt, Brace Jovanovich.
- BHATTACHARYYA, A. & E. PARKER & K. RAFFIEE (1994): "An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities", *Land Economics*, 70 (2): 197-209.
- BHATTACHARYYA, A. & T. R. HARRIS & R. NARAYANAN & K. RAFFIEE (1995a): "Specification and estimation of the effect of ownership on the economic efficiency of the water utilities", *Regional Science and Urban Economics*, 25: 759-784.
- (1995b): "Technical inefficiency of rural water utilities", *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 20 (2): 373-391.
- BIRCHALL, J. (2000): "Mutual, non-profit or public interest company? An evaluation of options for the ownership and control of water utilities", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73 (2): 181-213.
- BISHOP, M. & J. KAY & C. MAYER (1994): *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, Nueva York.

- BOSWORTH, D. & P. STONEMAN (1998): *An efficiency study for the water industry. Final Report*, National Economic Research Associates, Londres.
- BOTTASSO, A. & M. CONTI (2003): *Cost inefficiency in the English and Welsh water industry: an heteroskedastic stochastic cost frontier approach*, University of Essex, Discussion Papers n.º 573.
- BYRNES, P. & S. GROSSKOPF & K. HAYES (1986): "Efficiency and ownership: further evidence", *Review of Economics and Statistics*, 68: 337-341.
- COASE, R. H. (1960): "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- COWAN, S. (1993): "Regulation of several market failures: the water industry in England and Wales", *Oxford Review of Economic Policy*, 9, 4: 14-23.
- (1994): "Privatization and regulation of the water industry in England and Wales", en M. BISHOP & J. KAY & C. MAYER, *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press: 112-137.
- CRAIN, W. M. & A. ZARDKOOHI (1978): "A test of the property-rights theory of the firm: water utilities in the United States", *Journal of Law and Economics*, 21: 395-408.
- ELNABOULSI, J. C. (2001): "Organization, management and delegation in the french water industry", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72, 4: 507-547.
- ESTACHE, A. & E. KOUASSI (2002): *Sector organization, governance, and the inefficiency of African water utilities*, World Bank Policy Research, Working Paper 2890, septiembre 2002.
- ESTACHE, A. & M. A. ROSSI (2002): "How different is the efficiency of public and private water companies in Asia?", *The World Bank Economic Review*, 16 (1): 139-148.
- ESTACHE, A. & L. TRUJILLO (2003): "Efficiency effects of 'privatization' in Argentina's water and sanitation services", *Water Policy*, 5, 4: 369-380.
- FARRELL, M. J. (1957): "The measurement of productive efficiency", *Journal of the Royal Statistics Society*, 120 (3): 253-281.
- FEIGENBAUM, S. & R. TEEPLES (1983): "Public versus private water delivery: a hedonic cost approach", *Review of Economics and Statistics*, 65: 672-678.
- GARCÍA, S. & A. THOMAS (2001): "The structure of municipal water supply costs: application to a panel of french local communities", *Journal of Productivity Analysis*, 16: 5-29.
- GONZÁLEZ, F. (2005): "El precio del agua en las ciudades. Reflexiones y recomendaciones a partir de la Directiva 2000/60/CE", *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, 143.
- HAYES, K. (1987): "Cost structure of the water utility industry", *Applied Economics*, 19: 417-425.
- HOUTSMA, J. (2003): *Water supply in California: economies of scale, water charges, efficiency and privatization*, European Regional Science Association, Congress August 2003, University of Jyväskylä, Finlandia.
- JONES, D. C. & N. MYGIND (2000): "The effects of privatization on productive efficiency: evidence from the Baltic Republics", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 71 (3): 415-439.
- KAY, J. A. & D. J. THOMSON (1986): "Privatisation: a policy in search of a rationale", *Economic Journal*, 96: 18-32.
- KIRKPATRICK, C. & D. PARKER & Y. ZHANG (2004): *State versus private sector provision of water services in Africa: a statistical, DEA and stochastic cost frontier analysis*, Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, n.º 70, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- KNAPP, M. R. J. (1978): "Economies of scale in sewage purification and disposal", *Journal of Industrial Economics*, 27, 2: 163-183.
- LAMBERT, D. K. & D. DICHEV & K. RAFFIEE (1993): "Ownership and sources of inefficiency in the provision of water services", *Water Resources Research*, 29 (6): 1573-1578.
- LEIBENSTEIN, H. (1966): "Allocative Efficiency and X-Efficiency", *The American Economic Review*, 56: 392-415.
- LITTLECHILD, S. (1986): *Economic regulation of privatized water authorities*, HMSO, Londres.
- LOBINA, E. & D. HALL (1999): *Public sector alternatives to water supply and sewerage privatization: case studies*, Public Services International Research Unit, University of Greenwich.
- (2000): "Public sector alternatives to water supply and sewerage privatization: case studies", *Water Resources Development*, 16 (1): 35-55.
- LOVELL, C. A. K. & M. A. MUÑIZ (2003): "Eficiencia y productividad en el sector público. Temas dominantes en la literatura", *Papeles de Economía Española*, 95: 47-65.
- LYNK, E. L. (1993): "Privatisation, joint production and the comparative efficiencies of private and public ownership: the UK water industry case", *Fiscal Studies*, 14 (2): 98-116.
- MANN, P. C. & J. L. MIKESELL (1976): "Ownership and water system operation", *Water Resources Bulletin*, 12: 995-1004.
- MCGUIRE, M. A. & R. OHSFELDT (1986): "Public versus private water delivery: a critical análisis of hedonic cost approach", *Public Finance Quarterly*, 14 (3): 339-350.
- MEGGINSON, W. & J. NETTER (2001): "From state to market: a survey of empirical studies on privatization", *Journal of Economic Literature*, 39: 321-389.
- MENARD, C. & S. SAUSSIER (2000): "Contractual choice and performance: the case of water supply in France", *Revue d'Économie Industrielle*, 92: 385-404.
- MIRALLES, A. (2004): "Los modelos de gestión de los servicios públicos: factores determinantes de la privatización del servicio de aguas", Ponencia presentada en el XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona. <http://www.ub.es/ecopubBCN>
- MORGAN, W. D. (1977): "Investor owned vs. publicly owned water agencies, an evaluation of the property

- rights theory of the firm", *Water Resources Bulletin*, 13: 775-781.
- 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.
- OECD (1999): *Water Pricing: Current Practices and Recent Trends*, París.
- (2003): *Water. Performance and Challenges in OECD Countries*, Environmental Performance Reviews, OCDE, París.
- (2004): *Competition and regulation in the water sector*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Competition Committee, DAF/COMP(2004)20, OECD.
- ORDÓÑEZ, C. & L. BRU (2003): "Análisis de la privatización y regulación del servicio de abastecimiento de agua en Málaga", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 44-45: 81-98.
- ORWIN, A. (1999): *Privatization of water and wastewater utilities: an international survey*, Environment Probe, Toronto, Canadá.
- RAFFIEE, K. & R. NARAYANAN & T. R. HARRIS & D. LAMBERT & J. M. COLLINS (1993): "Cost analysis of water utilities: a goodness-of-fit approach", *Atlantic Economic Journal*, 21 (3): 18-29.
- REES, J. A. (1998): *Regulation and private participation in the water and sanitation sector*, Global Water Partnership Technical Advisory Committee, Backgrounds Papers, n.º 1, Stockholm, Suecia.
- SAAL, D. S. & D. PARKER (2000): "The impact of privatization and regulation on the water and sewerage industry in England and Wales: a translog cost function model", *Managerial and Decision Economics*, 21: 253-268.
- SAAL, D. S. & D. PARKER (2001): "Productivity and price performance in the privatized water and sewerage companies of England and Wales", *Journal of Regulatory Economics*, 20 (1): 61-90.
- SEPÄLÄ, O. T. & J. J. HUKKA & T. S. KATKO (2001): "Public-private partnerships in water and sewerage services. Privatization for profit or improvement of service and performance?", *Public Works Management & Policy*, 6, 1: 42-58.
- SHAOL, J. (1997): "A critical financial analysis of the performance of privatised industries: the case of the water industry in England and Wales", *Critical Perspectives on Accounting*, 8: 479-505.
- SOLER, M. A. (2003): "Water Privatization in Spain", *International Journal of Public Administration*, 26, 3: 213-246.
- SPENCE, M. (1983): "Contestable markets and the theory of industry structure: a review article", *Journal of Economic Literature*, 21: 981-990.
- TEEPLES, R. & S. FEIGENBAUM & D. GLYER (1986): "Public versus private water delivery: cost comparisons", *Public Finance Quarterly*, 14: 351-366.
- TEEPLES, R. & D. GLYER (1987a): "Cost of Water Delivery System: Specification and Ownership Effects", *Review of Economics and Statistics*, 69(3): 399-408.
- (1987b): "Production Functions for Water Delivery Systems: Analysis and Estimation Using Dual Cost Function and Implicit Price Specifications", *Water Resources Research*, 23 (5): 765-773.
- VICKERS, J. & G. YARROW (1988): "Regulation of privatized firms in Britain", *European Economic Review*, 32: 465-472.

Abstracts

Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

Connective Ecology in Territorial Planning and Strategic Environmental Evaluation: a Working Model for the Same and its Being Applied to the Barcelona Metropolitan Area

J. M. MALLARACH & J. MARULL

The strategic environmental assessment of territorial and urban planning to adopt in 2004 will be facing a number of challenges, such as that of ecological connectivity, this principally in those areas undergoing an intense fragmentation process. The paper offers a new parametric methodology that has been formalised by a use of mathematical language supported by a topological analysis, and brought forward by using GIS. This method permits the elaboration of a diagnosis of the connectivity within terrestrial landscape ecosystems on the basis of both ecological functional areas, and a computational cost-distance model which includes the barrier effect. We defined two new compound indices: one for ecological connectivity and another for the barrier effect. The application of this methodology to the Barcelona Metropolitan Area has allowed not only a cost-effective assessment of the current situation, but a set of quantitative assessments and maps of the impacting on the landscape and ecological connectivity of different land use or infrastructure planning scenarios.

The Basque Family Farmstead as an Essential Unit of Territorial Structuring to any Sustainable Master Plan for the City of San Sebastián

J. C. ALBERDI

The author sees recent years as having been marked by profound renewal in all things concerned with the planning of the city and most especially by an ambitious drive towards favouring the protecting and improving of the urban environment. Under the aegis of this last a reconsideration of the territory surrounding the city proper has undergone a deep transformation as well, no longer being considered as no more than ground up for building urban spread upon but rather as part and parcel of the city's proper sustainability. Many cities have thus begun to establish green belts that allow for an immediate transition as between their neighbourhoods and the free space beyond. At present San Sebastián is in the discussion stage of its new master plan and interesting proposals have been made as to urban environmental quality planning. A call has been made for the conceptualising of new figures as within the structuring of ground scheduled as not open to being built upon aimed at the preserving of a rural landscape and the farmsteads proper to this to the end of thus guaranteeing the upkeep of the quality of life in the urban centre it surroundings.

Sustainability in Urbanism. A Proposal

M. CALVO

For the author, the advent of the concept of sustainability has given rise to a new paradigm for development grounded upon the notion that there are permanent physical limits that curtail this. This concept, very typical of globalisation thinking should, it is here felt, be applied to local initiatives as well. but doing so would require that the notion itself be very clearly understood. The opportunities this would open for interventions within urban systems would here be of paramount importance given that it is precisely here that the major instances of natural resources consumption and the producing of spoil takes place. It is held patent that the field of Town and Country Planning must then be one of the prime fields for initiatives and interventions if more sustainable cities are to be either designed or built. The present work is envisaged as a primary suggestion as to an applying of sustainability in its strongest sense which here is taken to mean the bringing within the limits that an ecology sets of a concrete instance of Town and Country Planning, the chance to do so having arisen thanks to the EU project ENPLAN aimed at the developing of methodologies for strategic environmental evaluation for various forms of planning.

Key words: Sustainability, Town and Country Planning, Evaluation, Planning, Sustainable Growth.

Globally Considered Urban Space in the XXI Century. Social Reproduction, Territory and City Growth as within Six Districts of the Buenos Aires Metropolitan Area

J. D. LOMBARDO & N. DA REPRESENTAÇÃO

The present work studies the structuring of urban space.

This structuring is observed within the context of the action of specific socioeconomic processes, as part of transformations produced within society and the particular territory of study which articulates social order with spatial order in the historical period being here considered. Among such transformations, figure those produced on relationship and on the process of the social reproduction of those social agents active in the same. The spatialisation of this social reproduction relationship as within any given territory, and this within that framework defined by socioeconomic processes, is considered by the authors here as the heart of the question of the structuring of urban space process. The subject of this study is one of the most extensive metropolitan areas in the world, namely the Buenos Aires Metropolitan Area (BAMA). The shaping of urban space is examined in the region during two periods in which there took place a variety of socioeconomic processes, these being the Import-Substituting Industrialization period and the decade of transformations that began in the 80s of the last century. The results of this study are organized in terms of a characterizing by means of a fresh spatial map, traced out upon RMBA territorial fact of this region of the world and this within its historical peculiarity.

Citizens and Their Public Services. *Exit, Voice* and *Loyalty* as Observed in a Spanish City

C. J. NAVARRO & A. RAMÍREZ

This article applies the classical “exit, voice and loyalty” approach of Hirschmann to an analysis of municipal services. Within the terms of this approach, the use of voice and exit options among citizens depends on their evaluation of service quality. The authors here apply this approach to a Spanish city by means of an opinion poll taken within a cross section of its citizens. The results while confirming the validity of the approach show up the conceptual difficulties to any applying of the loyalty concept when analysing municipal public services.

Gas Street Lighting in Andalusia During the First Third of the Twentieth Century: a Depressed Sector

M. FERNÁNDEZ

The first and the second Technological Revolutions gave rise to city population growth cities thus radically changing the urban environment, we are told. In keeping with these changes, local governments transformed the old social services and created other new ones. The author here analyses the decline of one these social services, namely gas street lighting in Andalusia during the first third of the twentieth century. To this end she has grounded this study upon the *Estadística del Impuesto sobre el Consumo de luz de gas, electricidad y carburo de calcio/Statistics as to the Tax upon the use of Gas Lighting, Electricity and Calcium Carbohydrates*. The document indicates that gas street lighting went through many vicissitudes in the Andalusian area during this period, one of the reasons of these being the inadequate strategy pursued by the gas companies. The major cause of this decline however is here seen to have been the proper technological limitations of the gas sector in the teeth of the competition from electricity one resulting in a drastic reduction in the number of Andalusian towns with gas street lighting during the first third of the twentieth century.

Can the Privatization of City Water Administiring Hold Water? Grounds for so Thinking and Evidence in Favour of this Based upon Considerations of Efficiency

F. GONZÁLEZ

The article reviews an international research study whose principal aim was to determine whether the public or private ownership of city water supplying was the better in terms of efficiency. After having suggested arguments for or against privatisation and having presented the overview offered by the research project, the paper concludes that there is no irrefutable evidence to demonstrate the superiority of one type of management over the other and that a mere change in the ownership of a company does not guarantee greater efficiency to then suggest that the possible beneficial effects of the privatising process would any way take some years to make themselves felt. IN keeping with the fore-going, the final part of the paper a brief look is taken at the state of the question in Spain.

**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 EX-
PLICA LA LÓGICA DE LA TOPONIMIA Y LA HISTORIA DE LAS VÍAS, CAÑADAS, HITOS,
LUGARES, PUEBLOS, ADMINISTRACIONES, JURISDICCIONES, ETC. QUE CONFIGURAN LA
CONSTRUCCIÓN GEOGRÁFICO-HISTÓRICA DEL TERRITORIO DEL N.O. PENINSULAR EN LAS
OCHO CAPAS SINCRÓNICAS SUPERPONIBLES**

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

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

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

Por sólo 90 euros (incl. IVA)

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

Observatorio inmobiliario

El mercado de la vivienda en 2005. Un año más de continuidad que de transición

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Economista y Estadístico. Vocal del Consejo Superior de Estadística y del CES de la Comunidad de Madrid

«Las dificultades que encuentran los jóvenes para acceder a una vivienda tienen su origen en las evoluciones de fondo que afectan a la sociedad francesa. Ellos experimentan más que otros una doble crisis. En primer lugar está la relativa a la degradación del mercado de trabajo y al aumento de la precariedad... En segundo lugar los jóvenes sufren plenamente los efectos de la crisis de la vivienda, que se ha agravado desde hace algunos años y que se traduce por una escasez de oferta de vivienda a precio aceptable: cada vez más jóvenes se enfrentan a un mercado de vivienda selectivo y restringido. Para ellos el funcionamiento del mercado de la vivienda es un factor de exclusión.»

FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal logement en France. Rapport annuel 2006*.

1. INTRODUCCIÓN-RESUMEN

1.1. La economía mundial volvió a registrar en 2005 un ritmo importante de crecimiento. La eurozona presentó de nuevo en 2005 un modesto crecimiento tanto del PIB (1,4%), como del empleo (0,7%). Los aumentos de los precios del petróleo arrojaron una notable incertidumbre sobre la situación económica general. En 2006 el crecimiento de dicha área puede llegar al 2,1% si se refuerza la expansión de la demanda interna.

1.2. En España tuvo lugar en 2005 un importante crecimiento del PIB (3,4%) y del empleo (3,3%), impulsados por el fuerte aumento de la demanda nacional (5,3%), donde el consumo familiar y la construcción mantuvieron el importante empuje de los últimos años. El elevado déficit exterior revela una situación de relativa dificultad para competir por parte de la economía española. En 2006 el PIB volverá a crecer por encima del 3%. El ritmo de crecimiento

de dicha economía dependerá bastante del comportamiento de los tipos de interés.

1.3. El Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 inició su implantación en 2005. 180.000 actuaciones protegidas (83.000 serán viviendas de nueva construcción) es el objetivo previsto en los cuatro ejercicios anuales incluidos. La financiación crediticia media anual es de 8.369 millones de euros. En 2005 se actualizaron las ayudas fiscales para las empresas que mantenga y promuevan viviendas para el alquiler.

1.4. Los indicadores de demanda de vivienda presentaron aumentos significativos en 2005, contrastando con lo anterior el nuevo descenso de la inversión extranjera en inmuebles por segundo año consecutivo. En cuanto a la oferta de nuevas viviendas, en enero-noviembre de 2005 el aumento de las viviendas iniciadas fue del 5,4% sobre 2004, situándose la previsión para las mismas en 2005 en unas 725.000. Las viviendas terminadas se aproximarán a las 550.000 en dicho año.

1.5. Los precios de las viviendas desaceleraron su crecimiento desde el 17,2% de 2004 hasta el 12,8% en el cuarto trimestre de 2005, según la estadística de precios del Ministerio de Vivienda. El aumento acumulado de los precios de la vivienda en los ocho años de expansión que van desde 1997 a 2005 fue del 159,6%, frente al 26,5% en los precios de consumo. Por autonomías, los aumentos acumulados extremos de los precios de la vivienda fueron de un máximo del 209,8% en Baleares y de un mínimo del 100,0% en Navarra.

1.6. El tipo medio de los préstamos a la vivienda fue del 3,28% TAE en 2005, ligeramente por debajo del correspondiente a 2004. En el último trimestre se reforzó el aumento del euribor a doce meses, lo que provocó que subiese hasta el 3,404% el tipo de los préstamos-vivienda en diciembre. Los plazos crecientes de los préstamos en cuestión son una respuesta a los altos precios de venta de las viviendas. El saldo vivo del crédito inmobiliario aceleró el crecimiento en 2005 hasta el 28,5%, casi punto y medio más que en 2004, volviendo a registrar el crédito a promotor el más alto ritmo de aumento interanual de entre los componentes de dicha financiación (41,7%).

1.7. Los menores tipos de interés medios de 2005 y el crecimiento moderado de los salarios (algo menos del 3%) reforzaron en 2005 la capacidad de compra de vivienda de los hogares, de forma que el precio accesible (al que se accede con un esfuerzo no superior a la tercera parte de los ingresos familiares) aumentó en un 4%. Sin embargo, los precios medios de mercado de las viviendas crecieron en un 13,9% en 2005, lo que ha llevado a que en 2005 creciese la diferencia entre el precio de mercado y el precio accesible.

1.8. La previsión para 2006 es de persistencia en la desaceleración del aumento de los precios de la vivienda y de estabilización en el alto número de viviendas iniciadas alcanzado en 2005. Los tipos de interés pueden subir en este año hasta aproximarse en 2006 al 3,80%, lo que supondrá aumentos de la cuota de los préstamos en un intervalo del 5,5%-6%. Tal circunstancia podría frenar la demanda de vivienda por razones de inversión, estabilizando el nivel de iniciaciones, en especial en los mercados más afectados por

el cambio de expectativas. Todo apunta a que la actividad constructora mantendrá un volumen elevado en este año y que la vivienda protegida puede pasar a registrar ritmos de construcción sustancialmente más elevados que en los ejercicios precedentes.

2. COYUNTURA ECONÓMICA GENERAL Y DE ESPAÑA

2005 fue un año positivo para la economía mundial. El ritmo de crecimiento global superó al 4% y destacó el papel impulsor de las economías de Estados Unidos y de algunos países emergentes, como China e India (FIG. 1). En el verano del pasado año el precio del crudo de petróleo (barril de crudo del Mar del Norte, expresado en dólares de Estados Unidos) experimentó un aumento destacado, un 42,3% sobre 2004 (41,5% entre diciembre de 2005 y el mismo mes del año anterior).

En coherencia con el mayor crecimiento global, los precios de las materias primas no energéticas registraron asimismo un aumento significativo del 28,1% en diciembre de 2005 sobre el año anterior. La tasa de inflación, medida por la evolución de los índices de precios de consumo, se aceleró después del verano en todos los países industriales, aunque en los últimos meses de 2005 los precios de consumo moderaron el crecimiento, lo que implica que no hubo una "segunda vuelta" de dichas subidas, ante el comportamiento responsable de los agentes económicos. En todo caso la inflación real superó a la prevista al comienzo del año y fueron los componentes energéticos los responsables de dicho comportamiento.

Los mayores precios del petróleo acentuaron el déficit de balanza de pagos de algunos países industriales, generándose situaciones a todas luces opuestas entre los saldos exteriores de algunas economías de gran peso en la escena mundial. Los casos de China y de Estados Unidos son los más extremos en cuanto al signo de los saldos de balanza de pagos. Por otra parte, el elevado déficit de algunos países desarrollados, como es el caso de Estados Unidos y España, se están financiando en gran parte con ahorro barato procedente de los amplios superávits de países emergentes, cuyos sistemas financieros no facilitan que los

FIG. 1. Principales agregados macroeconómicos. Tasas de crecimiento real OCDE, USA y Zona Euro

	2005	2006 ^(*)
1. PIB precios constantes		
Total OCDE	2,7	2,9
Estados Unidos	3,5	3,4
Zona Euro	1,4	2,1
2. Inflación. Deflactor PIB		
Total OCDE	2,1	1,9
Estados Unidos	2,7	2,5
Zona Euro	1,8	1,7
3. Desempleo (% Activos)		
Total OCDE	6,5	6,3
Estados Unidos	5,1	4,8
Zona Euro	8,7	8,4
4. Balanza P. C Corriente (% PIB)		
Total OCDE	-1,8	-2,0
Estados Unidos	-6,7	-6,0
Zona Euro	-0,2	-0,1
5. Tipos interés corto plazo		
Estados Unidos	3,5	4,8
Zona Euro	2,2	2,2
6. Comercio Mundial	7,3	9,1
7. PIB Mundial	4,3	4,3

(*) Previsión.

Fuente: OCDE, BCE y FMI.

correspondientes excedentes de balanza de pagos fluyan hacia el interior de sus respectivas economías.

A lo largo de 2005 la Reserva Federal de Estados Unidos mantuvo una actuación de constante elevación de los tipos de interés de intervención a corto plazo. Desde junio de 2004 hasta enero de 2006 el tipo de interés oficial de la autoridad monetaria estadounidense ha subido desde el 1% hasta el 4,5%. Las elevaciones de los tipos de intervención a corto plazo por parte de algunas autoridades monetarias nacionales no impidieron que los tipos de interés a largo plazo continuasen descendiendo en 2005, llegando a situarse en niveles equivalentes a los tipos de interés a corto vigentes en los mercados de capitales.

Frente al importante aumento del PIB de Estados Unidos en 2005 (3,5%), la economía de la eurozona volvió a registrar una decepcionante desaceleración de crecimiento del PIB en el pasado año (1,4%, frente al 1,8% de 2004) (FIGS. 1 bis y 2). En 2005 volvió a destacar la débil pulsación de la demanda interna en dicha área económica, derivada del bajo ritmo de crecimiento del

consumo privado (1,3%) y de la inversión en capital fijo (1,9%). La tasa de inflación se mantuvo controlada en la eurozona (2,2% fue el aumento del IPC en 2005, por debajo del 2,4% del año anterior). El empleo registró un aumento bastante mediocre (0,2%) en los tres primeros trimestres del año, situándose la tasa de desempleo en el 8,3% en noviembre de 2005. La balanza de pagos de la eurozona pasó a registrar un moderado déficit en 2005, que contrastó con los superávits de años anteriores, circunstancia en la que debe haber sido decisiva la elevación de los precios del petróleo.

Las previsiones para 2006 son de un crecimiento del PIB mundial equivalente al de 2005 (4,3%), pudiendo desacelerarse ligeramente la expansión de Estados Unidos. La economía de la eurozona puede crecer en un 2%, a la vista del mayor dinamismo de la demanda interna observado en dicha área a partir del tercer trimestre de 2005 y de las mejores previsiones que parecen apuntarse para la economía de Alemania. La política general de la UE debería ser más proclive al logro de una mayor expansión de la economía de la misma, aspirando, en general, a

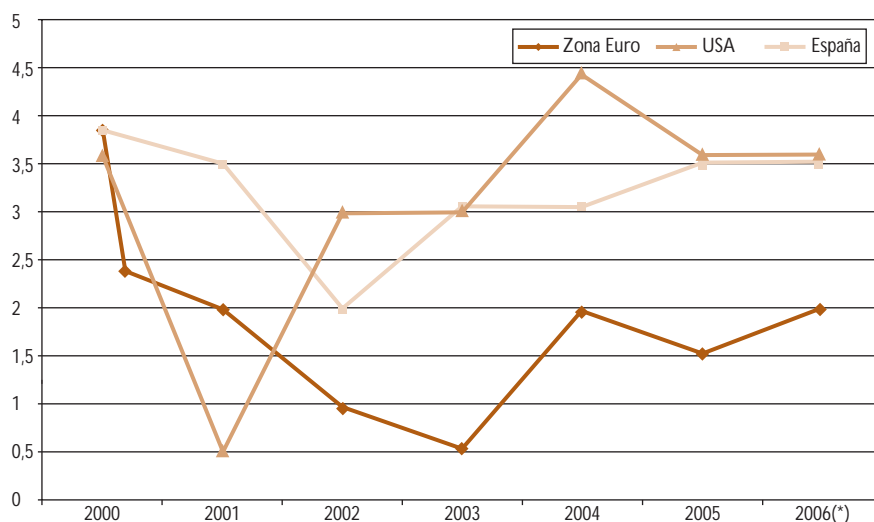


FIG. 1bis. PIB. Crecimiento real. USA, Eurozona y España

(*) Previsión.

Fuente: OCDE.

FIG. 2. Zona Euro. Previsiones del BCE, 2004-06. Tasa de crecimiento interanuales(*). Precios constantes. Porcentajes

Magnitudes	Previsiones		
	2004	2005	2006
Índice precios de consumo armonizado	2,1	2,2	1,9
PIB real	1,8	1,4	1,8
Consumo de los hogares	1,4	1,3	1,4
Consumo público	1,1	1,0	1,6
Formación de capital fijo	1,6	1,9	3,1
Exportaciones	6,1	4,0	5,9
Importaciones	6,1	3,7	6,0
<i>Supuestos</i>			
PIB extra Eurozona	5,5	4,9	4,8
Exportaciones extra Eurozona	8,7	7,2	7,1

(*) Las tasas de variación corresponden al punto medio de los intervalos previstos para 26005 y 2006.

Fuente: BCE, Boletín Mensual, diciembre 2005.

superar la consideración limitada de unión aduanera por la que parece evolucionar la misma en los últimos años.

En cuanto a la economía española, las estimaciones apuntan hacia un crecimiento del PIB del 3,4% en 2005 (FIGS. 3 y 4), que estuvo sobre todo impulsado por el potente aumento de la demanda interna (5,3%). Dentro de esta última destacó la fuerza del consumo privado (4,4%) y de la inversión en capital fijo (7,2%). Correspondió a la

construcción en 2005 el comportamiento más regular entre los componentes de la inversión en capital fijo, en línea con el prolongado papel impulsor de dicho componente de la demanda en los últimos años.

La tendencia de reestructuración de la actividad y del empleo de la economía española en favor del sector de la construcción persistió en 2005. El desarrollo inmobiliario fue especialmente destacado en toda la costa mediterránea y en amplias

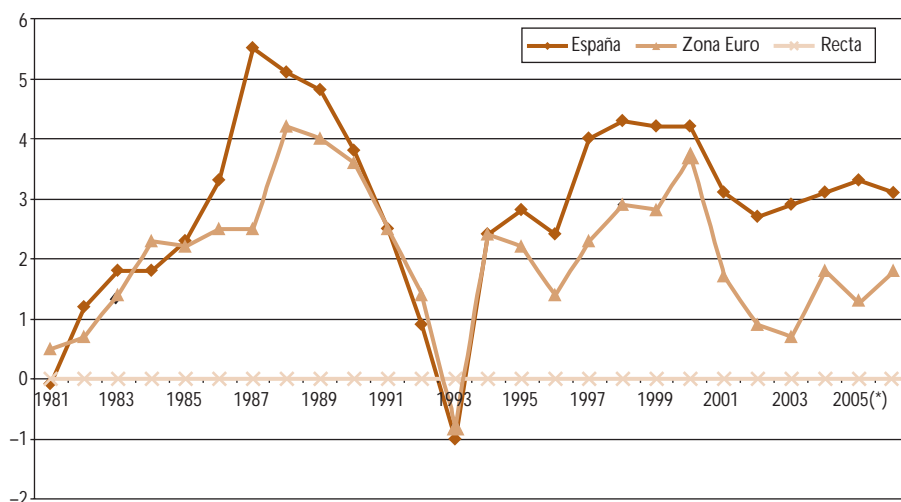


FIG. 3. PIB. Crecimiento real. España-Zona Euro. 1981-2004

(*) Previsión.

Fuente: INE.

FIG. 4. España. Principales macromagnitudes. 2004-2005. Tasas interanuales de crecimiento. Precios constantes

España	Previsión 2005	Previsiones 2006	
		OCDE	Panel Funca
1. PIB, precios mercado	3,4	3,2	3,2
2. Consumo Privado	4,4	3,3	3,9
3. Consumo Público	4,7	4,6	4,7
4. Formación Bruta de Capital fijo	7,2	5,7	6,0
4.1. Construcción	6,1	5,5	5,1
4.2. Resto FBCF	8,7	6,0	7,2
5. Demanda Interna	5,3	4,1	4,5
6. Exportaciones	0,7	5,1	2,7
7. Importaciones	7,3	9,1	6,9
8. Exportaciones netas (% PIB)	-2,0	-1,2	-1,3
9. Empleo.Ocupados (*)	3,3	2,7	2,8
Tasas de desempleo (% Activos)	9,2	8,5	8,4
10. Índice de precios de consumo (**)	3,3	3,4	3,1
11. Deflactor del PIB	4,5	4,3	—
12. Salario por persona ocupada	3,3	3,3	—
13. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB)	-8,4	-8,9	-7,7
Crecimiento resto del mundo			
14. PIB , Estados Unidos	3,5	3,4	—
15. PIB, zona euro	1,4	2,1	—

(*) Datos de la Contabilidad Nacional, relativos a puestos de trabajo.

(**) Aumentos medios anuales.

zonas del interior. El 33% del aumento del PIB y el 40% del incremento del empleo de la economía española en dicho año fueron explicados por el crecimiento de dicho sector, al que se le ha unido en los últimos años un potente subsector de “servicios inmobiliarios”.

El sector exterior detrajo casi dos puntos al ritmo de crecimiento de la economía, destacando sobre todo el débil crecimiento de las exportaciones (0,7% es la previsión), que no parecen estar aprovechando la mayor expansión de la economía mundial para abrirse paso en los mercados. El crecimiento de las importaciones (7,3%) refleja el intenso aumento de la demanda interna, acentuándose su incidencia deflacionista sobre el crecimiento de la economía al tener lugar dicha expansión de las compras al resto del mundo en un contexto de notable encarecimiento de los precios de la energía en 2005.

El aumento del empleo fue importante en España en 2005. De acuerdo con las estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral, el empleo aumentó en un 3,3% en los tres primeros trimestres de 2005 sobre el mismo período de 2004, lo que supuso una variación neta de algo más de 600.000 puestos de trabajo, de los que 210.000 se crearon en el sector de la construcción. El desempleo se ha situado por debajo del 9% de la población activa, terminando 2005 en un nivel del 8,7%.

El empleo en la construcción aumentó en un 9%, casi tres veces el ritmo correspondiente al conjunto de la economía. En el último trimestre de 2005 creció el desempleo, tanto si este se mide por medio de la Encuesta de Población Activa como si se emplea el indicador correspondiente al paro registrado (las definiciones del desempleo difieren entre ambos indicadores), que ha mantenido una tónica de aumento moderado desde el final del verano de 2005. El aumento del empleo de los inmigrantes en España en 2005 fue más acusado (19,5%) que el de la población española (3,3%), según la Encuesta de Población Activa del INE. El empleo de extranjeros, más de 2,1 millones, suponía el 11,3% del empleo total en el cuarto trimestre de 2005.

Los precios de consumo aumentaron en España en 2005 en un 3,7% entre diciembre de este año y el mismo mes de 2004 y en un

3,4% si la comparación se establece entre los niveles medios anuales del indicador en cuestión en 2005 y 2004. Los productos energéticos (9,9%) y los alimentos sin elaborar (5,2%) fueron los principales responsables de dicha evolución. El diferencial de inflación con la eurozona fue de 1,5 puntos porcentuales, por encima del 0,9 de 2004. El comportamiento de los salarios fue bastante moderado en los tres primeros trimestres de 2005, quedando el aumento interanual de los mismos significativamente por debajo del 3% en los tres primeros trimestres, de acuerdo con la evolución del coste salarial estimado por el INE. Esto implica que no puede imputarse al componente de los costes salariales la responsabilidad de la aceleración de la inflación en 2005.

España fue el Estado miembro de la Unión Monetaria que presentó un mayor aumento de los precios de consumo en 2005. En el ámbito de la UE-25 (2,1% fue el aumento medio del IPC) solo Letonia (7,1%) registró una inflación más elevada que España en 2005. El comportamiento del deflactor del PIB de la economía española en 2005, con un aumento previsto del 4,5%, muy por encima del correspondiente a dicho indicador en la eurozona (1,8%), refleja mejor que el IPC la intensidad que el proceso inflacionista todavía presenta en España.

Junto a la mayor inflación, en 2005 se acentuó en España el desequilibrio correspondiente al déficit de balanza de pagos (FIG. 5). En los diez primeros meses de 2005 el déficit corriente de balanza de pagos creció en un 62% sobre el correspondiente al mismo período de 2004, lo que implica que dicho déficit ha debido aproximarse al 8% del PIB en 2005.

El importante crecimiento del déficit comercial (34%), la reducción del superávit de la balanza de servicios (-4,7%), el descenso del saldo neto de la balanza de turismo en un -4,2% y el paso desde una posición de superávit a otra de déficit en la balanza de transferencias explican el importante deterioro de la balanza corriente en 2005. El diferencial de inflación de España con la eurozona en 2005 en 1,5 puntos, el importante déficit exterior y el escaso aumento de la productividad en dicho año (FIG. 6) obligan a prestar atención a la competitividad de la economía española.

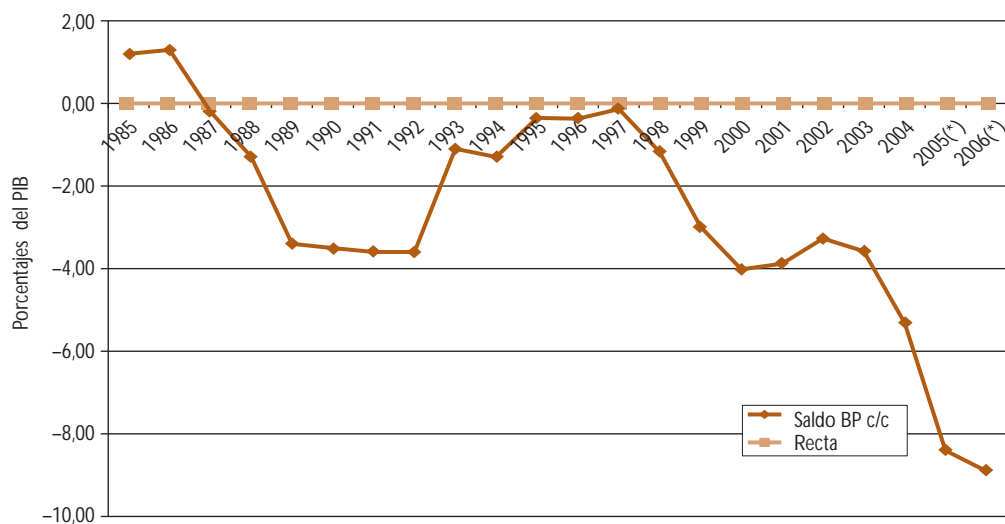


FIG. 5. Balanza de pagos. Deficits corrientes anuales. Porcentajes del PIB

(*) Previsión.

Fuente: Banco de España.

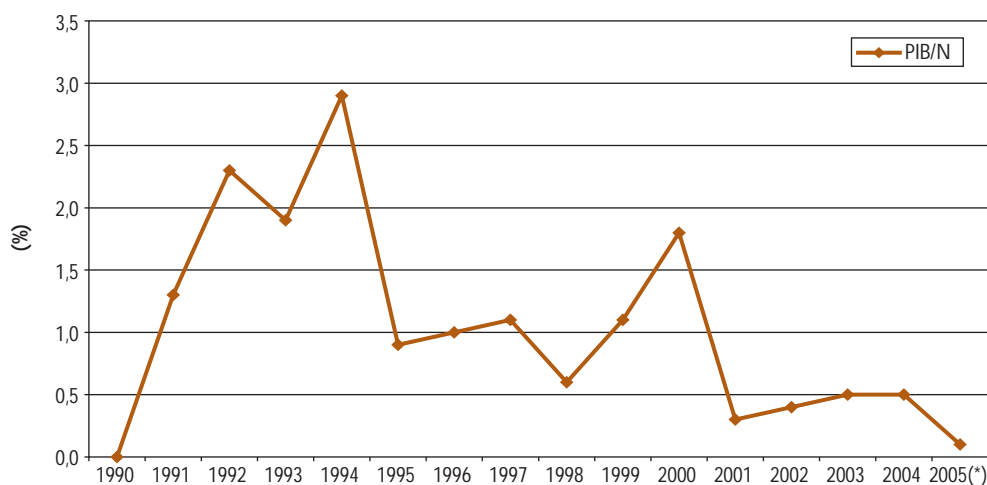


FIG. 6. Productividad del empleo. Variaciones anuales. España

(*) Estimación.

Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral.

El euro ha convertido en innecesarios los ajustes traumáticos del pasado para buscar el equilibrio de balanza de pagos, lo que no reduce la necesidad de una política de oferta en el ámbito nacional, coordinada con las autonomías, a la vista del alcance de los desequilibrios antes citados y de los problemas medioambientales que provoca un crecimiento tan dependiente de la

construcción residencial. Dicha política de oferta deberá introducir al urbanismo entre sus instrumentos, puesto que las decisiones de los ayuntamientos y autonomías sobre el destino del suelo inciden de forma destacada sobre la composición de la oferta productiva y no parecen favorecer el crecimiento sostenido, puesto que en tales decisiones el peso de los objetivos de corto plazo (construir

cuantas más viviendas mejor) parece ser dominante.

La previsión para 2006 es de un crecimiento del PIB de la economía española del 3,2%, resultante de una desaceleración moderada de la demanda interna (4,5%, inferior al 5,3% de 2005), previéndose asimismo un papel menos reductor del crecimiento por parte del sector exterior (FIG. 4). De forma paralela al crecimiento, el empleo podría moderar el ritmo de variación en 2006, que se situaría en el entorno del 2,75%, manteniéndose estabilizado el desempleo alrededor del 8,5%. Persistirá en 2006 un elevado déficit de balanza corriente, mientras que la inflación se moderaría ligeramente, en especial al final del año, siempre que no tengan lugar nuevas elevaciones de los ya altos precios del crudo de petróleo.

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN 2005

La aprobación y puesta en marcha del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 y los cambios fiscales favorables a la oferta de viviendas de alquiler fueron las piezas más destacadas de la política de vivienda en 2005. Las normas más relevantes a través de las que se ha desarrollado en 2005 la política de vivienda en 2005 se resumen a continuación.

- i) Resolución de la DG de Arquitectura y Vivienda del Ministerio de Vivienda (BOE de 23.4.2005) relativa al Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) que prorrogó la vigencia del Programa 2004 del Plan 2002-2005 hasta el día anterior al de la publicación en el BOE del Real Decreto por el que se aprobase el nuevo Plan de Vivienda (12 de julio de 2005).
- ii) Real Decreto 801/2005 relativo al Plan Estatal 2005-2008 (BOE, 13.7.2005). Dicho Plan se acompañó de una dotación presupuestaria de 6.822 millones de euros. Las condiciones de financiación y las ayudas del Plan 2002-2005 se extendieron a las actuaciones protegidas desarrolladas entre el 12 de julio y octubre de 2005, cuando se publicó el tipo de interés inicial de los créditos convenidos del nuevo Plan de Vivienda.
- iii) Orden/VIV/3106/2005, de 5 de octubre, sobre financiación de actuaciones

protegidas del Plan 2005-2008 (BOE de 7.X.2005). Dicha Orden fijó en 33.473,8 millones de euros el volumen máximo de todos los créditos convenidos a conceder por las entidades de crédito colaboradoras para cubrir las actuaciones protegidas del Plan. Se asignó al Programa 2005 del nuevo Plan un volumen de créditos de 5.500 millones de euros.

- iv) Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Vivienda (BOE de 28.X.2005) sobre el ACM de 13.X.2005 que fijó en el 2,95% TAE (2,91% nominal) el tipo inicial aplicable a los "prestamos convenidos a conceder" en el marco del Plan Estatal 2005-2008. Los tipos aplicados en el Plan 2002-2005 oscilaron entre el 4,45% de 2002 y el 3,07% de 2005.
- v) Orden/VIV/3551/2005, de 13 de octubre (BOE de 16.11.2005), por el que, a efectos de cumplimiento de la Disposición Adicional 6.ª del RD 801/2005 sobre creación de un Registro de Viviendas Protegidas acogidas a dicho Plan, el Ministerio de Vivienda podrá integrar en dicho registro los datos suministrados por las entidades de crédito colaboradoras sobre prestatarios, beneficiarios de la AEDE, préstamos convenidos y ayudas económicas estatales directas.
- vi) Ley 23/2005 de 18 de noviembre de reformas en materia tributaria para el impulso a la productividad (BOE de 19.11.2005). Dicha ley ha creado un nuevo tipo de instituciones de inversión colectiva de carácter inmobiliario (Sociedades de Inversión Inmobiliaria y Fondos de Inversión Inmobiliaria), que podrán promover viviendas para arrendamiento y tributarán sólo el 1% en el impuesto de sociedades. Se modifica el régimen especial de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas, manteniendo la bonificación del 85% en el impuesto de sociedades.
- vii) Los Presupuestos Generales del Estado para 2006 han reforzado la dotación presupuestaria del Ministerio de Vivienda, situándola en 1.045,3 millones de euros un 20% más que en 2005. Junto a la partida de gasto citada, el importe

total previsto de las desgravaciones por acceso a la vivienda en propiedad, dentro del IRPF, unidas a las correspondientes a la aplicación de un tipo reducido del 7% en el IVA que grava la venta de viviendas de nueva construcción, asciende a 6.878 millones de euros, un 14,2% sobre la previsión de 2005.

En 2006 está prevista la aprobación del proyecto de reforma de la ley estatal del suelo para su posterior debate y definitiva aprobación parlamentaria desarrollando las competencias estatales en materia de urbanismo. Se pretende favorecer la aportación de terrenos para la construcción de viviendas protegidas en los planes locales de ordenación urbana y reducir las expectativas inflacionistas que genera el sistema vigente de valoración del suelo.

La documentación de los Presupuestos Generales del Estado incluyó los objetivos del Programa 2006 del Plan de Vivienda 2005-2008 (FIG. 7), que ascienden a 180.000 actuaciones de política de vivienda. Dentro de dicho total se incluyen, como componentes más destacados, 83.000 viviendas de nueva construcción, 39.500 actuaciones de rehabilitación y 38.400 actuaciones de financiación de suelo.

Los objetivos específicos del Plan 2005-2008 para los dos primeros ejercicios anuales de implantación superan los objetivos del Plan 2002-2005 en las actuaciones relativas a promoción de nuevas viviendas para el alquiler, financiación de la generación de suelo y adquisición de viviendas existentes.

El hecho de que el euribor a doce meses haya sufrido alzas significativas entre octubre de 2005 y enero de 2006 anticipa unos tipos de interés de mercado más elevados en 2006, lo que puede reforzar el atractivo de los créditos convenidos para financiación de viviendas protegidas, cuyo tipo se ha fijado en el 2,95% para el ejercicio de 2006.

Las viviendas protegidas iniciadas crecieron en un 5% en los tres primeros trimestres de 2005, aproximándose a las 75.000 en este año, nivel que, aunque todavía insuficiente, resulta el más elevado en bastante tiempo (FIG. 8). Los altos precios de mercado de las viviendas y su elevado nivel respecto de los ingresos familiares y salariales de los jóvenes hogares subrayan la trascendencia que reviste el cumplimiento de los objetivos cuantitativos del Plan 2005-2008. A partir de la aprobación de dicho Plan es necesario garantizar un nivel elevado de consecución de los objetivos generales de política de vivienda establecidos en el mismo.

FIG. 7. Plan 2005-2008. Objetivos. Programas 2005-2006

Actuaciones autorizadas	Media anual	Distribución (%)	2005	2006	2005-06 (%)
1. VV. protegidas de nueva construcción	82.863	46,0	78.450	83.000	44,8
1.1. VV. Protegidas de nueva construcción para la venta	56.600	31,4	63.000	58.400	—
1.2. VV. Protegidas de nueva construcción para el alquiler	26.263	14,6	15.450	24.600	—
2. Otras adquisiciones para el alquiler	14.887	8,3	5.550	9.100	4,1
2.1. Adquisición de VV. para alquiler	1.631	—	25	500	—
2.2. Cofinanciación VPO para alquiler	81	—	25	100	—
2.3. Cesión de alquiler de VV. libres	2.750	—	500	2.500	—
2.4. Ayudas a inquilinos	10.425	—	5.000	6.000	—
3. Adquisición VV. existentes	12.875	—	5.000	10.000	4,2
4. Rehabilitación	39.875	7,1	49.000	39.500	24,6
5. Suelo	29.500	22,2	42.000	38.400	22,3
Total actuaciones	180.000	100,0	180.000	180.000	100,0
Créditos convenidos (millones de euros)	8.368	—	5.500	—	—

Nota: La Orden VIV/3106/2005, de 5 de octubre (BOE de 7.10.2005) fijó la cuantía total de los créditos del Plan 2005-08 y la del Programa 2005 (5.500 millones de euros).

Fuente: Ministerio de Vivienda.

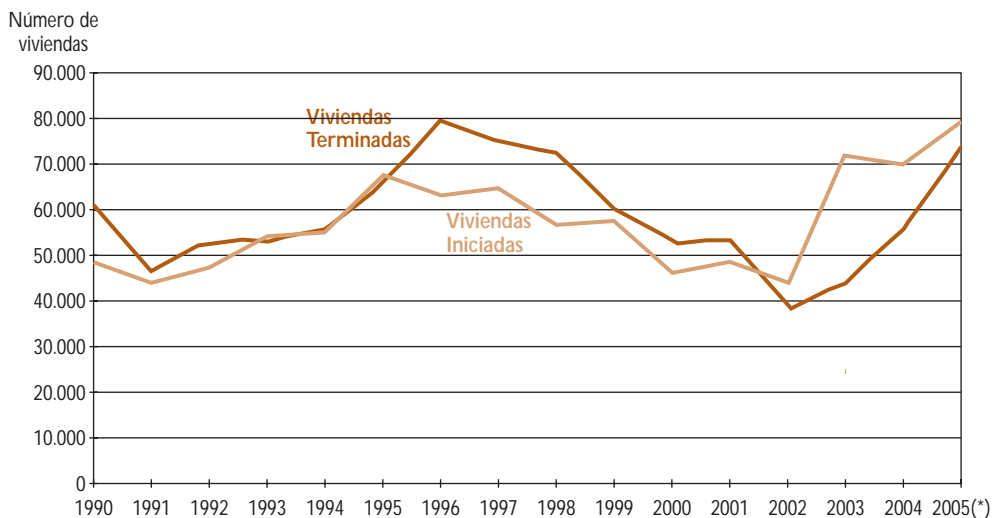


FIG. 8. Política de vivienda. Viviendas protegidas iniciadas y terminadas. Totales anuales, 1990-2005

Nota: previsión para el año 2005, con datos hasta septiembre.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

Entre noviembre de 2005 y enero de 2006 se han firmado los acuerdos entre el Ministerio de Vivienda y las autonomías para la ejecución del Plan 2005-2008 (FIG. 9). Por medio de dichos convenios se asignan a las acogidas al Plan (País Vasco y Navarra no participan en el Plan de Vivienda estatal) las actuaciones protegidas previstas en el Plan, con lo que los convenios resumen las intenciones del gobierno del Estado y de cada autonomía. Las cuantías totales a distribuir para todo el período de vigencia del Plan son las relativas a las actuaciones protegidas (720.000), volumen de créditos a conceder (33.473 millones de euros) y al gasto público que, en forma de subsidios y subvenciones, contribuye a que los hogares con menos recursos puedan acceder a una vivienda en régimen de propiedad o de alquiler (6.822 millones de euros).

Las cuantías asignadas a las autonomías mediante los convenios vienen a cubrir entre el 75% y el 80% de las actuaciones (actuaciones territorializadas). Si se analiza la composición del gasto público asignada para cumplimiento de los objetivos del Plan destacan las cuantías correspondientes a Andalucía (19,6%), Cataluña (16,5%), Madrid (13,9%) y Comunidad Valenciana (9,4%).

4. EL MERCADO DE LA VIVIENDA. DEMANDA, OFERTA Y PRECIOS

En cuanto a la evolución de la demanda de vivienda en 2005, el fuerte aumento de los hogares en dicho año (3,6%, más de 500.000), favorecido por el importante incremento del empleo (3,3%), fue un revulsivo alcista de las compras de viviendas. Junto a lo anterior, la persistencia de un aumento todavía significativo de los precios de la vivienda en 2005 contribuyó a mantener elevada la demanda de vivienda por motivos de inversión en dicho año (FIG. 10).

En los tres primeros trimestres de 2005 las ventas de viviendas crecieron en un 6,3% sobre el mismo período de 2004, destacando sobre todo el comportamiento más dinámico de las ventas de viviendas de nueva construcción (14,3%) respecto de las de segunda mano (FIGS. 11 y 12). El mayor crecimiento sobre 2004 correspondió a las viviendas libres de nueva construcción (14,7%), mientras que descendió el total de ventas de viviendas protegidas (-1%). Los mayores aumentos de las ventas fueron los de Castilla-La Mancha (19,9%) y los menores los de Extremadura (-6,2%).

FIG. 9. Plan 2005-2008. Objetivos por CC. AA. Actuaciones protegidas, créditos a conceder y dotación presupuestaria. Totales a desarrollar en cuatro ejercicios anuales

Comunidades Autónomas	Convenio fecha firma	Número actuaciones	Créditos(*) (mill. euros)	Dotación(**) (mill. euros)
Andalucía	11-01-06	78.360	4.920	1.022,0
Aragón	30-11-05	22.000	1.408	210,0
Asturias	03-11-05	26.698	978	193,0
Baleares	20-12-05	12.865	445,7	115,5
Canarias	10-01-06	25.713	1.229	257,0
Cantabria	30-11-05	11.754	478	87,0
Castilla-La Mancha	29-12-05	24.823	1.159	213,2
Castilla y León	31-01-06	37.443	1.322	268,3
Cataluña	28-12-05	71.631	3.359	857,4
C. Valenciana	26-12-05	56.556	2.662	489,0
Extremadura	16-12-05	20.649	945	177,0
Galicia	17-01-06	32.396	1.230	304,0
Madrid	27-12-05	94.133	3.121	724,5
Murcia	23-01-06	18.006	963,2	190,9
La Rioja	24-01-06	9.571	493	86,0
Ceuta	09-01-06	815	—	6,5
Melilla	09-01-06	724	—	6,0
España		720.000	33.473,0	6.822,0

(*) Máximo de créditos a conceder por las entidades de crédito colaboradoras.

(**) Límite de recursos estatales asignados.

Nota: Navarra y País Vasco no participan en los Planes Estatales de Vivienda.

Fuente: Ministerios de Vivienda, BOE.

FIG. 10. Mercado de viviendas. Principales indicadores. Tasas de variación interanual (%)

	2004/2003	2005/2004	Último dato
Demanda			
1. Hipotecas Urbanas Registradas			
1.1. Número total	17,6	10,4	Oct. 05
1.2. Viviendas	11,3	10,6	
1.3. Solares	40,5	13,2	
1.4. Otras urbanas	43,8	9,6	
2. Hogares (IV/IV)	2,8	3,6	
3. Empleo. Puestos de trabajo CNT	2,7	3,3	2005.III
4. Inversión extranjera en inmuebles. Precios corrientes	-6,6	-15,6	Oct. 06
5. Ventas de vivienda. Estimaciones			
5.1. Tasaciones de viviendas			
Atasa más Sociedad de tasación		-0,8	
Banco de España. Total	11,9	3,0	2005.I
En bloques (pisos)		2,3	
Unifamiliares		5,4	
5.2. Notarios. Transacciones inmobiliarias			
Total viviendas		6,3	2005.III
Viviendas nuevas		14,3	
Viviendas usadas		2,0	

FIG. 10. Mercado de viviendas. Principales indicadores. Tasas de variación interanual (%). (Continuación)

	2004/2003	2005/2004	Último dato
Oferta			
6. Proyectos CC Arquitectos(*)			
6.1. Total viviendas	11,8	10,9	Jun. 05
6.2. VPO	-4,8	21,8	
6.3. VV. Libres	13,5	10,0	
7. Visados obra nueva CC. Aparejadores			
7.1. Obra Nueva	8,0	5,4	
7.2. Certificados fin de obra. Viviendas	8,1	5,8	
8. Licencias municipales de obras			
8.1. Viviendas a construir	15,1	15,8	Jul. 05
8.2. Superficie a construir (vvdas)	13,1	12,2	
9. Viviendas Iniciadas. Total	11,1	4,3	Jun. 05
9.1. VV. Libres.	12,9	-2,7	
9.2. VV. protegidas	-2,7	5,1	
10. Viviendas terminadas	11,5	11,3	
11. Consumo aparente de cemento	3,6	5,0	Oct. 05
Encuesta construcción			
12. Valor trabajos realizados (deflactado)			
12.1. Total construcción	2,1	2,1	2005.III
12.2. Edificación	2,5	2,8	
12.3. No Edificación	0,7	-0,3	
13. Contratación, deflactada. Construcción	7,9	11,6	
14. Empleo construcción			
14.1. Puestos de trabajo. Construcción	6,1	9,1	2005.III
14.2. Afiliados a la S. Social. Construcción	5,0	8,2	Oct. 05
Precios viviendas			
15. Precios VV. libres (IV/IV). M.º Vivienda			
Total viviendas	17,2	12,8	
Hasta 2 años		10,4	
Más de 2 años		14,3	
16. Precios VV. protegidas. M.º Vivienda		5,7	
17. Alquileres. IPC. (D/D)	4,1	4,1	2005.III
18. Precios vivienda. Registradores (IV/IV)	16,2	16,2	
19. Índice del coste de la construcción	5,1	5,2	Sep. 06
16.1. Costes laborales	3,5	1,5	
16.2. Consumos intermedios	5,7	7,3	

Nota: D/D y IV/IV indican que la variación es la registrada sobre el mismo período del año anterior.

FIG. 11. Notarios. Transacciones Inmobiliarias

	2004 Totales	2005/2004 (%) (*)
Total viviendas	848.390	6,3
Viviendas nuevas	295.242	14,3
Nuevas libres	267.540	14,7
Nuevas VPO	27.702	10,5
Viviendas de segunda mano	553.148	2,0
Usadas libres	534.155	2,7
Usadas VPO	18.993	-16,9
Viviendas libres	801.695	6,7
Viviendas protegidas	46.695	-1,0
Valor medio de la vivienda (euros)	133.321	13,5

(*) Tres primeros trimestres.

FIG. 12. Notarios. Transmisiones inmobiliarias, 2004-2005. Miles de transmisiones

Comunidades Autónomas	Totales 2004	Composición Transm./ (%)	1.000 HH	Variación(*) 2005/2004(%)
Andalucía	147,6	17,4	18,9	1,6
Aragón	22,9	2,7	18,1	14,8
Asturias	18,4	2,2	17,1	0,9
Baleares	18,3	2,2	18,7	16,3
Canarias	41,1	4,8	20,9	0,3
Cantabria	13,3	1,6	23,7	19,4
Castilla-La Mancha	33,5	3,9	17,7	19,9
Castilla y León	40,8	4,8	16,3	8,3
Cataluña	136,4	16,1	19,5	22,1
Comunidad Valenciana	149,8	17,7	32,1	0,7
Extremadura	15,2	1,8	14,1	-4,7
Galicia	31,2	3,7	11,3	16,9
Comunidad de Madrid	110,9	13,1	18,7	-2,5
Murcia	33,7	4,0	25,3	8,4
Navarra	5,6	0,7	9,4	-0,2
País Vasco	17,9	2,1	8,4	13,2
Rioja (La)	8,9	1,0	29,6	-2,8
Ceuta-Melilla	3,1	0,4	22,1	89,2
España total	848,4	100,0	19,3	6,3
Nuevas	295,2	34,8		14,3
Usadas	553,1	65,2		2,0

(*) Enero-septiembre de 2005 sobre el mismo período de 200.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

Otros indicadores de demanda
presentaron crecimientos destacados en

2005, como fue el caso de las hipotecas de
viviendas, que se incrementaron en un 10,6%

en los diez primeros meses de 2005, mientras que las de solares lo hicieron en un 12,3%. Las tasaciones, estimadas por el Banco de España, mantuvieron un perfil expansivo en la primera parte de 2005 (FIG. 13), pudiendo elevarse en dicho año el total de viviendas tasadas a 1.325.000, destacando el carácter generalizado de los aumentos de las tasaciones de todo tipo de inmuebles en el

primer trimestre de 2005 sobre el mismo período de 2004.

El indicador que presentó un comportamiento más deprimido fue el de las inversiones extranjeras en inmuebles, cuyo valor retrocedió en un -15,6% en los diez primeros meses de 2005 sobre 2004 (FIG. 14), descenso interanual que tuvo lugar por segundo año consecutivo.

FIG. 13. Tasaciones de bienes inmuebles Variaciones interanuales

	Cifras absolutas (miles) 2004	Porcentajes de variación anual	
		2004/03	2005/04(*)
1. Bienes Inmuebles	1.610,8	16,0	5,9
2. Terrenos	65,2	27,8	11,0
2.1. Suelo urbano	42,5	33,1	22,0
2.2. Fincas rústicas	20,1	2,6	0,0
3. Edificios completos	76,7	-1,3	15,6
3.1. Residenciales	41,4	8,4	17,0
3.2. Terciarios	4,6	0,0	16,7
3.3. Industriales	24,4	-14,7	4,8
4. Elementos de edificios	1.458,4	16,3	5,0
4.1. Viviendas	1.282,3	11,9	3,0
4.1.1. Pisos	933,4		2,3
4.1.2. Unifamiliares	348,9		5,4
4.2. Oficinas	8,5	16,4	9,0
4.3. Locales comerciales	75,5	10,4	37,9
5. Edificaciones ligadas a una actividad económica	5,3	-1,9	-7,7

(*) Primer trimestre.

Fuente: Banco de España.

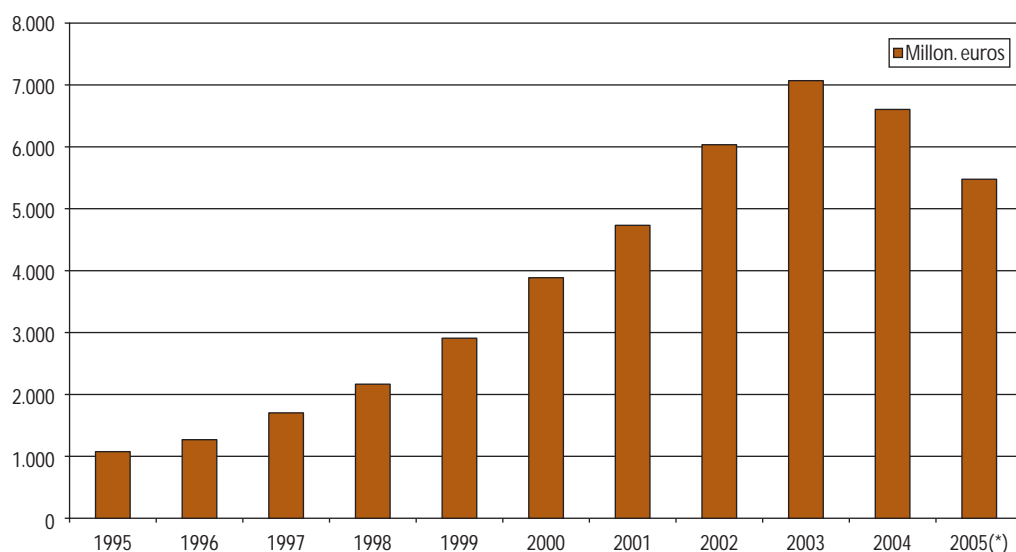


FIG. 14. Inversión extranjera en inmuebles. Precios constantes. Millones de euros

(*) Estimación.

Fuente: Banco de España.

En cuanto a la oferta de viviendas en 2005, predominó el signo positivo de la variación interanual de los indicadores. El PIB de la construcción volvió a crecer casi tres puntos por encima del PIB total en 2005 (FIG. 15). Las viviendas iniciadas, según los visados de obra nueva de los aparejadores, crecieron en un 5,5% sobre 2004 en enero-noviembre de 2005 (FIG. 16), destacando no sólo el importante aumento de los proyectos correspondientes a sociedades mercantiles,

sino también la recuperación observada en los proyectos de las administraciones públicas en el período citado (19%), lo que puede implicar una mayor implicación directa de las administraciones públicas en la construcción de viviendas de precio asequible (FIG. 17).

Dentro de las viviendas iniciadas, estimadas por el Ministerio de Vivienda, destacó en enero-septiembre de 2005 el impulso de las iniciaciones correspondientes

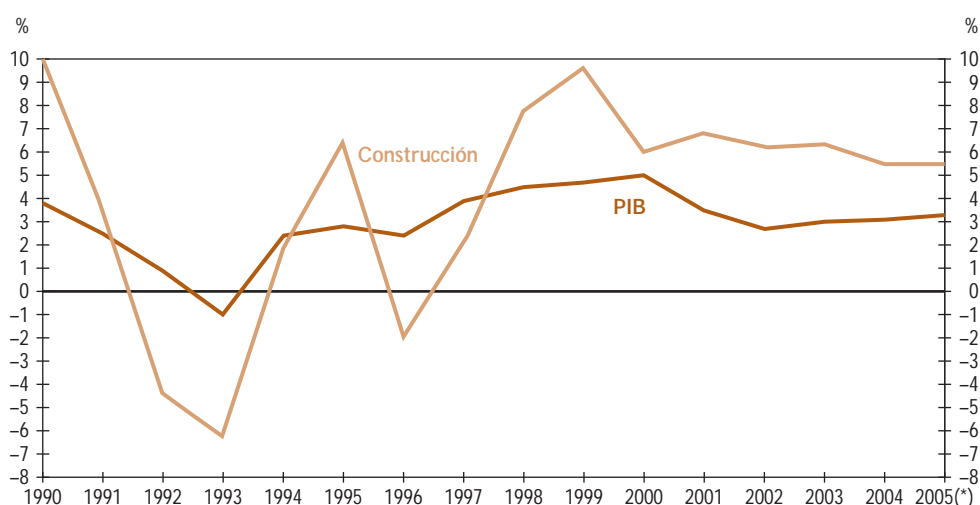


FIG. 15. Economía española. PIB y construcción. % crecimientos interanuales, a precios constantes

(*) Estimado con datos del 3.º trimestre.

Fuente: INE.

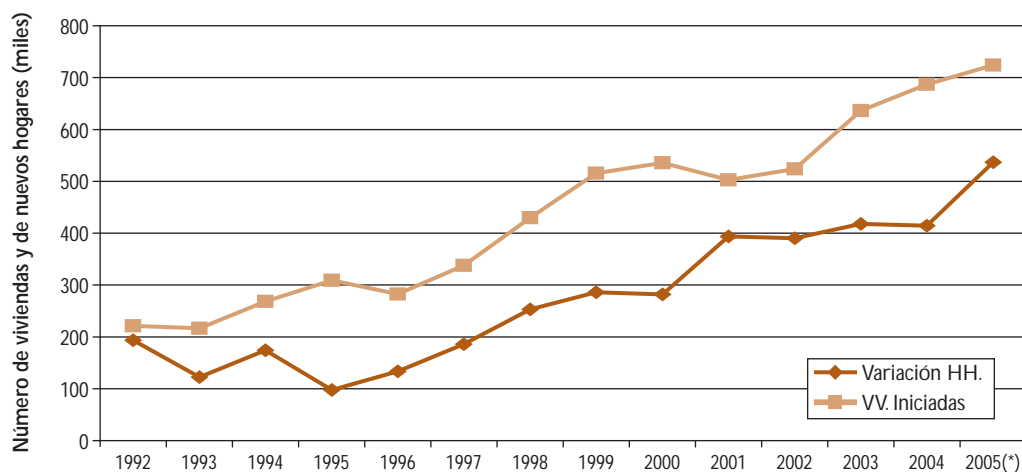


FIG. 16. Viviendas iniciadas y variación de hogares. Totales anuales

(*) Previsión. Hogares según nueva EPA, V.V. II estimadas con datos hasta noviembre. INE y CC de Arquitectos Técnicos.

Fuente: MVIV.

FIG. 17. Proyectos de viviendas visados por los Colegios de Aparejadores

	2004		2005/2004(*) (%)
	Viviendas	(%)	
1. Total proyectos	739.658	100,0	5,5
1.1. Personas físicas y CC. de propietarios	121.961	16,5	-0,2
1.2. Sociedades mercantiles	582.703	78,8	6,8
1.3. Cooperativas	17.064	2,3	-8,8
1.4. Otros PP. privados	9.985	1,3	4,6
1.5. AA. públicas	7.945	1,1	19,0

(*) Enero-noviembre.

Fuente: Ministerio de Fomento.

a las viviendas protegidas (5,1%). Las viviendas terminadas (FIG. 18) crecieron en un 0,7% en el período citado sobre 2004, con lo que la cifra absoluta de dicha magnitud se habrá aproximado a las 570.000 en 2005 (unas 525.000, según las certificaciones de fin de obra de los Colegios de Aparejadores).

En cuanto a los precios de las viviendas, en 2005 destacó la desaceleración del aumento de los correspondientes a las viviendas libres, que crecieron en un 12,8%, frente al 17, 2% de 2004. El aumento medio anual fue del 13,9% (17,4% en 2004) (FIG. 19). El crecimiento de los precios de las viviendas

fue 3,5 veces superior en 2005 al de los precios de consumo y cinco veces superior al de los salarios. La desaceleración de los aumentos de los precios de las viviendas ha sido un hecho en 2005, pero los crecimientos registrados han sido todavía muy importantes, sobre todo si se tiene en cuenta que 2005 fue el octavo año de un período prolongado de subidas generales en los precios inmobiliarios. En dicho período 1997-2005 el aumento acumulado de los precios fue del 159,6% y las excepcionales condiciones de financiación han sido el autentico motor de dichas elevaciones,

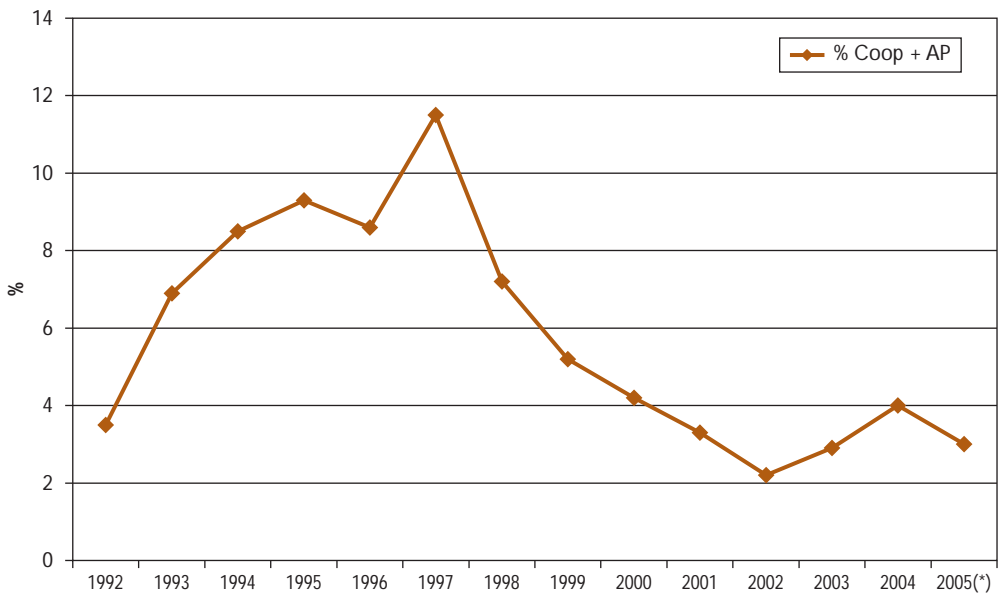


FIG. 18. Viviendas promovidas por cooperativas y empresas públicas. Proporción sobre el total, 1992-2005

Fuente: Ministerio de Fomento, Colegios de Aparejadores.

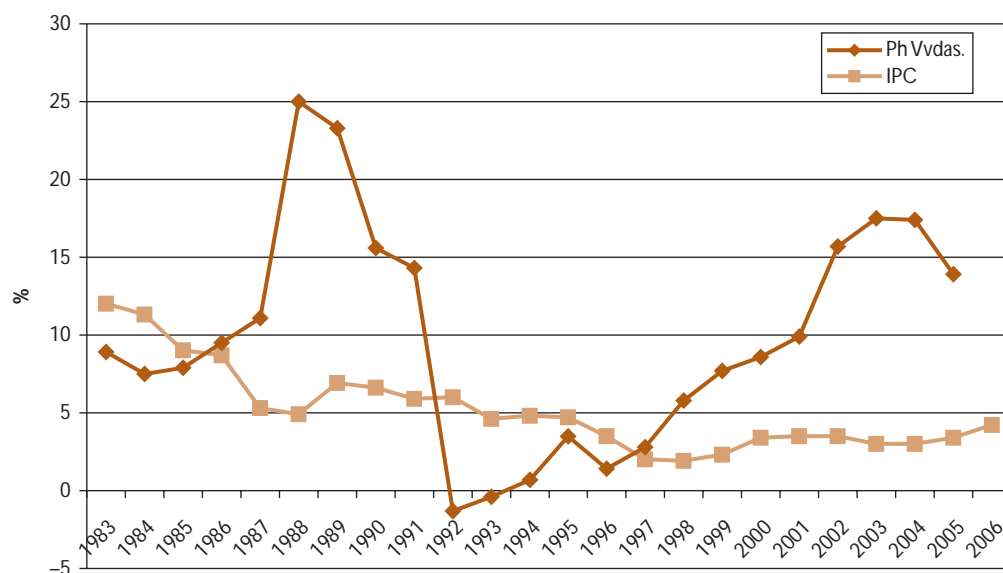


FIG. 19. Precios de las viviendas e índice de precios de consumo.
Variaciones medias anuales, 1983-2005

Fuente: Ministerio de Vivienda e INE.

FIG. 20. Precios de tasación de las viviendas libres(*) España. CC. Autónomas euros/m²

Comunidades Autónomas	Precios euros/m ²	Aumentos 2005/2004(**)	Aumentos 2005/1997(***)
Comunidad de Madrid	2.784,8	10,6	161,4
País Vasco	2.585,7	8,9	167,8
Cataluña	2.092,1	8,8	160,6
Baleares	2.003,6	10,5	209,8
ESPAÑA	1.824,3	12,8	159,6
Cantabria	1.729,8	6,6	129,2
Aragón	1.661,7	13,0	180,1
Canarias	1.599,1	9,7	133,9
Navarra	1.596,3	11,4	100,0
Andalucía	1.529,6	12,3	190,2
Asturias	1505,5	10,1	123,9
Comunidad Valenciana	1.490,2	16,5	185,3
La Rioja	1.457,5	13,3	138,0
Murcia	1.392,0	11,6	203,8
Castilla y León	1.321,0	7,5	102,4
Castilla-La Mancha	1.278,9	7,5	138,5
Galicia	1.282,2	15,1	103,8
Extremadura	898,8	12,1	121,0

(*) Nuevas y de segunda mano.

(**) Trimestre 3.º de 2005 sobre el mismo período de 2004.

(***) Trimestre 3.º de 2005 sobre el mismo período de 1997.

El ritmo medio anual de aumento en este período fue del 12,7%.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

unidas a unas expectativas alcistas profundamente arraigadas.

La Comunidad Valenciana experimentó en 2005 el mayor aumento de los precios de las comunidades autónomas (16,5%), mientras que el aumento menor fue el de Cantabria (6,6%) (FIG. 20). El amplio desarrollo de la figura del “agente urbanizador” en Valencia no parece haya contribuido a frenar el aumento de los precios de las viviendas en dicha autonomía, a pesar del intenso aumento del suelo urbanizable que ha tenido lugar en la misma. Los aumentos del suelo calificado como urbanizable no ejercen la misma influencia que los aumentos de oferta generan en la producción de bienes, puesto que se trata de un activo en el que los precios dependen sobre todo de las expectativas de precios de venta de las viviendas que sobre el mismo se pueden edificar.

Los precios de mercado más elevados en el 4.º trimestre de 2005 fueron los de Madrid-autonomía, que superaron a los de la media de España en un 53%, mientras que los más reducidos volvieron a corresponder a

Extremadura, un 50,7% por debajo de dicha media. Los precios más altos corresponden a las zonas urbanas más pobladas, como lo confirma el hecho de que los precios de venta de las viviendas de nueva construcción en la ciudad de Madrid ascendieron a 4.014 euros, un 44% por encima de los precios de venta medios de dicha autonomía.

Los precios de venta de las viviendas protegidas (VPO) crecieron en un 5,5% en 2005 (FIG. 21), equivaliendo el precio de venta medio de las mismas, 945 euros/m² en el cuarto trimestre de 2005, al 51,8% del precio de mercado en dicho período de tiempo. Los precios de venta de las VPO más próximos al mercado fueron los de Extremadura (85,7%), mientras que los más alejados fueron los de la Comunidad de Madrid (36,1%).

Entre otros indicadores de precios de venta de las viviendas, destacaron los obtenidos por los Registradores de la Propiedad a partir de los precios de venta declarados en las transmisiones de viviendas registradas, que en el tercer trimestre de 2005 habían aumentado en un 16,2% sobre el mismo

FIG. 21 Viviendas de protección oficial Precios de tasación. 4.º trimestre de 2005

Comunidades Autónomas	Euros/m ²	Aumento (%) 2005/2004(*)	Relación VPO/VV. Libres (%) (**)
Andalucía	874,9	5,0	57,2
Aragón	895,5	8,7	53,9
Asturias	960,9	6,5	63,8
Baleares	1.011,9	8,0	50,0
Canarias	899,4	10,0	55,2
Cantabria	1.037,4	-4,8	60,0
Castilla-La Mancha	857,2	1,8	67,0
Castilla y León	929,2	10,4	70,3
Cataluña	1.127,9	3,3	53,9
Comunidad Valenciana	925,1	9,4	62,1
Extremadura	770,2	0,5	85,7
Galicia	884,9	8,0	69,0
Comunidad de Madrid	1.006,2	8,8	36,1
Murcia	909,9	4,4	65,4
Navarra	1.074,4	6,8	67,3
País Vasco	1.161,7	11,3	44,9
La Rioja	941,0	8,0	64,6
Ceuta-Melilla	868,4	0,3	65,3
España	945,0	5,5	51,8

Fuente: Ministerio de Vivienda.

período de 2004. El componente “alquileres” del índice de precios de consumo aumentó en un 4,1% en 2005, crecimiento idéntico al de 2004. El que los contratos de alquiler se actualicen cada año del período máximo de vigencia del contrato (cinco años) en un porcentaje idéntico al del IPC del año anterior explica el que dichos alquileres crezcan en unas proporciones próximas al del índice de precios de consumo en el año precedente.

El aumento de los costes de construcción (salarios y materiales) fue del 5,2% en 2005 (septiembre/septiembre), muy inferior al de los precios de venta de las viviendas, destacando en dicho indicador el aumento significativamente mayor de los precios de los consumos intermedios (7,3%) de la construcción respecto de los costes salariales (1,5%) en septiembre de 2005 sobre el mismo mes de 2004.

5. LA FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA EN 2005

En 2005 los tipos de interés de los créditos para compra de vivienda descendieron

durante los tres primeros trimestres, de forma paralela a la evolución del euribor a doce meses. Sin embargo, este último indicador pasó a registrar aumentos significativos en el cuarto trimestre, puesto que los mercados mayoristas de dinero descontaron los anuncios del gobernador del BCE acerca de posibles elevaciones del tipo de interés oficial de dicha institución, que es la autoridad monetaria de la eurozona. En diciembre de 2005 el tipo de interés citado se modificó al alza en un cuarto de punto, situándose en el 2,25%, elevación que fue la primera desde 2000.

De este modo, el tipo de interés medio de los créditos-vivienda fue inferior en 2005 (3,29%) al de 2004 (3,36%), pero dicho tipo de interés superó en diciembre de 2006 (3,404%) al del mismo mes de 2004 (3,359%). El descenso medio de los tipos de interés en 2005 facilitó tuviesen lugar nuevos aumentos de la demanda de vivienda, puesto que, a precio constante, el descenso medio citado implicó un retroceso de la cuota del préstamo en un 0,8%, en el caso de un plazo de amortización de 25 años (FIG. 22).

La constante elevación del euribor a doce

FIG. 22. Créditos hipotecarios a la vivienda libre. Cuota a pagar (*) por cada 1.000 euros de préstamo, a 20 años de plazo

	TAE (%)	Tipo nominal (%)	Cifras absolutas (e/mes)		Variaciones anuales de la cuota (%)	
			20 años	25 años	(20 años)	(25 años)
1990	16,72	15,56	13,58		10,2	
1991	16,04	14,97	13,14		-3,2	
1992	15,02	14,07	12,49		-4,9	
1993	14,00	13,17	11,84		-5,2	
1994	10,42	9,95	9,62		-18,7	
1995	11,04	10,52	10,00		4,0	
1996	9,45	9,06	9,04		-9,6	
1997	6,91	6,70	7,57	6,88	-16,3	
1998	5,65	5,51	6,88	6,15	-9,1	-10,6
1999	4,72	4,62	6,39	5,63	-7,1	-8,5
2000	5,76	5,62	6,95	6,21	8,8	10,3
2001	5,76	5,61	6,94	6,21	-0,1	0,0
2002	4,80	4,69	6,43	5,67	-7,3	-8,7
2003	3,71	3,64	5,87	5,08	-8,7	-10,4
2004	3,36	3,30	5,70	4,90	-2,9	-3,5
2005	3,28	3,23	5,66	4,86	-0,7	-0,8

Fuente: Banco de España.

meses, que es el tipo de interés de referencia más empleado en los préstamos para compra de vivienda a interés variable, que fue de 0,6 puntos porcentuales entre septiembre de 2005 y enero de 2006, provocó aumentos posteriores en los tipos de los préstamos, sobre todo en diciembre de 2005. Son, pues, previsible elevaciones de los tipos de las nuevas operaciones de crédito en 2006, que pueden superar el 3,80% en la segunda parte del año. El BCE ha vuelto a anunciar nuevas elevaciones del tipo oficial de interés (2,25% desde diciembre de 2005), lo que puede dar lugar a nuevos aumentos en los tipos del interbancario y en los de las nuevas operaciones de crédito.

Unas elevaciones de tipos del orden de las citadas como previsible pueden originar aumentos del 5,5% al 6% en las cuotas a pagar (devolución de principal e intereses) en los préstamos vivos y en las nuevas operaciones. Esta circunstancia pesará asimismo sobre los hogares con vivienda ya adquirida, lo que puede incidir sobre el ritmo de aumento del consumo o sobre la tasa de ahorro familiar.

De confirmarse la evolución alcista de los tipos de interés en 2006, ello puede ocasionar una diferenciación más acusada que en los últimos años entre los tipos de interés de

mercado (3,40% en diciembre de 2005) y los de la financiación convenida para la compra de viviendas protegidas (2,95% para los nuevos créditos a conceder en 2006) (FIG. 23). El alargamiento de los plazos de los préstamos, que en 2005 han crecido hasta situarse por encima de los 25 años de media (las ofertas de 40 años de plazo son muy corrientes), es una reacción de las condiciones de financiación ante la realidad de unas viviendas crecientemente encarecidas y de unos ingresos familiares cuyos aumentos siguen estando por debajo de las alzas de los precios de venta de las viviendas.

Junto a unos tipos de interés todavía reducidos y a unos plazos crecientes de los préstamos para la compra de vivienda, el aumento de la financiación a la vivienda volvió a ser espectacular en 2005. El conjunto del crédito inmobiliario (promoción, compra y construcción de viviendas) creció en un 28,1% entre septiembre de 2005 y el mismo mes de 2004. El crecimiento mayor por componentes volvió a corresponder a los créditos a servicios inmobiliarios (promotor, básicamente), que aumentaron en un 42,1% en el período citado, destacando asimismo la aceleración registrada en 2005 en los créditos para construcción de viviendas (29,4%) (FIGS. 24 y 25).

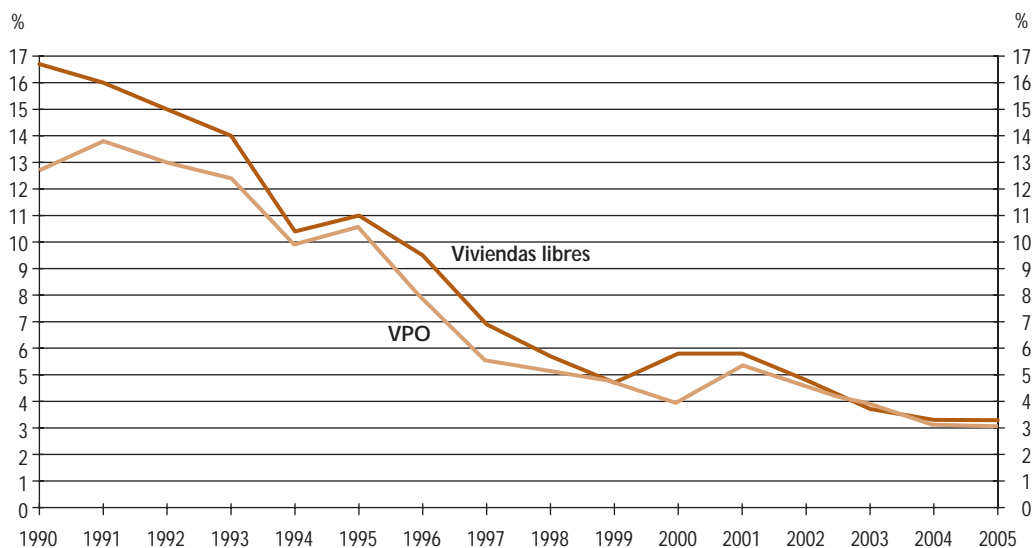


FIG. 23. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Viviendas libres y VPO

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 BOE.

Fig. 24. Crédito al Subsector Inmobiliario Saldos, a 31.XII (millones de euros)

	2003	2004	2005.III
1. Hogares. Adquisición y rehabilitación de viviendas (incluye los titulizados)	308.195	381.050	447.953
2. Construcción edificios	46.299	56.904	71.932
3. Instalación y acabado de edificios	7.532	9.136	10.257
4. Servicios. Actividades inmobiliarias	79.792	114.410	148.247
5. Créditos M. inmobiliario (1 a 4)	441.818	561.500	678.389
6. Crédito a otros sectores residentes (OSR)	802.213	945.697	1.125.369
7. Fondos de titulización. Total (*)	51.888	71.476	43.411
8. Crédito a OSR, incluidos los titulizados	854.101	1.017.173	1.168.780
9. Participación del crédito inmobiliario sobre el crédito OSR (5/8*100) (incluidos los créditos titulizados)	51,7	55,2	58,0
10. Ritmo anual de aumento del crédito inmobiliario (%)	23,5	27,1	28,5
11. Crédito inmobiliario/PIB	56,6	67,1	79,8

(*) Incluye los relativos a créditos a hogares y a empresas no financieras.

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

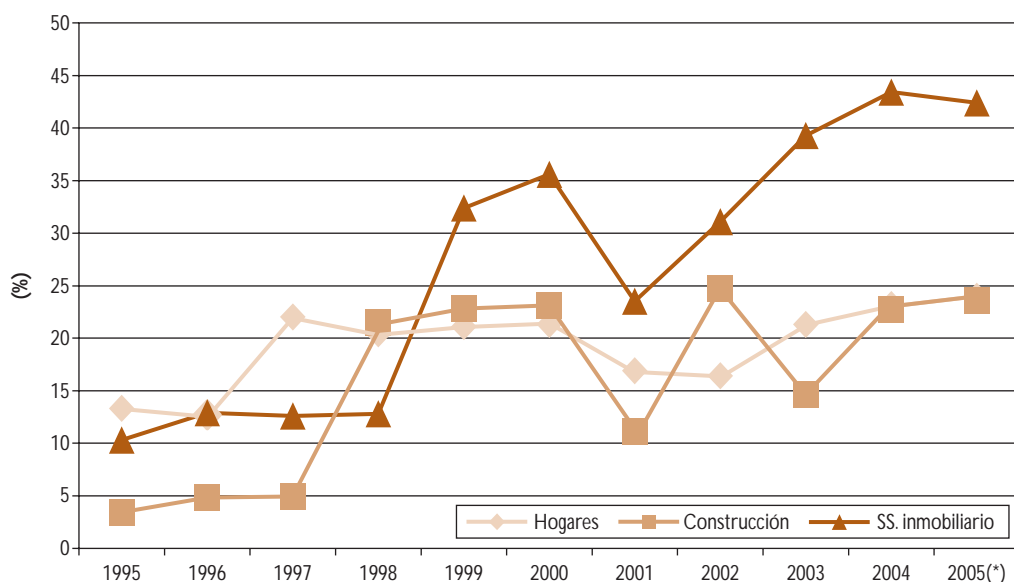


FIG. 25. Crédito inmobiliario. Hogares, construcción y servicios inmobiliarios. Tasas anuales de crecimiento (diciembre/diciembre)

(*) Tercer trimestre.

Fuente: Banco de España.

El crédito inmobiliario creció en 2005 por encima del conjunto del crédito a otros sectores residentes (aproximación al crédito a hogares y a empresas no financieras), con lo que su participación en dicho total ascendió

al 58% en septiembre de 2005, casi un punto y medio más que en diciembre de 2004. La relación crédito inmobiliario/PIB se aproximó al 80% en 2005, proporción sensiblemente superior al 28,4% de 1997, año este

Fig. 26. Créditos a hogares para compra de vivienda. Tipos de interés (*) y volúmenes

	2003	2004	2005
1. Nuevas operaciones. Tipos de interés			
1.1. TAE sin comisiones	3,61	3,24	3,22
1.2. TAE créditos formalizados	3,75	3,41	3,37
1.3. Millones euros	103.196	122.552	154.015
1.4. Con actualización anual (% del total)	79%	88,7%	95,3%
1.5. Variación anual		18,8%	25,7%
2. Saldo vivo (**). Tipos de interés	31.XII.2003	31.XII.2004	31.X.2005
2.1. TAE sin comisiones. Saldo créditos vivos	3,88	3,47	3,33
2.2. Millones de euros	277.170	335.127	447.302
2.3. Variación interanual del saldo vivo. Total		21,0%	33,5%
Bancos		21,4%	33,9%
Cajas de ahorros		19,2%	33,4%

(*) Tipos medios ponderados, en porcentaje.

(**) Valores a fin de mes.

Fuente: Banco de España.

inmediatamente anterior al inicio del auge inmobiliario más reciente de la historia económica de España.

El conjunto de los nuevos créditos a comprador de vivienda concedidos en 2005 ascendió en 2005 a 154.015 millones de euros (unos 25,6 billones de antiguas pesetas), el 17% del PIB (FIG. 26). Dicho volumen supuso un aumento del 25,7% sobre 2004, año en el que dicho volumen supuso el 14,6% del PIB. El 95,8% de las nuevas operaciones de crédito a comprador de vivienda en 2005 se formalizaron a tipo de interés variable con actualización anual, más de 6,5 puntos porcentuales por encima de la proporción de 2004. Dicha cifra implica riesgo para el comprador en el caso de que tuviesen lugar elevaciones destacadas en los tipos de interés en los mercados de capitales.

Estos últimos inciden de forma relevante sobre la cuantía y coste de la financiación hipotecaria en España, puesto que la incapacidad de los depósitos de las entidades de crédito para cubrir las demandas de financiación ha llevado a dichas entidades a colocar cantidades crecientes de emisiones en dichos mercados de capitales, lo que ha acentuado la reacción entre los mismos y el crédito hipotecario para compra de vivienda en España.

6. ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA

En 2005 los precios medios de mercado de las viviendas crecieron en un 13,9% sobre

2004, mientras que los aumentos salariales fueron inferiores al 3%¹. Dicha evolución supuso un nuevo aumento de la relación precio de la vivienda/salario medio anual en España, que se situó en 8,45 como media anual. Al tipo de interés medio de mercado de 2005 (3,23% nominal) y con un plazo de 25 años para los prestamos-vivienda que cubren el 80% de los precios de la vivienda, el esfuerzo medio de acceso se situó en el 39,4% de la teórica renta familiar en 2005, 3,5 puntos porcentuales por encima del esfuerzo correspondiente a 2004 (FIG. 27).

La estimación del esfuerzo de acceso a la vivienda aquí realizada vale sobre todo para los hogares que acceden a la vivienda por primera vez, puesto que si el análisis se extendiese a la media del conjunto de los hogares habría que utilizar la renta disponible de los hogares estimada a partir de la Contabilidad Nacional, concepto que se refiere a un colectivo a todas luces más amplio y del que no se dispone de estimaciones trimestrales.

La estimación aquí recogida es relevante sobre todo para el segmento de hogares que busca vivienda por primera vez. Dicho esfuerzo de acceso, con ser importante, no ha alcanzado en el auge 1997-2005 los niveles de 1990-1991, fechas en las que se alcanzaron los niveles máximos de construcción y de subidas de precios del episodio similar precedente, y

¹ En el momento de redactar este texto no se dispone de información sobre los costes salariales posterior al tercer trimestre de 2005.

FIG. 27. Accesibilidad a la vivienda. España, primer acceso, 1990-2005

	Precio medio vivienda (75 m ²) euros(*)	Renta familiar anual (monosalarial) (euros) (**)	Tipo interés Préstamo (%) (**)	Precio/Renta familiar	Esfuerzo bruto(***) 20 años %	25 años
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1)/(2)	(5)	
1990	52.515	10.217	15,56	5,14	67,0	
1991	60.039	10.989	14,97	5,46	68,9	
1992	59.229	11.817	14,08	5,01	60,1	
1993	58.995	12.569	13,17	4,69	53,4	
1994	59.400	13.166	9,95	4,51	41,7	
1995	61.470	13.761	10,52	4,47	42,9	
1996	62.307	14.376	9,06	4,33	37,6	
1997	64.053	14.871	6,70	4,30	31,3	28,4
1998	67.770	15.211	5,51	4,46	29,4	26,3
1999	72.963	15.559	4,62	4,69	28,8	25,3
2000	79.218	15.917	5,62	4,98	33,2	29,7
2001	87.021	16.469	5,61	5,28	35,2	31,5
2002	100.719	17.104	4,69	5,89	36,3	32,1
2003	118.467	17.760	3,64	6,67	37,6	32,5
2004	139.140	18.252	3,30	7,62	41,7	35,9
2005(P)	158.480	18.754	3,23	8,45	45,92	39,4

(*) 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.

(P) Previsiones: salarios, crecen en un 3%, precios de las viviendas aumentan en un 14,3%, los tipos de interés se han previsto con datos.

Fuente: Estimaciones propias, INE, Ministerio de Vivienda y BdE.

en las que los tipos de interés superaron a los de 2005 en más de 12 puntos porcentuales.

En el tercer trimestre de 2005 la mayor relación préstamo/valor por autonomías correspondió a la Comunidad de Madrid (11,4), en la que el esfuerzo de acceso se aproximó al 53% de la renta familiar, seguida por Baleares y el País Vasco. La autonomía con la citada relación más reducida fue Extremadura (5,3), en la que el esfuerzo de acceso fue del 24,7% en 2005 (FIG. 28).

De lo anterior se deriva que el acceso a la vivienda por parte de los jóvenes sigue siendo complicado en España, situación cuyo alcance

se acentúa por la escasez de viviendas de alquiler, puesto que en 2003 sólo el 10,64% de los hogares residía en España en viviendas de alquiler (el máximo correspondía a Baleares, con el 19,73% y el mínimo al País Vasco, con el 3,80%), la menor proporción entre los países de la OCDE. La situación justifica la trascendencia que presenta que el Plan 2005-2008 sea objeto de un cumplimiento elevado, lo que exige de una tensión permanente por parte de las autonomías, a las que corresponde el máximo protagonismo en los resultados definitivos del Plan en cuestión.

FIG. 28. Accesibilidad vivienda. Comunidades Autónomas, 2005, tercer trimestre

Comunidad Autónoma	Precio vivienda euros	Renta familiar anual (euros)	Tipo de interés (%) nominal	Relación Precio/Renta familiar	Esfuerzo bruto de acceso (%) renta familiar 25 años
Andalucía	133.722	16.134	3,15	7,5	38,4
Aragón	145.647	17.214	3,15	8,5	39,2
Asturias	133.677	17.910	3,15	7,5	34,5
Baleares	180.324	17.013	3,15	10,6	49,0
Canarias	141.093	15.305	3,15	9,2	42,7
Cantabria	148.140	17.222	3,15	8,6	39,8
Castilla-La Mancha	112.959	15.572	3,15	7,3	33,6
Castilla-León	116.784	16.644	3,15	7,0	32,5
Cataluña	183.339	18.602	3,15	9,9	45,6
Comunidad Valenciana	130.833	15.843	3,15	8,3	38,2
Extremadura	77.778	14.558	3,15	5,3	24,7
Galicia	111.492	15.644	3,15	7,1	33,0
Madrid	244.755	21.397	3,15	11,4	52,9
Murcia	121.041	15.279	3,15	7,9	36,7
Navarra	140.166	20.310	3,15	6,9	31,9
País Vasco	228.375	22.164	3,15	10,3	47,7
Rioja (La)	128.484	15.904	3,15	8,1	37,4
España	160.335	17.877	3,15	9,0	41,5

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.



Internacional



Brasil

Roberto SEGRE

Coordinador PROURB-UFRJ. Río de Janeiro

UNA MINIESCALA EN EL PLANEAMIENTO BRASILEÑO

La dinámica de la planificación urbana en el Brasil estuvo siempre asociada al desarrollo de las grandes ciudades. Sólo recientemente, con la creación del Ministerio de las Ciudades y la promulgación del Estatuto de las Ciudades (2001) se estableció la obligatoriedad del Plan Director para los municipios urbanos con más de veinte mil habitantes; comienza a prestarse atención a los miles de asentamientos de pequeña escala —entre los más de cinco mil municipios existentes— distribuidos por los estados que componen el sistema federal brasileño. Es de imaginar que si resulta difícil aplicar principios más o menos rigurosos de planeamiento en las ciudades tradicionales con una estructura consolidada, y a su vez intentar regular y corregir las extendidas periferias espontáneas; menos aún lo es en pequeños poblados distantes de los centros metropolitanos, que además no cuentan con los técnicos especializados para acometer un plan urbano, debido a que urbanistas y planificadores residen básicamente en las principales ciudades del país. Además, para lograr estas intervenciones, sería indispensable la existencia de una voluntad política y una sensibilidad hacia el trabajo técnico especializado por parte de la administración municipal, características poco comunes en Brasil. En general, las iniciativas positivas de planificación y diseño urbano materializadas a lo largo del siglo XX, surgieron de la conjunción de políticos iluminados quienes encargaron los proyectos a profesionales de prestigio, y a la presencia de arquitectos y urbanistas en los cargos públicos. La serie de casos excepcionales se inicia con el presidente Rodrigues Alves quien nombró al ingeniero Francisco Pereira Passos, alcalde de Río de Janeiro (1902-1906), responsable del radical proceso de modernización de la capital. Ejemplo seguido por el ingeniero Francisco Prestes Maia, alcalde de San Pablo (1938-1945) y en Río por el alcalde Antonio Prado Júnior, quien invitó a Donat Alfred-Agache (1926) a elaborar el primer plano director urbano; y posteriormente en los años sesenta por Carlos Lacerda, gobernador del Estado de Guanabara, impulsor de un nuevo proyecto elaborado por Constantino Doxiadis para la capital carioca.

A escala nacional el ejemplo paradigmático resultó Juscelino Kubitschek, quien desde su cargo de alcalde de Belo Horizonte hasta el de presidente del Brasil, se relacionó íntimamente con Oscar Niemeyer, autor de importantes obras en aquella ciudad y luego, con Lucio Costa, mentor de la nueva capital, Brasilia (1960). Más recientemente, cabe citar al conocido arquitecto Jaime Lerner —primero alcalde de Curitiba y posteriormente gobernador del Estado de Paraná, y presidente de la UIA (2005)—; al arquitecto João Sampaio —secretario de Urbanismo del alcalde de Niteroi, Jorge Roberto Silveira; quien luego asumió este cargo en el municipio—; al urbanista Jorge Wilhelm, secretario de Urbanismo de la alcaldesa Marta Suplicy, y Nabil Bonduki, secretario de Vivienda de la Alcaldesa Luiza Erundina, ambos en San Pablo; a la urbanista Erminia Maricato, subsecretaria del Ministerio de las Ciudades; al arquitecto Paulo Chávez Fernández, secretario del Patrimonio en la ciudad de Belén, Estado de Pará; y abriendo el presente siglo, a Lindberg Farias, alcalde del municipio de Nova Iguaçu en Río de Janeiro, quien acaba de invitar (2005) a un equipo de 15 conocidos equipos de profesionales cariocas para un ambicioso proyecto de planeamiento urbano.

No cabe aquí enumerar las iniciativas positivas llevadas a cabo por estos profesionales en las dos últimas décadas del siglo pasado —en la mayoría de los casos, materializadas en las grandes ciudades brasileñas—, que comprenden propuestas de planeamiento general; la creación de infraestructuras técnicas y viarias; las soluciones formuladas para resolver el agudo problema de la vivienda; la mejoría de las condiciones de vida en las duras periferias y el rescate de las áreas urbanas decadentes u obsoletas para su reutilización con nuevas funciones sociales. Sin embargo, han tomado fuerza, ante la crisis de la planificación globalizadora, las intervenciones parciales y sectoriales con alcances limitados a un territorio específico. Es lo que se aspira concretar en Nova Iguaçu, un municipio “duro” de la zona norte del área metropolitana de Río de Janeiro —con 900.000 habitantes, en su mayoría proletaria y de clase media baja—, cuya población total supera los 11 millones. El espacio periférico del municipio está configurado por una alternancia de áreas rurales y urbanas, conformando una estructura

polinuclear sin fuertes articulaciones entre sí, con una arquitectura definida por la autoconstrucción de los usuarios y sistemas viales e infraestructurales caóticos y de fuerte presencia física, al situarse dentro del principal eje de conexión de Río de Janeiro con el resto del país. El proyecto, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo, consiste en recuperar la identidad cultural y funcional del municipio perdida por la arbitrariedad de los asentamientos espontáneos, el desorden urbano y la fealdad arquitectónica. Al fortalecer los equipamientos sociales de los barrios dispersos y con cierta autonomía estructural dentro del territorio, se desea materializar la original iniciativa del “barrio escuela” —equipado con los servicios básicos de educación y salud pública, complementados con cinematógrafo, biblioteca, centro cultural y de informática, piscina, campo deportivo—, trasladando a escala urbana los enunciados pedagógicos de Paulo Freyre, tendiente a lograr la cohesión social de la comunidad. A su vez, quedarían establecidos corredores culturales urbano-rurales, que recuperarían monumentos, elementos funcionales obsoletos —por ejemplo, las viejas estaciones de ferrocarril desactivadas, convertidas en núcleos de información histórica—, y las cualidades paisajísticas del territorio rural, poco valorizadas hasta el presente. Los arquitectos contratados por la municipalidad, tienen a su cargo el proyecto de estos nuevos equipamientos culturales, cuya calidad de diseño rescataría la calidad ambiental desaparecida con el anonimato y el desorden existente.

Dentro del conjunto de iniciativas urbanas fragmentarias que se llevaron a cabo en Brasil desde la década de los años noventa, jugó un papel esencial la figura del arquitecto-urbanista carioca Luiz Paulo Conde (1934). Al ocupar el cargo de secretario de Urbanismo en el gobierno municipal de César Maia (1993-1996), tuvo la iniciativa de crear los programas de *Rio-Cidade* —dinamizador de los centros de barrios en diferentes áreas de Río de Janeiro—, y de *Favela-Bairro* —para integrar las *favelas* a la estructura de la ciudad formal, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo—; programa orientado por Sérgio Magalhães, desde la Secretaría de Vivienda, creada a tal efecto. Proyectos articulados dentro del Plano Estratégico de la ciudad, pero al mismo tiempo basados en intervenciones puntuales que se intensificaron al asumir el cargo de alcalde en la gestión 1997-2000. Gestión exitosa, al transformar y recuperar los espacios públicos de 17 barrios de la ciudad, y mejorar los servicios, las infraestructuras y el diseño de los ambientes de vida social de más de un centenar de *favelas* cariocas.

Al finalizar sus responsabilidades administrativas, Conde y su equipo de trabajo fundaron la ONG *Vivercidades* (2000), orientada

hacia la capacitación y desarrollo de políticas públicas urbanas y regionales, con el fin de colaborar con los pequeños municipios en la elaboración de sus planes directores, aprovechando la experiencia acumulada durante la década anterior. Entre los diversos proyectos llevados a cabo, sobresale el estudio ecológico y ambiental de la Lagoa de Iriry, en el municipio de Río das Ostras, en el Estado de Río de Janeiro (2002), cuya preservación incluía su utilización como parque cultural, equipado con un conjunto arquitectónico formado por un teatro, área de exposiciones y espacios públicos de recreación. También fue elaborado el plan estratégico de la ciudad de Marabá —de 200.000 habitantes—, en el Estado de Pará, a solicitud de la *Companhia Vale do Rio Doce*, la principal empresa de explotación minera del país. Sin embargo, en una acción conjunta entre esta empresa y la alcaldía de la ciudad Canaã dos Carajás —que significa “Tierra Prometida”—, en el Estado de Pará, se concretó un ambicioso plano director, que comprendía desde la previsión del desarrollo futuro de la ciudad, sus infraestructuras básicas y el diseño arquitectónico de algunos de los principales servicios sociales fundamentales.

Esta región del Estado de Pará es una de las mayores productoras de mineral de hierro, oro, bauxita y manganeso del país. En 2002, se inició la implantación del “Proyecto Sóssego” para la extracción de cobre en la Sierra de Sóssego, en el municipio de Canaã dos Carajás, llevada a cabo por una subsidiaria de la *Companhia Vale do Rio Doce*, la *Mineração Serra do Sóssego* (MSS), en una planta inaugurada en 2004. Para su funcionamiento fue prevista la generación de 3.000 empleos directos e indirectos, generadores del desarrollo económico de la región. Ante la necesidad de radicar en este territorio a los trabajadores manuales y administrativos de la empresa, la ONG de Conde fue llamada para asesorar la necesaria implantación urbanística. La primera sugestión fue de evitar a toda costa la creación de una *company town* aislada, y de insertar las nuevas viviendas de funcionarios y operarios y los indispensables servicios sociales en el contexto de la pequeña ciudad de 11.000 habitantes. Este núcleo, precario y de crecimiento desordenado, se había consolidado a partir del desarrollo agrícola y ganadero de la región. La presencia de la empresa minera, se convierte en el motor del desarrollo urbano, en el que se articulan las necesidades de la iniciativa privada con el gobierno municipal y la participación comunitaria, en un diálogo fortalecedor de los vínculos entre la población tradicional y los nuevos habitantes. En un ámbito de construcciones espontáneas, sin áreas verdes espacios públicos, con escasas infraestructuras y servicios sociales, calles de tierra y viviendas de madera, la elaboración de un Plan

Urbanístico, significó un cambio radical en la configuración física de la ciudad, en la consolidación de un equipamiento infraestructural básico, y en la presencia de proyectos paisajísticos y arquitectónicos realizados por profesionales cariocas de renombre: la diseñadora paisajista Lúcia Costa, perteneciente al *staff* de profesores del PROURB, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, y el arquitecto italiano radicado en Brasil, Mauro Neves Nogueira, también profesor de la Facultad de Arquitectura de Río, y autor de los simples y contextualizados proyectos de las escuelas y hospitales modelos.

El equipo bajo la dirección de Conde realizó los estudios básicos para el desarrollo urbano de las próximas décadas, el sistema vial y de áreas verdes, la localización de las obras sociales prioritarias, el abastecimiento de agua, el sistema de recolección de basura y del área de relleno sanitario, la creación de normas de zonificación y una legislación urbana a ser aplicada por la alcaldía, para controlar la habitual especulación de la tierra surgida de las mejoras realizadas por el poder público. Proyectos basados en los estudios, tanto ecológicos como de la dinámica

socioeconómica de la población, para lograr la aplicación de los principios de sustentabilidad y de participación popular en la ejecución de las iniciativas constructivas. Desde el inicio de la elaboración del plan urbano (2002) hasta ahora (2006), la ciudad ha cambiado radicalmente de aspecto con la concreción de las principales arterias del trazado vial, la presencia de las áreas verdes, y la construcción de las escuelas y el hospital modelo, la casa de cultura y la configuración del nuevo barrio para los funcionarios de la empresa minera. De esta manera, se evidenció la posibilidad de una articulación creadora entre la empresa privada, el poder público, los partidos políticos, la participación ciudadana y los profesionales de prestigio, cuyo objetivo es concebir un ambiente urbano y arquitectónico de alta calidad funcional y estética —aún en condiciones de precariedad económica—, que establezca parámetros estructurales válidos del entorno construido, que no hipotequen el nivel de vida de las generaciones futuras.

Río de Janeiro, enero de 2006.

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

DE NUEVO UN APLAZAMIENTO (EN LA SOMBRA)

La 25.^a Legislatura se ha cerrado sin la aprobación de una ley orgánica del Estado de reforma de toda la materia urbanística o del “gobierno del territorio”, según la dicción más actualizada. Respecto a la Legislatura anterior —caracterizada por una mayoría y un gobierno de centro—izquierda, donde la reforma no había pasado de la Comisión competente, sin ni siquiera llegar a la cámara, en esta última Legislatura, con una mayoría y un gobierno de centro-derecha, la reforma ha sido votada al menos por una de las dos cámaras del Parlamento, el Congreso de los Diputados (junio de 2005), demasiado tarde para que también el Senado pudiese aprobar la ley, aportando las enmiendas requeridas no sólo por la política, sino también por la cultura urbanística italiana que, precisamente por esto, ha considerado la no aprobación de la Ley como un resultado no del todo negativo.

Esta situación se mantiene desde 1962, año en que el Parlamento no consiguió aprobar la mejor

propuesta a la ley de 1942, porque faltaban las condiciones políticas en una Italia entonces dividida en dos bloques políticos contrapuestos pero con mayoría conservadora y donde el peso de la renta inmobiliaria estaba determinado por la economía y, por tanto, en las elecciones políticas de fondo del País. De aquel aplastante rechazo (la ley fue retirada por el Gobierno y el ministro competente públicamente reprobado) la cultura urbanística se recuperó tan sólo en el decenio siguiente, el de los años setenta, un periodo políticamente difícil caracterizado por matanzas y terrorismo, en el que sin embargo el consecuente clima de “unidad nacional” concedió la aprobación de una serie de reformas parciales que generaron la ilusión de poder alcanzar un resultado global a través de pequeños pasos y algún compromiso político. Una ilusión rápidamente desaparecida en 1980, tras los reveses de la primera sentencia del Tribunal Constitucional, que ponía de manifiesto las contradicciones de un régimen jurídico del suelo que, a través de los planes y la legislación sobre expropiación entonces vigente, no garantizaba a los propietarios del suelo la

Urbanístico, significó un cambio radical en la configuración física de la ciudad, en la consolidación de un equipamiento infraestructural básico, y en la presencia de proyectos paisajísticos y arquitectónicos realizados por profesionales cariocas de renombre: la diseñadora paisajista Lúcia Costa, perteneciente al *staff* de profesores del PROURB, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, y el arquitecto italiano radicado en Brasil, Mauro Neves Nogueira, también profesor de la Facultad de Arquitectura de Río, y autor de los simples y contextualizados proyectos de las escuelas y hospitales modelos.

El equipo bajo la dirección de Conde realizó los estudios básicos para el desarrollo urbano de las próximas décadas, el sistema vial y de áreas verdes, la localización de las obras sociales prioritarias, el abastecimiento de agua, el sistema de recolección de basura y del área de relleno sanitario, la creación de normas de zonificación y una legislación urbana a ser aplicada por la alcaldía, para controlar la habitual especulación de la tierra surgida de las mejoras realizadas por el poder público. Proyectos basados en los estudios, tanto ecológicos como de la dinámica

socioeconómica de la población, para lograr la aplicación de los principios de sustentabilidad y de participación popular en la ejecución de las iniciativas constructivas. Desde el inicio de la elaboración del plan urbano (2002) hasta ahora (2006), la ciudad ha cambiado radicalmente de aspecto con la concreción de las principales arterias del trazado vial, la presencia de las áreas verdes, y la construcción de las escuelas y el hospital modelo, la casa de cultura y la configuración del nuevo barrio para los funcionarios de la empresa minera. De esta manera, se evidenció la posibilidad de una articulación creadora entre la empresa privada, el poder público, los partidos políticos, la participación ciudadana y los profesionales de prestigio, cuyo objetivo es concebir un ambiente urbano y arquitectónico de alta calidad funcional y estética —aún en condiciones de precariedad económica—, que establezca parámetros estructurales válidos del entorno construido, que no hipotequen el nivel de vida de las generaciones futuras.

Río de Janeiro, enero de 2006.

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

DE NUEVO UN APLAZAMIENTO (EN LA SOMBRA)

La 25.^a Legislatura se ha cerrado sin la aprobación de una ley orgánica del Estado de reforma de toda la materia urbanística o del “gobierno del territorio”, según la dicción más actualizada. Respecto a la Legislatura anterior —caracterizada por una mayoría y un gobierno de centro—izquierda, donde la reforma no había pasado de la Comisión competente, sin ni siquiera llegar a la cámara, en esta última Legislatura, con una mayoría y un gobierno de centro-derecha, la reforma ha sido votada al menos por una de las dos cámaras del Parlamento, el Congreso de los Diputados (junio de 2005), demasiado tarde para que también el Senado pudiese aprobar la ley, aportando las enmiendas requeridas no sólo por la política, sino también por la cultura urbanística italiana que, precisamente por esto, ha considerado la no aprobación de la Ley como un resultado no del todo negativo.

Esta situación se mantiene desde 1962, año en que el Parlamento no consiguió aprobar la mejor

propuesta a la ley de 1942, porque faltaban las condiciones políticas en una Italia entonces dividida en dos bloques políticos contrapuestos pero con mayoría conservadora y donde el peso de la renta inmobiliaria estaba determinado por la economía y, por tanto, en las elecciones políticas de fondo del País. De aquel aplastante rechazo (la ley fue retirada por el Gobierno y el ministro competente públicamente reprobado) la cultura urbanística se recuperó tan sólo en el decenio siguiente, el de los años setenta, un periodo políticamente difícil caracterizado por matanzas y terrorismo, en el que sin embargo el consecuente clima de “unidad nacional” concedió la aprobación de una serie de reformas parciales que generaron la ilusión de poder alcanzar un resultado global a través de pequeños pasos y algún compromiso político. Una ilusión rápidamente desaparecida en 1980, tras los reveses de la primera sentencia del Tribunal Constitucional, que ponía de manifiesto las contradicciones de un régimen jurídico del suelo que, a través de los planes y la legislación sobre expropiación entonces vigente, no garantizaba a los propietarios del suelo la

necesaria paridad de trato, un requisito constitucionalmente indispensable. Desde entonces la situación se ha arrastrado con varios intentos de reforma jamás aprobados hasta 1995 cuando el *Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU) propuso una hipótesis de reforma completamente nueva respecto al pasado basada, por un lado, en un plan general, el *Piano Strutturale*, no prescriptivo y no conformador de los derechos edificatorios, condiciones que estaban garantizadas, en cambio, por la componente quinquenal operativa del plan, el *Piano Operativo* precisamente y, por otro, por la sustitución del mecanismo ejecutivo expropiatorio hasta entonces previsto, al menos en teoría, por la antigua ley urbanística, con un mecanismo equidistributivo (*perequativo*) y compensatorio (*compensativo*) más adecuado.

Sin embargo, como ya se ha recordado, en 2001 la Legislatura con mayoría de centro-izquierda se cerró sin la aprobación de la reforma INU, transformada entretanto en proyecto de ley, por un sustancial desacuerdo, si bien nunca explicitado claramente, entre las mismas fuerzas de la mayoría: por un lado, la componente reformista ampliamente mayoritaria que apoyaba la reforma, por otra parte, los componentes más radicales de la izquierda y del mundo medio ambiental, hostiles a la reclusión de la antigua ley a pesar de su aclamada ineficacia, pero de hecho apreciada por el enfoque expropiatorio y vinculante y, sobre todo, por la concepción autoritativa y dirigista que estaba en la base de los actos urbanísticos por ella regulados. Precisamente, todavía en ese año, al término de la Legislatura, se aprobó una reforma constitucional de inspiración federal, que ha reforzado el poder de las Regiones ampliando el cuadro de las materias de competencia legislativa, exclusiva de las mismas y que ha definido mejor aquellas de competencia concurrente con el Estado; una reforma que ha sido confirmada y reforzada posteriormente en la última Legislatura con mayoría de centro-derecha. En la base de tal reforma constitucional, el “gobierno del territorio” es materia legislativa concurrente del Estado y de las Regiones: al primero le corresponde la definición de únicamente los principios generales mientras que a las segundas se les atribuye la plena responsabilidad legislativa en materia, también para proporcionar leyes y medidas preventivas totalmente congruentes con las situaciones y las especificidades locales. En suma, la nueva legislación urbanística italiana será definida por una Ley nacional que de cualquier modo represente el encuadramiento de las leyes de las diecinueve Regiones y de las dos Provincias autónomas en las que actualmente está articulada la república italiana.

Por otra parte, esta situación está ya

ampliamente puesta en práctica, dado que distintas Regiones ya han aprobado la propia reforma urbanística, sin esperar la ley nacional, inspirándose preferentemente en las indicaciones formuladas hace diez años por el INU.

Proponiendo en diferentes casos soluciones absolutamente innovadoras, mientras que en otros es aún rastreable el peso de la tradición, si bien abundantemente contaminado por las nuevas formas de plan y por la modalidad ejecutiva equidistributiva (*attuativa perequativa*).

Definiendo de todos modos un cuadro global de gran interés que atestigua cómo la reforma urbanística está ya plenamente en uso en Italia y cómo su elaboración representa ya un hecho disciplinal y culturalmente consolidado.

Lo que divide a la cultura urbanística italiana no concierne pues ni a la sustancia de la reforma, ni mucho menos a las propias leyes regionales, aunque en algunas de éstas el debate local esté especialmente crispado, pero la ley nacional sobre los principios generales del “gobierno del territorio”, cuyo texto ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados ha desilusionado un poco a todos, tanto a los urbanistas reformistas que se identifican con la política del INU, como a los que se identifican con las posiciones más radicales, que enlazan con la tradición, o que son contestatarios contra la centralidad del plan prefiriendo otras formas de intervención sobre el territorio.

Para comprender los elementos principales del debate en curso es necesario volver a recorrer brevemente el proceso parlamentario de la ley (ver *CyTET*, n.º 106: 927-940). Al principio de la Legislatura se habían presentado diversos proyectos de ley procedentes de la Legislatura anterior, entre los cuales el ya discutido en Comisión. Todos, sin embargo, de acuerdo con la antigua ordenación constitucional superada por la antes recordada reforma de 2001. Frente a esta situación, por iniciativa de dos diputados, uno de centro-derecha (el ex-concejal de urbanismo de Milán) y el otro de centro-izquierda (un jurista cercano a las posiciones reformistas del INU) se presentan dos propuestas de ley, muy parecidas entre sí, adecuadas a la nueva ordenación constitucional. Dos leyes sobre los principios generales del “gobierno del territorio” atentas pues, a no invadir el campo de las nuevas competencias regionales con un falseamiento regulador, ambas muy breves y sintéticas, como corresponde a leyes de esta naturaleza. Tras una primera confrontación en Comisión, al diputado de la mayoría se le asigna el papel de ponente de la disposición, es decir de responsable para su definición y para el recorrido parlamentario previsto. El ponente una vez examinadas las diferentes propuestas presentadas (al mismo tiempo casi todos los grupos parlamentarios

principales tenían depositada su propia propuesta) las unifica en un único texto y sobre éste se desarrollará el debate. En primer lugar a través de audiencias preliminares con instituciones y asociaciones implicadas en la materia, después con una confrontación en un comité reducido de la Comisión que ha aportado diversas modificaciones al texto presentado; a continuación con un posterior debate en la propia Comisión, también éste dirigido a mejorar el texto a través de varias enmiendas; y por último el Congreso de los Diputados vota la disposición por mayoría, tras un breve debate dado que todas las posibles modificaciones habían sido ya aportadas en el trámite anterior.

En esta larga, aunque no demasiado apasionada discusión parlamentaria, el INU ha desarrollado un papel determinante, aceptando el debate sobre la propuesta y realizando un trabajo continuo de presión política y de línea disciplinar, con el explícito objetivo de mejorar el texto en discusión, tratando de llevarlo lo más cercano a la propuesta de reforma original, ya incorporada por la legislación regional más reciente, como se ha recordado antes. Un papel y una posición difíciles, como siempre cuando se acepta un debate constructivo con posiciones diferentes. Mucho más fácil ha resultado en cambio la posición más radical, de rechazo total, pero también ésta es una constante de la vida política no sólo italiana. El resultado del trabajo del INU ha sido el de una mejora importante de la ley, cuya versión final, aún inadecuada, parece incomparable con la inicial. Pero este compromiso ha permitido así mismo implicar, de manera instrumental, al mismo *Istituto* como corresponsable de la Ley, a pesar de su posición crítica bastante matizada, evidenciada en un seminario público y en distintos documentos oficiales, hasta el punto que los componentes más radicales no han dudado en definir el INU como asociación "al servicio" del gobierno de centro-derecha. Quien está escaso de argumentos recurre a menudo al insulto y ésto claramente, no es una novedad, ni siquiera fuera de Italia.

Pero ¿cuáles son los contenidos y los pasajes de la ley que han dividido realmente a la cultura urbanística italiana? El sustancial elemento de desidia se refiere precisamente a la ley en sí misma, es decir, a su necesidad o innecesariedad. Leyendo las diferentes aportaciones publicadas en un volumen *ex profeso* (*La controriforma urbanistica*) se puede notar de hecho que, más allá de las críticas puntuales, algunas completamente compartidas incluso por quien ha querido confrontarse con la Ley, no destaca una verdadera propuesta alternativa, sino sólo una defensa a ultranza de la vieja ley y del viejo modelo regulador que, según los autores, con algunos ajustes y algunos retoques podría muy bien seguir

funcionando. No importa que en diferentes ocasiones la expropiación por utilidad pública haya sido, por explícita y confirmada voluntad del Tribunal Constitucional, equiparada al valor del mercado inmobiliario y que, por tanto, se haya convertido en un instrumento completamente marginal, muy poco utilizado por los Ayuntamientos con cada vez menos recursos financieros; no importa que el contenido de los planes ya haya pasado de las áreas agrícolas periurbanas urbanizables a las áreas urbanas ya edificadas para reutilizar o para recalificar, imposibles de transformar sin un entendimiento con los propietarios; no importa que el viejo *Piano Regolatore Generale* (PRG), rígido y totalmente prescriptivo y vinculante, haya demostrado precisamente al encarar la transformación urbana, límites insuperables y haya sobrevivido sólo gracias a un continuo proceso de variantes *ad hoc*; no importa que las transformaciones urbanas más importantes de los últimos quince años hayan sido gestionadas por mecanismos que invalidan el PRG, con un falseamiento de la negociación que los hacía eficaces, pero que a menudo los desligaba de un proyecto comprensivo para la ciudad; no importa que las vinculaciones urbanísticas decaigan por ley a los cinco años de la aprobación del plan, dejando las áreas en manos privadas, sin un poder real de decisión de los organismos democráticamente elegidos. Lo que cuenta es ratificar la concepción reguladora y propagandística del urbanismo tradicional, la de las vinculaciones y de las rígidas prescripciones; reconfirmar procedimientos e instrumentos válidos hace cincuenta años, cuando los problemas de la ciudad y del territorio eran completamente diferentes, fingiendo que las nuevas condiciones jurídicas y económicas no existan y que el éxito de un plan no esté directamente ligado a una dimensión concreta de factibilidad. En suma, una posición muy crítica cargada por una buena dosis de ideología, directamente proporcional al desinterés por una efectiva operatividad del plan y más atenta a los problemas de la conservación, que a los del proyecto.

Sin duda, en la ley aprobada por el Congreso de los Diputados, algunos pasajes eran inaceptables y de hecho han sido corregidos hasta donde ha sido posible. Como el que asignaba a los agentes privados un papel explícito en la "formación" de los mecanismos urbanísticos y no sólo en la ejecución de las opciones que, aun negociadas de manera explícita y transparente, son de todos modos una prerrogativa irrenunciable de la administración pública. O como la prevista prescripción después de cinco años de los espacios con contenidos de inedificabilidad, a la vez que las vinculaciones predeterminadas para la expropiación; poniendo así en discusión una de las pocas certidumbres constitucionales en la materia,

es decir, la no indemnización y el carácter atemporal de las vinculaciones de tutela, indispensables para las políticas de sostenibilidad ambiental. O como la decisión bastante discutible de eliminar cualquier referencia a los estándares urbanísticos (las dotaciones mínimas de superficies públicas para garantizar en todos los planes), dejando a las cada una de las leyes regionales toda responsabilidad de definición al respecto, abriendo así el camino a soluciones como la ya vigente en Lombardía, donde las dotaciones de superficies públicas (parques, escuelas, equipamientos públicos) pueden ser sustituidos por “estándares cualitativos” como la realización de una obra pública (una infraestructura) o la gestión de un servicio público por un cierto número de años.

Pero la alternativa más problemática de la ley se refiere a la cuestión fundamental del urbanismo italiano, cuya falta de solución constitucionalmente adecuada ha determinado, como ya se ha recordado, la crisis irreversible de la vieja ley urbanística y del modelo de ejecución por ella previsto. Se trata de la cuestión de las vinculaciones y de los derechos, de la validez temporal de ambos y de la indemnización de los segundos, y más en general de su equiparación. Un nudo que la nueva ley debía afrontar y resolver de forma definitiva y que no podía ser resuelto por las leyes regionales, porque se refería a cuestiones de derecho público, patrimonial y fiscal de competencia del Estado. Si en la ley la forma estructural y operativa del plan está definida de manera bastante sintética pero correcta, de tal modo que consiente a las Regiones aprobar leyes regionales, si incluso la equidistribución urbanística está definida de modo suficiente para superar definitivamente el viejo modelo de actuación, como muchas Regiones han hecho ya, lo que falta todavía es precisamente una única especificación sobre la componente operativa del plan, es decir, la validez quinquenal de todas las previsiones en él contenidas, no sólo de las públicas (las vinculaciones urbanísticas) [*vincoli urbanistici*], sino también las privadas (los derechos asignados) [*diritti assegnati*], con la consecuencia que ambas, vinculaciones públicas y espacios privados caducarán si en cinco años de vigencia del instrumento operativo no se han hecho los trámites de adquisición de las áreas destinadas a satisfacer las exigencias de la colectividad y no se han estipulado los términos de

los convenios sobre las intervenciones para la transformación urbanística. Sobre esta cuestión fundamental los opositores más radicales de la Ley no han presentado ninguna crítica, precisamente porque no comparten el nuevo modelo programático del plan estructural, su actuación flexible a través de la componente operativa, la nueva modalidad de ejecución equidistributiva que garantiza la adquisición gratuita de las áreas necesarias para la colectividad, renunciando a la expropiación impracticable y costosa, al menos para el urbanismo.

He aquí el porqué era importante que la ley continuase su recorrido en el Parlamento hasta su aprobación definitiva, corrigiendo todos sus defectos, sus carencias y opciones equivocadas que el INU ha puesto de manifiesto en su fatigoso trabajo reformista y que ya había recommenzado presentando propuestas adecuadas para el debate en el Senado. Al final, se habría llegado a la aprobación de una ley sin dudas imperfecta, pero bastante mejor que la aprobada por el Congreso que, a su vez, era bastante mejor que la que había iniciado el recorrido parlamentario. En cambio, de nuevo un aplazamiento, con poca seguridad para el futuro.

De hecho, con el cierre de la Legislatura, todas las leyes que se están debatiendo caducan y deberán ser nuevamente presentadas para la aprobación, o sustituidas por nuevas propuestas de ley completamente diferentes. Si en las próximas elecciones políticas todavía gana el centro-derecha la calidad y los contenidos de la ley sobre los principios generales del “gobierno del territorio” serán más o menos análogos a los del texto actual; si en cambio gana el centro-izquierda, los miembros radicales presentes en sus filas, minoritarios pero indispensables para alcanzar la mayoría, defenderán con toda probabilidad el falseamiento o impostura ideológica antes subrayada, con un resultado completamente incierto para la aprobación de una disposición adecuada a los problemas y condiciones de hoy. Impidiendo así a las Regiones continuar su obra de reforma, superando las incertidumbres y las dificultades que la carencia de una ley general y unificadora ha comportado hasta hoy.

Traducción de Sagrario del Río
Revisión de JGB

ANEXO

14ª LEGISLATURA PARLAMENTARIA –
PROYECTO DE LEY N. 3519

PROYECTO DE LEY

Art. 1. (Gobernanza del territorio)

1. En virtud del artículo 117.3 de la Constitución italiana, la presente Ley establece los principios fundamentales en materia de la gobernanza del territorio. Se exceptúan las competencias de las regiones con estatuto especial y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano previstas por sus respectivos estatutos y sus normas de actuación, así como las formas y las condiciones particulares de autonomía previstas de conformidad con el artículo 116.3 de la Constitución. Se exceptúan además las disposiciones de la ley de 18 de mayo de 1989, n. 183, portadoras de normas para la reordenación organizativa y funcional de la defensa del suelo.

2. La gobernanza del territorio se refiere al conjunto de las actividades de información, valoración, regulación, de programación, de localización y de ejecución de las actuaciones así como de vigilancia y control, dirigidas a conseguir la protección y la valoración del territorio, la ordenación de los usos y de las transformaciones del mismo y la movilidad en relación con los objetivos de desarrollo del territorio. La gobernanza del territorio comprende además el urbanismo, la edificación, el conjunto de los programas infraestructurales, la defensa del suelo, la protección del paisaje y de las bellezas naturales así como la tutela de los intereses públicos funcionalmente ligados a las mismas materias.

3. La potestad legislativa en materia de la gobernanza del territorio corresponde a las regiones, excepto en la determinación de los principios fundamentales y con exclusión de los aspectos que inciden directamente en el ordenamiento civil y penal, en la defensa, en las Fuerzas Armadas, en el orden público, en la seguridad, en la tutela del patrimonio cultural y del paisaje, en la defensa de la competencia así como en las garantías de niveles homogéneos de protección del medioambiente y del ecosistema [que pertenecen al Estado].

Art. 2. (Definiciones)

1. De conformidad con la presente ley se entiende por:

- a) «planificación territorial»: la planificación de una extensa área, que define su ordenación en lo concerniente a las componentes territoriales fundamentales;
- b) «planificación urbanística»: la planificación funcional y morfológica del territorio que regula las modalidades de uso y de transformación e incluye el plan estructural, el plan operativo y la reglamentación urbanística y de edificación;
- c) «planificación de sector»: el plan de un sector funcional específico con repercusiones en el territorio;
- d) «plan territorial»: el documento que representa el resultado del proceso de planificación territorial;
- e) «plan estructural»: el plan urbanístico con el que se

realizan las opciones fundamentales de programación de la ordenación del territorio de un municipio o de más municipios coordinados entre sí;

- f) «plan operativo»: el plan urbanístico con el que se ejecutan las previsiones del plan estructural, de efectos conformadores del régimen de los suelos;
- g) «dotaciones territoriales»: la medida adecuada del complejo de los equipamientos, infraestructuras y redes de los que debe ser dotado un ámbito territorial;
- h) «renovación urbana»: el conjunto coordinado de intervenciones de conservación, reestructuración, demolición y reconstrucción de edificios únicos o de partes enteras de asentamientos urbanos, finalizados para la regeneración, recualificación, rehabilitación, así como a la adecuación de la estética urbana.

Art. 3. Competencias y funciones del Estado

1. Las funciones del Estado se ejercen a través de políticas generales y de sectores inherentes a la defensa y a la valoración del ambiente, la organización del territorio, la promoción del desarrollo económico-social y la renovación urbana.

2. Para la ejecución de las políticas relativas al apartado 1, el Estado adopta, previo entendimiento en el seno de la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, programas de intervención y coordina su acción con la de la Unión Europea y con las regiones.

3. El Estado las ejerce, a través de acuerdos en el seno de la Conferencia Unificada respecto al artículo 8 del Decreto-legislativo de 28 de agosto de 1997, número 281, las funciones administrativas relacionadas con la identificación de las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, en orden a la protección del medioambiente y del ecosistema, a la defensa del suelo y a la articulación de las redes infraestructurales y de las obras de competencia estatal, en armonía con las políticas definidas a nivel comunitario, nacional y regional y en coherencia con las opciones de sostenibilidad económica y ambiental.

4. El Estado ejercita además las funciones administrativas pertinentes a la gobernanza del territorio con respecto a la defensa y a las Fuerzas Armadas, al orden público y a la seguridad, a las competencias institucionales del Cuerpo nacional de bomberos, incluso con relación a la defensa civil, así como las referentes a protección civil concernientes a la defensa del medioambiente y del ecosistema y las relacionadas con la tutela del patrimonio cultural, a la valoración de los bienes culturales de propiedad estatal en el respeto al principio de colaboración leal, a la individuación en vía de competencia de los bienes paisajísticos, la participación en la gestión de las vinculaciones paisajísticas previstas por el código del patrimonio cultural y del paisaje relativas al decreto legislativo de 22 de enero de 2004, n. 42.

Art. 4. Intervenciones especiales del Estado

1. El Estado, previo entendimiento en el seno de la Conferencia unificada relativa al artículo 8 del decreto legislativo de 28 de agosto de 1997, n. 281, efectúa actuaciones especiales en determinados ámbitos

territoriales, de conformidad con el quinto apartado del artículo 119 de la Constitución, con el fin de eliminar las condiciones de desequilibrio territorial, económico y social, superar situaciones de degradación ambiental y urbana, promover políticas de desarrollo económico local, de cohesión y solidaridad social coherentes con las perspectivas de desarrollo sostenible, promover la localización de nuevo de asentamientos expuestos a los riesgos naturales y tecnológicos y la recualificación ambiental de los territorios dañados.

2. Las actuaciones especiales, relativas al apartado 1, se ejecutan prioritariamente a través de los instrumentos de programación negociada.

Art. 5. Subsidiaridad, cooperación y participación

1. El principio de subsidiaridad, diferenciación y adecuación inspiran el reparto de las competencias entre los diferentes entes públicos y las relaciones entre éstos y los ciudadanos, según los criterios de responsabilidad y de confianza legítima, exceptuando los poderes sustitutivos previstos por las normas vigentes.

2. Los entes públicos cooperan en la definición de las directrices para la programación y la planificación del territorio, también mediante acuerdos y compromisos de procedimiento, favoreciendo las sedes estables de concertación, con el fin de alcanzar el principio de unidad de la planificación, la simplificación de los procedimientos y la reducción de los tiempos. En la definición de los acuerdos de programa y de los actos equiparables de todos modos denominados, se establecen las responsabilidades y las modalidades de actuación, así como las consecuencias en caso de incumplimiento de los compromisos asumidos por los entes públicos.

3. Con el fin de definir las directrices para la programación y la planificación del territorio, las regiones alcanzan acuerdos con las regiones limítrofes, de conformidad con el artículo 117.8 de la Constitución.

4. Las funciones administrativas se ejercen de manera simplificada, prioritariamente mediante la adopción de actos negociales en lugar de actos de autoridad, y a través de formas de coordinación entre los entes públicos, así como, de conformidad con el artículo 8, apartado 7, entre éstos y los ciudadanos, a los cuales se les reconoce de todos modos el derecho de participación en los procedimientos de formación de los actos.

5. Las regiones pueden convenir con cada una de las Administraciones del Estado formas de colaboración para el ejercicio coordinado de las funciones administrativas, incluidos los actos generales y la expedición de permisos y autorizaciones, con particular referencia a la protección del suelo, del medioambiente y del ecosistema, así como de las infraestructuras.

6. Las regiones, al ordenar las modalidades para recabar información y su evaluación, así como las propuestas de las demás administraciones interesadas en el proceso de formación de los actos de gobernanza del territorio, garantizan la atribución a la única administración competente de la responsabilidad de las resoluciones que pongan fin al procedimiento.

7. Las regiones ordenan las modalidades para recabar información y sus investigaciones cartográficas tienen la finalidad de realizar un cuadro del territorio unitario y compartido. El Estado define, de acuerdo con las regiones y las provincias autónomas, criterios homogéneos para las cartografías técnicas de detalle y

de base de conformidad con la planificación del territorio.

Art. 6. Planificación del territorio

1. El ayuntamiento es el organismo escogido para la planificación urbanística y es la persona jurídica primaria titular de las funciones de la gobernanza del territorio.

2. Las regiones, en el respeto de las competencias y funciones de las provincias establecidas por las leyes del Estado, delimitan los ámbitos territoriales y los contenidos de la planificación del territorio, fijando reglas de garantía y de participación de los entes territoriales incluidos en el ámbito a planificar, con el objetivo de asegurar desarrollo sostenible en el plano social, económico y ambiental y con el fin de satisfacer las nuevas exigencias de desarrollo urbano, favoreciendo la recuperación y la recualificación de los territorios ya urbanizados y la defensa de los caracteres nacionales. Los planes correspondientes a tales ámbitos no pueden tener, con exclusión sólo de las materias preordenadas, un nivel de detalle mayor del de los planes urbanísticos municipales. El plan territorial de coordinación, relativo al artículo 20, apartado 2, del texto único de las leyes sobre la ordenación de los entes locales, relativo al decreto legislativo de 18 de agosto de 2000, n. 267, es de competencia de las provincias, excepto diferentes previsiones de la ley regional con el objeto de favorecer la planificación de las áreas metropolitanas. La región, con ley propia, en consideración con la especificidad de determinados ámbitos municipales superiores y homogéneos y en actuación de los principios constitucionales de subsidiaridad y de adecuación, puede regular e incentivar la planificación urbanística intermunicipal. Las regiones establecen medidas idóneas para la compensación entre municipios limítrofes de los costes sociales generados por la realización de infraestructuras públicas que podrían causar desequilibrios económicos o ambientales en el territorio.

3. El plan urbanístico es el instrumento de disciplina conjunta del territorio municipal y debe de nuevo abarcar y coordinar, con oportunas adecuaciones, toda disposición o plan de sector o territorial concerniente al territorio mismo. Ello acoge las prescripciones y las vinculaciones contenidas en los planes paisajísticos, así como los impuestos de conformidad con las normativas estatales en materia de protección del patrimonio cultural y del paisaje.

4. El plan urbanístico favorece la renovación urbana, la reestructuración, la adecuación del patrimonio inmobiliario existente.

5. En el ámbito del territorio no urbanizado se distingue entre (i) áreas destinadas a la agricultura, (ii) áreas de valor medioambiental y (iii) áreas urbanizables.

6. En las áreas destinadas a la agricultura y en las de valor medioambiental se permite únicamente la nueva edificación para obras e infraestructuras públicas y para servicios de la agricultura, el agroturismo (turismo rural) y el medioambiente. En las áreas urbanizables las intervenciones de transformación tienen como fin asegurar el desarrollo sostenible en el plano social, económico y ambiental.

7. El planeamiento urbanístico se ejecuta a través de las modalidades estructurales y operativas. El plan estructural no vincula a la propiedad. Los actos de contenido operativo, cualquiera que sea su

denominación, regulan el régimen de los suelos de conformidad con el artículo 42 de la Constitución.

Art. 7. Dotaciones territoriales

1. En los planes urbanísticos debe garantizarse la dotación necesaria de equipamientos y servicios públicos y de interés público o general, incluso a través de la prestación precisa del servicio, aunque no esté directamente conectado a la zona y a los inmuebles interesados. La cuantía de la reserva de los servicios se mide con base en criterios de prestación, con el objetivo de garantizar, en todo caso, un nivel mínimo, aunque sea con el concurso de entes privados. Respetando lo establecido de conformidad con la letra *m*) apartado segundo del artículo 117 de la Constitución, las regiones determinan los criterios dimensionales para los equipamientos que implican la exigencia de áreas y sus correspondientes servicios.

2. Con el fin de asegurar una racional distribución de los equipamientos urbanos en las diferentes partes del territorio afectado, el plan urbanístico debe documentar el estado de los servicios existentes con arreglo a parámetros de utilización y precisar las opciones relativas a la política de los servicios que deban prestarse, asegurando un nivel idóneo de accesibilidad y utilización e incentivando la iniciativa de los interesados.

Art. 8. Elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico

1. Las regiones regulan el procedimiento de formación, las modalidades de aprobación y los eventuales poderes sustitutivos, la duración y los efectos de los planes urbanísticos y territoriales y de sus variantes, así como la actividad de edificación consentida en ausencia del plan operativo.

2. En el procedimiento de formación de los actos de planificación se garantizan las formas adecuadas de publicidad, de consulta y de participación de los ciudadanos, asociaciones y entes económicos y sociales, así como el examen de las alegaciones de las personas que intervengan y el cumplimiento de la motivación en mérito a la aceptación o rechazo de las mismas.

3. En las actuaciones que determinen vinculaciones urbanísticas del suelo que den lugar a la expropiación está de todos modos garantizado el derecho de los interesados al expediente contradictorio frente a la correspondiente administración. Los responsables de los actos de planificación tienen la obligación de motivar explícita y adecuadamente sus opciones, con particular referencia a las propuestas presentadas en el trámite del procedimiento.

4. Las regiones determinan los casos en que el plan urbanístico se somete a la verificación de su coherencia con los instrumentos de programación económica y con toda disposición o plan concerniente al territorio, especificando el organismo responsable y estableciendo sus correspondientes modalidades.

5. Las regiones determinan los plazos precisos para una nueva previsión urbanística sustitutoria en caso de caducidad, anulación, incluso judicial, o revocación de la precedente previsión urbanística.

6. Con la aprobación de los planes urbanísticos, los órganos competentes pueden proponer expresamente modificaciones a los planes territoriales o de sector, con el

fin de garantizar la coherencia del sistema de los instrumentos de planificación. El acta de aprobación del plan urbanístico que contiene las propuestas de modificación comporta asimismo la variación del plan territorial o de sector, siempre que se haya alcanzado el acuerdo del órgano titular del plan modificado.

7. Los entes competentes de la planificación urbanística pueden alcanzar acuerdos con los órganos privados, respetando los principios de imparcialidad administrativa, de transparencia, de competencia, de publicidad y de participación en el procedimiento de todos los órganos interesados en la intervención, para la formación de los actos de planificación, incluso mediante tramitaciones de concurso o licitación pública con el fin de recoger propuestas de intervenciones coherentes con los objetivos estratégicos delimitados por los actos de planeamiento.

8. El ente de planificación urbanística promueve la adopción de instrumentos de actuación que favorecen la recuperación de las dotaciones territoriales relativas al artículo 7, incluso a través de planes convencionales estipulados con órganos privados y acuerdos de programa.

Art. 9. Ejecución del plan urbanístico

1. Las determinaciones del planeamiento urbanístico se ejecutan mediante el plan operativo o mediante la intervención directa, sobre la base de proyectos compatibles con los objetivos definidos en el plan estructural. Las modalidades de ejecución del citado están definidas por la ley regional. La ejecución está de todos modos subordinada a la existencia o a la realización de las dotaciones territoriales.

2. El plan urbanístico puede ser ejecutado también con sistemas de equidistribución y compensación según las modalidades y los criterios establecidos por las regiones.

3. La equidistribución se realiza con la atribución de derechos de edificación a las propiedades inmobiliarias incluidas en determinadas zonas territoriales, en proporción de la extensión o del valor de ellas e independientemente de la específica propuesta de uso. Los derechos de edificación son transferibles y libremente comerciables en y entre los ámbitos territoriales.

4. Asimismo con el fin de favorecer la renovación urbana y la prevención de riesgos naturales y tecnológicos, las regiones pueden prever incentivos consistentes en el incremento de los derechos de edificación, ya atribuidos por los planes urbanísticos vigentes.

5. En los supuestos de reservas vinculantes de uso público, incluso establecidas con posterioridad al plan, sobre terrenos no incluidos en los ámbitos objeto de ejecución equidistributiva, como alternativa a la indemnización económica prevista por el procedimiento de expropiación, el propietario interesado puede solicitar [i] la transferencia de los derechos de edificación correspondientes a la superficie afectada a otra zona de disponibilidad propia; [ii] la permuta de dicha superficie con otra de propiedad del órgano de planeamiento, con las eventuales equivalencias; [iii] o bien la realización directa de las intervenciones de interés público o general, previa su estipulación mediante un convenio con la Administración para la gestión de los servicios.

6. Las regiones pueden garantizar a los entes de planeamiento los adecuados recursos económico-financieros para afrontar las eventuales restricciones limitativas del potencial de desarrollo urbanístico del territorio que se deriven de actos de planeamiento supramunicipal.

7. Las leyes regionales regulan las formas de equidistribución intermunicipal, como las modalidades de compensación y reequilibrio de las diferentes oportunidades potenciales de las diversas realidades locales y de los costes medioambientales que graven a éstas.

Art. 10. Medidas de salvaguardia

1. Las regiones definen las medidas de salvaguardia que pueden ser promulgadas ante las demoras de la aprobación de los actos de contenido operativo del plan de urbanismo.

Art. 11. Actividad de edificación

1. Salvo las disposiciones del código del patrimonio cultural y del paisaje, relativo al decreto legislativo de 22 de enero de 2004, n. 42, las regiones especifican las actividades de transformación del territorio que no posean efectos urbanísticos y de edificación relevantes y no sujetas al título habilitante. Las regiones especifican además las categorías de obras y los presupuestos urbanísticos sobre los cuales el interesado tiene la facultad de presentar una solicitud de apertura de uso en lugar de la licencia de edificación.

2. Las regiones definen la ordenación de las tasas de la licencia de edificación, incluidas allí las hipótesis de exención parcial o total del pago del impuesto de construcción por motivos sociales, económicos y urbanísticos.

3. El municipio ejerce la vigilancia y el control sobre las transformaciones urbanísticas y de edificación que tengan lugar en su propio territorio.

4. Las construcciones ilegales están sujetas a las sanciones penales, civiles y administrativas previstas por las leyes estatales vigentes en la materia, se establece la potestad de las regiones de prever sanciones administrativas de carácter real, restaurador, pecuniario, prohibitivo de la actividad de edificación en relación con los responsables de las ilegalidades más graves.

5. En caso de sustitución de la licencia de edificación por la solicitud de apertura de uso queda establecido el régimen sancionador penal, administrativo y civil previsto para el permiso de edificación de las leyes estatales vigentes en la materia.

Art. 12. Impuestos urbanísticos

1. Con motivo de la puesta en marcha de las medidas relativas al apartado 2, se crea, a partir del año 2006, en el presupuesto del *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, un Fondo para las intervenciones de impuestos urbanísticos, con una asignación de 10 millones de euros para el año 2006 y de 20 millones para el año 2007.

2. Se delega en el Gobierno la promulgación, antes de que transcurran dieciocho meses desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, de uno o más Decretos Legislativos dirigidos a definir un régimen

especial de impuestos para las intervenciones en materia urbanística y para la recuperación de los centros urbanos, respetando los siguientes principios y criterios directivos:

- a) previsión de incentivos en forma de créditos a los impuestos, sobre el valor añadido (IVA) y a los de registro, hipotecarios y catastrales; con referencia a las transferencias de inmuebles o de los derechos de edificación para la ejecución del plan de urbanismo de conformidad con el artículo 9, respetando la ordenación comunitaria en materia del impuesto sobre el valor añadido;
- b) posibilidad, en el caso de la implantación de equipamientos de interés supramunicipal para el desarrollo de zonas destinadas a instalaciones productivas de bienes y servicios, como consecuencia de la formación de consorcios de municipios, de redistribuir el impuesto municipal sobre bienes inmuebles entre dichos municipios, con independencia de la ubicación del área y en relación con la participación de cada una de las Administraciones municipales en dicho consorcio;
- c) previsión de un procedimiento para el acceso a los incentivos según la letra a) mediante la presentación, por parte de los órganos interesados, de una instancia específica a la administración financiera y posterior examen por parte de la propia administración de las instancias según el orden cronológico de presentación;
- d) posibilidad de determinar, incluso en disminución, los incentivos según la letra a), así como la definición de las modalidades de aplicación de las mismas;
- e) previsión de la obligación del *Ministero di Economia e delle Finanze*, de acuerdo con el *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, de remitir un informe semestral al Parlamento sobre el uso del crédito a los impuestos, sobre el número de organismos que se han beneficiado de él, y sobre la cuantía en la que cada organismo lo ha disfrutado.

3. Los decretos legislativos según el apartado 2 se adoptan exclusivamente dentro del límite de los recursos del Fondo relativo al apartado 1 y no pueden, en ningún caso, ser eficaces antes del 1 de enero de 2006.

4. Los esquemas de los decretos legislativos según el apartado 2, deben estar acompañados cada uno de ellos por un informe técnico sobre los efectos financieros de las disposiciones en él contenidas, se remiten a las Cámaras para expresar sus opiniones por parte de las Comisiones parlamentarias competentes en la materia y para evaluar los resultados de carácter financiero.

5. Dentro de los treinta días posteriores para expresar su opinión, el Gobierno, en donde no encuentre conformes con las condiciones eventualmente allí formuladas, con referencia exclusivamente a la exigencia de garantizar el respeto del artículo 81.4 de la Constitución, volverá a remitir a las Cámaras los textos, acompañados por los elementos integradores de información necesarios, para que se emitan los pareceres definitivos de las Comisiones competentes, que se expresarán antes de los treinta días de la fecha de remisión.

6. El impuesto que deriva de la ejecución del apartado 1, igual a 10 millones de euros para el año 2006

y a 20 millones para el año 2007, es decir, con una asignación por un total de 10 millones de euros para el año 2006 relativa al *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali* y por un total de 20 millones para el año 2007 relativa al *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* se provee mediante la correspondiente reducción de las disposiciones de las asignaciones establecidas para los años 2006 y 2007, relativas al balance trienal 2005-2007, en el ámbito de la unidad de previsión de base de parte corriente, «Fondo especial», del presupuesto del *Ministero di Economia e delle Finanze* para el año 2005, objetivo parcialmente utilizado.

7. A partir del año 2008, la financiación del Fondo según el apartado 1, se provee de conformidad con el artículo 11, apartado 3, letra d), de la ley de 5 de agosto de 1978, n. 468 y posteriores modificaciones.

8. El *Ministro dell'Economia e delle Finanze* está autorizado a incluir, en sus propios decretos, las variaciones de los balances que sean necesarias.

Art. 13. Derogaciones y disposiciones finales

1. Desde la entrada en vigor de la presente ley quedan derogadas las siguientes disposiciones:

- a) artículos 1, 4, 7, 18, 29, 35, 42 y 43 e la ley de 17 de agosto de 1942, n. 1150, y posteriores modificaciones;
- b) artículo 2 de la ley de 6 de agosto de 1967, n. 765;
- c) ley de 19 de noviembre de 1968, n. 1187;

2. Las siguientes disposiciones pierden eficacia en el territorio de la región de la que haya emanado o emane normativas sobre el mismo objeto:

- a) artículos 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, primer apartado, 22, 23, 28, 30, 34, y 41 *quinquies* apartados sexto, octavo y noveno de la ley de 17 de agosto de 1942, n. 1150, y siguientes modificaciones;
- b) ley de 3 de noviembre de 1952, n. 1902, y siguientes modificaciones;
- c) artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9 de la ley de 18 de abril de 1962, n. 167;
- d) decreto del *Ministro dei Lavori Pubblici* de 2 de abril de 1968, n. 1444;
- e) artículos 3 y 4 de la ley de 19 de noviembre de 1968, n. 1187;
- f) artículo 27 de la ley de 22 de octubre de 1971, n. 865;
- g) artículo 13 de la ley de 28 de enero de 1977, n. 10;

- h) artículos, 27, 28, 29 y 30 de la ley de 5 de agosto de 1978, n. 457, y posteriores modificaciones;
- i) artículos 6, 8, 16, 17 y 22 del texto único de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de edificación, según decreto del Presidente de la República de 6 de junio de 2001, n. 380.

3. Se han aportado las siguientes modificaciones al artículo 9 del texto único de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de expropiación para utilidad pública, según decreto del Presidente de la República de 8 de junio de 2001, n. 327:

a) el apartado 3 se sustituye por el siguiente:

«3. Si no se declara oportunamente la utilidad pública de la obra, la vinculación del suelo que dé lugar a la expropiación prescribe y encuentra aplicación la ordenación dictada por el artículo 9 del texto único de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de edificación, según decreto del Presidente de la República de 6 de junio de 2001, n. 380. Las disposiciones según el presente apartado no se aplican a las vinculaciones y a los espacios que el plan debe acoger»;

b) el apartado 4 se sustituye por el siguiente:

«4. La vinculación del suelo que dé lugar a la expropiación, tras su prescripción, puede ser reiterada justificadamente una sola vez, con la renovación de los procedimientos previstos en el apartado 1, y teniendo en cuenta las exigencias de satisfacción de los *estándares*. En tal caso, al propietario se le debe una indemnización igual a un tercio de la suma de la indemnización de expropiación del inmueble, por corresponder antes de los sesenta días previstos desde la fecha de reiteración de la vinculación».

4. El artículo 20 del texto único de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de edificación, según decreto del Presidente de la República de 6 de junio de 2001, n. 380, el apartado 9 se sustituye por el siguiente: «9. Transcurrido inútilmente el plazo para la adopción de la disposición conclusiva, la licencia de construcción se entiende emitida favorablemente».

Traducción de Sagrario del Río

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

LA TIERRA VACANTE. SU EXPLICACIÓN Y POSIBLE UTILIZACIÓN. PARTE I

Formas y magnitud de la tierra vacante
en las áreas urbanas/metropolitanas

La tierra vacante¹ asume especial importancia en las grandes ciudades y áreas metropolitanas; por una parte, incide negativamente, por las disfuncionalidades que representa para el conjunto del área urbana/ciudad metropolitana, entendiéndose por ésta el soporte físico, la población que la habita y las instituciones administrativas que la sustentan; su existencia define, parcialmente, las formas de expansión urbana y los consecuentes problemas derivados de las bajas densidades, que implican mayores costos para proveer infraestructura, así como la existencia de una cantidad de infraestructura instalada no utilizada, además de los problemas derivados de grandes tiempos y costos de transporte. Expresa, por tanto, irracionalidad en términos sociales, e iniquidad relativa a la apropiación privada de los beneficios producidos socialmente; al existir una cantidad de terrenos sin uso, el conjunto de la sociedad debe mantener, a costos extremadamente altos, inversiones en infraestructura y servicios, así como su gestión administrativa. Pero, paralelamente, la existencia de tierra vacante es netamente positiva, dado las posibilidades que ha significado, y significa actualmente, para el desarrollo del nuevo sector inmobiliario y sus potencialidades, para todos los sectores sociales y las actividades económicas urbanas.

En las áreas urbanas/metropolitanas latinoamericanas han coexistido —y aún coexisten— una gran variedad de situaciones de suelo vacante. Los baldíos se hallan tanto en las áreas periféricas, como en las más centrales e intersticiales. Los mismos han definido, en una parte considerable, las formas que ha adoptado el crecimiento de las ciudades, a partir de la existencia de los loteos “salteados”, que han dejado

tierras vacías de variados tamaños, y, en muchos casos, de problemáticas situaciones urbano-ambientales, dominiales, etc.

También existe la tierra vacante “latente”, que se constituye en un elemento importante a la hora de plantear políticas urbanas. Esta “latencia” puede darse por viviendas y comercios en áreas centrales, obsoletas, a la espera de valorización por otros usos; y también por la desactivación de actividades privadas como industrias o públicas, como puertos, aeropuertos militares, ejército, etc. En estos últimos casos, son tierras fiscales desactivadas o “innecesarias” para los usos que tenían y que pueden reutilizarse, tanto desde el sector público como desde el sector privado (y que plantean una problemática especial, desde el punto de vista urbano y legal).

En cuanto a las industrias desactivadas, aunque el fenómeno es mucho menor que en países del primer mundo, existen realidades en Latinoamérica donde la industria, o ciertos sectores de la misma, están en quiebra. Un ejemplo es Argentina, donde una cantidad muy grande de edificios industriales se encuentran desactivados al igual que edificios que estaban destinados a depósitos. Algunos se reciclan, otros pasan a la categoría de tierras vacantes latentes (o ya existentes, por demolición de los antiguos predios).

La tierra vacante constituye un porcentaje importante de las áreas urbanizadas en las ciudades latinoamericanas, que podría albergar a una cantidad considerable de población que actualmente permanece sin acceso al suelo urbano². En el Área Metropolitana de Buenos Aires posee una magnitud algo mayor al 30%; en Río de Janeiro el 40%, en Quito algo más del 21%. Se halla en manos de múltiples actores: los agentes —legales e ilegales— que han producido tierra urbana a lo largo de décadas y las retienen, a la espera de valorización; los pequeños propietarios que pudieron comprar pero no ocupar, o la poseen como reserva; los propietarios agrícolas; y el Estado y otras instituciones públicas. Han ido cambiando a lo largo de las

¹ También denominada baldío (para el caso de las parcelas urbanas) o “tierra de engorde” en el caso de parcelas de mayor tamaño, a la espera de subdividirse para usos urbanos.

² La intensidad de los vacíos es sumamente heterogénea dentro de cada área urbana dependiendo de las formas de crecimiento particular que han tenido las mismas, los tipos de

propietarios, los usos según las demandas, las expectativas no concretadas de localización de actividades productivas y las obras públicas realizadas. Se encuentran localizados mayoritariamente en las zonas periféricas de los ejes de expansión de las ciudades/áreas metropolitanas y en menor magnitud en las áreas centrales e intersticiales.

últimas décadas y poseen particularidades según las distintas realidades latinoamericanas.

El período que permanecen vacantes difiere, pues mientras en Buenos Aires, en algunos casos son baldíos urbanos desde hace más de cuarenta años, en Quito y Lima se trata de nuevos vacíos, en correspondencia con el período de gran crecimiento poblacional de dichas ciudades y la ampliación de sus áreas de expansión de los últimos años.

Existe una cantidad de vacíos que se encuentran ofertados en el mercado y una cantidad más o menos significativa, que permanece aun sin ofertar y con posibilidades que continúe vacante en un incierto horizonte de tiempo. Pareciera que esta situación sería no funcional al mercado de tierras en su conjunto, pero funcional a las lógicas de sus propietarios. Aunque en algunas ciudades, ni siquiera lo es para ellos: las tierras vacantes no se ofertan, porque la demanda es inexistente, dado la magnitud de las mismas, en algunos submercados, como el destinado a los sectores más pobres de la población, en Buenos Aires. Por tanto, sus propietarios estarían obteniendo pérdidas en vez de beneficios, por la falta total de demanda y la desvalorización consecuente de las propiedades.

Interesa señalar que, mientras gran cantidad de tierra urbana —con características de infraestructura y equipamiento que la definen como tal— permanece sin ocupación, una cantidad importante de pobres urbanos deben producir su hábitat ocupando tierras sin infraestructura, localizadas en áreas no aptas para el desarrollo urbano (inundables, cercanas a basurales, etc.). Esto profundiza los procesos de segregación socioespacial y hace imprescindible definir políticas para la utilización o reutilización de los vacíos urbanos. No queremos dejar de señalar, asimismo, que las nuevas demandas de suelo, en muchos casos vinculadas al desarrollo de grandes proyectos urbanos, hace necesario dinamizar los mismos. Es decir, que las tierras vacantes podrán ser utilizadas según los objetivos de políticas, para beneficiar a los pobres urbanos y/o a los grandes inversores de la ciudad.

La tierra vacante, pues, posee significados diferentes para cada uno de los agentes privados que actúa en el mercado; se han producido cambios importantes, vinculados a las nuevas demandas y ofertas urbanas. El capital incorporador interviene directamente en el proceso de ocupación del suelo, transformando sus usos con el objetivo de apropiarse de los lucros que, sin él, serían beneficios extraordinarios, o rentas, para el propietario tradicional de tierra. El Estado también modifica su rol, en especial como oferente de tierra, a partir de la implementación de las políticas de Reforma del Estado, en la mayoría de los países de la región a partir de la

década del noventa del siglo pasado.

Algunos elementos explicativos para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

Histórica estructura de propiedad y políticas públicas

A diferencia de otras ciudades argentinas y latinoamericanas, en el AMBA no ha habido una estructura de propiedad concentrada que haya condicionado de manera unívoca su crecimiento. El sector privado fue, y sigue siendo, el mayor productor de tierra urbana (y es por ello el mayor propietario de tierras vacantes). Si bien históricamente el Estado era un gran propietario, no había “producido” tierra en el estricto sentido, sino que se había apropiado de tierra que en su momento estaba en área rural, y luego quedó incorporada a la ciudad/área metropolitana, debido a su expansión. Sólo a fines de la década de los ochenta el Estado ha producido una pequeña cantidad de lotes destinados a población de bajos ingresos.

La subdivisión de tierra destinada a dicha población declinó en magnitud a partir de fines de los años sesenta, cuando ya el área loteada era muy grande respecto a la demanda, lo que se hace aún más evidente a partir de la aprobación del Decreto-Ley n.º 8.912, en 1977, por las restricciones que implica. Desde fines de los años setenta del siglo XX comenzó otra forma de subdivisión y ocupación de tierra para sectores de bajos ingresos: las fracciones rurales indivisas, que se subdividen de manera irregular, en lotes de alrededor de 200 m² y sólo se venden a través de boletos de compra-venta, dado que no se pueden escriturar por estar fuera de la ley. Es de señalar que es una de las formas más frecuentes de subdivisión de tierra destinada a población de bajos ingresos.

Formas de producción de ciudad en las últimas décadas

La existencia de gran cantidad de macizos de tierra sin uso de gran magnitud —hasta más de 300 Has en algunos casos—, conjuntamente con la coyuntura socioeconómica, posibilitó la producción grandes emprendimientos: ciudades privadas, barrios cerrados, clubes de campo y náuticos, así como chacras. Si bien la producción de clubes de campo en el AMBA data de los años treinta, sólo se habían constituido unos pocos hasta fines de los años sesenta.

En coincidencia con la apertura de estos nuevos submercados, aparecieron estrategias en relación con la “producción” de espacio urbano diferentes respecto a décadas pasadas, pues son utilizadas tierras anteriormente dejadas vacantes por ser

bajas, en su mayoría inundables y escasamente accesibles³. Las mismas son compradas a muy bajo costo para realizar estos grandes emprendimientos, pues, por un lado, con las grandes inversiones en autopistas —la ampliación del Acceso Norte; la Autopista 25 de Mayo; la Autopista Sudeste y la inauguración de parte de las obras de la Autopista La Plata-Buenos Aires— ha mejorado considerablemente la accesibilidad a dichas tierras; y, por otro lado, las importantes inversiones, en especial, extranjeras, han posibilitado el cambio en la tecnología de construcción, permitiendo hacer grandes movimientos de tierra e importantes espacios bombeados artificialmente.

Aspectos socioeconómicos

Otro de los elementos explicativos de la gran cantidad de tierra vacante es la polarización social producida en las últimas décadas, y que se ha agudizado en los noventa e inicios del nuevo siglo. El empobrecimiento tiene como consecuencia la imposibilidad de la población de menores ingresos de ocupar los lotes que le habían sido destinados desde hace décadas. Paralelamente, el sector industrial ha sufrido, particularmente, la recesión productiva que se desencadenara a mediados de la década del setenta, y que continúa en la actualidad⁴.

Cabe mencionar que el aumento de la pobreza ha significado también el aumento de la población viviendo en algunas de las formas de hábitat precario: “villas”, “asentamientos”, casas tomadas, inquilinatos, hoteles-pensión. Por tanto, se hace indispensable una política destinada a dinamizar el mercado de tierra vacante con el objetivo de posibilitar el acceso al suelo de la población pobre demandante.

El rol del Estado: regulador, vendedor, agente impositivo

El Estado nacional no ha regulado, históricamente, el mercado de tierras urbano, sea éste “formal” o “informal”, excepto por la legislación sobre comercialización de lotes vendidos a mensualidades a la población de bajos ingresos⁵, ni lo hace actualmente. La provincia de Buenos Aires implementa legislación sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo desde los años cuarenta. En 1977, se aprobó el Decreto-Ley

n.º 8.912, por la cual se prohíben loteos sin obras de infraestructura⁶ y se definen dimensiones mínimas de 300 m² para los lotes urbanos. Esta legislación se aprobó cuando ya la oferta de lotes sin infraestructura era muy grande y la restricción de la demanda de tierra era importante, dadas las condiciones socioeconómicas a partir de los años setenta.

Los Planes Directores o Códigos de Planeamiento elaborados a partir de 1977 en los Partidos del AMBA no definen el accionar de los mismos sobre la tierra vacante existente o futura. Tampoco ha habido, hasta los años setenta, una definición de perímetro urbano futuro que delimite el área urbana, fuera de la cual no se podría lotear. Dada, por otra parte, la geografía pampeana que enmarca a gran parte de las ciudades argentinas, la “expansión horizontal” sólo posee el límite establecido por la lógica de los loteadores, sean ellos propietarios rurales o agentes urbanizadores.

En la ciudad de Buenos Aires, desde 1944 y hasta 1977, el uso y ocupación del suelo era regulado por el Código de Edificación —los loteos ya se habían terminado de realizar cuando el mismo fue aprobado—, pero no había mencionado las tierras vacantes. La sanción del Código de Planeamiento, en 1977, y sus sucesivas modificaciones, tampoco ha significado un cambio sobre la no-política hacia dichas tierras. Solamente expresa que, para los grandes terrenos —mayores de 2.500 m²— definirá normas de construcción específicas; pero, en la mayoría de los casos, se trata de terrenos en los cuales ya había construcciones y las mismas fueron demolidas.

En cuanto a la tierra fiscal, el Estado puede concurrir al mercado como un propietario más, para las propiedades que pertenecen al dominio privado y, como tal, puede comprar y vender, arrendar, ceder, etc. Hasta 1989, poco se había innovado sobre el régimen de la tierra fiscal; a partir de esa fecha, y en coincidencia con la Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica y la crisis fiscal, la tierra pública se ha convertido en objeto de proyectos e implementación de políticas, y el Estado ha enajenado importante parte de sus tierras, sin un plan de desarrollo hacia las mismas.

En el AMBA, la política tributaria ha sido, y aún es, implementada con independencia total de la política urbana; no se la considera como un instrumento importante de la política urbana, menospreciando sus potencialidades, tanto como

³ Aunque muchos de los loteos populares se realizaron en tierras bajas, nunca se hicieron en bañados, como estos nuevos emprendimientos, que se rellenan, produciendo serios problemas ambientales en su entorno mediato e inmediato.

⁴ En los partidos del AMBA (fuera de la Capital Federal), el empleo industrial ha bajado de 499.552, en 1974, a 424.109 puestos de trabajo en 1985 y 334.380 puestos en 1994 (INDEC,

1997). Si bien en el mismo período haya ocurrido una expansión del comercio y los servicios, ésta no compensó aquella caída.

⁵ La Ley Nacional n.º 14.005/50, fue modificada en 1984, por la Ley n.º 23.073 y en 1985, por Ley n.º 23.266.

⁶ Agua por red, desagües cloacales y pluviales, pavimentación, red eléctrica.

dinamizadora del mercado de tierras —lo que podría suponer una política directa hacia los vacíos urbanos— como instrumental para la captación de valorización, por parte del Estado, como consecuencia de inversiones públicas o cambios de normativas. El impuesto inmobiliario, si bien desglosa las tierras ocupadas y vacías⁷, no significa una penalización por el no uso de la tierra.

En síntesis, la existencia de gran cantidad de tierra vacante en el AMBA es el resultado de:

- Funcionamiento de un mercado cuyas agentes actuaban, y actúan, con políticas especulativas en cuanto a retención de tierra para el logro de mayores beneficios extraordinarios.
- Escasas regulaciones que el Estado imponía a los agentes actuantes en el mercado de tierras, dando lugar a que áreas sin infraestructura y áreas inundables se incorporasen al área metropolitana, en la supuesta condición de “urbanas”.
- La pérdida de la capacidad adquisitiva del sector de población que, pese a su situación en la franja de bajos ingresos, suponía una demanda solvente para el tipo de lote que se

ofertaba hacia los años cincuenta, y que quedó “insolvente” a inicios de la década del setenta, sin llegar nunca a recuperarse. Los pobres son cada vez más pobres y aumentan los llamados “nuevos pobres” en Argentina, cuyo nivel salarial ha bajado hasta no satisfacer los niveles básicos.

- La cantidad de tierra “producida” en las ciudades privadas, barrios cerrados, clubes de campo, etc., aún a la espera de demanda.
- Las tierras fiscales que han dejado de ser utilizadas por parte del Estado nacional y los diversos organismos descentralizados.
- Los cambios en el sector transporte —especialmente ferroviario y portuario— también ha liberado grandes terrenos, que han quedado vacantes.

Es imprescindible, pues, la implementación de políticas sobre estas tierras vacantes que significa intervenciones tanto desde los instrumentos de política urbana como tributaria, como se mostrará en el próximo número.

Buenos Aires, enero de 2006

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM. La Plata

CRÓNICA DE LA INSUSTENTABILIDAD

Katrina y Wilma, dos damas huracanadas

Empecé a escribir unas breves reflexiones sobre vientos y huracanes, muchos meses antes de esta racha de terribles huracanes que han azotado al Caribe y sus países vecinos durante el segundo semestre de 2005.

La alta recurrencia (mayor periodicidad con la cual se producen ahora estos terribles fenómenos), y su aparente aumento de potencia, hacen que empiece a ser una esperada tragedia de todos los años, aquello que hasta hace poco eran acontecimientos sorpresivos y aislados.

Estaba en Colombia, a fines de septiembre, cuando el Katrina estaba barriendo las costas de Nueva Orleans y provocando gigantescas tormentas tropicales a su paso y a miles de kilómetros de distancia, como era el caso de las cordilleras colombianas.

Todos los medios de comunicación y la más sencilla conversación popular se referían permanentemente a lo que había acontecido con el Katrina en el sur de Estados Unidos de Norteamérica. Frente a los daños de semejante huracán, la defensa civil norteamericana falló gravemente, pero sobre todo porque el mayor daño lo causó la ruptura de un cercano dique que no soportó la inusitada crecida de sus aguas.

Se pudo saber poco después que ingenieros militares norteamericanos habían previsto que ese dique se podía romper y solicitaron sólo 10 millones de dólares para repararlo.

Esta medida no fue tomada, y según opinión de los expertos el mayor daño lo causó la ruptura de ese dique y la expansión de sus aguas sobre zonas habitadas.

Más allá de la violencia del huracán Katrina, creo que el nivel de desastre al que se llegó en esa región se debió a acciones humanas no bien manejadas (la ruptura del dique), acciones

⁷ El impuesto inmobiliario urbano está dividido en las cuatro categorías siguientes: 1) urbana edificada; 2) urbano baldío (o vacante); 3) rural, y 4) rural con mejoras.

Se trata de un texto inédito de Rubén Pesci, que en una versión ligeramente diferente, será publicado próximamente en el libro *Vientos Verdes*, de su autoría.

dinamizadora del mercado de tierras —lo que podría suponer una política directa hacia los vacíos urbanos— como instrumental para la captación de valorización, por parte del Estado, como consecuencia de inversiones públicas o cambios de normativas. El impuesto inmobiliario, si bien desglosa las tierras ocupadas y vacías⁷, no significa una penalización por el no uso de la tierra.

En síntesis, la existencia de gran cantidad de tierra vacante en el AMBA es el resultado de:

- Funcionamiento de un mercado cuyas agentes actuaban, y actúan, con políticas especulativas en cuanto a retención de tierra para el logro de mayores beneficios extraordinarios.
- Escasas regulaciones que el Estado imponía a los agentes actuantes en el mercado de tierras, dando lugar a que áreas sin infraestructura y áreas inundables se incorporasen al área metropolitana, en la supuesta condición de “urbanas”.
- La pérdida de la capacidad adquisitiva del sector de población que, pese a su situación en la franja de bajos ingresos, suponía una demanda solvente para el tipo de lote que se

ofertaba hacia los años cincuenta, y que quedó “insolvente” a inicios de la década del setenta, sin llegar nunca a recuperarse. Los pobres son cada vez más pobres y aumentan los llamados “nuevos pobres” en Argentina, cuyo nivel salarial ha bajado hasta no satisfacer los niveles básicos.

- La cantidad de tierra “producida” en las ciudades privadas, barrios cerrados, clubes de campo, etc., aún a la espera de demanda.
- Las tierras fiscales que han dejado de ser utilizadas por parte del Estado nacional y los diversos organismos descentralizados.
- Los cambios en el sector transporte —especialmente ferroviario y portuario— también ha liberado grandes terrenos, que han quedado vacantes.

Es imprescindible, pues, la implementación de políticas sobre estas tierras vacantes que significa intervenciones tanto desde los instrumentos de política urbana como tributaria, como se mostrará en el próximo número.

Buenos Aires, enero de 2006

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM. La Plata

CRÓNICA DE LA INSUSTENTABILIDAD

Katrina y Wilma, dos damas huracanadas

Empecé a escribir unas breves reflexiones sobre vientos y huracanes, muchos meses antes de esta racha de terribles huracanes que han azotado al Caribe y sus países vecinos durante el segundo semestre de 2005.

La alta recurrencia (mayor periodicidad con la cual se producen ahora estos terribles fenómenos), y su aparente aumento de potencia, hacen que empiece a ser una esperada tragedia de todos los años, aquello que hasta hace poco eran acontecimientos sorpresivos y aislados.

Estaba en Colombia, a fines de septiembre, cuando el Katrina estaba barriendo las costas de Nueva Orleans y provocando gigantescas tormentas tropicales a su paso y a miles de kilómetros de distancia, como era el caso de las cordilleras colombianas.

Todos los medios de comunicación y la más sencilla conversación popular se referían permanentemente a lo que había acontecido con el Katrina en el sur de Estados Unidos de Norteamérica. Frente a los daños de semejante huracán, la defensa civil norteamericana falló gravemente, pero sobre todo porque el mayor daño lo causó la ruptura de un cercano dique que no soportó la inusitada crecida de sus aguas.

Se pudo saber poco después que ingenieros militares norteamericanos habían previsto que ese dique se podía romper y solicitaron sólo 10 millones de dólares para repararlo.

Esta medida no fue tomada, y según opinión de los expertos el mayor daño lo causó la ruptura de ese dique y la expansión de sus aguas sobre zonas habitadas.

Más allá de la violencia del huracán Katrina, creo que el nivel de desastre al que se llegó en esa región se debió a acciones humanas no bien manejadas (la ruptura del dique), acciones

⁷ El impuesto inmobiliario urbano está dividido en las cuatro categorías siguientes: 1) urbana edificada; 2) urbano baldío (o vacante); 3) rural, y 4) rural con mejoras.

Se trata de un texto inédito de Rubén Pesci, que en una versión ligeramente diferente, será publicado próximamente en el libro *Vientos Verdes*, de su autoría.

humanas poco entrenadas (la falla de la defensa civil, la tardía ayuda de contingentes militares y la ausencia de un número suficiente de apoyo militar, altamente distraído con su presencia en Irak), y por fin, el hecho de que el huracán esta vez cayó sobre una zona bien pobre de Estados Unidos, pobreza muchas veces ocultada por los medios de comunicación, que habitan en zonas muy frágiles, bajas, inundables, en condiciones semejantes a las de una periferia pobre de América Latina.

Apenas un mes después, la otra gran dama del año 2005, el huracán Wilma, se abatió esta vez sobre las costas de Yucatán, en México. Y para usar una terminología más vulgar, sobre el mítico balneario caribeño de Cancun, el sueño de millones y millones de ilusionados de todo el mundo.

Aquí el mensaje es quizás más aterrador que las propias consecuencias del huracán. No puede sorprender que la defensa civil haya sido también desbordada, y que incluso se hayan puesto en evidencia situaciones de grave corrupción o aprovechamiento delictivo del fenómeno. Desgraciadamente nuestros países conviven con estas lacras.

Pero lo tragicómico fue la forma en que quedaron desvastados los hoteles de lujo, contruidos a la vera de la playa. Como dicen mis amigos mexicanos, "hoteles hechos por gringos y para gringos". Se colocaron sobre el territorio de una manera tan agresiva o prepotente, invadiendo las zonas de bordes costeros, que fueron literalmente barridos por las olas y los vientos. Mientras tanto, otros hoteles o posadas más modestos, y colocados a cierta distancia del mar, pudieron volver a funcionar pocos días después.

Cancun y toda la ribera maya fue devastada en sus infraestructuras, pero también en su falsa

identidad. No es posible desarrollar un estilo de vida y unas arquitecturas tan insustentables, sin recibir alguna vez alguna afrenta celestial.

Las hordas de pobres pobladores que saquearon supermercados, llevándose no sólo comida, sino electrodomésticos u otros artículos no de primera necesidad, son una clara evidencia de que allí se manifestó la bronca, la rabia, de un modelo de desarrollo insustentable y desagradable para la misma sociedad que los sostiene con su pobreza.

Pobreza, incorrecto manejo de las obras de infraestructura, incorrecto manejo de las urbanizaciones y de la ocupación de las riberas, insustentables formas de turismo, son algunas de las causas profundas que hacen posible que se sinergicen y se vuelvan más terribles aún los efectos de estas damas huracanadas, que en realidad parecen matronas enojadas por las travesuras de alguno de sus hijos, frente a los verdaderos huracanes de dolor que causan los autores de las iniquidades humanas antes descritas.

¿Será que estamos frente a las tan famosas 7 plagas de Egipto, que antes del Juicio Final iban a abatirse sobre este pobre mundo?

En todo caso los tsunamis, los huracanes, los terremotos, cada vez más frecuentes (¿cambio climático?) y con consecuencias cada vez más terribles (¿insustentabilidad de la ocupación del territorio?), parecen asemejarse a esas bíblicas plagas.

Sin embargo, si la sociedad no lo arregla, nadie lo hará en su reemplazo.

La insensatez humana no puede apoderarse de la condición humana.

La Plata, 3 de febrero de 2006



Documentación



Memoria histórica

Presentación: En el FONDO PEDRO BIDAGOR DEL AHFCOAM, N° 1.1.3. hay dos series casi iguales de calcos o copias mecanografiadas de 32 y 36 páginas, respectivamente, que son la transcripción literal a máquina de un original manuscrito, que constituyen dos versiones sucesivas, bastante iguales, con correcciones sobre la primera, bajo el título **Anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo en lo que se refiere a la Edificación**, hecho en o desde la Jefatura Nacional de Urbanismo, Madrid, 1949. Se ha seguido la segunda copia con 36 págs. y 105 arts. (2ª versión corregida) por ser una copia mecanográfica mejor de una segunda versión corrigiendo la anterior. En esta transcripción del texto mecanográfico se han numerado los artículos entre corchetes, aunque en los originales, tanto en el manuscrito como en los mecanografiados, estaban en blanco aún, como esperando una versión más acabada para numerarlos. En esta transcripción recogemos una selección de las palabras o frases relevantes que fueran tachadas por el propio PB en su manuscrito (como, por ejem. la sustitución en el artº 11 y en una improvisación freudiana, del rimbombante **Organismo Supremo de la Gestión Urbanística Nacional**, por el más moderado de Consejo Nacional de Urbanismo) y sólo las que encierren algún sentido o expresión alternativa de interés semántico urbanístico, obviando las innumerables pequeñas tachaduras, meras rectificaciones, erratas o correcciones irrelevantes que muestran que el texto base de las primeras ideas de la ley del 56 lo escribió el propio Bidagor de su puño y letra entre el 27 de octubre y el 14 de noviembre de 1949.

El siguiente texto es, pues, básicamente la transcripción mecanográfica que hiciera escribir el propio PB, del manuscrito a pluma de tinta que él mismo conservaba en su archivo doméstico como reliquia de su esfuerzo personal, escrito en cuartillas (1/4 de folio $\approx 21 \times 15$ cm) que tenemos fotocopias en 7 cuadernillos grapados con ref. FPB SH-FCOAM 1.1.2, carpetilla "Ley del Suelo" titulado [con tachadura]:

Anteproyecto de Ley de régimen del suelo en lo que se refiere a la Edificación⁽¹⁾

Jefatura Nacional de Urbanismo
Madrid
1949

[en el margen del manuscrito original figura la fecha de 25 oct 1949 escrita a mano por el propio PB]

CAPÍTULO I Normas Generales aplicables a la totalidad del suelo nacional.

Art. [1]. Toda parcela del suelo nacional que no esté afectada por disposiciones especiales queda sujeta, con relación a sus posibilidades de edificación, a las condiciones siguientes:

1.^a La superficie que se trata de edificar no pasará del 5% de la superficie de la parcela y el volumen de la edificación será inferior al resultante de adjudicar 1 m³ por cada 5 m² de superficie de parcelas.

2.^a Toda ~~edificación~~ construcción que se proyecte en situación exterior a ~~los recintos urbanizados~~ las concentraciones urbanas, cualquiera que sea su categoría, corresponderá a un tipo de edificación aislada, tratando todas sus fachadas con análoga composición y materiales y evitando los tipos propios de las zonas residenciales urbanas de gran densidad y muy especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto.

3.^a Quedan exceptuadas de la Condición primera las edificaciones siguientes:

- a) Las que correspondan a la ~~necesaria~~ explotación rural vinculada a terrenos circundantes y en la que concurran circunstancias que hagan imposible o inconveniente la restricción de la edificación en el grado expuesto.
- b) Las que correspondan a instalaciones industriales vinculadas a un terreno determinado por razones de explotación de recursos de la naturaleza (minas, canteras, energía, etc.)
- c) Asimismo aquellas instalaciones industriales que por su naturaleza peligro molestia o insalubridad requieran precisamente un aislamiento de los lugares edificados.

Reproducción del texto preparado por JGB para su inclusión en la sección de Memoria Histórica en el n.º 147 de **CyTET** (el fichero tiene fecha 13.02.06). Se han respetado todas sus anotaciones.

¹ Manuscrito: "ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE LA ORDENACIÓN DEL SUELO". Luego, tachará ~~"SOBRE LA~~

~~ORDENACIÓN~~" y añadirá encima "DE REGIMEN DEL SUELO" y debajo "EN LO QUE SE REFIERE A LA EDIFICACIÓN", correcciones que ya en el texto mecanografiado dejarán paso en adelante a "ANTEPROYECTO DE LEY DE REGIMEN DEL SUELO EN LO QUE SE REFIERE A LA EDIFICACIÓN")

d) Las que obedecen a un fin social que conviene se desarrolle en el campo, tales como centros sanitarios, benéficos, culturales, de turismo, militares, servicios vinculados a las carreteras y obras públicas en general.

Art. [2]. Los Ayuntamientos ~~las Diputaciones Provinciales y las Comisiones Provinciales de Ordenación urbana~~, cada una en su esfera podrán establecer restricciones más severas que las de los artículos anteriores, mediante la aprobación, conforme a los trámites legales, reglamentarios, de los proyectos correspondientes de ordenación urbanística en los que se consignen los perímetros afectados y las normas de ordenanzas que precise al grado de la restricción.

Estas restricciones no darán lugar a ninguna indemnización siempre que se respete la utilización existente en los terrenos afectados en el momento en que se promulga la disposición. Darán en cambio lugar a la correspondiente indemnización si se restringe el uso que se viene haciendo de los terrenos.

Art. [3]. Si los Organismos que rigen la actuación urbanística estiman conveniente una utilización más intensiva de determinados perímetros de su zona de influencia, podrán establecerla mediante la redacción de proyecto correspondiente en el que se precisen los límites y normas u ordenanzas que definan la nueva situación.

En este proyecto habrán de justificarse las razones técnicas y de interés general en las que se basa la concesión de nuevas posibilidades de edificación.

La aprobación de estos proyectos requerirá el informe previo favorable de la Comisión Provincial de Ordenación Urbana y de Jefatura Nacional de Urbanismo.

Art. [4]. La aprobación de un proyecto ampliando las posibilidades de edificación, conforme se señala en el artículo anterior se considerará como una concesión a los respectivos propietarios que deseen construir en las nuevas condiciones, y dará lugar al abono de una tasa especial en el momento de concederse la licencia, tasa que estará en relación con el aumento de metros cúbicos concedidos en relación con la superficie de la parcela.

Art. [5]. Las instalaciones industriales que no cumplan las condiciones señaladas en el artículo 1.º, pero que en razón de las circunstancias especiales en que se planteen puedan ser motivo de excepción, solicitarán la autorización correspondiente, justificando las razones en que apoyen su petición a la Comisión Provincial de Ordenación Urbana la que podrá

acerlo con arreglo a normas previamente aprobadas y dando conocimiento a la Jefatura Nacional de Urbanismo.

Estas autorizaciones darán también lugar al abono de una tasa en relación con la importancia en volumen de la licencia otorgada.

(Pensar si conviene aquí la protección de carreteras) [sic]

CAPÍTULO II

Alrededores de las poblaciones

[en el margen del manuscrito original figura la fecha de 27 oct 49 escrita a mano por el propio PB]

Art. [6]. Quedan incluidos en este Capítulo los terrenos situados en los alrededores de los núcleos urbanos en crecimiento y que no hayan sido motivo de una inclusión en un plan general de ordenación urbana como comprendidos entre los que se prevén de utilización conveniente en una etapa prudencial.

Podrán incluirse asimismo aquellos terrenos que se estime que puedan ser base de creación de nuevos núcleos urbanos. Esta estimación deberá ser hecha por las Comisiones Provinciales.

Art. [7]. Los terrenos así definidos se considera que constituyen una reserva para la expansión ordenada de las ciudades en un futuro inmediato. Normalmente no habrán sido aún motivo de ninguna especulación e interesa una acción municipal de previsión mediante el establecimiento de restricciones a la edificación en la forma señalada en el artículo 2.º del Capítulo I, y la adquisición sistemática de ~~polígonos~~ extensiones superficiales que permitan en su día una actuación urbanística independiente de los intereses particulares. A este efecto se conceden a los Ayuntamientos y en su caso a las Diputaciones y Comisiones Provinciales las facilidades que se exponen a continuación.

Art. [8]. Estas Entidades podrán proceder a la adquisición de terrenos mediante la aprobación previa de una “declaración de interés urbanístico” de un polígono determinado, declaración que deberá contar con la aprobación de la Comisión Provincial en las poblaciones de menos de 50.000 habitantes y de la Comisión Central para las demás.

Art. [9]. La “declaración de interés urbanístico” supone el reconocimiento de la existencia de un beneficio a la colectividad y la aplicación consiguiente de los derechos de expropiación forzosa.

Art. [10]. La “declaración de interés urbanístico” supone el compromiso para la Entidad que tome la iniciativa de proceder a la adquisición del suelo en un plazo de diez años a partir de la fecha de aprobación. En la solicitud de declaración deberán fijarse los medios financieros con que se cuenta para proceder a la adquisición.

Si en el plazo de cinco años no se hubiera procedido a la adquisición del 40% en valor o en superficie de la totalidad del polígono quedará anulada la declaración.

Art. [11]. (a)² Con el objeto de dar lugar a un mecanismo sencillo de valoraciones y que tenga vigencia durante todo el periodo de los diez años, la Entidad pública urbanizadora podrá acompañar la solicitud de “declaración de interés urbanístico” de una valoración de todas y cada una de las parcelas que comprende el polígono. Esta valoración será expuesta al público en la misma forma en que se exponen los proyectos y en este periodo se revisarán todas las reclamaciones y valoraciones hechas por los propietarios o sus técnicos que se presenten, tras de lo cual se procederá a la fijación del precio definitivo de cada parcela de una manera conjunta y en forma análoga a lo que se hace para cada parcela en la expropiación forzosa.

Esta valoración así fijada y aprobada junto con la declaración o posteriormente y mediante la misma tramitación quedará permanente para los diez años señalados, no requiriéndose ninguna nueva gestión para la adquisición de los terrenos más que la ocupación de los mismos y el depósito del precio establecido.

(b) Si durante el periodo de los diez años hubiese lugar a una desvalorización de la moneda y ésta fuera reconocida por el ~~Organismo Supremo de la Gestión Urbanística Nacional~~ Consejo Nacional de Urbanismo, los propietarios podrán solicitar la revisión de la valoración establecida, revisión que se llevará a cabo en la misma forma y con idénticos trámites que la valoración.

Art. [12]. (c) Toda venta o transmisión de terrenos que se realice durante este periodo se hará al precio máximo señalado en la valoración y requerirá dar un conocimiento previo con un mes de anticipación al Ayuntamiento o Entidad que le sustituya.

Art. [13]. (d) Si el Ayuntamiento o la Entidad que realice la operación posee terrenos en condiciones de edificación, el propietario afectado por la expropiación de un polígono declarado de interés urbanístico, tendrá derecho a la permuta

de sus terrenos por otros municipales valorados ambos con igualdad de criterio, siempre que se avenga a la edificación de los mismos, en las condiciones señaladas por la Ordenanzas municipales iniciando la misma en un plazo no superior a un año.

CAPÍTULO III

Suelo comprendido en los Planes de Ordenación

[en el margen del manuscrito original figura la fecha de 27 oct 49 escrita a mano por el propio PB]

Art. [14]. Todo Plan General de Ordenación urbana, a los efectos de las disposiciones del presente Capítulo, irá acompañado de una delimitación precisa del Polígono o Polígonos a que afecta.

En caso de no existir un Polígono fijado y aprobado, este Capítulo será aplicable a todo sector en el que exista un proyecto parcial de alineaciones aprobado y a todo terreno que tenga un principio de urbanización.

Art. [15]. Los terrenos así definidos constituyen la base de la expansión de las ciudades en los decenios próximos y han de ser motivo de especial previsión aún cuando ello requiera un esfuerzo financiero grande. El plazo relativamente breve en que los terrenos han de incorporarse a las ciudades, y el hecho de que el beneficio ha de recaer esencialmente en la próxima generación, hacen posible y aconsejable la utilización de empréstitos para financiar las operaciones de adquisición de suelo. Por ello y además de las facilidades consignadas en el Capítulo anterior se prevén nuevas posibilidades de actuación municipal.

Art. [16]. *[al margen del manuscrito pone subrayado: OJO, y no en el texto mecanografiado, añadiéndose en éste y a lápiz la nota marginales “pasa a G.”, letra de la que desconozco su significado ¿Gestión?]* La aprobación de un plan general o de un plan parcial de ordenación urbana, supone automáticamente, ~~sin necesidad de ninguna otra tramitación, la declaración de interés urbanístico definida en el Capítulo anterior y, por lo tanto, el derecho de adquisición del suelo por expropiación y la realización de la valoración para un periodo de diez años en la forma indicada.~~

² En el margen del manuscrito original aparecen las letras a, b, c y d añadidas a lápiz en los párrafos indicados, supliendo la carencia expresa de numeración de los artículos, pero en este

caso tratando de identificar estos artículos convencionalmente numerados aquí como [11], [12] y [13], dado que mas adelante ha necesitado remitir a ellos en la referencia del artº [16].

[con una nota marginal a lápiz abarcando estos los párrafos siguientes pone: “¿SI O NO?”]

Aprobado el plan general el Ayuntamiento puede declarar sin nueva tramitación como de “interés urbanístico” cualquier polígono en él incluido. En tanto que no se haga esta declaración no existe ninguna obligación de adquisición de los terrenos y solamente después de efectuada se abre el plazo de diez años anteriormente consignado.

El Ayuntamiento podrá, en los ~~terrenos~~ polígonos comprendidos en el Plan General, aprobar un proyecto de valoraciones en la forma expuesta en el Capítulo II, Art. [11º], siendo también aplicables en este caso los arts. [b, c y d, o aquí los 11, 12 y 13] del mismo Capítulo

Art. [17]. La aprobación de un plan general de ordenación urbana, supone para muchos terrenos un otorgamiento de nuevas posibilidades de edificación sobre las señaladas en el Cap. I, art. 1º. Estas nuevas posibilidades suponen una concesión que la ciudad aporta a sus zonas de influencia y darán lugar a una tasa especial que se hará efectiva en la primera transmisión (¿) o al concederse la licencia de edificación, tasa que estará en relación con el aumento de volumen de edificación en relación con la superficie de la parcela.

Art. [18]. El propietario tendrá opción al realizar una transmisión a abonar la tasa anterior cediendo una parte de los terrenos. El Ayuntamiento ~~o Entidad que le sustituya~~ fomentará este sistema de pago de tasa como medio de ir adquiriendo suelo en los sectores de expansión.

Art. [19]. La aprobación de un plan general de ordenación urbana supone para algunos terrenos el establecimiento de restricciones especiales, ya que se determinan para ellos utilidades muy limitadas. Los propietarios afectados podrán solicitar la indemnización correspondiente que el Ayuntamiento habrá de atender mediante un sistema de compensaciones, de manera que los terrenos favorecidos costeen el perjuicio de los terrenos sometidos a restricción. El Ayuntamiento podrá asimismo tomar la iniciativa en este asunto y proponer a la aprobación superior, conforme al trámite normal de los proyectos, del estudio de valoraciones en un polígono determinado, antes de la aprobación del plan, y de las nuevas valoraciones conforme a éste, señalando conjuntamente las tasas que han de ser

abonadas y el porcentaje de éstas que ha de ser destinado a las indemnizaciones.

[en el margen del manuscrito original figura aquí la fecha de 87 oct 49 escrita a mano por el propio PB]

Art. [20]. Teniendo en cuenta que la inclusión de unos terrenos en el Plan General de Ordenación supone la garantía de su incorporación en un plazo determinado con cierta aproximación en las etapas del Plan, existe la posibilidad en muchos casos de estudiar la fórmula económica que permita realizar una operación de empréstitos garantizada con los propios terrenos. Para ello y con el objeto de que la operación se oriente o ¿?ciente o asiente y (error mecanográfico al poner: “aumente”) y dirija con autonomía de los gastos y empréstitos generales, ya que ha de financiarse por sí misma, se constituirá dentro del Ayuntamiento una Comisión especial para este objeto que funcionará con arreglo a un Reglamento que habrá de ser aprobado por el Ministerio de la Gobernación. Esta Comisión estará presidida por³ el Alcalde o persona en quien él delegue y se compondrá de dos concejales, dos funcionarios técnicos y dos vocales permanentes designados por el ~~alcalde~~ Gobernador a propuesta del Presidente.

Esta Comisión estará encargada del planeamiento y realización del empréstito así como de la gestión y administración posterior hasta cancelar sus compromisos, ya sea por la venta de los solares o por su amortización con cargo a otros ingresos municipales.

Art. [21. en el mecanograf. pone PB a lápiz: “con carácter gral pasa a G.”]. El Ayuntamiento podrá solicitar del Ministerio de la Gobernación la autorización para emitir cédulas de curso forzoso para el pago de las adquisiciones de determinados polígonos entre los comprendidos en el Plan de Ordenación. Para ello se requerirá el informe favorable del Ministerio de Hacienda, de la Jefatura Nacional de Urbanismo y de la Dirección General de Administración Local.

Para esta gestión el Ayuntamiento constituirá una Comisión especial de análogas características a las del artículo anterior que estudiará la propuesta que deberá comprender el planeamiento de la operación, el reglamento de funcionamiento de la Comisión y la puesta en marcha de las consiguientes gestiones.

[al margen de todo este párrafo enteroque sigue PB puso “¿pasarlo a G.?”] Los poseedores de cédulas podrán abonar con ellas la adquisición de

³ En el manuscrito aquí ponía puntos suspensivos “y por un funcionario municipal”, remitiendo después, con una cruz, a una página añadida en la que decía: “... compuesta por tres funcionarios (arquitecto municipal, jefe de fomento, interventor, letrado asesor, secretario) y dos concejales”; luego tachaba todo esto, incluso la cruz de llamada, y añadía encima

de los tres funcionarios: “gerente urbanístico”, tras haber innovado la figura de la Gerencia en el Cap.VIII. Pero al añadir PB luego tachando la cruz de llamada lo de “el alcalde o persona en quien delegue”, la secretaria mecanógrafa se vio obligada a aclarar de su puño: “como está borrada la cruz, no lo pongo”.

terrenos urbanizados que posea el Ayuntamiento, teniendo derecho de tanteo en las subastas frente a los propietarios concursantes que carezcan de ellas. Para aceptar la posibilidad de esta operación será necesario que el Ayuntamiento tenga disponibles terrenos urbanizados o en curso de urbanización por un valor equivalente por lo menos a una tercera parte del precio de adquisición del polígono propuesto y que en todo momento exista la proporcionalidad de uno a tres entre los terrenos urbanizados disponibles y el valor de las cédulas emitidas.

Art. [22, *al margen a lápiz PB puso: "¿SI O NO? ¿pasa a G?"*]. Si en los polígonos en que existe un plan de valoración aprobado, el Ayuntamiento o cualquier otra Entidad de carácter público y oficial desea realizar obras que se sujeten estrictamente al Plan General y supongan un desarrollo natural del mismo, y una vez que el respectivo proyecto haya sido debidamente aprobado, se podrá proceder a la ocupación de la finca sin más trámite que la comunicación al propietario con un mes de anticipación y el depósito del precio establecido.

CAPÍTULO IV

Suelo comprendido en Planes Parciales de Ordenación

Art. [23]. El Plan Parcial de ordenación urbana supone la fijación de las alineaciones, rasantas, ordenanzas y esquemas de servicios de la zona afectada. Queda por lo tanto definida exactamente la utilización de todas y cada una de las parcelas que comprende.

Art. [24]. Los terrenos afectados por un Plan Parcial de Ordenación son los que están dispuestos para la inmediata expansión urbana y requieren una actuación insoslayable si se quiere que los núcleos urbanos se desarrollen de una manera razonable.

Art. [25]. La aprobación de un Plan Parcial de Ordenación Urbana, al definir la utilización de cada parcela del polígono afectado, establece situaciones de valor muy distintas según que los terrenos queden clasificados como edificables o como ineducables por corresponder a la superficie viaria, plazas o parques. Las edificables a su vez se califican en categorías de valor diferentes en razón de que la división en zonas, ya industrias, ya residenciales, ya de uso especial, ofrece a las parcelas rendimientos diferentes, definidos en cada caso por la respectiva ordenanza.

De análoga manera a lo que se ha dispuesto en los Planes Generales de Ordenación, esta calificación supone para unas parcelas una concesión de derechos que las valoran mucho, sin haber contribuido a ello con ningún esfuerzo. Esta concesión dará lugar a una segunda tasa especial que se hará efectiva (después o conjuntamente con la primera, por declaración del Plan General) en la primera transmisión o al procederse a la apertura de la calle que haga edificable la parcela, tasa que estará en relación con el aumento de volumen de edificación en relación con la superficie de la parcela. Si al abonarse la segunda tasa, no lo estuviera la primera, se abonarán conjuntamente.

Art. [26]. El propietario podrá abonar las tasas anteriores en superficie de terreno ineducable y que haya de quedar de propiedad pública⁴.

Art. [27]. A los propietarios de las parcelas que hayan quedado clasificadas en su totalidad o mayor parte como ineducables, se les reconoce el derecho a una indemnización que deberá ir a cargo de las tasas indicadas en los artículos anteriores, sentándose el principio de que las parcelas favorecidas costeen el perjuicio de las perjudicadas. En todos los casos la adquisición de los terrenos correspondientes a red viaria y a espacios libres, siempre que correspondan a los servicios propios de la zona de que se trate y no se puedan considerar como de servicio general al conjunto de la ciudad, será gratuita para el Ayuntamiento y cargada íntegramente a los propietarios de las parcelas favorecidas.

Art. [28]. El Ayuntamiento podrá llevar a la práctica un proyecto parcial aplicando su actividad ordenadamente por manzanas, dando la oportunidad a los propietarios para que pongan en marcha la urbanización y edificación de las mismas por su propio esfuerzo, y estableciendo plazos para que, una vez declarada una manzana de interés inmediato conforme a un orden prefijado, los propietarios, previa asociación de los comprendidos en una manzana, manifiesten su posibilidad y deseo de realizar la urbanización y edificación de la misma. En el caso de que los propietarios no ofrezcan esta posibilidad, el Ayuntamiento procederá a la expropiación de la manzana, y a su urbanización y parcelación y a la subasta de los solares resultantes.

la aplicación de este sistema se realizará de manera análoga a la establecida en los decretos de [13 de febrero de 1948 y de 6 de junio de 1949 dictando las "normas para la urbanización de la zona de la Avenida del Generalísimo" de Madrid y

⁴ Obsérvese la primera idea del pago de una tasa o exceso de valor mediante la cesión de un terreno para el dominio

público, que es la esencia de las transferencias de aprovechamiento de la reparcelación posterior.

de Barcelona, del Ministerio de la Gobernación] para prolongación de la Avenida del Generalísimo de Madrid y Barcelona respectivamente.

Para ello se requerirá:

a) La petición municipal al Ministerio de la Gobernación que resolverá tras de oír al Consejo Nacional de Urbanismo.

b) La aprobación de la petición oportuna, formulada por el Ayuntamiento, por el Consejo Nacional de Urbanismo.

Art. [29]. Aún en el caso de que la posibilidad reseñada en el artículo anterior, ajustándose a los Decretos referidos no se haya planteado, el Ayuntamiento podrá proceder a la expropiación de una o varias manzanas completas, dando previamente a los propietarios la alternativa de asociarse, urbanizar y edificar con arreglo a las normas de los Decretos dichos. El Ayuntamiento tendrá que aprobar para ello el respectivo proyecto de expropiaciones, urbanización y parcelación, según la tramitación normal de todo proyecto, teniendo desde la fecha de negativa de los propietarios un plazo de tres años para proceder a la ocupación, pago y urbanización de los terrenos. Si en este plazo no se hubiera realizado el pago ni comenzado la urbanización, los propietarios quedarán en libertad para disponer de los terrenos.

Art. [30]. Asimismo si una Entidad particular desea proceder a la misma operación podrá solicitar la expropiación de una o varias manzanas completas, comprometiéndose a las condiciones de los Decretos dichos y en los plazos establecidos.

Art. [31]. Si en el polígono de que se trata existe un estudio de valoraciones aprobado, tanto el Ayuntamiento como las entidades particulares podrán, una vez aprobados sus proyectos proceder a la ocupación de las fincas, sin más trámite que la comunicación al propietario con un mes de anticipación y el depósito del precio establecido.

Art. [32]. Todo Ayuntamiento podrá solicitar del Consejo Nacional de Urbanismo el derecho a exigir un conocimiento de toda transmisión de dominio que se realice, y también el derecho a exigir una autorización para la comprobación de la parcela y precio, pudiendo impedir la transmisión si la parcelación no se ajusta al proyecto o si el precio no está de acuerdo con el de la valoración general.

Asimismo en polígonos considerados y justificados como de interés especial podrá solicitar el derecho de tanteo en toda transmisión.

Art. [33]. El Ayuntamiento podrá establecer acuerdos con los propietarios de los terrenos y fincas de una o varias manzanas para constituirse

en asociación conjunta con el objeto de realizar la urbanización de las mismas. A estas asociaciones podrán aportar los propietarios el capital necesario para realizar la totalidad o una parte de las obras de urbanización, o exclusivamente los terrenos.

Por parte municipal las condiciones básicas de tales acuerdos serán que los servicios públicos y los gastos de urbanización sean sufragados por el producto de venta de los solares creados y que se respete escrupulosamente el proyecto aprobado, así como las ordenanzas de la edificación. Toda excepción tanto en esta última materia como en la posibilidad de dejar a fondo perdido total o parcialmente alguna obra deberá ser especialmente justificada como de interés general para la ciudad y tramitada al Consejo Nacional de Urbanismo.

Art. [34]. Estas Sociedades mixtas, serán regidas por una Comisión cuyo Presidente habrá de ser nombrado por el Gobernador sobre propuesta conjunta del Alcalde y de un Representante legalmente capacitado por los propietarios. Para la constitución de una Sociedad mixta será preceptiva la aprobación de un Reglamento de funcionamiento por el Consejo Nacional de Urbanismo.

CAPÍTULO V

Suelo Urbanizado

Art. [35]. Realizadas las obras de urbanización que llevan a la práctica un proyecto parcial los terrenos se convierten en solares.

Si las obras se han realizado por el Ayuntamiento, éste habrá de tratar de recuperar mediante contribuciones la totalidad de los gastos.

Las obras pueden beneficiar exclusivamente a la barriada o zona en que se hallan o beneficiar asimismo al conjunto total o parcial de la ciudad. En este caso será lógico prever que la recuperación recaiga proporcionalmente cargando a las contribuciones el porcentaje debido, y dejando a las tasas de plus valía generales la recuperación del resto.

Art. [36]. La situación del propietario ante el Ayuntamiento ha de ser muy distinta si se ha limitado a mantener la posesión de unos terrenos durante un proceso de incorporación a una ciudad, o si ha colaborado en la realización de proyectos y obras de urbanización o edificación de acuerdo con los planes previstos. En estos casos se reconoce a la propiedad el derecho a percibir beneficios de la mejora producida por el engrandecimiento de la ciudad, lo que no ha de ocurrir en las actividades pasivas.

Considerándose deseable la mayor participación de la propiedad particular en los trabajos de urbanización y edificación, se darán las máximas facilidades a la prestación de estos servicios. Estas facilidades se otorgarán a quienes estén dispuestos a realizar las obras en plazos determinados y con arreglo a los proyectos aprobados. La base económica de esta colaboración será la de que todos los beneficios urbanísticos que se otorgan para los particulares sean abonados por ellos, y que el Ayuntamiento participe en los gastos tan tolo en la ciudad.

Las tasas de plus valía serán inferiores cuando el propietario haya participado en la obra de urbanización y estarán en este caso en proporción a esa participación.

Art. [37]. En las tasas de plusvalía deberá distinguirse las que procedan del crecimiento en volumen y en calidad de una ciudad del que proviene de la disminución de valor de la moneda.

En el primer caso el aumento de valor corresponde íntegramente al Ayuntamiento si el propietario no ha colaborado a las obras de urbanización. Si el propietario ha realizado todas las obras el reparto del aumento de valor se hará adjudicando al propietario el [...] % y correspondiendo al Ayuntamiento el [...] %.

En los casos en que en razón de los convenios establecidos o de las contribuciones cobradas se reparta el gasto de las obras entre el Ayuntamiento y los propietarios, el reparto del aumento de valor se hará proporcionalmente entre los límites anteriores.

Art. [38]. Si el aumento de valor del suelo procede la disminución del valor de la moneda el Ayuntamiento se limitará a cobrar un impuesto fijo que no excederá del [...] %

Art. [39]. Los solares registrados como tales en virtud de obras de urbanización realizadas por las Entidades públicas o particulares serán motivo, si permanecen sin edificar, de una tasa especial que comenzará a percibirse al cabo de diez años de su creación si los propietarios los han urbanizado, al cabo de cinco años si han sido costeados por los propietarios mediante contribuciones, e inmediatamente si los propietarios no han contribuido o lo han hecho en proporción menor del 50%.

Estas tasas serán progresivas aumentándose el tanto por ciento cada cinco años debiendo llegar al cabo de treinta años equivalentes a la contribución a que daría lugar la edificación que en ellos pudiera levantarse.

Art. [40]. Esta tasa de solares sin edificar no será aplicable a los terrenos que no dispongan de servicios de urbanización,

ni a los que por cualquier circunstancia se impida la edificación.

Art. [41]. A los efectos de la aplicación de la tasa de solares sin edificar se entiende por solar aquel terreno que cuenta con acceso a calle abierta y pavimentada, con agua y con alcantarillado. Podrá prescindirse del alcantarillado cuando se trate de parcelas para viviendas unifamiliares cuya superficie sea superior a 1.000 m².

Art. [42]. Para lograr una mayor eficacia en la aplicación de la Ley de Ordenación de solares de [...] 1949] el Ayuntamiento podrá señalar polígonos de su recinto urbano en los que proceda a redactar y aprobar un proyecto de valoración de solares sin edificar en la forma expuesto en el Capítulo II. Aprobado un proyecto de esta naturaleza todo propietario que desee edificar podrá hacerlo sin más que solicitar su ocupación y depositar el precio establecido.

CAPÍTULO VI

Zonas libres y de utilización especial

Art. [43]. Se entiende por zona libre el terreno que, en virtud de un plan de ordenación, ya sea general o parcial, queda clasificado como inedificable, para que sea convertido en parque, espacio forestal, o quede permanentemente en su utilización agrícola normal.

Se entiende por zona de utilización especial aquel terreno que, en virtud asimismo de un plan de ordenación, ya sea general o parcial, queda clasificado como destinado a una utilización determinada, que no sea practicable para la iniciativa económica privada, por ejemplo una iglesia, unas escuelas o un edificio público.

Art. [44]. Si las declaraciones respectivas han sido hechas sobre terrenos puramente agrícolas, sobre los que no ha cargado ninguna tasa de orden urbanístico, ni ninguna declaración especial de edificabilidad, ni ésta se ha producido espontáneamente, en ese caso y de acuerdo con lo establecido en el Capítulo I, no habrá lugar a indemnización de ninguna clase.

Art. [45]. En el caso de que se hubieran abonado tasas de orden urbanístico (solares sin edificar, plus valía, tasas por la condición de edificable según plan) las declaraciones de zona libre supondrán la obligación de restituir las tasas abonadas con arreglo a una valoración justa.

Art. [46]. En el caso de que hubiera un programa de urbanización, parcelación o edificación en curso, llevado a cabo de acuerdo con

las disposiciones legislativas y ordenanzas vigentes en el momento de su realización, el propietario tendrá derecho a exigir la adquisición de los terrenos en un plazo inferior a cinco años, o bien su permuta por otros terrenos que están en condiciones de edificabilidad, realizándose la permuta a igualdad de valoración, pudiéndose adjudicar directamente al propietario hasta un 55% más de lo que le correspondería en una permuta estricta mediante la oportuna liquidación.

Art. [47]. En el caso de que los terrenos hubieran tenido alguna declaración anterior de edificabilidad, o ésta se hubiera producido espontáneamente, o bien hubiera un programa de urbanización, parcelación o edificación en curso llevado a cabo de acuerdo con las disposiciones legislativas y ordenanzas vigentes en el momento de la realización, podrá haber lugar a una indemnización por la restricción de espacio libre o de utilización especial. Los propietarios afectados podrán solicitarla del Ayuntamiento, quien vendrá obligado a estudiar el problema, definiendo el polígono dentro del cual pueda establecerse un sistema de compensaciones de manera que los terrenos favorecidos costeen el perjuicio de los terrenos sometidos a restricción. El estudio podrá ser realizado por propia iniciativa del Ayuntamiento. En cualquier caso la propuesta resultante se tramitará como un proyecto de ordenación urbana y constará como mínimo de la valoración de los terrenos en las condiciones del plan, y de las nuevas valoraciones, señalándose conjuntamente las tasas que han de ser abonadas, el porcentaje que ha de ser destinado a las indemnizaciones y el reparto de éstas.

Art. [48]. Si la declaración de espacio libre o de utilidad especial proviene de la aprobación de un proyecto parcial serán de aplicación disposiciones previstas para este caso en el Capítulo IV.

CAPÍTULO VII

Reparcelación

Art. [49]. Cuando se hace un trazado urbano de cierta regularidad sobre una parcelación agraria, sucede en el mayor parte de los casos que las parcelas resultantes como solares quedan de forma y tamaño poco apropiados para la edificación. En estos casos es necesario proceder a una reparcación, esto es, a sustituir la antigua distribución de parcelas por una nueva de manera que se respeten en todo lo posible los intereses particulares dentro de una determinada manzana y que, al mismo tiempo, los solares resulten acondicionados para este fin.

Art. [50]. La reparcación podrá ser practicada a solicitud de los propietarios o por iniciativa del Ayuntamiento. Para proceder a ella bastará que, solicitada por un propietario, el Ayuntamiento lo encuentre conveniente.

Art. [51]. La reparcación podrá llevarse a cabo de maneras diferentes:

[i] por simple rectificación de linderos entre parcelas colindantes, permutándose superficies de valor equivalente;

[ii] por estudio total de una manzana o un conjunto importante de solares, de tal manera que se obtengan parcelas para los mismos propietarios y en valor equivalente a las antiguas aún cuando varían la situación, la forma y la dimensión; y por último,

[iii] procediéndose a la valoración del polígono a reparcación, haciendo el estudio de las nuevas parcelas y su valoración y subastando éstas, dando preferencia a los propietarios.

Art. [52]. En todos los casos los propietarios solicitantes podrán proponer la solución técnica que habrá de ser aprobada por el Ayuntamiento, tras de dar conocimiento de ella a todos los propietarios afectados. Si no hubiera acuerdo entre éstos, o bien si la iniciativa es municipal, la solución será redactada por el Arquitecto que sea designado por el Ayuntamiento. Contra esta resolución cabrá recurso ante la Comisión Provincial de Urbanismo, cuyo acuerdo será definitivo.

Art. [53]. En el tercer caso se procederá a la valoración de las antiguas parcelas, se aprobará la reparcación más adecuada y se valorarán las nuevas parcelas incluyendo en estas los gastos de la reparcación. A continuación se procederá a la subasta que se realizará primeramente solo entre los antiguos propietarios y de tal manera que cada uno de éstos tenga derecho a que le sean adjudicados solares si la valoración de los que poseía anteriormente es suficiente en precio para ello. Si hay más de un propietario de estas condiciones se adjudicará al que mayor sobreprecio ofrezca. A continuación se sacarán los demás solares entre los restantes propietarios. Si todavía quedaran solares sin adjudicar se sacaran a pública subasta.

Si una vez pagadas las antiguas parcelas y los gastos de la reparcación restara un beneficio será repartido a partes iguales entre los propietarios y el Ayuntamiento, otorgándose la parte de los propietarios a cada uno de ellos en proporción del valor de sus antiguas parcelas.

Art. [54]. Si en cualquiera de estos casos y una vez aprobada por el Ayuntamiento la conveniencia de la reparcación algún propietario

se negara a aceptar los acuerdos derivados de los trámites expuestos, el Ayuntamiento procederá a la expropiación de la parcela correspondiente pudiendo llegar, si fuera necesario, a la expropiación total del polígono afectado.

CAPÍTULO VIII

Gerencias urbanísticas

Art. [55]. La presente Ley de Régimen de Suelo abre numerosos caminos a la actuación municipal para desarrollar una política encauzada a resolver los problemas esenciales que el planeamiento y la ejecución de los elementos urbanos plantea, tanto en materia de suelo propiamente dicho, como de su urbanización para transformarlo en solar edificable.

El éxito o el fracaso de esta Ley depende del grado en que se aplique, lo que a su vez es función de la mayor o menor iniciativa de los Ayuntamientos y de los demás Organismos que pueden colaborar con ellos o suplirlos.

De aquí deriva el deseo de dotar a todas estas entidades de Organismos eficaces para el tipo de labor que se planea.

Art. [56]. Los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, quedan autorizados a crear el cargo de Gerente Urbanístico para llevar la responsabilidad directa de toda la labor relacionada con el régimen del suelo, la ordenación urbana y la urbanización de los sectores de ensanche.

Si los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes desean crear este mismo cargo, lo solicitarán, exponiendo las razones que tienen para ello, al Consejo Nacional de Urbanismo, quien lo resolverá previo informe de la Jefatura Nacional de Urbanismo.

También podrán crear análogas Gerencias las Diputaciones Provinciales para la gestión urbanística en los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes.

Asimismo quedan autorizados para el mismo fin los Organismos denominados Gran Bilbao y Gran Valencia *[creados respectivamente por Decretos de 1 de marzo de 1946, en desarrollo de su Ley de bases de 17 julio de 1945, y de 14 de octubre de 1949, en desarrollo de su Ley de bases de 18 de debre de 1946, este último del Gran Valencia, por tanto en el mismo mes en que PB escribía este borrador]* y cuantas en el futuro puedan crearse con análoga estructura orgánica ~~[de hecho se crearían los de , todos clónicos del de Madrid y Barcelona]~~

Art. [57]. Las funciones del Gerente Urbanístico serán:

a) Aplicar la presente Ley a las demás disposiciones urbanísticas con la intensidad necesaria para la buena marcha de la expansión urbana de la ciudad.

b) Promover la declaración de polígonos de interés urbanístico y preparar su adquisición,

c) Plantear el estudio de valoraciones de conjunto en los polígonos que interesen a la ciudad, tanto en los sectores exteriores, como en las zonas afectadas por planes generales y por planes parciales, y asimismo en el interior del casco urbano.

d) Plantear el estudio de compensaciones en los diferentes sectores de la expansión urbana.

e) Dirigir, de acuerdo con las orientaciones del Plan de ordenación, una política de tasas urbanísticas.

f) Estimular las posibilidades de ampliar las adquisiciones de terrenos y su urbanización mediante empréstitos, emisión de cédulas y creación de sociedades mixtas.

g) Preparar perímetros urbanizados correspondientes a zonas de distintos tipos de edificación para que en todo momento la urbanización vaya por delante de la edificación.

h) Cuidar de que se redacten los proyectos parciales necesarios para el normal desenvolvimiento urbano y vigilar el cumplimiento de los planes, proyectos y ordenanzas y proponer la aplicación de sanciones en los casos de infracción, y

i) Proponer al Ayuntamiento las modificaciones del Plan General o de los planes parciales que considere convenientes.

Art. [58]. La Gerencia urbanística administrará sus recursos con autonomía, sujetándose al proyecto aprobado para cada ejercicio. Para adquirir, enajenar, gravar y realizar cualquier otro acto de riguroso dominio necesitará autorización expresa del Alcalde.

Art [59]. La Gerencia urbanística formulará presupuesto de ingresos y gastos anual que habrá de ser aprobado por una Comisión compuesta por el Alcalde como Presidente, el Secretario, el Interventor, un Teniente Alcalde Presidente de la Comisión de Obras y Hacienda, el Jefe Técnico de Urbanismo y el Gerente.

Art [60]. Los ingresos de la Gerencia estarán constituidos por los recursos siguientes:

a) La consignación inicial o anual que le señale el Ayuntamiento

b) Las subvenciones de todo orden que le pudieran ser otorgadas.

c) Las aportaciones que en beneficio de la labor urbanística se obtengan de las entidades públicas, de empresas o de particulares.

d) El producto total de las tasas urbanísticas, incluyendo en ellas las de declaración de edificabilidad, la de solares sin edificar y la de plus valía.

e) El importe de las multas impuestas por el Ayuntamiento para sancionar infracciones contra los planes de ordenación y sus ordenanzas.

f) Los beneficios que se obtengan como resultado de su gestión urbanística.

g) Los intereses y productos de los fondos y propiedades de la Gerencia

h) Los donativos, cesiones gratuitas y demás ingresos procedentes de liberalidades destinados a acrecer el patrimonio de la Gerencia.

Art. [(58 =) 61]. Los gastos de la Gerencia incluirán el sostenimiento de los servicios de la misma y las obligaciones presumibles durante el año económico derivadas de la realización de los planes aprobados.

Los créditos o saldos no invertidos de un ejercicio se incluirán como resultas en el presupuesto del ejercicio siguiente.

Art. [62]. El presupuesto habrá de redactarse y aprobarse dentro del trimestre anterior al ejercicio en que tenga que regir.

La fiscalización de los gastos se efectuará por el Interventor del Ayuntamiento.

Art. [63]. El Gerente urbanístico redactará dentro del primer trimestre de cada año, un balance en el que se refleje la situación económica de la Gerencia al finalizar el ejercicio anterior, y una memoria en la que se exponga la gestión desarrollada durante dicho periodo. Ambos documentos habrán de ser sometidos a aprobación de la comisión designada en el art. [59] tras de lo cual serán puestos en conocimiento del Pleno municipal.

Art. [64]. El Gerente urbanístico municipal conducirá su gestión de acuerdo en el orden técnico con las orientaciones señaladas en el respectivo Plan provincial, por la Comisión Provincial de Ordenación Urbana.

Para el mejor desarrollo de esta colaboración el Gerente entrará a formar parte con voz y voto de la Comisión Provincial.

Art. [65]. A través de esta Comisión podrá recabar de los Departamentos del Estado, de la Provincia y de los Ayuntamientos limítrofes, la colaboración necesaria para resolver de acuerdo los problemas urbanísticos que comúnmente les afecten. Asimismo podrá recabar de los anteriores Departamentos la formulación de proyectos de obras que deban desarrollarse dentro del Plan General de la ciudad.

[añadidos en la copia primera] Art. [66]. El cargo de Gerente Urbanístico será incompatible con el de Concejal.

Art. [67]. Su nombramiento se efectuará por el Ministro de la Gobernación entre una terna propuesta por el Ayuntamiento y previo informe del Gobernador Civil.

Art. [68]. El cargo se otorgará para cinco años al transcurso de los cuales podrá ser prorrogado si así lo propone el Ayuntamiento y lo autoriza el Ministro. Las prórrogas serán siempre por cinco años y podrán efectuarse cuantas veces se estime conveniente.

Art. [69]. El ayuntamiento podrá convocar un concurso de méritos para la elección de la terna que ha de proponer al Ministro. En este caso la propuesta irá acompañada de los méritos expuestos.

CAPÍTULO IX

Aplicación de la presente Ley

Art. [70] (63). La presente Ley tiene por objeto ampliar la esfera de acción urbanística municipal.

Sus disposiciones son de posible aplicación por todos los Ayuntamientos de la Nación.

Podrán ser también aplicados por la Diputación provincial en los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes, actuando de acuerdo con ellos o en su defecto. Asimismo serán de aplicación para la Dirección General de Regiones Devastadas, dentro de los Términos municipales en los que les corresponde actuar.

Por último y de acuerdo con cualesquiera de los Organismos anteriores o en defecto de ellos podrán ser aplicados por la Jefatura Nacional de Urbanismo en todo el ámbito nacional.

Art. [71]. El Consejo Nacional de Urbanismo, a propuesta de la Jefatura Nacional podrá obligar a los Ayuntamientos que juzgue necesario y, en su caso, a los Departamentos provinciales a las siguientes actuaciones:

a) Preparar suelo urbanizado por sí o a través de entidades colaboradoras para adelantarse a la iniciativa privada de construcción, de tal manera que tenga en todo momento solares de diferentes tipos y categorías en superficie capaz para afrontar las necesidades de edificación durante cinco años.

b) Aplicar la valoración de polígonos en superficies suficientes para albergar el aumento de población durante 30 años.

c) Tener una actuación determinada con arreglo a las posibilidades de esta Ley en los

sectores vitales de sus ciudades, ya por su carácter representativo o porque reúnen características especiales que se juzgue indispensable proteger o aprovechar.

d) Crear la Gerencia Urbanística.

Art. [72]. La Jefatura Nacional de Urbanismo atenderá a plantear, orientar y resolver las dificultades que surjan en la puesta en práctica de esta Ley. Tratará de propagar sus posibilidades y ventajas entre los Ayuntamientos asesorará a éstos, a las Gerencias y a los Departamentos Técnicos en el desarrollo de cualquiera de las actuaciones que de ella se deriven.

Para ello preparará las disposiciones complementarias y los Reglamentos necesarios para su más eficaz puesta en práctica.

Art. [73]. Las disposiciones de la Ley de Ensanche [se refiere a la de ... de 1895] se consideran incorporadas a la presente Ley, siendo necesario para su aplicación a cualquier polígono la solicitud por el Organismo correspondiente al Consejo Nacional de Urbanismo quien resolverá previo informe de la Jefatura Nacional.

CAPÍTULO X

Sanciones

Inspección, recursos y sanciones

[en el margen del manuscrito original figura aquí la fecha de 14 nov 1949]

Art. [74]. Para el desenvolvimiento normal de los cauces señalados en esta Ley es necesario que se respeten escrupulosamente el aprovechamiento dispuesto para el suelo nacional en general y asimismo el que se derive de los planes y proyectos que sucesivamente se vayan aprobando con arreglo a la tramitación establecida en cada caso.

Art. [75]. Los Ayuntamientos quedan obligados a utilizar sus servicios de vigilancia e inspección para informar a sus servicios técnicos de cualquier infracción que adviertan en sus respectivos términos municipales. Si careciesen de técnico municipal lo advertirán a los servicios técnicos de la Diputación.

Art. [76]. Los servicios técnicos informarán inmediatamente a las Corporaciones respectivas sobre la infracción señalada, indicando su gravedad, y las medidas que a su juicio conviene sean adoptadas.

Art. [77]. Si la infracción se ha llevado a cabo con licencia municipal se denunciará el caso a la

Comisión Provincial de Urbanismo, si se trata de un Municipio de menos de 50.000 habitantes, y al Consejo Nacional de Urbanismo en otro caso.

Estas Comisiones podrán anular las licencias concedidas en oposición a las medidas establecidas, paralizar las obras, y ordenar la demolición de lo ejecutado. Podrán asimismo ~~iniciar el oportuno expediente para dilucidar las responsabilidades existentes y proponer sanciones administrativas para quienes hayan sido culpables~~ formular propuesta de sanciones con arreglo a las características y cuantía que se señala en los artículos siguientes.

Art. [78]. Si el propietario tenía noticia de la infracción que cometía, los perjuicios materiales derivados de las anteriores resoluciones serán a su costa. Si lo desconocía tendrá derecho a exigir al Ayuntamiento la correspondiente indemnización.

Art. [79]. Si la infracción se ha cometido bajo la dirección facultativa de un técnico legalmente capacitado, éste será responsable de aquella y por este motivo podrá ser sancionado con la suspensión del ejercicio de la profesión durante un período comprendido entre un mes y un año.

Esta sanción será propuesta por las Comisiones Provinciales de Urbanismo, y acordada por el Consejo Nacional de Urbanismo, previo informe de la Jefatura Nacional.

Si no hubiera puesto en conocimiento del propietario la existencia de la infracción no tendrá derecho a la percepción de ninguna clase de honorarios debiendo además proceder a la devolución de los que hubiera percibido por el proyecto no ajustado a las disposiciones vigentes.

[Art. 80]. Si la infracción se ha llevado a cabo sin licencia municipal, el Alcalde podrá paralizar las obras y ordenar la demolición de lo ejecutado. En este caso la totalidad del perjuicio será para el propietario pudiendo el Alcalde solicitar de la Comisión Provincial la propuesta de sanción para el técnico director de las obras si lo hubiere.

Art. [81]. Las infracciones podrán ser graves o leves, y podrán causar mayor o menor perjuicio a la intención de los planes o normas establecidos. La Entidad correspondiente examinará la gravedad y el perjuicio ocasionado en cada caso, y resolverá sobre la conveniencia de proceder a la demolición de lo efectuado fuera de las normas legales o bien de autorizar las obras iniciadas en arreglo al proyecto existente o modificándolo, procediendo en estos casos a la aplicación de una multa.

Art. [82]. Los Alcaldes de municipios de menos de 5.000 habitantes tendrán facultad para imponer multas por este concepto que no excedan de 1.000

pesetas. Los Alcaldes de municipios comprendidos entre 5.000 y 50.000 habitantes podrán imponer multas siempre por el mismo concepto, hasta de 10.000 pesetas. Los alcaldes de municipios de más de 50.000 habitantes podrán llegar a multas superiores, siempre que no excedan de 50.000 pesetas. Esta misma cantidad es el límite de las multas que pueden ser aplicadas por las Comisiones provinciales de Urbanismo el Gobernador a propuesta de la Comisión Provincial de Urbanismo.

Las multas superiores a 50.000 pesetas se acordarán por el Ministro de la Gobernación a propuesta del Consejo nacional de Urbanismo.

Art. [83]. Las Comisiones Provinciales de Urbanismo, cada una en su provincia, podrá ~~iniciar~~ abrir el oportuno expediente para dilucidar las responsabilidades existentes en los Ayuntamientos por concesión de licencias indebidas, o por dejación en sus obligaciones de vigilancia, y proponer sanciones administrativas para quienes sean culpables directos o indirectos de la infracción.

Art. [84]. Las Comisiones Provinciales de Urbanismo podrán establecer servicios de vigilancia para proceder a una inspección directa en la Provincia. Estos servicios darán cuenta a los servicios técnicos de la Comisiones Provinciales de las infracciones que observen, y estos servicios informarán sobre la gravedad y medidas a tomar en cada caso.

El Gobernador como Presidente de la Comisión podrá optar por comunicar al Alcalde respectivo para que tome las medidas correspondientes en un plazo determinado, o bien por actuar directamente con las mismas atribuciones de los Alcaldes y en la cuantía de sanción ya señalada.

Art. [85]. La Jefatura Nacional de Urbanismo tendrá facultades de Inspección en todo el territorio de la Nación. Ante cualquier infracción conocida, dará cuenta a la Comisión Provincial de Urbanismo correspondiente solicitando informe sobre la situación existente. Si el informe no lo estimara satisfactorio se pasará el asunto al Consejo Nacional de Urbanismo, que podrá acordar las medidas que considere oportunas dentro de las facultades atribuidas a todas las Corporaciones citadas, y trasmitirlas a la respectiva Comisión Provincial para su cumplimiento.

Art. [86]. Contra las multas que no excedan de 10.000 cabrá únicamente el recurso de alzada, dentro de los quince días siguientes a su notificación ante el Gobernador Civil de la Provincia.

Contra las multas superiores a 10.000 pesetas, el recurso de alzada será en las mismas condiciones ante el Ministro de la Gobernación.

Contra las multas superiores a 50.000 pts se dará recurso ante el Consejo de Ministros.

Art. [87]. Si las multas hubieran sido impuestas directamente por el Gobernador Civil habrá, sea cual sea su cuantía, posibilidad de recurso ante el Ministro.

[Los Capítulos XI, XII y XIII son nuevos en esta segunda copia, respecto al manuscrito y a su primera mecanografía]

CAPÍTULO XI

Planeamiento urbanístico. Normas fundamentales

Art. [88]. La actividad urbanística se efectúa por medio de Planes de Ordenación municipales, comarcales y provinciales. En su redacción ha de estar presente un sentido nacional para coordinar las necesidades locales con las generales de orden político y social, derivadas de problemas de ámbito nacional, tales como el crecimiento de la población, su distribución territorial y los planes económicos y constructivos de los diferentes Departamentos

Art. [89]. La iniciativa urbanística corresponde a los Ayuntamientos. El interés nacional exige sin embargo, la incorporación de los Planes Municipales a los comarcales y provinciales y de todos ellos al Plan Nacional.

Art. [90]. El planeamiento urbanístico se llevará a cabo partiendo de programas definidos en los siguientes aspectos: plazo, crecimiento de población, necesidad de vivienda con arreglo a la situación social de cada localidad, previsión de servicios sociales, tales como edificios públicos, Iglesias, Escuelas, edificios sanitarios, deportes, parques, etc., colaboración con todos los Departamentos oficiales en general y en especial con los de Obras Públicas y de Arquitectura.

Art. [91]. Para llevar a efecto este programa de planeamiento se tendrá en cuenta la necesaria división de la ciudad y sus perímetros de expansión en zonas destinadas a cada una de las necesidades.

Estas zonas se proyectarán en extensión, trazado, y servicios en forma adecuada para las atenciones definidas en el programa.

Art. [92]. El planeamiento urbano será el resultado de la más amplia colaboración de todos los intereses políticos, sociales, económicos, administrativos, técnicos y estéticos que forman el contenido de la ciudad.

CAPÍTULO XII

Planes: municipales, comarcales, provinciales y nacionales

Art. [93]. Todo Municipio formará un Plan General de Ordenación urbana suficiente para orientar su desarrollo en un período normal de 60 años, y como mínimo en un período de 30 años. Desarrollará además los proyectos parciales necesarios para atender al desenvolvimiento de los diferentes programas urbanos en un período que normalmente no será inferior a 20 años y nunca inferior a 10.

Art. [94]. Las Capitales de Provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes formarán en plazo máximo de tres años su Plan General de Ordenación. En él se determinarán los proyectos parciales que es necesario desarrollar en una primera etapa. Los Proyectos parciales mínimos señalados en el artículo anterior, deberán ser formulados en el plazo de otros tres años a partir de la aprobación del Plan General.

Art. [95]. Si los plazos anteriores no se hubieran cumplido por causas de fuerza mayor los Ayuntamientos podrán solicitar del Consejo Nacional de Urbanismo su ampliación, razonando y señalando los plazos que necesiten para cumplir estas obligaciones y los medios de todo orden que consignen para tales fines.

Art. [96]. En el caso de que un Ayuntamiento incumpla los anteriores preceptos y no solicite ampliación de plazo, el Consejo Nacional de Urbanismo podrá optar entre señalar nuevos plazos, que en unión de los anteriores nunca podrán sobrepasar de seis años, o bien encargar a la Jefatura Nacional de Urbanismo para que redacte los respectivos planes, por sí mismos o a través de las Comisiones Provinciales, teniendo que ser los gastos necesarios sufragados por el Ayuntamiento correspondiente.

Estos gastos serán motivo de un presupuesto previo que habrá de ser aprobado por el Consejo Nacional.

Art. [97]. Los planes comarcales de ordenación urbana comprenden un conjunto de Municipios que pueden asociarse en razón de la influencia de una gran ciudad, como consecuencia de obras de colonización agrícola o industrial o simplemente en razón de la comunidad de intereses de una comarca natural.

Art. [98]. La promoción de una Plan Comarcal será planteada por el Municipio que encabece la comarca o por las Comisiones Provinciales.

Art. [99]. Los Planes Provinciales se acometerán por las Comisiones Provinciales de Ordenación Urbana, con arreglo a las normas que se señalen en la presente Ley.

Art. [100]. Los Planes Nacionales de Urbanismo, como integración de los Planes Provinciales, constituirán un objetivo nacional que requiere la preparación de estudios preliminares y de una amplia colaboración de muy diferentes elementos.

En una primera etapa, la Jefatura Nacional de Urbanismo establecerá esta labor preparatoria para proceder en su día a la redacción del Plan Nacional que será sometido al Consejo Nacional para su aprobación y elevación al Gobierno.

CAPÍTULO XIII

Planes Generales y parciales

Art. [101]. El planeamiento urbanístico se verifica en tres grados sucesivos: Los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Planes Parciales de Ordenación Urbana y los Proyectos de Urbanización.

Art. [102]. El Plan General de Ordenación Urbana define:

- a) La división de la ciudad en zonas y la determinación del destino que ha de darse a cada una, según las necesidades del programa urbano.
- b) El sistema de espacios libres a mantener, crear o modificar con sus características fundamentales.
- c) La situación de los elementos urbanos representativos, así como de los edificios para instalaciones de interés público.
- d) Los elementos y características esenciales de la red de comunicaciones, ferrocarriles, caminos, puertos y aeropuertos, a conservar, modificar o crear.
- e) Los límites del recinto urbano, fuera de los cuales la edificación quedará restringida a su condición rural.

Art. [103]. Los Planes Generales de Ordenación se componen de los documentos siguientes:

- 1.º Planos que han de ser a escala mínima de 1:10.000 y equidistancias de curvas de 5 metros, en los que quedarán señaladas las comunicaciones exteriores de todo orden, la red arterial general y su conexión con los principales órganos urbanos, la división en zonas de la edificación, según volumen y carácter, los esquemas generales de los servicios urbanos de transporte, abastecimiento,

energía, saneamiento y pavimentación, la protección de los principales elementos de interés artístico e histórico, la conservación del paisaje en los lugares característicos y el emplazamiento de los edificios públicos más representativos.

Se acompañarán perfiles longitudinales de las vías que forman la red arterial principal y sus secciones transversales tipo.

2.º Memoria descriptiva con los anexos precisos donde se exponga el desarrollo de la labor de información y planeamiento realizada abarcando como mínimo los aspectos señalados en los planos.

3.º Reglamentación a que han de someterse el suelo y la edificación para la puesta en práctica del Plan General.

4.º Estudio legal y económico de la ejecución del Plan en períodos determinados justificados, con previsión razonada, de orden demográfico, económico y social sobre el porvenir de la ciudad.

Art. [104]. Los Planes Parciales de Ordenación Urbana constituyen el desarrollo del Plan General, y por lo tanto se ajustan con él y definen las líneas, volúmenes y utilización de toda clase de construcciones y elementos naturales que constituyen su parte correspondiente del conjunto urbano y comprenden:

a) Las alineaciones, nivelación y carácter de las vías y plazas a conservar, modificar o crear.

b) Los recintos destinados a las diferentes clases de espacios libres, jardines, parques, campos de juego, establecimientos deportivos y zonas verdes a mantener, modificar o crear.

c) Los emplazamientos reservados a edificios y servicios públicos.

d) La delimitación de los perímetros de las zonas que tienen características especiales de edificación, utilización y conservación.

e) Las Ordenanzas que señalan la posibilidad de utilizar, en cuanto a volumen, uso y condiciones sanitarias y estéticas, de las construcciones y elementos naturales en cada una de las zonas.

Art. [105]. Los Planes Parciales de Ordenación Urbana se componen de los documentos siguientes:

1.º Planos a escala mínima de 1:2.000 con equidistancia de curvas de nivel de un metro, en los que se definan las alineaciones y perfiles longitudinales y transversales de las vías y división en zonas, los espacios libres, los emplazamientos de los edificios públicos, la protección de los elementos de valor histórico-artístico o típico, las redes de los servicios urbanos de agua, alcantarillado y alumbrado, con indicación de sus órganos principales y los sistemas de pavimentación previstos.

Planos de detalle a escala 1:500 ó 1:200 de las plazas o elementos representativos.

2.º Memoria descriptiva donde se exponga el desarrollo de la labor de información y planeamiento que abarque como mínimo los aspectos indicados en los mismos.

3.º Ordenanzas de edificación que definen el volumen, uso y condiciones sanitarias y estéticas de la edificación en cada una de las zonas.

Crónica del encuentro/homenaje a Javier García-Bellido celebrado en el Ministerio de Vivienda

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo.

El 4 de mayo de 2006 el Salón de Actos del Ministerio de Vivienda acogió a un buen número de familiares, compañeros de profesión, alumnos y amigos de Javier García-Bellido García de Diego, en el encuentro que, sobre *Ciudad y Territorio: un enfoque multidisciplinar* organizó la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, con el objeto de rendir un homenaje póstumo a quien fuese el director de esta Revista, durante los últimos 15 años.

Quienes tuvimos la suerte y el honor de colaborar en la organización de este encuentro elegimos conscientemente no sólo el título que lo presidió, sino también los diversos temas que orientarían sus contenidos, todo ello con la firme intención de acercarnos al pensamiento y al trabajo cotidiano que marcó la relación de Javier García-Bellido con la Revista que sabiamente dirigió durante los últimos 50 números.

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales constituyó para Javier una verdadera pasión. Su dedicación ilusionada, generosa y continuada a lo largo de los años aportó a la misma un rigor científico y una independencia que constituyen hoy algunos de sus valores más ensalzados. El espíritu multidisciplinar que anima sus contenidos también es acreedor de la intensa preocupación de su director por estudiar, comprender y entender el urbanismo desde una perspectiva múltiple: social, económica, histórica, jurídica, geográfica, técnica y ecológica.

Ambos elementos constituían, por tanto, un punto de partida obligado en una jornada que pretendía rendir homenaje a quien desgraciada y dolorosamente nos ha abandonado. A buen seguro que a él le habría gustado.

El Encuentro se desarrolló sobre la base de dos mesas redondas. La primera se centró en la *Perspectiva histórica y evolutiva del urbanismo español*, y la segunda, en *La interdisciplinariedad del urbanismo y la búsqueda de los universales*.

Los ponentes invitados a participar en cada una de ellas reunían la doble condición de colaboradores y amigos de Javier, y representantes de esa multidisciplinariedad expresamente buscada, garantizándose de este modo la presencia de arquitectos, geógrafos, abogados, economistas e ingenieros.

El Secretario General del Ministerio de Vivienda, don Javier Ramos Guallart, presidió la apertura de este Encuentro, y agradeció a todos los presentes su asistencia al mismo. A su cargo corrió también la presentación de don Luciano Parejo Alfonso, Rector Magnífico de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, quien trazó una primera semblanza del Javier García-Bellido urbanista, profesor, investigador, arquitecto y amigo entrañable. Destacó las importantes aportaciones que éste realizó al urbanismo español, muchas de ellas aún vigentes, al igual que su pensamiento: la reparcelación voluntaria discontinua, el riguroso tratamiento de lo público y sus relaciones con el derecho de propiedad, la propiedad desagregada, las medidas de preservación del suelo rústico, etc. Quiso referirse, además, a su faceta más personal, a la del amigo íntegro, generoso, de convicciones profundas, comprometido con el mundo y con la realidad que le rodeaban.

El contenido de las ponencias de la primera Mesa Redonda tuvo presente el desbordante entusiasmo que Javier García-Bellido mostró siempre ante la perspectiva histórica del urbanismo español como fuente de posibles enseñanzas para el urbanismo actual. Su moderador, don Fernando Roch —arquitecto—, puso de manifiesto cómo el propio Javier consiguió jugar un papel protagonista en ella, ayudando a construir el “edificio” que hoy conocemos, poniendo, desde el principio, alguna de sus piedras fundamentales. No en vano colaboró en la mayor parte de los textos legislativos que conforman la base de nuestro derecho urbanístico. Los ponentes

que participaron en dicha mesa fueron doña Josefina Gómez Mendoza —geógrafa—, don Martín Bassols Coma —jurista—, don Arturo Soria Puig —ingeniero de caminos, canales y puertos— y don Luis Moya —arquitecto—. Las palabras de todos ellos confirmaron la obsesión histórica que movió gran parte de los trabajos de investigación abordados por Javier, muchos ellos, con el objetivo de nutrir a la Revista. Se citaron expresamente algunos números monográficos de ésta, tales como *Siglo y medio de Urbanismo en España o Cerdá y su influjo en el ensanche de las poblaciones*, constituyendo ambos una muestra evidente de aquellos trabajos. Javier consiguió, de este modo, convertir la Revista en una magnífica vía de divulgación y conocimiento de documentos fundamentales de la historia del urbanismo español y de sus raíces.

Mención especial merecieron, a juicio de todos los ponentes, las editoriales que, elaboradas por Javier García-Bellido, permitían introducir a los lectores en los contenidos de cada uno de los números de la Revista. Tales editoriales constituyen, sin duda, verdaderos estudios y trabajos analíticos exhaustivos y rigurosos, en muchos casos agudamente críticos, de los más variados problemas que aquejan al urbanismo español, ese urbanismo cuya singularidad frente al resto de los urbanismos del mundo, él defendió apasionadamente y de manera constante en los más diversos foros.

La perspectiva del urbanismo comparado sirvió de nexo de unión entre la primera mesa redonda y la segunda, dedicada en este último caso a *La interdisciplinariedad del urbanismo y la búsqueda de los universales*. Javier García-Bellido fue uno de los pocos investigadores del urbanismo español que dedicó tiempo y esfuerzos al análisis detallado de algunos de los modelos urbanísticos internacionales más significativos, llegando a tener, él mismo, una relevancia internacional notable. Gracias a la publicación de estos análisis en la revista *CIUDAD Y TERRITORIO* (elaborados por diversos autores, e impulsados, dirigidos y complementados por su director) tenemos un conocimiento global de las técnicas, los instrumentos e incluso los conceptos fundamentales que integran el urbanismo comparado. Como puso de manifiesto el moderador de esta segunda mesa, don Ricardo Santos Díez —ingeniero de caminos, canales y puertos y licenciado en derecho— este trabajo permitió a Javier acercarse a otra de sus grandes preocupaciones: la búsqueda de los universales del urbanismo, a los que dedicó gran parte de su obra magna, la Tesis Doctoral sobre la Coranomía.

Esta segunda mesa contó con nuevos ponentes que reflejaron, desde sus respectivos ámbitos profesionales, la multidisciplinariedad a la que ya se ha hecho referencia y que acompañó a la línea argumental de la Revista, por expreso deseo de su director. Los ponentes don Josep Roca Cladera y don Gerardo Roger Fernández, ambos arquitectos, doña Isabel Rodríguez Chumillas —geógrafa— y don Antonio Vázquez Barquero —economista—, abundaron en muchas de las ideas ya expresadas a lo largo del encuentro. La calidad humana y profesional del homenajeado, sus valiosas contribuciones al urbanismo español, tanto desde los sectores prácticos, como desde los universitarios, sus infinitas ilusiones intelectuales, que compartía humildemente con todos, su pensamiento, vivo y actual, centraron gran parte de las aportaciones de quienes, en algún momento, compartieron trabajo, aficiones o amistad con él. El acercamiento propiciado por Javier García-Bellido, desde la revista, a todas las disciplinas de posible conexión con el urbanismo, se complementó con una invitación amplia y abierta a cuantos autores desearon, desde aquéllas, aportar sus más variados conocimientos y divulgar sus estudios.

Para finalizar, don Marcos Vaquer Caballería, Director General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de Vivienda, acompañado de doña Consuelo Álvarez de Miranda, viuda de Javier, clausuró el acto con una emotiva despedida que quiso aportar una última visión de éste, como funcionario excepcional. Javier supo conjugar ciencia y humanidad, investigación y servicio público, y consiguió impulsar esta Revista cuya alma, indudablemente, le pertenecía. Era un funcionario atípico, alegre y feliz que luchaba, sin saberlo, contra el tópico de una Administración Pública gris. Su innata vocación pública, de hecho, le llevó a desarrollar la mayor parte de su carrera profesional en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Para los que formamos parte de la Administración General del Estado, ha sido una suerte y un lujo que Javier García-Bellido la eligiera para prestar servicios activos durante la mayor parte de su carrera profesional. Desde el año 2004, en el que fue creado, Javier estaba adscrito al Ministerio de Vivienda a través de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo. Aquí sentimos de manera especialmente dolorosa la horfandad física y el vacío personal, pero su estímulo intelectual nos anima a continuar, en la medida de nuestras posibilidades, la ingente labor que él comenzó.

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.* Se declara extinguida la Cuestión de Inconstitucionalidad n.º 4831/2000, en relación al artículo 2.2 (BOE 05.07.2005).
- Ley 26/2005, 30 noviembre, por la que se modifica la Ley 49/2003, 26 noviembre, de Arrendamientos Rústicos (BOE 01.12.2005).
- Real Decreto-Ley 15/2005, 16 diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua (BOE 17.12.2005).
- Ley 30/2005, 29 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 (BOE 30.12.2005).

REALES DECRETOS

- Real Decreto 801/2005, 1 julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda (BOE 13.07.2005).
- Real Decreto 949/2005, 29 julio, por el que se aprueban medidas en relación con las adoptadas en el Real Decreto-Ley 11/2005, 22 julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales (BOE 02.08.2005).
- Real Decreto 1265/2005, 21 octubre, por el que se adoptan medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las Cuencas Hidrográficas de los ríos Júcar, Segura y Tajo (BOE 26.10.2005).
- Real Decreto 1358/2005, 18 noviembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2005 (BOE 01 12.2005).
- Real Decreto 1419/2005, 25 noviembre, por la que se adoptan medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las Cuencas Hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro (BOE 17.12.2005)
- **Real Decreto 1513/2005, 16 diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, 17 noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental** (BOE 17.12.2005).
- Real Decreto 1560/2005, 23 diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana) (BOE 24.12.2005).

OTRAS DISPOSICIONES

- Orden 10 junio 2005 por la que se desafecta del Dominio Público Portuario Estatal determinados terrenos excluidos de la zona de servicio por el Plan de Utilización de Espacios Portuarios del Puerto de Barcelona (BOE 01.07.2005).
- Resolución 5 julio 2005 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Administración del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por el que se aprueba la declaración sobre la Red (BOE 12.07.2005).
- **Orden 6 julio 2005 por la que se reduce la línea límite de edificación en los tramos de las líneas de la Red Ferroviaria de Interés General que discurran por zonas urbanas** (BOE 12.07.2005).
- Orden 26 julio 2005 por la que se modifica parcialmente la Orden de 18 enero 1993, sobre zonas prohibidas y restringidas al vuelo (BOE 27.07.2005).
- Resolución 28 julio 2005 por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Real Decreto-Ley 11/2005, 22 julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales (BOE 03.08.2005).
- Orden 14 septiembre 2005 por la que se dictan normas para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 11/2005, 22 julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales (BOE 16.09.2005).
- Orden 16 septiembre 2005 por la que se señala la zona de seguridad para el establecimiento militar “Acuartelamiento San Isidro”, en el casco urbano de Valladolid (BOE 28.09.2005).
- Orden 7 octubre 2005 por la que se aprueba la valoración de los terrenos y de las aguas de la Zona de Servicio del Puerto de Marín y Ría de Pontevedra (BOE 18.10.2005).
- Orden 13 octubre 2005 por la que se declaran los ámbitos territoriales de precio máximo superior, para el programa 2005, a los efectos del Real Decreto 801/2005, 1 julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda (BOE 29.12.2005).
- Orden 27 octubre 2005 por la que se fijan condiciones especiales para la entrega a los Ayuntamientos de tramos urbanos de la Red de Carreteras del Estado (BOE 04.11.2005).
- Orden 9 diciembre 2005 por la que se modifica el plan de utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Cartagena, que incluye la dársena de Escombreras (BOE 21.12.2005).
- Resolución 15 noviembre 2005 por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se amplían los límites del Parque Nacional de Cabañeros (Toledo) por incorporación de terrenos colindantes al mismo (BOE 08.12.2005).
- Resolución 22 diciembre 2005 por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-Ley 15/2005, 16 diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua (BOE 29.12.2005).
- Resolución 22 diciembre 2005 por la que se aprueba la forma de remisión y la estructura, contenido y formato informático del fichero del Padrón Catastral y del fichero de documentos de alteración Catastral (BOE 29.12.2005)

Cerrado en BB.OO. 31.12.2005

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local

ANDALUCÍA	— Decreto 185/2005, 30 agosto, que aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal y del Registro de Entidades Locales (BOJA 23.09.2005).
CANARIAS	— Ley 5/2005, 11 noviembre, de integración del Cabildo Insular de La Palma en el régimen previsto en la Ley 57/2003, 16 diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local (BOCAN 21.11.2005).
CATALUÑA	— Decreto 162/2005, 26 julio, que aprueba la alteración parcial de los términos municipales de Centelles y Balenyà (DOGC 28.07.2005). — Decreto 217/2005, 11 octubre, que aprueba la alteración parcial de los términos municipales de Figueres i de Vilafant (DOGC 14.10.2005)
EXTREMADURA	— Decreto 235/2005, 25 octubre, que aprueba la constitución de la Entidad Local Menor de Tiétar, en el término municipal de Talayuela (DOE 29.10.2005). — Decreto 267/2005, 20 diciembre, que aprueba la constitución de la Entidad Local Menor de Azabal, en el término municipal de Casar de Palomero (DOE 27.12.2005).
MURCIA	— Ley 5/2005, 20 junio, para la aplicación de la Ley 57/2003, 16 diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, a la ciudad de Cartagena (BORM 18.07.2005).
NAVARRA	— Decreto Foral 104/2005, 22 agosto, que resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Olite y Tafalla, como consecuencia de la actuación industrial conjunta La Nava Ampliación (BON 16.09.2005).
VALENCIA	— Ley 12/2005, 22 diciembre, que establece la aplicación al municipio de Castellón de la Plana del régimen de organización de los Municipios de Gran Población (DOGV 30.12.2005).
PAIS VASCO	— Norma Foral 16 diciembre 2005 de Haciendas Locales (BOPV 30.12.2005).

Agricultura

ARAGÓN	— Decreto 239/2005, 22 noviembre, que regula la participación de la Administración de la Comunidad Autónoma en la ejecución de determinadas actuaciones de transformación en regadío (BOA 14.12.2005). — Resolución 24 junio 2005 que dispone la publicación de las variaciones producidas en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza durante 2004 (BOA 08.07.2005).
CASTILLA-LA MANCHA	— Resolución 12 diciembre 2005 que dispone la publicación del Convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, de la Administración General del Estado y la Consejería de Medio Ambiente, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para el estudio de la evolución del catálogo de montes de utilidad pública y la determinación de la actual estructura de la propiedad forestal, con especial referencia a los montes no catalogados de las Entidades Locales a los montes de Sociedades de Vecinos y otros montes singulares (DOCM 22.12.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Agricultura (continuación)

CASTILLA Y LEÓN	— Ley 4/2005, de 23 de mayo, de modificación de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria (BOE 08.07.2005).
GALICIA	— Ley 11/2005, 24 noviembre, de modificación global de la Ley 14/1990, 28 noviembre, de concentración parcelaria (BOCyL 02.12.2005 y BOE 20.12.2005).
NAVARRA	— Ley 6/2005, 7 diciembre, que modifica la Ley 3/1993, 16 abril, de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos (DOG 22.12.2005).
	— Ley Foral 12/2005, 22 noviembre, de construcción y explotación de las infraestructuras de interés general de la zona regable del Canal de Navarra (BON 25.11.2005 y BOE 21.12.2005).

Aguas

GALICIA	— Decreto 555/2005, 10 noviembre, que adopta medidas provisionales en relación con la utilización del dominio público hidráulico (DOG 23.11.2005).
MADRID	— Decreto 98/2005, 29 septiembre, que declara urgentes y de interés general determinadas obras de mejora de abastecimiento de agua (BOCM 30.09.2005).

Carreteras

ANDALUCÍA	— Acuerdo 6 septiembre 2005 que aprueba la Red Autonómica a integrar en el Catálogo de Carreteras de Andalucía y crea las Comisiones Mixtas de Transferencias (BOJA 21.09.2005).
MADRID	— Orden 12 julio 2005 que modifica la Orden 3 abril 2002, que desarrolla el Decreto 29/1993, 11 marzo, del Reglamento de la Ley de Carreteras, en materia de accesos a la Red de Carreteras (BOCM 05.08.2005).
LA RIOJA	— Ley 15/2005, de 23 de diciembre, de aprobación y autorización del Convenio de Colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas Comunidades (BOR 31.12.2005).

Cultura

ANDALUCÍA	— Decreto 154/2005, 21 junio, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Galaroza (Huelva) (BOJA 19.07.2005).
	— Decreto 163/2005, 5 julio, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, la Villa Romana de Fuente Alamo, en Puente Genil (Córdoba) (BOJA 29.07.2005).
	— Decreto 236/2005, 25 octubre, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Sitio Histórico, la Zona Minera de Riotinto-Nerva, ubicada en los términos municipales de Minas de Riotinto, Nerva y El Campillo (Huelva) (BOJA 22.11.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Cultura (continuación)

ASTURIAS	— Resolución 19 septiembre 2005 por la que se aprueba la delimitación del Conjunto Histórico de la villa de Cangas de Narcea y de su entorno de protección (BOE 14.10.2005)
	— Resolución 19 septiembre 2005 por la que se aprueba una nueva delimitación provisional para el Conjunto Histórico de la villa de Cudillero (BOE 11.10.2005).
CANARIAS	— Decreto 175/2005, 20 julio, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica "La Cañada de La Mar", en el término municipal de Mogán, isla de Gran Canaria (BOCAN 29.07.2005).
	— Decreto 214/2005, 24 noviembre, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica "La Barranquera", en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna, isla de Tenerife, delimitando su entorno de protección (BOCAN 02.12.2005).
	— Decreto 220/2005, 1 diciembre, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico "El Realejo Bajo", en el término municipal de Los Realejos, isla de Tenerife (BOCAN 14.12.2005).
GALICIA	— Decreto 187/2005, 16 junio, que modifica la delimitación del Conjunto Histórico-Artístico de Monforte de Lemos en la provincia de Lugo (DOG 01.07.2005).
MADRID	— Decreto 84/2005, 15 septiembre, que aprueba el Reglamento que regula la reserva del 1 por 100 establecida en el artículo 50 de la Ley 10/1998, de 9 julio, de Patrimonio Histórico (BOCM 21.09.2005).
NAVARRA	— Ley Foral 14/2005, 22 noviembre, del Patrimonio Cultural (BON 25.11.2005 y BOE 21.12.2005).
VALENCIA	— <i>Decreto 273/2004, 10 diciembre, por el que se declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Jérica</i> (Corrección de errores en BOE 17.11.2005).

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	— Decreto 187/2005, 30 agosto, que declara Monumentos Naturales la Encina de los Perros y el Acebuche de El Espinillo (BOJA 23.09.2005).
	— Decreto 191/2005, 6 septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra María-Los Vélez (BOA 15.11.2005)
	— Decreto 192/2005, 6 septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de la Breña y Marismas del Barbate (BOA 15.11.2005).
ARAGÓN	— Decreto 148/2005, 26 julio, que aprueba definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Posets-Maladeta y su Área de Influencia Socioeconómica (BOA 05.08.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (continuación)

BALEARES	— Decreto 132/2005, 23 diciembre, que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Ses Salinas de Ibiza y Formentera (BO-CAIB 31.12.2005).
CANARIAS	— Resolución 4 agosto 2005 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente 6 abril 2005, relativo a la aprobación definitiva del Plan Director de la Reserva Natural Especial Los Tilos de Moya, término municipal de Moya (Gran Canaria) (BOCAN 17.08.2005). — Resolución 26 octubre 2005 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, en sesión 10 octubre 2005, que aprueba definitivamente las Normas de Conservación del Monumento Natural del Teide (Tenerife) (BOCAN 15.11.2005). — Resolución 9 diciembre 2005 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de 22 junio 2005, que aprueba definitivamente el Plan Especial del Paisaje Protegido del Barranco de Erques (Tenerife) (BOCAN 22.12.2005). — Resolución 15 diciembre 2005 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de 28 de julio de 2005, relativo a la aprobación definitiva de las Normas de Conservación del Monumento Natural de Bandama (C-14), términos municipales de Las Palmas de Gran Canaria, Santa Brígida y Telde (Gran Canaria) (BOCAN 26.12.2005).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 102/2005, 13 septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Laguna de Pétrola, en los términos municipales de Pétrola y Chinchilla de Montearagón de la Provincia de Albacete, y se declara la Reserva Natural de la Laguna de Pétrola (DOCM 16.09.2005). — Decreto 103/2005, 13 septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Las Navas de Malagón, en el término municipal de Malagón de la provincia de Ciudad Real y se declara la Reserva Natural de Las Navas de Malagón (DOCM 16.09.2005). — Decreto 134/2005, 4 octubre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Laguna de Peñahueca, en el término municipal de Villacañas, de la provincia de Toledo, y se declara la Reserva Natural de la Laguna de Peñahueca (DOCM 07.10.2005). — Decreto 183/2005, 8 noviembre, que declara la Reserva Natural del Macizo del Pico del Lobo-Cebollera, en el término municipal de El Cardoso de la Sierra (Guadalajara) (DOCM 11.11.2005).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 83/2005, 3 noviembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Montes Obarenes (Burgos) (BOCyL 09.11.2005).
EXTREMADURA	— Decreto 185/2005, 26 julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural de "Garganta de los Infernos" (DOE 03.08.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (continuación)

VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 186/2005, 26 julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Monfragüe y su Área de In-flujo Socioeconómico (DOE 03.08.2005). — Decreto 187/2005, 26 julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "Tajo Internacional" (DOE 03.08.2005). — Decreto 188/2005, 26 julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Cornalvo (DOE 03.08.2005). — Decreto 196/2005, 30 agosto, que declara Parque Periurbano de Con-servación y Ocio el paraje "La Charca de Brozas y Ejido", en el térmi-no municipal de Brozas (DOE 06.09.2005). — Acuerdo 30 septiembre 2005 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado La Pilarica-Sierra de Callosa, en el término mu-nicipal de Callosa de Segura (DOGV 05.10.2005). — Acuerdo 7 octubre 2005 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado la Mola de la Vila, en el término municipal de Forcall (DOGV 11.12.2005).
----------	--

Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	— Decreto 273/2005, 13 diciembre, que aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo (BOJA 27.12.2005).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 169/2005, 26 julio, que aprueba los Estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación de la Plataforma Logística de Zaragoza (BOA 05.08.2005). — Orden 27 octubre 2005 que publica el Acuerdo por el que se aprueba la constitución de la Entidad Urbanística de Conservación de la Plata-forma Logística de Zaragoza (BOA 02.11.2005).
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Ley 1/2004, 21 octubre, del Consejo Consultivo</i> (Corrección de errores en BOPA 23.09.2005 y en BOE 07.10.2005). — Ley 2/2005, 20 mayo, de modificación de la Disposición Transitoria Se-gunda de la Ley 1/2004, 21 octubre, del Consejo Consultivo (BOE 12.07.2005). — Decreto 75/2005, 14 julio, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado (BOPA 22.07.2005). — Decreto 91/2005, 3 agosto, de segunda modificación del Decreto 86/2003, 29 julio, de Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Medio Am-biente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras (BOPA 16.09.2005). — Decreto 106/2005, 19 octubre, que aprueba la modificación del Regla-mento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo (BOPA 24.10.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica (*continuación*)

BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 115/2005, 11 noviembre, que establece la organización y el Régimen Jurídico de la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (BOCAIB 19.11.2005 y Corrección de errores 13.12.2005). — Decreto 134/2005, de 28 de diciembre, que aprueba los Estatutos de Puertos (BOCAIB 31.12.2005).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 127/2005, 14 octubre, que designa el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y se crea la Comisión de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (BOC 04.11.2005).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 108/2005, 20 septiembre, que establece la estructura de la Administración Regional (DOCM 21.09.2005). — Orden 4 julio 2005 que aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente (DOCM 15.07.2005).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública (BOE 08.07.2005). — Decreto 81/2005, 3 noviembre, que modifica el Decreto 123/2003, 23 octubre, que regula la composición y funcionamiento de las Comisiones de Prevención Ambiental (BOCyL 09.11.2005).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 9/2005, 7 julio, del Jurado de Expropiación (BOE 17.08.2005).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 4/2005, 8 julio, de reordenación del sector público empresarial (DOE 16.07.2005).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 211/2005, 3 agosto, que establece la Estructura Orgánica de la Xunta (DOG 04.08.2005). — Decreto 223/2005, 16 junio, que aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Jurado de Expropiación (DOG 09.08.2005). — Decreto 505/2005, 22 septiembre, que establece la estructura orgánica de la Consellería de Vivienda y Suelo (DOG 28.09.2005). — Decreto 519/2005, 6 octubre, que establece la estructura orgánica de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes (DOG 14.10.2005). — Decreto 540/2005, 13 octubre, que crea la Junta Consultiva del Parque Natural del Invernadoiro (DOG 28.10.2005).
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 52/2005, 16 junio, de la estructura orgánica del Instituto de la Vivienda (BOCM 05.07.2005). — Decreto 70/2005, 21 julio, que modifica la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para adscribir la Empresa Pública "Gesdesma, S.A." (BOCM 01.08.2005). — Decreto 118/2005, 27 octubre, que crea la Comisión de Calidad del Aire (BOCM 15.11.2005).
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 4/2005, 14 junio, del Ente Público del Agua (BORM 16.07.2005). — Decreto 139/2005, 25 noviembre, que crea y regula la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la sostenibilidad de los desarrollos urbanísticos (BORM 29.11.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica (continuación)

LA RIOJA	— Ley 10/2005, 30 septiembre, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/1997, 18 julio, reguladora del Consejo Económico y Social (BOR 06.10.2005 y BOE 21.10.2005).
VALENCIA	— Ley 5/2005, 4 agosto, de reforma de la Ley 10/1994, 19 diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo (DOGV 09.08.2005 y BOE 28.09.2005).
	— Decreto 152/2005, 28 octubre, que modifica el Decreto 133/2004, 3 septiembre, que establece la Estructura Orgánica de la Presidencia y de las Consellerías de la Administración (DOGV 31.10.2005).
	— Decreto 161/2005, 4 noviembre, que reforma el Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo (DOGV 08.11.2005).
PAIS VASCO	— Decreto 340/2005, 25 octubre, que establece la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (BOPV 02.11.2005).

Medio Ambiente

ANDALUCÍA	— Orden 15 septiembre 2005 que aprueba el Plan de Acción Medioambiental para el Campo de Gibraltar (BOJA 23.09.2005).
ARAGÓN	— Decreto 236/2005, 22 noviembre, que aprueba el Reglamento de producción, posesión y gestión de residuos peligrosos y del régimen jurídico del servicio público de eliminación de residuos peligrosos (BOA 12.12.2005 y Corrección de errores en BOA 23.12.2005).
BALEARES	— Decreto 41/2005, 22 abril, que aprueba el Plan Especial frente al riesgo de incendios forestales (BOCAIB 31.08.2005).
	— Decreto 92/2005, 1 septiembre, que modifica el Decreto 91/1997, 4 julio, de protección de los recursos marinos (BOCAIB 08.09.2005).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca) (BOE 08.07.2005).
CATALUÑA	— Decreto 205/2005, 27 septiembre, que crea el Premio Medio Ambiente (DOGC 29.09.2005).
	— Decreto 245/2005, 8 noviembre, que fija los criterios para la elaboración de los mapas de capacidad acústica (DOGC 10.11.2005).
GALICIA	— Decreto 208/2005, 14 julio, sobre gestión e integración ambiental de huecos ocasionados por antiguas actividades, con excedentes de tierras y rocas procedentes de grandes obras (DOG 02.08.2005).
NAVARRA	— Ley Foral 10/2005, 9 noviembre, de ordenación del alumbrado para la protección del Medio Nocturno (BON 14.11.2005 y BOE 21.12.2005).
LA RIOJA	— Decreto 50/2005, 22 julio, que modifica el Decreto 55/2001, 21 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, 25 octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (BOR 28.07.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio, Urbanismo

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 13/2005, 11 noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo (BOJA 21.11.2005 y BOE 16.12.2005). — Decreto 174/2005, 19 julio, que crea la oficina para la Ordenación del Territorio y del Litoral en la Costa del Sol (BOJA 27.07.2005). — Orden 26 julio 2005 que aprueba el modelo tipo de ordenanza municipal de protección contra la contaminación acústica (BOJA 16.08.2005).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 10/2005, 11 noviembre, de Vías Pecuarias (BOA 23.11.2005 y BOE 09.12.2005). — Decreto 291/2005, 13 diciembre, que aprueba las directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés (BOA 28.12.2005). — Resolución 21 septiembre 2005 que da publicidad al Acuerdo de Aprobación Definitiva del Plan Especial del Sistema General Aeroportuario de Zaragoza (BOA 29.09.2005). — Orden 10 noviembre 2005 que dispone la publicación del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Aragón, para la rehabilitación, gestión de la promoción y desarrollo urbanístico de la estación de ferrocarril de Canfranc (Huesca), con fecha 11 de octubre 2005 (BOA 21.11.2005).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 11/2005, 7 diciembre, de medidas específicas y tributarias para las islas de Ibiza y Formentera, en materia de Ordenación Territorial, Urbanismo y Turismo (BOCAIB 15.12.2005 y BOE 28.12.2005). — Decreto 40/2005, 22 abril, que aprueba el Plan Especial frente al riesgo de inundaciones (BOCAIB 23.09.2005). — <i>Decreto 96/2005, 23 septiembre, de aprobación definitiva de la revisión del Plan Director Sectorial Energético</i> (Corrección de errores en BOCAIB 12.11.2005).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 7 septiembre 2005 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 28 julio 2005 relativo a la consulta de la Consejería de Infraestructuras, Transportes y Vivienda sobre tramitación y aprobación de Planes Territoriales de Ordenación (BOCAN 16.09.2005).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 2/2004, 27 septiembre, de Plan de Ordenación del Litoral. Conflicto en defensa de la autonomía local del TC número 1501-2005 (BOE 05.07.2005). — Decreto 136/2005, 18 noviembre, de medidas de financiación para actuaciones en materia de redacción de planeamiento urbanístico (BOC 28.11.2005).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 7/2005, 7 julio, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, 28 diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (DOCM 15.07.2005 y BOE 25.08.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio, Urbanismo (*continuación*)

CASTILLA Y LEÓN	— Ley 12/2005, 27 diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, 28 diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (DOCM 31.12.2005).
	— <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 13.12.2005).
	— Ley 14/2005, 22 noviembre, por la que se autoriza la enajenación del bien inmueble conocido como "La Casa de las Conchas" de Salamanca (BOE 27.12.2005).
CATALUÑA	— Decreto Legislativo 1/2005, 26 julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (DOGC 28.07.2005).
	— Ley 8/2005, 8 junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje (BOE 08.07.2005).
	— Decreto 142/2005, 12 julio, de aprobación del Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los Planes Territoriales Parciales (DOGC 22.07.2005).
EXTREMADURA	— Decreto 191/2005, 27 diciembre, que aprueba el Plan Territorial de Emergencia (DOCM 30.12.2005).
	— <i>Ley 9/1998, 26 junio, del impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas</i> . Recurso de inconstitucionalidad nº 4487/1998. Auto del TC 11 octubre 2005, declara extinguido el proceso por desistimiento del Estado (BOE 25.20.2005).
	— Decreto 518/2005, 6 octubre, que amplía el plazo establecido en el Decreto 223/2005, 16 junio, para la constitución del Jurado de Expropiación (DOG 10.10.2005).
GALICIA	— Resolución 19 julio 2005 que amplía el plazo de resolución de las solicitudes de reconocimiento administrativo de las explotaciones agropecuarias existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Ambiente Rural (DOG 01.08.2005).
	— Ley 8/2005, 26 diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano (BOCM 31.12.2005).
	— Ley 2/2004, 24 mayo, de modificación de la Ley 1/2001, 24 abril, del Suelo (BOE 20.08.2005).
MURCIA	— Decreto Legislativo 1/2005, 10 junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (BORM 09.12.2005).
	— Orden 19 diciembre 2005 que aprueba los precios medios en el mercado de determinados inmuebles urbanos y rústicos radicados en la Región de Murcia para el 2006 (BORM 29.12.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio, Urbanismo (*continuación*)

NAVARRA	— Decreto Foral 136/2005, 21 noviembre, de modificación del Decreto Foral 334/2001, 26 noviembre, que aprueba el procedimiento para la valoración de determinados bienes inmuebles sitos en la Comunidad Foral mediante la aplicación del método de comprobación de los precios medios en el mercado, en relación con la gestión de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (BON 16.12.2005).
VALENCIA	— Acuerdo 18 julio 2005 que declara área de rehabilitación preferente al casco antiguo de Cintruénigo (BON 22.08.2005). — Ley 16/2005, 30 diciembre, Urbanística (DOGV 31.12.2005). — Orden 17 octubre 2005 que regula la emisión de los informes de carácter territorial y urbanístico (DOGV 24.10.2005).

Puertos

BALEARES	— Ley 10/2005, 21 junio, de Puertos (BOCAIB 02.07.2005 y BOE 28.07.2005).
GALICIA	— Orden de 17 de junio, por la que se aprueba la valoración de los terrenos y de las aguas de la zona de servicio del Puerto de A Coruña (BOE 08.07.2005). — Orden 14 septiembre, por la que se aprueba el Plan de utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Vilagarcía (BOE 03.10.2005)
MURCIA	— Ley 6/2005, 1 julio, de modificación de la Ley 3/1996, 16 mayo, de Puertos (BORM 19.07.2005).

Vivienda

ANDALUCÍA	— Decreto 180/2005, 26 julio, que modifica el Decreto 149/2003, 10 julio, que aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y regula las actuaciones contempladas en el mismo (BOJA 05.08.2005). — Decreto 218/2005, 11 octubre, que aprueba el Reglamento de información al consumidor en la compraventa y arrendamiento de viviendas (BOA 07.09.2005). — Orden 8 agosto 2005 que publica el Texto Integrado del Decreto 149/2003, 10 junio, que aprueba el Plan Andaluz de vivienda y Suelo 2003-2007, y regula las actuaciones contempladas en el mismo, con las modificaciones introducidas por el Decreto 463/2004, 27 julio (BOJA 24.08.2005).
ARAGÓN	— Decreto 127/2005, 21 junio, de regulación de la administración, gestión, conservación y disposición del Patrimonio constituido por las Viviendas de Promoción Pública y Suelo gestionado por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (BOA 08.07.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (continuación)

ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 224/2005, 2 noviembre, de primera modificación del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y de Adjudicación de Viviendas Protegidas de Aragón aprobado mediante Decreto 80/2004, 13 abril (BOA 05.11.2005). — Decreto 225/2005, 2 noviembre, del Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2005-2009 (BOA 05.11.2005). — Decreto 92/2005, 2 septiembre, que aprueba el Reglamento en la materia de Vivienda de la Ley del Principado de Asturias 2/2004, 29 octubre, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Vivienda (BOPA 19.09.2005). — Decreto 120/2005, 17 noviembre, que establece los precios máximos de venta de las viviendas protegidas de nueva construcción (BOPA 24.11.2005). — Decreto 124/2005, 24 noviembre, que varía la distribución territorial señalada en el apartado primero de la Disposición Adicional Primera de la Ley del Principado de Asturias 2/2004, 29 octubre, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Vivienda (BOPA 16.12.2005).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 90/2005, 29 julio, que aprueba el Plan joven de vivienda y las ayudas a la promoción y acceso a la vivienda 2005-2008 (BOCAIB 06.08.2005).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 99/2005, 22 diciembre, que regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda joven (BOCyL 26.12.2005). — Decreto 100/2005, 22 diciembre, que regula la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (REVIVAL) (BOCyL 26.12.2005). — Resolución 7 octubre 2005 que da publicidad a los nuevos parámetros numéricos fijados en el Plan Estatal 2005-2008 para la determinación de los precios máximos de venta de las Viviendas de Protección Pública de gestión privada (BOCyL 13.10.2005).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 255/2005, 8 noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007 (DOGC 10.11.2005).
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Decreto 75/2005, 24 junio, que regula los apartamentos turísticos y alojamientos vacacionales</i> (Corrección de errores en BORM 05.10.2005). — <i>Decreto 76/2005, 24 junio, que regula los alojamientos rurales</i> (Corrección de errores en BORM 05.10.2005). — Decreto 75/2005, 24 junio, que regula los apartamentos turísticos y alojamientos vacacionales (BORM 11.07.2005). — Decreto 76/2005, 24 junio, que regula los alojamientos rurales (BORM 11.07.2005).
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 97/2005, 4 julio, que fija el tipo de interés efectivo anual aplicable a los préstamos cualificados acogidos a los Acuerdos de Colaboración suscritos con entidades financieras en 1997 para actuaciones protegibles de vivienda (BON 15.08.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (*continuación*)

VALENCIA	— Orden 7 julio 2005 que regula el Registro Valenciano de Viviendas con Protección Pública (DOGV 25.07.2005).
	— Orden 19 julio 2005 que establece las bases reguladores de las actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento y la rehabilitación de viviendas previstas en el Título III del Decreto 73/2005, 8 abril, del Cónsell de la Generalitat y convoca dichas ayudas para el ejercicio 2005 (DOGV 29.07.2005)
PAIS VASCO	— Orden 9 diciembre 2004 de segunda modificación de la Orden sobre circunstancias de necesidad de vivienda (BOPV 06.07.2005).
	— Norma Foral 11 julio 2005 de medidas tributarias de fomento de alquiler de viviendas (BOPV 28.07.2005).

Cerrado en BB.OO. 31.12.2005

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos

La forma de la villa de Madrid: Soporte gráfico para la información histórica de la ciudad (2004): Javier ORTEGA VIDAL & Francisco José MARÍN PERELLÓN (directores), Dirección General de Patrimonio Histórico, Consejería de Cultura y Deportes de la Comunidad de Madrid & Fundación Caja Madrid, Madrid, 2004; 142 pp.; 36 x 32 cm; 15 + 25 planos y 20 ilustraciones en color; ISBN: 84-451-2704-7; 20 €

Objeto y marco. La publicación del atlas de historia cartografiada de *La forma de la villa de Madrid*, realizado bajo la dirección de Javier ORTEGA VIDAL, catedrático de Ideación Gráfica y Arquitectónica de la ETSAM y Francisco José MARÍN PERELLÓN, historiador, antiguo colaborador del Centro de Documentación y Estudios para la Historia de Madrid de la Universidad Autónoma de Madrid, no es un atlas de “cartografía histórica” o de “historia de la cartografía” de Madrid a través de sus planos (de los que ya hay varios), sino que es la “cartografía de la historia” de un espacio preciso reconstituida a través de la evolución arquitectónico-urbanística del mismo. En puridad es el trabajo definitivo de los planos más rigurosos de la historia estratigráfica del espacio central del casco histórico de Madrid, que se haya hecho hasta la fecha. El ámbito espacial restringido al que se han ceñido, por ahora, es el definido por los dos primeros recintos amurallados (el musulmán del siglo IX-XI —que era más un alcázar-fortaleza y una alcazaba que una medina— y el cristiano del siglo XII-XIII), en lo que llamaríamos Casco Histórico (I + II), reconstituyendo tal y como, con bastante seguridad, “tuvo que ser” transformado-conformado en sus cuatro capas, niveles críticos o “escalones temporales” separados siglo y cuarto (125 años) entre sí: el Madrid de 1625 (de WITT y TEIXEIRA con Felipe IV), el de 1750 (del parcelario de la Visita General de Casas con Fernando VI y la Planimetría General de 1762, ya con Carlos III), el de 1875 (de MERLO, RIBERA, GUTIÉRREZ, COELLO e IBÁÑEZ DE IBERO con la Primera República) y el de hoy mismo (parcelario del 2000), tomados no obstante como “una referencia aproximada de un entorno temporal”.

Se trata de un estudio multidisciplinar que cuenta el urbanismo de la ciudad, como objetivo, apoyándose para su explicación puntual en las aportaciones de la historia, de la arquitectura singular relictas, de la toponimia, de los estudios e intervenciones arqueológicas en ese ámbito hasta ahora desarrollados y en las agotadoras investigaciones de archivo que han tenido que afrontar para poder referir los cambios y las permanencias de las distintas manzanas, solares,

calles, alineaciones y piezas urbanas. De hecho se inicia allá por el año 1995, mediante un convenio entre el Departamento de Ideación Gráfica y Arquitectónica de la Escuela de Arquitectura de Madrid, en el que uno de los autores tiene su sede, y la Consejería de Cultura de la Comunidad de Madrid, con Amparo BERLINCHES como impulsora del trabajo (era el gobierno de RUIZ-GALLARDÓN), por lo que ha transcurrido casi un decenio de trabajos ininterrumpidos, pero con sucesivos gobiernos en la Comunidad hasta la actual publicación. El libro es el resultado del esfuerzo conjunto de las informaciones de numerosos especialistas, geógrafos, arqueólogos, historiadores y arquitectos, entre los que, además de los referidos responsables directores, debe recordarse a Pilar MENA MUÑOZ, arqueóloga, Eulalia RUIZ PALOMEQUE, geógrafa, Ángel MARTÍNEZ DÍAZ, arquitecto y profesor de la ETSAM, Víctor AMEZCUA PAJARES, aventajado alumno de la misma Escuela, además de un nutrido equipo de colaboradores.

Estamos pues, ante una obra básica, singular, imprescindible para la información, la consulta y el conocimiento topológico de una ciudad que “pretende la recuperación parcial de un fragmento de la historia de nuestra ciudad [donde] es el espacio físico el que se fija, haciendo devenir en sentido inverso sobre el mismo algunas de sus transformaciones a lo largo del tiempo” (pág. 19). Trabajo de reconstitución retrohistórica que, desde hace ya tiempo, estábamos deseando se abordase, como resaltan los mismos autores: “...la escasa aportación de nuestra cultura urbana al dibujo de reconstitución, representación inversa en el tiempo que se plantea como finalidad la recuperación de los diferentes estados de la ciudad y que constituye un aspecto fundamental del conocimiento e investigación sobre la misma” (pág. 21).

Nos congratulamos todos los interesados porque se haya hecho además de modo técnicamente riguroso y con procedimientos científicos impecables, gracias a las modernas tecnologías informáticas y a unos buenos profesionales que nos han regalado una información exhaustiva y depurada del corazón de Madrid. No puedo dejar de recordar aquí la infatigable figura de José Luis GARCÍA FERNÁNDEZ cuando me enseñó en su mesa de trabajo de su casa, allá por los ochenta, el traslado paciente y meticuloso que estaba haciendo a mano, con lápiz y goma, parcela a parcela, casa a casa, de la planta del Teixeira sobre la actual base 1/500 de todo su recinto histórico, reconstruyendo el Madrid real del XVII, pero que nunca veríamos

acabado (el gran archivero de Madrid, MOLINA CAMPUZANO, había bosquejado en 1960 sobre el ESPINOSA incluyéndolo en sus *Planos...* y BIDAGOR había hecho un primer ajuste general planimétrico en 1962, sin descender al parcelario).

La diferencia entre la “historia de la cartografía” de un lugar y la “cartografía de la historia” del mismo radica en que la primera hace acopio previo de la cartografía histórica conservada de ese espacio, documentación que es, de todo punto, imprescindible en sentido absoluto, al ser la recopilación de la información histórica diacrónica de los diversos planos sincrónicos que sobre esa ciudad o espacio geográfico se hayan podido dibujar o editar. Así cumplieron tal labor fundamental las magnas obras del maestro Miguel MOLINA CAMPUZANO con su *Planos de Madrid de los siglos XVII y XVIII* (IEAL, 1960; reed. facsimil, 2002); el valioso acopio documental de la *Cartografía básica de Madrid: planos históricos, topográficos y parcelarios de los siglos XVII, XVIII, XIX y XX* (COAM, 1979) de incuestionable valor práctico documental; el catálogo de la exposición de *Cartografía Madrileña (1635-1982)*, del Museo Municipal, de mayo-junio 1982, mero inventario fotográfico en blanco y negro de los planos expuestos, con sendos e interesantes estudios preliminares del mismo MOLINA CAMPUZANO y de J. M.^a SANZ GARCÍA; y el grueso volumen de *Los planos de Madrid y su época*, dirigido por Alfonso MORA del Área de Urbanismo municipal, preparado para la Exposición del Madrid Capital Europea de la Cultura, con motivo de la inauguración del Museo de la Ciudad en 1992 y con textos y reproducciones en color y blanco y negro¹.

Lo único incómodo de estos inventarios de planos históricos es que resulta imposible pasar las páginas del libro de la historia plano a plano, como en los *cartoons* o fotogramas de los dibujos animados, para “ver el cine” de la evolución de esa ciudad, porque las técnicas cartográficas, las escalas, la geometría, la agrimensura y las representaciones topográficas de cada época no casan una con otra, son diacrónicamente incompatibles, producen “vibraciones en el dibujo” aunque fueran relativa y suficientemente fiables todas ellas para su propio tiempo.

Pero, una vez reconocida la utilidad como fuentes de documentación insustituible de estas páginas variopintas de la historia siempre cambiante de una ciudad, que han ido superponiéndose sobre el lugar con lapsos medidos por decenios o siglos de tardanza, llega un momento en que se hace imposible la intrincada

búsqueda del rastro de una casa, parcela o finca entre esos planos de incierta correspondencia, con cambios de alineaciones, nombres de calles, numeraciones, etc. Y es entonces cuando aparece el investigador con capacidad sintetizadora que se entrega, no a buscar cómo resolverse su problema, sino que emprende la tarea ingente de resolvernos todos los problemas de ese tipo a todos los demás. Es entonces cuando surge un trabajo como éste y deja hechas las bases cartográficas firmes de la evolución morfológica (morfogénesis) global, desde las transformaciones locales de cada parcela en ese espacio, y depura el soporte cartográfico de la información histórico-arqueológica de un lugar, barriendo desde abajo hasta arriba, para que —ahora sí— podamos pasar, hoja a hoja, las capas estratigráficas dibujadas de la Historia depositada en ese mismo sitio. El libro escrito de la ciudad en cada rincón de ella es así más asequible, manejable y comparable.

Lo que han hecho ORTEGA y MARÍN es, en suma, acometer el enorme esfuerzo de la “corrección” de los errores de los trazados topográficos en planta que cometieron los cartógrafos de épocas anteriores en que la topografía no era demasiado exacta, para reconstituir el pasado, haciendo converger sus representaciones en planta como arqueológicamente “debieron haber sido” y como “debieron haberlo hecho” los cartógrafos si hubieran tenido las técnicas topográficas actuales. Y este es el primer trabajo de cartografía de la historia de la morfogénesis urbana de Madrid —o más refinada y llanamente dicho, el “soporte gráfico para la información histórica”, como subtitulan su *Atlas* los autores— con tales miras globalizadoras y con tales técnicas perfeccionadas que abarca todo el espacio temporal posible y fiable (del XVII hasta hoy) en sus capas diacrónicas, además del más relevante que yo conozca se haya hecho en ninguna de las ciudades españolas.

Ahora sí que podremos hojear rápidamente las páginas con imágenes dibujadas de los planos del casco viejo madrileño y “ver el cine” de su evolución temporal... parcela a parcela, como si fuera fotograma a fotograma.

Autores. Javier ORTEGA VIDAL realmente, por encima de su vital circunstancia académica, es un historiador de la forma urbana y arquitectónica de la ciudad —como confirma su estudio histórico en marcha de la formación de la villa de Lueca—, de una tal pulcritud y esmero intelectuales como muy pocos tenemos aún en este campo. El propio

¹ Podría añadirse el loable esfuerzo de la editorial El Consultor de los Ayuntamientos, por el inventario fotográfico de planos de su libro *Tres siglos de cartografía madrileña (1622-1929)*, con una cronología preliminar y notas a cada uno de los planos del propio J. M. SANZ GARCÍA, que configuró la breve exposición de diez días en la casa de la Panadería en noviembre

de 1997, con apoyo de la Fundación Villa y Corte y el Ayuntamiento de Madrid. Su apaisado formato (20 × 29 cm; 174 pp.) le hacen ser en un ágil consultor visual ilustrado de bastantes planos generales, parciales y temáticos de este período, todo en blanco y negro.

MARÍN PERELLÓN ya elaboró muy cuidadosamente, junto con Rafael MÁS, el capítulo entero de “Madrid” en el ambicioso *Atlas histórico de ciudades Europeas: I Península Ibérica* (1994, vol. I: 31-61), donde ya empieza a utilizar las técnicas de reconstitución cartográfica sistemáticamente. Ambos autores, MARÍN y ORTEGA, vuelven a encontrarse juntos, poniendo a punto esta línea de trabajo de reconstitución cartográfica, pulcra y sistemática, al participar muy activamente con Virgilio PINTO y Santos MADRAZO en la elaboración del importante libro de Madrid, *Atlas Histórico de la Ciudad: siglos IX-XIX*, en el que el propio MARÍN fue el coordinador del vasto equipo de la cartografía base del libro (148 planos), responsable de la introducción metodológica (*idem*, vol. I: pág. 15), además de autor de cuatro capítulos del análisis de la estructura urbana; y donde ORTEGA también fue el autor de otros cuatro capítulos de la misma parte y de numerosos planos de esta innovadora obra para Madrid. Incluso en este *Atlas*, en su callejero e índice final, ya diseccionaron las capas planimétricas de la cartografía histórica por los tres siglos sucesivos que marcan la cartografía madrileña, a saber, 1650 (TEIXEIRA), 1750 (Visita General) y 1850 (COELLO); cadencia temporal y planimétrica que, si allí era de siglo en siglo, ahora en *La Forma de la Villa de Madrid* retomarán refinándola con un ritmo más dilatado con “escalones temporales” de 125 años (1625, 1750, 1875, 2000). Aquí, creo yo, con motivo de preparar en el inicio de los noventa toda la parte gráfica de aquel *Atlas Histórico* de PINTO calibraron la enorme trascendencia investigadora de disponer de una buena cartografía y parcelario globales que permitieran reconstituir la historia espacial de la ciudad de Madrid y se pusieron a ello. Hasta ahora...

Seis años después estarían ya metidos plenamente en el trabajo de una “paciente labor planimétrica de reconstitución de la ciudad de Madrid en curso de realización”, como lo anunciaría ORTEGA al publicar un riguroso análisis de la fiabilidad topográfica de los nueve principales planos históricos de Madrid², que son cabalmente el soporte histórico y geométrico de este nuevo atlas (*cf.* Revista *Catastro*, n.º 39, julio 2000: 65-85, al cual sigue otro artículo del propio MARÍN PERELLÓN sobre el primer parcelario fiable de esta ciudad, “Planimetría General de Madrid y Visita General de 1750-1751”, *ibidem*: 87-114; sobre cuyo tema ya había escrito un año antes en *Estudios en torno a la Planimetría General de*

Madrid (1749-1770): 81-111, Tabapress, Madrid, 1989).

En esos mismos años de 1999-2000, con la excusa del cuarto centenario de los nacimientos de Velázquez y Calderón, aparecerá el libro de dibujos del arquitecto Julio VIDAURRE JOFRE, *El Madrid de Velázquez y Calderón: Villa y Corte en el siglo XVII, vol. II El plano de Teixeira, lugares, nombres y Sociedad* (ed. Ayuntamiento de Madrid y Fundación Caja Madrid, Madrid, 2000; el vol. I contiene muy buenos “Estudios históricos”, coordinados por M. MORÁN y J. GARCÍA, que realiza una restitución a mano alzada de las plantas y alzados de la planimetría por barrios del plano de Teixeira, facilitada para su manejo con un agradecido CD-Rom —incluso con las fotos de una sugestiva y cuidada maqueta del mismo plano, montada por fases, que mientras se construía muestra los recintos sucesivos de la evolución de la ciudad—, donde volvemos a encontrar que la documentación gráfica e histórica del libro ha sido llevada por nuestros dos autores, MARÍN PERELLÓN y ORTEGA.

Pero sobre estas bases cartográficas históricas insertarán además los estudios sobre las últimas excavaciones y prospecciones arqueológicas que han ido conformando con mayor precisión los edificios y plantas de épocas pasadas. De este modo tenemos una planimetría de la arqueología e historia cartografiada de la evolución durante los últimos 375 años del espacio de Madrid anterior a los primeros Austrias como nunca hasta ahora se había producido.

Campo disciplinar. Este atlas se inserta pues en esa incipiente y prometedora línea de trabajos históricos cartografiados de cortes diacrónicos de un territorio, como el extraordinario trabajo de José Ramón MENÉNDEZ DE LUARCA Y NAVIA OSORIO, absolutamente único en este género, llamado *La construcción del territorio: Mapa histórico del Noroeste de la Península Ibérica* (edición conjunta de tres Ministerios y tres Comunidades Autónomas de España y Portugal, y dos editoras privadas, Madrid, 2001) de situar toda la información disponible de centros, núcleos, hitos, caminos, etc., de las ocho capas históricas superpuestas en el mismo territorio cerrado [ver mi recensión en *CyTET*, 138 (2003): 787-793]. Si de éste aún casi desconocido atlas —frente a los mapas más habituales *diacrónicos* y *sincrónico-monotemáticos* (un único tema en un tiempo o en varios momentos superpuestos en un mismo espacio)— dije (sosteniendo los cultismos) que era

² Estos son, recuérdense, los de MANCELLI-DE WITT, 1622-35; TEIXEIRA, 1656; el parcelario de la Visita General de Casas, 1750 y su Planimetría General de 1762-1774; ESPINOSA DE LOS MONTEROS, 1769; TOMÁS LÓPEZ, 1785; la maqueta de GIL DEL PALACIO, 1830; los ingenieros RIBERA, MERLO y GUTIÉRREZ, 1840; COELLO-IBÁÑEZ DE IBERO, 1872-1874; y el magnífico

parcelario municipal de 1929; además de otros 52 planos más de todas las épocas que fueron dibujos, variaciones o reajustes de éstos, incluso los que ya, con buenas técnicas modernas, se han hecho en todo el siglo XX (1939, 1955-1957, 1960, 1983 y los actuales ya digitales desde los noventa).

un producto *diacrónico espacial politemático* (varios temas históricos sincrónicos en cada una de las capas que diseccionan ese mismo espacio diacrónicamente por los estratos que configuran su “potencia histórica cultural”), así, de manera convergente, de este trabajo de ORTEGA diríamos que es otro atlas *diacrónico sincórico*, pero *monotemático*, donde las arquitecturas que se superponen en el mismo espacio (*sin-córico*, de *corós*, espacio en griego) se erigen en el “sujeto-actor” protagonista configurador de los diversos espacios o parcelas adyacentes contiguas (*diacórico*) que delimitan el ámbito del plano, convirtiendo el espacio social o humano conformador de la ciudad, en sí mismo, en el sujeto inmóvil, pétreo, objeto físico, célula [celdilla] o parcela [partecilla] fijada e invariante del plano urbano, expresión muda de todas sus vicisitudes adjetivas a través del tiempo que se ha ido decantando sobre él.

Pero estas celdas o casas (parcelas, solares) no son aquí recogidas por ser “arquitecturas singulares” o fenómenos aislados ensimismados, caídos ahí por casualidad del Olympo de las Bellas Artes y ajenos a su contexto, sino precisamente constatando que su singularidad proviene de estar instaladas *en, por y para* dicho contexto en el que la historia de ese espacio celular queda mejor contada por las variopintas obras anónimas “no singulares”, calles, plazas, rincones que la convierten en un *locus* único y conforman la ciudad como conjunto colectivo. Es así —como hace el *Atlas* que comentamos— insertando “lo singular” en su real contexto explicativo sincrónico cuando cada obra adquiere su verdadero significado (incluso para valorar la destreza del maestro que supo adaptarla, insertarla en el solar dado). Porque cuando el espacio es transformado diacrónicamente “lo singular” o bien desaparece destruido o queda como un abandonado contenedor “monumento-reliquia”, resto marginal de otro tiempo, ya sin nada que lo explique (salvo sus reutilizaciones y alteraciones posteriores que lo desventren, vaciándole sus órganos vitales, y lo prostituyan vendiéndoselo a la actividad comercial que quiera pagar sus servicios “de prestigio”).

Ya es hora de superar esa visión monumentalista o individualista —y corporativista, al fin— de las obras de “arquitectura singular” que, según fluyan e influyan las corrientes de los violet-le-duques, rossis y koolhaases (que hay muchos) determinan una ciudad, como han hecho creer la proliferación de guías de arquitectura con firma. Es hora de que —como hace nuestro *Atlas* comentado— se vaya superando la simplona descripción de lo que se tiene delante como inventario o catálogo de las obras que algunos llaman “singulares” (como dice una presentación de la obra, no muy atinada, que

este *Atlas* es “un catálogo de las arquitecturas singulares”, más dirigido a justificar que sea la Consejería de Cultura y no la de Urbanismo quien lo financiase)... como han estado haciendo siempre las típicas guías de arquitectura de las ciudades. Con este motivo de las “arquitecturas singulares” hace diez años ya decía en estas mismas páginas [cfr. mi crítica de estos procederes en *CyTET*, 116 (1998): 569-74], y excúlpese la autocita para no repetirme más:

“La ciudad no puede ser explicada por una mera suma de arquitecturas yuxtapuestas, sino que como globalidad autónoma tiene su propia lógica espacial, política, social y económica. Es esta globalidad autónoma la que inversamente explica la aparición de cada arquitectura, aquel edificio y estilo en tal momento o época y no otra y con tal destino o uso y no otro: los edificios se insertan en un contexto histórico-urbano del que son inseparables. Más aún. Fuera de su tejido y textura urbanas resultan simplemente *inexplicables*. Salvo que se pretenda sostener que toda obra humana por ser un ‘artefacto’ haya de ser una ‘obra de arte’ universal, a-local y a-histórica y tenga su explicación en la genialidad del artista, artesano o arquitecto que la ha diseñado, él sólo ante la Historia (!) y dispuesto a empaquetarla y transportarla a cualquier otro lugar del mundo sin merma de su valor contingente. Las arquitecturas singulares no hacen ni explican una ciudad, bien al contrario, es la pequeña diversidad de las obras anónimas de arquitectura —incluso muy especialmente las de los mediocres maestros de obras y arquitectos sin aspiración ni talento— la que otorga su carácter global (por homogeneización de sus soluciones tradicionales o vulgares) a cada barrio y cada uno de éstos a la entera ciudad..., y de esas arquitecturas sin autor famoso no se suele hablar en las guías de edificios singulares, destacados precisamente por salirse de la vulgaridad”.

(...) “...si está bien claro que descubrir, seleccionar y describir sólo algunos de los elementos o subsistemas más pequeños (las arquitecturas más singulares) no permite entender la globalidad del sistema urbano como un todo autónomo, es no menos evidente que para entender siquiera algunos de los elementos selectos y aislados es necesario comprender las relaciones que éstos establecen entre sí, con las partes subsistémicas y con el todo sistémico. A no ser que —como se contraargumentaba antes— se pretenda mantener que las arquitecturas singulares, precisamente porque son señeras, son *universales ahistóricas* y no se explican en el conjunto urbano del que, quieran que no,

forman parte inseparable, o se niegue que la ciudad sea ni tan siquiera un sistema socio-histórico y sea sólo un agregado aleatorio de hechos urbanos casuales y arquitecturas yuxtapuestas” (JGB, 1998: 571).

Pues esto es lo que han hecho los autores: contextualizar las arquitecturas singulares en su historia espacial agregada, donde aquellas devienen dignificadas piezas de un complejo *puzzle*. La brillante narración de la morfogénesis de la zona de la antigua iglesia de San Miguel de los Octoes, transformada en el mercado de San Miguel, junto a la plaza Mayor (ver p. 44); como la de la plaza de la Paja, San Andrés y sus manzanas colindantes (ver pág. 46); así como la larga historia que narran de los planos, hallazgos y avatares de la parcela y su entorno de la iglesia parroquial de San Pedro (en la Costanilla de su nombre que sube de la calle Segovia; ver p. 32) son modelos de la riqueza del contexto y explicación de la morfogénesis de los espacios singulares, jamás aislados. La lectura atenta de este *Atlas* para interpretar espacialmente la historia de cada pieza urbana dará lugar para escribir la genealogía de cada uno de los rincones, plazas y solares de la ciudad con la imprescindible apoyatura cartográfica, haciendo ya inexcusable para las nuevas reediciones de las guías de arquitectura de la ciudad al uso la inserción de cada obra en sus solares históricamente determinados.

Este insólito y modelico atlas de historia cartografiada viene a unirse —y destacarse por su rigor y exquisito tratamiento de la información— a los recientes trabajos de primera magnitud que han estado saliendo en el último decenio y que van completando los estudios de lo que podríamos llamar la *Urbanística histórica* (lo que se llama en otras latitudes la Geografía histórica), como son, por un lado el ya mencionado *Atlas histórico de ciudades europeas, vol. I, Península Ibérica*, bajo la coordinación de GUARDIA & MONCLÚS & OYÓN (ed. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona-Salvat, UPC, Barcelona), obra especializada que también ha sacado ya el volumen de Francia; y, por otro lado, el también mencionado de *Madrid, Atlas Histórico de la Ciudad: siglos IX-XIX (vol. I)* dirigido por Virgilio PINTO CRESPO & Santos MADRAZO MADRAZO; y sólo por V. PINTO el segundo volumen *Madrid, Atlas Histórico de la Ciudad: 1850-1939* (ambos editados por la Fundación Caja Madrid & Lunwerg Eds., Madrid, 1995 y 2001, respectivamente), espléndida síntesis de toda la información

histórica disponible, con una esmerada elaboración de planos y gráficos, como no se había producido hasta ahora para Madrid [ver recensión en este mismo número de *CyTET*]. Si aquellos atlas politémáticos se centran en cómo trasladar la información de lo que ocurría al espacio de toda la ciudad y representar o describir la evolución urbana y sus crecimientos sobre los planos en los que el sujeto de estudio como tal obra histórica es la “cartografía sincrónica”; en nuestro *Atlas* de ORTEGA y MARÍN es el espacio real, la ciudad como soporte el verdadero sujeto-objeto del estudio monotémático sobre el que se reelaboran sus perfiles en evolución, alineaciones y construcciones superpuestas a lo largo de cuatro capas temporales convencionales para reidentificar sus cuatro siglos de vida urbana en una suerte de “cartografía diacrónica” de este cordial/cardíaco fragmento de Madrid.

Partes del contenido. Las presentaciones de rigor son las de la nueva presidenta de la Comunidad de Madrid, del consejero de Cultura y Deportes de la misma y del presidente de la Fundación Caja de Madrid, soportes financieros y editoriales de esta magna obra.

El cuerpo del libro-atlas se divide en cuatro partes. En la primera parte introductoria se incluye el planteamiento general de la obra en el seno de una panorámica histórica o resumen excelente de la cartografía histórica y de las reconstituciones de los recintos madrileños, desde la primera incursión historicista de J. A. ÁLVAREZ DE BAENA de 1786, hasta denunciar que, desde los años 1960, “las síntesis o proposiciones gráficas reconstitutivas han sido notablemente escasas en cantidad y calidad”, con la salvedad de las del *Atlas Histórico* de Madrid de V. PINTO CRESPO (1995 y 2002). Luego se explica la metodología seguida para su realización que es la parte técnica más relevante, ya que se muestra la complejidad y depuración del proceso que ha exigido ir acoplando a la base cartográfica del 2000 más fiable las modificaciones que se infieren de la información de cada una de los niveles o capas pasadas, en un “recorrido inverso en el tiempo” de la historia acumulada, como en un *ripristino* o deconstrucción por piezas desde la actual apariencia hacia su “reconstitución de la trama parcelaria”, para lo cual, mediante el análisis de su “devenir en sentido inverso” en el tiempo, poder así realizar una “reconstrucción inversa del espacio” (págs. 19, 20, 24) o, como lo ha llamado MOLINA CAMPUZANO, una “indagación retroferente”³. La investigación

³ Así ha denominado al método retro-histórico el “concienzudo madrileñista” (al decir de J. Caro Baroja) Miguel MOLINA CAMPUZANO, en las págs. 57-58 de su desbordante justificación de toda una vida de investigación que despliega en su libro *Madrid: Los siglos sin plano: Estudios que, atestiguado en acta municipal*

de 6 de septiembre de 1629 el inicio del alzado de la cerca de Felipe IV, retrofieren en el pasado material de la villa (vol. I), recientemente editado bajo el mecenazgo de la Fundación Caja Madrid (Madrid, 2004; 458 pp.; 5 láms. y 24 planos; 40 €), precisamente con la “valiosa colaboración” de MARÍN PERELLÓN.

archivística, con la consulta de los documentos planimétricos, gráficos y fotográficos, de las series y documentos históricos, así como la traslación de la más reciente información de las últimas intervenciones arqueológicas a su localización exacta, ha conducido a los autores a ofrecernos un producto de extraordinaria calidad y rigor científicos que sitúa esta técnica historiográfica de representación de la morfogénesis urbana como una promesa de confección de los mejores planos y soportes gráficos de la historia de Madrid. La búsqueda y contrastación documental y los hallazgos inesperados que han realizado al sumergirse en trece diferentes archivos históricos de Madrid, Toledo, Simancas, Valladolid, Segovia, y Alcalá, dan a este trabajo una solidez científica inusitada para nuestros entornos, más basados en la creatividad intuitiva propia de las profesiones de *Beaux Arts* que en el método científico-crítico y experimental.

La segunda parte es la edición y ajustes de escala del atlas propiamente dicho con planos generales a 1/3.000 y parciales para cada cuadrante a escala 1/1.500. Tras la descripción cuidadosa de los símbolos y códigos de representación utilizados en los planos generales y parciales, despliega una hoja a escala 1/3.000 (reducciones de los 1/1.500, pero sólo con las parcelas de cada manzana y los planos de cubiertas y patios de los edificios singulares) para cada una de las cuatro capas temporales sincrónicas, desde la más moderna (2000) a la más antigua (1625), y otra hoja final (5 hojas, pues) con la fusión o superposición diacrónica en un solo plano de la información arqueológica-1625-2000; acompañándolas en las páginas pares con los nombres de las calles y localización de cada uno de los edificios singulares mediante sus coordenadas en el plano. El mismo criterio vuelve a repetirlo, ya a escala 1/1.500, para cada cuadrante de cada período, refundiendo los cuatro en un quinto plano que suma toda la información de cada cuadrante (20 hojas, pues); conteniendo en todos ellos las plantas interiores de los edificios conocidos, los nombres de las calles *in situ* y la numeración de cada parcela y manzana; pero esta vez en las páginas pares describiendo con sumo detalle la información histórica de cada casa, palacio, iglesia, plaza o calle, fuente, etc., y las referencias bibliográficas utilizadas en cada una de ellas.

La tercera incluye la serie de siete utilísimos apéndices, de verdadera calidad informativa para

facilitar la consulta de los datos contenidos en la obra, sobre la toponimia urbana de todas las calles, plazas y edificios singulares y sus coordenadas de localización en cada uno de los cuatro momentos cronológicos (aps. 1-3); así como de los topónimos perdidos según su época (ap. 4); incorporando la lista completa alfabética de todas ellas (ap. 5) con la fecha de su establecimiento, notas explicativas de cada una y su localización relativa sincrónica y por coordenadas en los planos; la mención de los documentos y series (ap. 6) que complementan la información citada para todos los edificios singulares que han sido estudiados; y, en fin, el más invaluable esfuerzo de vaciado de las alineaciones oficiales de las calles (ap. 7), con su tipo y fecha de aprobación, entrada y salida y comentarios expresivos de la historia de cada una de dichas calles. El índice de topónimos de calles es crucial, el sueño de todos los historiadores que han de rebuscar el cambio de los nombres de las calles cada vez que se maneja un registro notarial o diplomático en general.

Finaliza el libro con una extensa y exhaustiva bibliografía. Esta bibliografía no puede desligarse tampoco de aquella otra *summa opera* de acopio del “todo lo publicado” sobre el patrimonio inmobiliario de arte, arquitectura y obras públicas de Madrid, que ya recogía el otro monumento coetáneo que editara el COAM (*Arquitectura de Madrid*, 2002) conteniendo más de 2.200 referencias bibliográficas (de ellas, 1.046 para el Casco Histórico IV, incluido por la cerca filipina del preensanche)⁴. Este trabajo de ORTEGA y MARIN ha rastreado la bibliografía para sus fines centrado en los dos primeros recintos amurallados del Casco Histórico I-II, alcanzando un acopio de cerca de 400 referencias bibliográficas. Pero, con todo y ser muy valioso ese volumen imprescindible de referencias bibliográficas, la mayor originalidad reside en la exactitud y precisión con la que remite, junto a cada trabajo citado, a los edificios o espacios a los que dicha obra se refiere, para poder reconocer los datos que ha extraído de la misma, sacando provecho de una ingeniosa forma de “cita al pie de página”, sustituida en este caso por su remisión a la fuente que explica o describe cada edificio dibujado, más apropiado a una obra eminentemente gráfica).

Críticas. Dos ausencias eruditas. Una: se echa mucho de menos que precediendo todos los planos generales no hay un buen plano topográfico

⁴ Posteriormente la propia Gerencia de Madrid ha editado una *Guía del urbanismo de Madrid: Siglo XX* (2005) realizada por un convenio con el Instituto Juan de Herrera-SPyOT de la ETSAM sobre una esmerada selección de actuaciones urbanísticas del Madrid del siglo XX, que supera, por fin, la visión individualista de las guías de arquitectura; aunque aún se ve que sigue estando hecha por arquitectos y no por urbanistas por aplicar los mismos criterios descriptivos, salvo que para piezas macroarquitectónicas mayores: no se dice ni una sola vez cómo se

gestionaron (suelo comprado, expropiado, reparcelado), ejecutaron y realizaron (compensación, cooperación, convenio, concierto), ni quién ni cómo las financió (por no decir cuánto costaron) las obras, casas u operaciones urbanísticas recogidas, mostrando sólo planos, años y nombres de los diseñadores arquitectos autores, mermando la comprensión de los procesos urbanos reales (de agradecer es que suministre, a veces al menos, los datos de superficie, número de viviendas y densidades medias proyectadas).

1/3.000 del terreno natural del solar de la ciudad, sin construcciones, sobre el que se fueron trazando los caminos, cercas, puertas y calles de la urbe en su primigenio estado geográfico. Es decir, dado que la base del soporte gráfico utilizado en el *Atlas* ha omitido expresamente las curvas de nivel, las trazas de la ciudad no son explicables en absoluto —salvo para quien domine la topología local— si no se presenta un plano base de la geomorfología superficial del terreno natural, con su animada topografía, antes de su conversión y transformación como soporte físico de la entera ciudad; topografía movida que fue un determinante explicativo desde sus inicios de la peculiar morfología intramuros de Madrid... Cosa que fue lo primero que hizo CERDÁ en 1859 para poder entender y explicar la *topo-lógica* del trazado de todas sus calles, para lo cual hubiera podido incluso reproducirse aquel plano base N.º 1 del “Relieve del suelo de Madrid hecho por los ingenieros de Caminos Canales y Puertos D. Juan RAFO y D. Juan DE RIBERA, 1848”, que recogía CERDÁ en la cabecera de su *Atlas* con 14 planos y perfiles de las calles de Madrid (cfr. CERDÁ, 1860, *Teoría de la Viabilidad Urbana de Madrid, Atlas, t.III*: N.1, p. 248-9, “Plano escueto de la topografía natural. Conducción de aguas a Madrid”, INAP & Ayuntamiento de Madrid, 1991). Este *Atlas* de CERDÁ, además, en sus trece planos restantes contiene aguadas a color las propuestas de los cuatro recintos y cercas de Madrid (planos núms. 2 a 6), así como sobredibujadas diferentes temáticas de viales y proyectos de nuevas vías.

Y la otra es que adolece en su bibliografía —no tanto por ser presuntas obras fundamentales para esta línea de trabajo, cuanto por ser obras históricas muy relevantes, inexcusables, en la descripción del Madrid de su época, que no pueden pasarse por alto en la introducción del libro y en sus referencias finales— de sendas dignas referencias a CERDÁ y a MADOZ. La primera alude a un precedente intelectual de este *Atlas*, cual fue la obra señera de CERDÁ, su fundamental monografía *Teoría de la Viabilidad Urbana de Madrid*, 1860. En ella se recogen nueve exhaustivos largos estadios o tablas con todas las calles en orden alfabético (con las longitudes, anchuras medias, superficie total, ancho y superficie de sus aceras, superficies empedradas y todo ya en metros), así como los seis planos (núms. 7 a 12) que elaborase para la “lectura del geroglífico” de la topografía artificial de Madrid (TVU: 96-117, párrafo 3.º, “Topografías comparadas”), cuyas 21 páginas explicativas constituyen, no sólo la primera vez en la historiografía urbanística que se recurre a la lógica topo-lógica para explicar el trazado natural de una ciudad, sino una auténtica obra del arte del análisis de la morfogénesis urbana, fundamental para entender y explicar la

articulación de la vialidad natural con las murallas y cercas de la ciudad, estudiando las divisorias de aguas y *tal-weks*, pendientes y vados como determinantes de las sendas y caminos de acceso que se convierten en las calles imperecederas, en la mejor explicación funcional que he visto de la topología de una ciudad.

La segunda ausencia alude a que, aunque es citado en la bibliografía y en alguna referencia concreta, tampoco se glosa con suficiencia el más exhaustivo recuento de todo lo escrito sobre la villa del volumen de *Madrid: Audiencia, provincia, intendencia, vicaría, partido y villa del Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico*, de Pascual MADOZ (1848, facsímil, ed. Giner, 1981), volumen exclusivo para la ciudad-capital, con el mejor acopio de información disponible hasta el momento de cada una de las edificaciones principales, monumentos o “arquitecturas singulares” aún en pie tras la primera desamortización, descritas a lo largo de sus 632 páginas... Y lo más increíble es que la reciente guía del COAM (*cit. ut supra*) en su excelente síntesis introductoria histórica del urbanismo madrileño en su edición del 2003 (revisión de la de 1983), también ignora o desconoce olímpicamente a ambos autores: a CERDÁ (a quien cita de pasada en págs. 45-6) y a MADOZ que tanto —o, a veces, mejor que— MESONERO ROMANOS o FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS estudiaron el Madrid de mediados del XIX.

Falta, como ocurre casi siempre en los libros editados en España (como ya lamentaba Oskar JÜRGENS allá por 1920), un índice de nombres, no ya de calles y topónimos (que lo hay y muy valioso como hemos descrito), sino de personas citadas, empresarios, reyes, marqueses y condeses propietarios, arquitectos de obras, próceres, ricos hombres, burgueses, etc., que cuajan las informaciones de cada edificio, y que en este tipo de obras de apoyo y referencia universal para la historia de la ciudad debiera haberse previsto en ayuda del estudioso. Tal vez en el segundo y sucesivos tomos de esta línea de trabajo contemos con ello como sumatorio final de la obra entera.

Pero la carencia más sonada y sentida para el investigador estudioso es que no se facilite un DVD o un CD-Rom, incluso de venta aparte (dado el irrisorio precio de este *Atlas*), con todos estos planos para poder manejarlos, aumentarlos, encuadrarlos y trabajar con ellos a placer, así como para vincular con un *link* sus calles, casas y topónimos a su espacio concreto respectivo, disfrutando con el descubrimiento de la morfogénesis urbana de nuestra ciudad, tanto como lo indecible que han debido gozar sus autores al hacerlo...

Pro futuro. Tras el segundo recinto del XIII que delimita el campo operativo de este *Atlas* vendrían la tercera muralla del siglo XV con la

“cerca del arrabal” (hasta la Puerta Sol, Casco Histórico III); luego la cerca de Felipe II de 1565 (hasta la mitad de la subida por la calle Alcalá, Casco Histórico IV); seguido de la explosión urbana en sus arrabales, desde que fuera Corte (1561), lo cual marca el quinto recinto o “guarda de Corte” de Felipe IV de 1629-30 (hasta el paseo del Prado, Casco Histórico V), que llegaría prácticamente igual hasta el siglo XIX, siendo éste sobrepasado con el ensanche planificado de CASTRO (teórico 1859) que volvería a definir un sexto recinto (Casco-Histórico VI) por sus perimetrales paseos de ronda, aunque con una cerca sólo jurídico-formal más “blanda” (cosa a la que CERDÁ se negó en Barcelona, arguyendo que ya había llegado el fin de las murallas de ninguna clase), y cuyo desbordamiento incontrolado a principios del XX con el llamado problema del “extrarradio” sería sólo el inicio o “Big-Bang” de la explosión imparable y acelerada que aun hoy sigue vertiginosa en su incontinente expansión urbana como en todas las megalópolis del mundo.

Como se ve, estos dos primeros recintos, han sido el inicio y puesta a punto de una fructífera metodología modelica de trabajo científico, que sólo requiere más apoyo institucional y financiación. Ahora a esperar a que los autores y las instituciones que generosamente han financiado este trabajo (séase: la Comunidad de Madrid —no el Ayuntamiento capitalino⁵— y la Fundación Caja Madrid, de ya meritoria trayectoria de mecenazgo en estos temas) no nos dejen en la boca el saborcillo de caramelo de esta primera entrega, y se comprometan para proseguir sin descanso con el resto de los recintos III (“guarda” de 1565) al VI (ensanche de 1859) de Madrid esta imparable labor y acaben con la reconstitución de la totalidad de, al menos, el Madrid desbordado de los años 1920-1930, hasta la Ciudad Lineal (el de los barrios explosivos desde la postguerra civil hasta ahora lo tenemos aún delante en la cartografía actual). Para los recintos VI y siguientes lo que ya se plantea metodológicamente no es tanto reconstituir el casco anterior que era inexistente (los estratos temporales de 1625, 1750 y 1875 carecerían de contenido, salvo en los cascos de los 13 municipios anexionados a Madrid en los años 1948-1954), sino es el identificar las fincas rústicas y sus antiguos propietarios que darían el “pelotazo” con su transformación en el proceso de urbanización..., lo cual también es historia urbana positivista.

Para finalizar, si el Ayuntamiento madrileño tuviera un poco de interés histórico-arqueológico por lo que se construye y destruye en su

jurisdicción, debería incorporar esta cartografía en su patrimonio técnico oficial de la Gerencia de Urbanismo y exigir en sus Ordenanzas de Construcción que toda demolición o construcción o reconstrucción edificatoria en los solares interiores de estos recintos soportase su información y planos antiguos y nuevos —tras excavar previamente su solar bajo la dirección de un arqueólogo, como es preceptivo— situándolos con la debida precisión sobre la base de estos planos que ahora tenemos ya disponibles, como un excitante ejercicio didáctico para que, al menos, el arquitecto autor sienta bajo sus pies todo el peso de la historia urbana que le precede y le recorra un escalofrío de responsabilidad histórica por colocar su obra en tan cargado y poderoso contexto urbano.

JGB

Madrid. Atlas histórico de la ciudad. Siglos IX-XIX, vol. 1: de Virgilio PINTO CRESPO & Santos MADRAZO MADRAZO (directores), Centro de Documentación y Estudios para la Historia de Madrid de la Universidad Autónoma de Madrid, Fundación Caja de Madrid & Lunweg, Madrid, 1995; 430 p.; 33 × 26 cm; 152 planos y 113 gráficos, 150 láminas y 43 fotos, todas en color y blanco y negro; ISBN: 84-7782-371-5.

Madrid: Atlas histórico de la ciudad: 1850-1939, vol. 2: de Virgilio PINTO CRESPO (director), prólogo de Miguel ARTOLA, Centro de Documentación y Estudios para la Historia de Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Fundación Caja Madrid & Lunweg, Madrid, 2001; 514 p.; 33 × 26 cm; 114 planos, 46 gráficos, 322 láminas y 71 fotos en color y blanco y negro; ISBN: 84-7782-638-2.

Si el extraordinario libro *Madrid: Información sobre la ciudad: Memoria* —editado en 1929 por la Oficina Municipal de Información sobre la Ciudad, del Ayuntamiento de Madrid, reelaborando planos y gráficos de toda índole y facilitando el acceso a la ímproba acumulación de toda la información urbanística posible sobre la ciudad, realizado con motivo del “Concurso Internacional de Anteproyectos para la Urbanización y Extensión de Madrid”—, como decía el gran geógrafo CASAS TORRES:

“La ‘Información sobre la ciudad’ de 1929, es el primer atlas temático de nuestra ciudad y hasta ahora el último también. Si se acepta esta afirmación, Madrid ha tenido un Atlas temático urbano (y además excelente) cuarenta años antes que París y Londres” (CASAS TORRES, J. M., 1979, en “Ciclo de conferencias

⁵ Parece ser que ahora, dado que el gobierno de AGUIRRE en la Comunidad “no ha situado este trabajo entre sus prioridades”, su continuidad con el entorno del Paseo del Prado lo va a seguir

financiando el gobierno de RUIZ-GALLARDÓN que está actualmente en el Ayuntamiento...

sobre el Canal de Isabel II", cit. por J. M. SANZ en *Cartografía Madrileña (1635-1982)*: 23, Museo Municipal, Ayuntamiento de Madrid, 1982).

entonces, los dos tomos de **Madrid: Atlas histórico de la ciudad**, que ahora vamos a comentar constituyen el tercer atlas de la ciudad que se ha escrito. La diferencia está en la friolera de los sesenta y seis años que les separan. Y ¿por qué el tercero y no el segundo? Porque entre medias, con motivo de la madrileña Capitalidad Europea de la Cultura en 1992 se publica un **Atlas de la ciudad de Madrid**, por el Consorcio Madrid 92 (25 × 35,5 cm), recopilando síntesis gráficas de trabajos sueltos de todos los que habían hecho algo antes sobre todas las materias; pero en el que —salvo las 37 páginas de planos, gráficos, esquemas y tablas estadísticas históricas comentadas, en especial sus divisiones administrativas— el resto de sus 307 páginas eran solamente una acumulación no muy hilvanada de planos y datos comentados de aquella actualidad coyuntural de finales de los ochenta. Las precipitaciones oportunistas no son buenas impulsoras en estas cuestiones que requieren sosiego y orden.

Pero, mientras se hacía ese Atlas de 1992, se llevaba tiempo trabajando concienzudamente en el Centro de Documentación y Estudios para la Historia de Madrid, de la Universidad Autónoma de Madrid, en un atlas histórico que recopilase "la información básica sobre la historia de la ciudad", exponiéndola "con claridad y concisión mediante imágenes y palabras", ofreciendo "un resultado útil no sólo para los especialistas, sino también para las numerosas personas aficionadas a conocer el pasado histórico de su ciudad", "una obra gráfica, donde las imágenes son otro texto, no solo ilustraciones" (p. 13); información y datos de toda índole basados en la sistemática utilización de las nuevas tecnologías de información, específicamente en la georeferenciación espacial de miles de datos alfanuméricos gracias a los Sistemas de Información Geográfica (*Geographic Information Systems*) asequibles y disponibles en PC desde precisamente aquellos años de inicios de los noventa. Y ese fértil trabajo cultural, perseverante, tecnificado y sosegado, ha visto su primera luz hace ya más de diez años, en 1995, cuando nace su primer volumen, el cual constituye el más completo atlas de la historia ilustrada, geográfica y estadística del *locus* de Madrid producido hasta la fecha, abarcando en esta su primera entrega desde su asentamiento islámico (siglo IX) hasta la segunda mitad del XIX, antes de la explosión del Ensanche (1850). Y el segundo tomo del Madrid moderno (1850-1939), que recorre desde los grandes reformismos políticos liberales y revolucionarios de la ciudad, con "La Gloriosa",

hasta el final violento y cruento de la II República, ha salido a la luz en el 2001; porque el Madrid actual se supone que quedaba abarcado por el mencionado *Atlas* municipal de 1992 y el atlas monotemático de *Madrid 1979/1999: la transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos*, a cargo de Ramón LÓPEZ DE LUCIO, del SpyOT, Instituto Juan de Herrera de la ETSAM, editado por la Gerencia Municipal de Madrid, en 1999, aunque exclusivamente dirigido a las intervenciones en las obras públicas urbanas.

Y digo que "ha visto la luz" este Atlas histórico, en pasado vivo de un presente continuo, porque estas obras poderosas, enciclopédicas, que elaboran un saber histórico meticulosamente, son imperecederas, no pasan, son de consulta discreta y lectura continua y caleidoscópica nutrida de saberes complejos y polifacéticos sobre un mismo sitio histórico preciso, donde su bien reelaborada información —salvo muy singulares y excepcionales descubrimientos arqueológicos ocasionales que pudieran hacerse en los años venideros— es muy difícil que envejezca o se supere ni en decenios, al componerse de retratos de lo que pudo ser esta ciudad en cada momento de su historia pasada.

Puede decirse que sus precedentes recientes serían, al igual que Madoz sacara su gran *Diccionario* toponímico, cuyo vol. especial dedicado a Madrid, era el de _____ (1848): *Madrid. Audiencia, provincia, intendencia, vicaría, partido y villa/Por Pascual Madoz e Ibáñez*, con grab. intercal; edic. aparte del *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar...*, del mismo autor; ed. Imp. del Diccionario, Madrid; reed. facsimil, Ed. Abaco (1981), Giner (1981) y Aguilar (1999), Madrid; 625 pp.

Y 100 años después, repitiendo la misma metodología toponímica que el Madoz, se haría el muy desconocido *Diccionario Geográfico de España (1956-1961)*, dirigido por Germán BLEIBERG, con una erudita introducción de Rafael SÁNCHEZ MAZAS (17 vols.; ed. Prensa Gráfica, S.A., Madrid, sólo el t. 1, y ed. del Movimiento los t. 2 a 17, Madrid, 1957-1961).

La diferencia clasificatoria entre los *Diccionarios* y los *Atlas* es que los primeros entran por una clase convencional de temas, voces, artículos, topónimos o entradas de una clase abstracta o concreta de objetos y en orden alfabético (enciclopedia, Alcubilla, Madoz), claros herederos de la cultura enciclopedista del saber, que se supone el lector conoce el campo o clase de los nombres recogidos (por el espacio o temporal) y son mono (ALCUBILLA con sus leyes, MADUZ con su toponimia) o politemáticos (enciclopedia) y bien sincrónicos o diacrónicos y para un solo espacio o ámbito (sincrónico, país o región) o varios

(diacórico, abstracto, científico, general universal) ⁶, en los que lo importante es el orden alfabético de los elementos dentro de esa clase de objetos seleccionada. Y los *Atlas* son, en principio, acopios de mapas de una zona o lugar, expresiones planimétricas de la geografía física, política, etc., de un ámbito determinado, que pueden añadir descripciones corográficas de lugares, pero por definición son sincóricas, de un solo ámbito (salvo uno mundial o continental), pero siempre propios de un lugar y una sola escala o nivel geográfico o político del mismo, fácilmente identificable a priori por los lectores del lugar (un país, una ciudad, una región o comarca), y en torno a dicho ámbito pueden ser mono o politemáticos y sin y diacrónicos, variando su finalidad grandemente.

GUARDIA, M. & F. J. MONCLÚS & J. L. OYÓN (dirs. 1994-1999): *Atlas histórico de ciudades europeas, vol.I, Península Ibérica*; Centre de Cultura Contemporània de Barcelona-Salvat, UPC, Barcelona, 335 p., vol.II: *Francia (1996)*, vers. Francis Hachette Livre, París, 318 p. El capítulo entero de "Madrid" (vol. I: 31-61) en el ambicioso *Atlas histórico de ciudades Europeas: vol I, Península Ibérica*, 1994, bajo la coordinación de GUARDIA & MONCLÚS & OYÓN (ed. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona-Salvat, UPC, Barcelona), donde MARÍN PERELLÓN ya empieza a utilizar las técnicas de reconstitución cartográfica sistemáticamente,

QUIRÓS LINARES, (1991): *Las ciudades españolas a mediados del siglo XIX. Vistas de ciudades españolas de Alfred Guesdon, planos de Francisco Coello*, Ed. Ámbito-Sociedad Estatal Quinto Centenario, Valladolid, 315 p., que entra por temas barriendo todas las ciudades posibles de un espacio geográfico y un tiempo histórico (temático, sincrónico, sincórico); similar en metodología a barrer por temas más amplios de historia y población, etc., un *locus* a lo largo de todo su tiempo conocido.

1.º vol. Se cortan las capas temporales por tres grandes temáticas que configuran cada parte: morfología urbana, sociedad e instituciones moduladoras del espacio social urbano. La división en partes del primer volumen es toda una explosión de información concentrada en cuatro partes y desarrollada en 41 capítulos escritos por 33 especialistas en cada tema, que han elaborado una media de 10 páginas con gráficos y mapas estadísticos de cada aspecto tratado. La parte I describe el Madrid de fortaleza musulmana aciudad. su crecimiento y morfología urbana,

escrito y basado en planos y documentación preparada por Francisco José MARÍN PERELLÓN y Javier ORTEGA VIDAL, básicamente, además de José Manuel BARBEITO para el barroco y Rafael MAS y su escuela (Elia CANOSA, Isabel RODRÍGUEZ CHUMILLAS y José Luis DE PABLO GAFAS) para los datos del XIX. La segunda parte aborda el Madrid como espacio social con su población y abastecimiento y servicios urbanos, esto último con el peso del ingeniero SANTOS MADRAZO. La parte III sobre las instituciones, Corte, Ayuntamiento, justicia, iglesia, conventos, cofradías, fiestas, academias y enseñanza, con varios historiadores como el propio VIRGILIO CANO, José Luis DE PABLO, etc.

La parte IV, contiene el callejero histórico de la ciudad, con dos bases de datos, una alfanumérica y otra gráfica: la primera contiene la lista de los nombres de la toponimia de sus calles en cada uno los tres periodos cartográficos seleccionados que marcan un siglo de pausa entre ellos: TEXEIRA (1650), la Visita General de Casas (1750) y el de MERLO-RIVERA-GUTIÉRREZ y COELLO (1848), indicando las coordenadas de los planos donde aparecen. Y la segunda base de datos gráfica queda cubierta con 12 planos, es decir con los planos de manzanas de cada época repitiendo las tres series de etapas seleccionadas mediante los planos cuadrantes de cada una, con sus calles y nombres propios de cada periodo. En este ejercicio de "diacronismo sincórico" (el mismo espacio —de *syn-corós*— en distintos tiempos, *día-cronós*) avanzando ya aquí lo que luego MARÍN PERELLÓN y ORTEGA VIDAL desarrollarán de modo perfecto y con valor de cartografía histórica en sí misma del recinto I y II del Madrid hasta el siglo XIII en su obra conjunta: ***La forma de la villa de Madrid: Soporte gráfico para la información histórica de la ciudad*** (2004, Comunidad de Madrid & Fundación Caja Madrid; ver recensión en este mismo número 147 de *CyTET*).

La bibliografía por capítulos, por fuentes manuscritas e impresas y exposiciones es completa, con unas 350 obras muy selectas en el primer tomo y otras 840 en el segundo [nunca podré entender, aunque me lo expliquen varias veces, por qué van todos los nombres de los autores y año entre paréntesis y cómo se pueden hacer referencias de libros sin poner las editoriales que los han publicado, que son ellas quienes asumen la empresa cultural en toda su aventura].

Los índices son exhaustivos, modélicos, además del de planos, gráficos, ilustraciones y fotos, han desplegado el de personas, el de nombres

⁶ Nota: *sin-* y *día-córico*, me los acabo de inventar del griego *cora*, *jóra*, espacio lleno o *coros*, *jorós*, espacio vacío, de ahí la *Coro-grafía* y la *Coro-logía* geográficas y ecológicas, o mi

Cora-nomía transdisciplinar ecológico-geográfico-urbanística; pero no la *coreo-grafía* de una danza que viene de *coreia*, *joreia*, baile.

(diferenciándolos según una vastísima identificación de su referencia, según sean barriadas, calles, plazas, fuentes, puertas, caminos, casas, palacios, conventos, colegios, circunscripciones, cofradías, instituciones, iglesias, hospitales, etc.), de toponimia de Madrid.

El segundo volumen, *Madrid 1850-1939* elaborado por 18 autores especialistas en estos dos siglos, se despliega también en dos partes, una sobre los cambios de la morfología urbana, con tres capítulos escritos entre otros por Rafael GIL RUIZ, Javier GARCÍA GUTIÉRREZ MOSTEIRO y Carlos DE SAN ANTONIO. Y la segunda parte dedicada a los aspectos sociológicos del poder político, la cultura y el ocio y la población, sociedad y vida, escritos por Juan PRO RUIZ, Rafael GIL, Fernando VELASCO MEDINA, etc. Los índices y cronologías finales de este volumen, aunque mantiene una magnífica bibliografía de referencia consultada con más de ... títulos, y el índice callejero y toponímico es análogo al anterior, incluso tiene una útil cronología año a año del período de la que adolecía el precedente volumen, sin embargo, no cuentan con los invaluable planos detallados de los callejeros que hicieran MARÍN PERELLÓN y ORTEGA, sino que se apoyan, con la cartografía digital y diseño de Rafael GIL RUIZ y Fernando VELASCO MEDINA que han sido el soporte de todos los planos y mapificaciones de la ciudad. El único nombre que enlaza este segundo volumen con el primero es el de Virgilio Pinto, porque ninguno de los precedentes repite en éste, salvo él, mantenido a través de su dirección y maestría el vínculo esencial que hace de ambas obras una misma para dos épocas. Y parece ser que está preparando ya el tercer y último volumen para el Madrid del período franquista hasta el umbral del siglo XXI. Que no olvide el último trabajo del COAM con él.

JGB

Atlas estadístico de las áreas urbanas en España 2004: Delimitación y caracterización sociodemográfica de las áreas urbanas en España: Ministerio de Vivienda, Madrid, 2005, 227 págs.; color, 60 tablas, 600 gráficos y 100 mapas; 29,5 × 34 cm; ISBN: 84-96387-06-2; 57 €.

El Ministerio de Vivienda trata de contribuir con la publicación del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2004* a un mejor conocimiento de la realidad sociocultural del país. Este Atlas, por tanto, presenta la propuesta del Ministerio para la delimitación y la caracterización de los entornos urbanos, no como una propuesta finalista, sino como propuesta para el debate entre instituciones, profesionales y todos aquellos interesados en el desarrollo urbano.

Ahora más que nunca, la ciudad y los entornos urbanos se sitúan como eje central de las preocupaciones de gobiernos e instituciones internacionales. Una preocupación compartida en cierto modo con los ciudadanos que perciben la ciudad como un medio agresivo, insaciable consumidor de recursos, con inagotable capacidad de generar residuos, destructora de su entorno natural, fuente de contaminación de todo tipo y foco de dualidad social y desarraigo.

Entre las conclusiones que cabe extraer del estudio, es que España se configura claramente como un país urbano en cuanto a población, viviendas y actividad económica, aunque con fuertes desequilibrios territoriales.

Este fenómeno se concreta en la identificación de 82 Grandes Áreas Urbanas (GAU) que agrupan 743 municipios y 269 Pequeñas Áreas Urbanas (PAU). En total, 1.012 municipios, en los que viven cerca de 34 millones de personas, que ocupan una superficie de 96.000 km² y sobre los que se levantan algo más de 11 millones de viviendas principales. Dicho con otras palabras, en algo más del 12% de los municipios españoles, que ocupan el 19% de la superficie total del país, se concentra el 79% de la población y el 78% del total de las viviendas principales.

En términos de densidad, 351 habitantes por km² frente a los 84 de España, y 115 viviendas por km² frente a las 28 para el conjunto del Estado. Esta concentración nos muestra un país que ha consolidado su carácter de urbano, en consonancia con nuestro entorno geopolítico. La localización y distribución de las áreas urbanas muestra una tendencia a la dispersión y localización en las zonas costeras del país, quedando el centro casi como un desierto demográfico.

Con respecto a la población, el Atlas determina que la población española desde 1960 ha experimentado un crecimiento bruto de unos 12 millones de personas, pasando de 30,5 millones en 1960 a 42,7 en 2003. Por lo que respecta a la población en ámbitos urbanos se ha pasado en ese mismo período de 18,5 millones a 33,9. Dicho en otras palabras, la población urbana ha crecido casi el doble que la población total.

En esta área, el Atlas recoge un exhaustivo análisis sobre la población española en términos de edad, formación, actividad económica, condición socioeconómica, movilidad laboral, etc.

En relación a la vivienda, el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2004* revela que el parque de viviendas experimentó un crecimiento entre 1991 y 2001 de un 22%, a un ritmo de casi 380.000 viviendas por año. Sin embargo, ateniéndose a su clasificación por usos, resulta que la vivienda principal mantiene un crecimiento moderado (20%), frente a la secundaria (28%) y la vacía (40%). El análisis transversal muestra una pérdida de peso de la vivienda principal, con respecto al resto de

categorías de viviendas. En 1991 suponía casi un 70% del total de viviendas, pasando a un 68% en 2001.

En alusión a la vivienda secundaria, el Atlas determina que ha tenido un crecimiento en el decenio de un 28%, superior al incremento de la vivienda principal. Por ámbitos urbanos, es en las Áreas No Urbanas (ANU) y en las PAU donde tiene mayor peso relativo (23%). En el detalle por áreas urbanas, los mayores porcentajes se sitúan en zonas como Torrevieja, Gandía o Denia-Jávea, con porcentajes que rondan el 50% del total de viviendas. En estas zonas se concentran la mayor parte de extranjeros. Parece pues que el fenómeno está, también, fuertemente asociado a la presencia de extranjeros en las zonas mediterráneas.

En relación al régimen de tenencia, la propiedad se consolida como la forma mayoritaria de acceso en España. Un 82% de las viviendas principales son en régimen de propiedad, frente a la tendencia de decrecimiento del alquiler.

El Atlas también se detiene en el análisis del precio de estas viviendas. Se ha incrementado en un 125% a lo largo 1993-2003. El análisis por CC.AA. muestra como, en términos absolutos, Madrid, País Vasco, Baleares y Cataluña, por este orden, han superado los 1.000 €/m² de incremento en el período, destacando Madrid con algo más de 1.800 € de incremento.

En términos relativos, Baleares con un 215% de incremento se sitúa como la Comunidad Autónoma con un crecimiento superior en tan sólo 10 años, lo que supone un incremento del 12,1% en términos de Tasa de Variación Anual Acumulativa. Ya más de lejos, Madrid, País Vasco, Cataluña y Canarias, se sitúan con incrementos porcentuales superiores al 150%, y Valencia y Murcia, con incrementos superiores a la media Nacional. Por el contrario, Asturias, las dos Castillas, Extremadura y Galicia, constituyen las CC.AA. que no han doblado su nivel de precios de 1993.

Atlas revela que la evolución de los hogares en España ha experimentado un fuerte incremento en el decenio 1991-2001. Mientras que la población crecía en este período un 3%, los hogares lo hacían en un 20%. A este hecho hay que añadirle un fuerte descenso en el tamaño medio que ha pasado de 3,3 personas por hogar a 2,8 en es mismo período.

En cuanto al tipo de hogar, destaca el incremento que han experimentado los hogares unipersonales, que han pasado de representar un 13% en 1991 a un 20% en 2001, 7 puntos porcentuales de incremento. En términos absolutos, se ha pasado de 1,58 millones de hogares unipersonales a 2,88 millones.

Por lo que respecta a las familias, se han mantenido prácticamente estables entre 1991-2001, en torno a los 10.300.000 núcleos. Sin embargo, sí ha habido algunas modificaciones

importantes en cuanto a sus características. El porcentaje de parejas sin hijos ha aumentado en 3 puntos porcentuales, pasando de un 24% en 1991 a un 27% en 2001. Asimismo, el incremento de hogares monoparentales encabezados por mujer que ha pasado de un 9% en 1991 a un 11% en 2001, ha pasado de unos 950.000 hogares de este tipo a 1.135.000, y tiene su ubicación mayoritaria en las GAU, con el 12% del total de familias, unas 817.000 familias de este tipo.

En 1977, dos años después de aprobarse la Ley del Suelo de 1975, heredera de la Ley de 1956, el 77% de la población, el 33% de la superficie nacional y el 26% de los municipios se encontraban regulados por alguna figura de planeamiento urbanístico. En el año 2004, el 99% de la población, el 84% de la superficie y el 76% de los municipios se encontraban regulados por el planeamiento urbanístico.

JLNR

Pascual Madoz (1805-1870) un político transformador del territorio. Homenaje en el bicentenario de su nacimiento: Guillermo MORALES & Javier GARCÍA-BELLIDO & Agustín DE ASÍS (eds.), Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Getafe, Madrid, 2005; 231 pp.; 24 x 17 cm; ISBN: 84-89315-41-8 (edición no venal: se envía a petición personal y motivada a: cruiz@pa.uc3m.es)

El Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid ha querido rendir un homenaje al ilustre político de quien toma su nombre, don Pascual Madoz Ibáñez, con motivo de cumplirse el bicentenario de su nacimiento (17 de mayo de 1805). Para ello nada mejor que editar un libro recogiendo, no sólo algunos trabajos de conocidos investigadores sobre sus obras, sino también fragmentos enteros e inéditos de algunos de sus discursos políticos más relevantes. Se ha intentado con ello ofrecer una imagen global, aunque orientada hacia sus aspectos político-urbanísticos, de tan singular prohombre liberal progresista, de tan honda influencia en la economía y la geografía española en los breves momentos clave (1854-1856 y 1868-1870) que revolucionaron el período de sobresaltos de la transición de la oscura España postfernandina o isabelina que acabó en el primer ensayo republicano y la restauración borbónica (1834-1874). Porque sobre su vida y contexto histórico ya se cuenta con una obra exhaustiva, como es la del profesor titular de Historia Moderna de la Universidad de Alcalá de Henares, Francisco Javier PAREDES ALONSO, *Pascual Madoz, 1805-1870: libertad y progreso en la monarquía isabelina* (Eunsa, 1982-1991).

El material disponible para realizar el libro ha sido enorme y la propia vastedad de los campos abarcados por el personaje ofrecía a los autores muy diversas direcciones en las que operar, por lo que decidieron centrar su interés en tres argumentos principales, relacionados todos ellos con los temas disciplinares que nutren los propios fines del Instituto Madoz, a saber: su obra fundamental sobre la geografía humana, histórica y estadística, la trascendental subversión del mercado del suelo que supuso la gran desamortización de tierras y sus efectos, y como muestra del hombre comprometido con su ideario liberal-emprendedor, la efímera incursión de MADUZ por el mundo empresarial inmobiliario y su dramático batacazo en estas lides.

Como introducción, unas páginas del director del Instituto, Luciano PAREJO ALFONSO, catedrático de Derecho Administrativo de la propia Universidad Carlos III, explicando por qué y cómo se bautizó a este Instituto universitario con el nombre del ilustre político y cuáles son las especialidades disciplinares en que desde hace ya trece años viene centrándose el mismo. Un breve prólogo explicativo del contenido del libro-homenaje de los tres editores describe las colaboraciones expresas solicitadas y agradece los apoyos y ayudas desinteresadas que deben agradecerse y que hacen posible toda obra compilatoria de semejante diversidad.

El arquitecto-urbanista JAVIER GARCÍA-BELLIDO, en un a manera de prolegómeno —dice él— hace una justificación retorcida y siempre *ex-post* del papel para-urbanístico que Madoz jugó en aquellos años clave de los inicios del capitalismo especulativo inmobiliario, buscando las convergencias ocasionales con el gran teórico y pragmático del urbanismo moderno, Ildefonso CERDÁ, en un extenso trabajo original sobre “Madoz en los albores de la política urbanística y territorial del siglo XIX”. Su aportación se centra en el impulso y forma precisa con la que Madoz sacó partido financiero-urbanístico del derribo de las murallas de Barcelona en los setenta días en que fue gobernador civil de Barcelona en el agitado verano de 1854.

De la primera línea disciplinar, referente al magno *Diccionario*, obra más conocida del autor, dan buena cuenta los profesores Francisco QUIRÓS LINARES, catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Oviedo y Jacobo GARCÍA ÁLVAREZ, profesor titular de Geografía de la Universidad Carlos III de Madrid, en un documentado artículo sobre “Pascual Madoz y la lectura del territorio: el Diccionario Geográfico, y el Atlas, de España y sus posesiones de Ultramar”, trabajo que extrae y revisa el que ya escribiera en 1991 el primero en su obra magna

Las ciudades españolas a mediados del siglo XIX (Ámbito & 5.º Centenario).

En torno a la segunda línea desdoblada se ha podido contar con sendos trabajos de dos auténticos especialistas en la desamortización, José María MORO BARREÑADA, profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Oviedo y especialista en la desamortización asturiana, que ofrece una erudita, lúcida y sintética visión general sobre “La desamortización de Madoz”. Y, por su parte, el de Amalia MACEDA RUBIO, Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional de dicha Universidad, que pone en relación “La Clasificación General de los Montes Públicos de 1859 y la desamortización de Madoz”...

Finalmente, en torno a la tercera línea mencionada, quién más ha estudiado el Madoz empresario inmobiliario, tras los inesperados hallazgos documentales del propio historiador Paredes publicados a comienzos de los años ochenta del siglo pasado, es sin duda Ángel Bahamonde Magro, catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad Carlos III de Madrid, que desbroza en su texto todo cuanto se sabe acerca de “La empresa inmobiliaria de Madoz: *La Peninsular*”.

Tras estos cuatros trabajos que abordan las líneas fundamentales del MADUZ implicado en el territorio y el urbanismo, han creído oportuno complementar la recuperación de su labor algunos ANEXOS documentales que permitirán al lector valorar la capacidad oratoria y de escritor del homenajeado.

Se ha reeditado el “Prólogo” de su *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico*, nunca reproducido en las reediciones parciales que se han ido publicando en y por las Comunidades Autónomas, para su conocimiento y difusión (Anexo I). Añadiendo como complemento gracias a Francisco QUIRÓN LINARES, un cuestionario remitido por MADUZ a los colaboradores del *Diccionario*, documento inédito hasta la fecha y de sumo interés (Anexo II).

Se reproduce también íntegramente la Ley General de Desamortización de 1.º de mayo de 1855 (Anexo III) y, en relación con ella, se seleccionan varios discursos e intervenciones de Madoz en las Cortes (Anexo IV), sabiendo que se dispone de una enorme cantidad de material que deberá seguir siendo expurgado para completar el pensamiento de nuestro personaje sobre otros muchos temas legislativos y políticos en que intervino durante su larga vida de diputado.

Finalmente, Daniel MARÍAS MARTÍNEZ y Enrique RAJEVIC MOSLER ponen al alcance del lector una detallada relación (en orden cronológico) de escritos y ediciones originales en vida de Madoz, de las notas estadísticas e

históricas con que colaboró en la cartografía realizada por Francisco COELLO, así como de las docenas de reediciones modernas para cada ente autonómico y provincial que se han ido realizando al expurgar las voces pertinentes para cada región a partir de su *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico*, junto con toda la bibliografía crítica o estudios que han ido apareciendo centrados en su figura y en sus obras; para, en fin, hacer una recapitulación alfabética de todas las referencias bibliográficas citadas por los distintos autores de esta misma obra homenaje. A lo largo de la obra se reproducen en blanco y negro todos los dibujos, cuadros y fotos que de Madoz existen en el Congreso de los Diputados, no habiéndose indagado en otras procedencias.

PPG

Los orígenes del ensanche Cortázar de San

Sebastián: Ángel MARTÍN RAMOS, Barcelona, Fundación Caja de Arquitectos, Madrid, 2004; 22 × 24 cm; ISBN: 84-93701-4-2.

En tanto que la forma de las ciudades está en buena medida en manos de quienes las construyen, su historia moderna está llena de casos en que la evolución del cuerpo de la ciudad experimenta en momentos determinados un impulso favorable en su constitución física que permanece como valor de referencia.

San Sebastián, mediado el siglo XIX, desempeñó un papel activo en el inicio de la modernización en el País Vasco cuando como capital de Guipúzcoa emprendió una contundente transformación de las bases que sustentaban la ciudad. De casi una isla al borde del océano pasó, en apenas unos años, a ser una ciudad sobre una línea de ferrocarril internacional y con voluntad de arraigar sólidamente en tierra firme. Y en ese tránsito se dotó de una pauta que, sellando una alianza entre la geografía, los medios y las necesidades, fue capaz de levantar una ciudad refundada que, para asombro de propios y extraños, encontraba en su paulatina realización la identificación social y la confianza económica más deseadas.

Fue el ensanche proyectado por el arquitecto Antonio Cortázar el que desde 1864 sirvió de mimbres sobre el que armar en un tiempo muy breve unos nuevos modos de entender la construcción de la ciudad, que modernizarían radicalmente San Sebastián y cambiaría su futuro al cambiar su forma.

Constituye objeto del libro que aquí se reseña la atención a los orígenes de ese proceso, a los motivos, medios y recursos utilizados, a las influencias recibidas en el camino de conseguir tantos hallazgos y tantas innovaciones. Esto justificaría, junto a la admiración general, una

poderosa autoestima colectiva que motivo la confianza prolongada en la ciudad bien construida, eficaz y hermosa como fundamento de un progreso solvente y seguro, además de confortable.

El autor, Ángel MARTÍN RAMOS es arquitecto dedicado con mayor intensidad al urbanismo en el País Vasco y también fuera de él, desde campos diversos que implican tanto la investigación como el proyecto, por lo cual ha recibido varios premios y distinciones.

El libro se divide en dos partes a las que acompañan una introducción "el desafío del porvenir", un epílogo "el beneficio del ensanche", un anexo que incluye la "Memoria descriptiva del anteproyecto de ensanche de la Ciudad de San Sebastián presentado al concurso con el lema 'porvenir'" y una exhaustiva bibliografía.

La Primera parte bajo el epígrafe "La expectativa del Ensanche" recoge los empeños urbanísticos precedentes, la formación del nuevo plano de la ciudad, la propuesta de Antonio de Cortázar, las Nuevas Ordenanzas de Edificación y hacia una forma urbana: momentos críticos.

La segunda parte "La confianza en el ensanche" incluye las labores preparatorias de la ampliación, la pugna por el suelo del ensanche, las nuevas casas para la ciudad, la definitiva ubicación del puerto comercial, complementos o fundamentos, continuidades disputadas.

PPG

El Agente Urbanizador en el derecho urbanístico español: Alejandro Javier CRIADO SÁNCHEZ, Editorial Reus, Madrid 2005, ISBN: 84-290-1419-5.

Los convenios urbanísticos y la figura del agente urbanizador han sido, sin duda, las aportaciones más relevantes de la legislación autonómica al Derecho Urbanístico en la década de los años noventa del siglo pasado. Ambas instituciones, en sus respectivos campos de actuación, pretenden combatir los males endémicos de nuestro urbanismo: escasez en la oferta de suelo urbanizado, retención y especulación del suelo, falta de agilidad en la gestión, ausencia de iniciativa empresarial y déficit en la promoción de viviendas sometidas a régimen de protección pública, etc. El balance de una década de funcionamiento de estos nuevos instrumentos permite un nuevo sistema. El resultado de este proceso ha sido, como señala el autor de la obra, la pérdida por el propietario de la hegemonía que venía ostentando en la gestión económica.

El libro pretende aportar una visión de conjunto sobre la figura del agente urbanizador y su problemática jurídica, al tiempo que también

formula algunas incursiones en el tema de los convenios urbanísticos.

La figura del Agente Urbanizador (promotor particular o Administración Pública en sus diversas modalidades de organización) surge con la Ley de la Comunidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, iniciando un cambio de rumbo espectacular en materia de ejecución urbanística, pretendiendo formular una alternativa al sistema vigente en aquel momento, respetando la legislación básica o plena estatal.

La publicación es producto de la de tesis doctoral que lleva el mismo título. El objetivo del trabajo ha consistido en presentar un nuevo modelo de gestión alternativo al modelo tradicional existente en España y consolidado desde el año 1956, basado en la actuación de la figura del agente urbanizador, que puede ser una Administración, o bien un empresario, que no tiene porqué ser propietario del suelo y que se responsabiliza de la gestión pública urbanizadora. Este nuevo modelo viene avalado no sólo por el reconocimiento del mismo en la LS 98 y que conlleva la existencia en la legislación urbanística de una figura similar al agente urbanizador, sino por recogerlo expresamente la legislación urbanística de Castilla-La Mancha y Extremadura, y sin perjuicio de la regulación de dicha figura por el resto de Comunidades en el marco del modelo tradicional de sistemas de ejecución de planeamiento.

La obra comienza analizando la participación del particular no sólo en el Derecho Administrativo actual, sino también en el Derecho Urbanístico, incluyendo su evolución a lo largo de la historia, sigue con la necesidad de superación del modelo tradicional de gestión urbanística mediante la participación del particular no propietario del suelo en la gestión pública urbanizadora, para continuar con la recepción del agente urbanizador en la legislación urbanística de las comunidades autónomas.

Introduce a continuación el estudio propiamente dicho del Agente Urbanizador, explicando los programas de actuaciones urbanizadoras, la gestión indirecta del particular como agente urbanizador en los Programas de Actuaciones Urbanizadoras, así como la actuación del propietario y la gestión directa en estos Programas.

Finaliza el cuerpo teórico con la concurrencia empresarial del agente urbanizador en el suelo urbano: la figura del agente edificador y del agente rehabilitador.

Se acompaña el texto con una serie de Formularios modelos de escritos de presentación de diferentes documentos y, una extensa y exhaustiva Bibliografía

Ámbito de encuentro: la ordenación de Territorio en el área funcional de Miranda de Ebro: Juan REQUEJO LIBERAL (coord.), Consejería de Fomento, Junta de Castilla y León, Valladolid 2005, ISBN: 84-9718-341-X.

La sociedad contemporánea se enfrenta a retos cada vez más complejos que requieren nuevas formas de analizarlos y enfoques comprensivos que sean capaces de aportar la visión integral y sintética que la sociedad necesita. La ordenación del territorio es una disciplina que encuentra su mejor expresión en la escala regional y en la consideración de las cuestiones comarcales y subregionales. Es además, una materia de competencia autonómica, según reconoce el Estatuto en su artículo 26.

Las reflexiones territoriales permiten conjugar los criterios de protección de los recursos naturales y culturales de un espacio con significación comarcal con criterios de ordenación de infraestructuras, equipamientos y determinados usos de especial relevancia supramunicipal.

Los trabajos que se presentan en el libro representan una muestra de los esfuerzos de la Junta de Castilla y León para proporcionar criterios globales y de carácter estratégico a las decisiones de inversión en carreteras, en infraestructuras energéticas o del transporte o las decisiones de ordenación urbanística municipal que deben afrontar los ayuntamientos.

El documento representa la fase final del estudio de la ordenación del territorio del área funcional de Miranda de Ebro y su entorno. En él se ofrece una síntesis de las características del área funcional y su diagnóstico territorial, se fijan objetivos y líneas de actuación, y se presenta una propuesta de ordenación física que podría trasladarse a la normativa ambiental y urbanística, así como actuaciones en inversión pública y medidas de desarrollo económico. Incorpora al final un Anexo de Información ambiental junto con otra información de interés.

El ámbito del área funcional de Miranda de Ebro engloba 17 municipios de la provincia de Burgos: Altable, Ameyugo; Bozoo; Bujedo; Condado de Treviño; Encio; Frías; Jurisdicción de San Zadornil; Miranda de Ebro; Pancorbo; Partido en la Sierra en Tobalina; La Puebla de Arganzón; Santa Gadea del Cid; Santa María Ribarredonda; Valle de Tobalina; Valluércanes y Villanueva de Teba.

Los territorios estudiados tienen, evidentemente, oportunidades de desarrollo y muchas de ellas están siendo objeto de distintas iniciativas. No obstante, la visión global que proporciona la ordenación del territorio es, sin duda, el mejor marco para mejorar las expectativas de desarrollo y construir políticas que combinen la creación de riqueza y la cohesión

PPG

social con la conservación de la naturaleza, del legado cultural y de la elevada calidad de vida de la que disfruta la región.

A partir de las aportaciones que se realizan en los trabajos, la definición de propuestas con incidencia en la ordenación del territorio en la formalización de las políticas autonómicas, o en las políticas inversoras de la Administración General, van a contar con un mejor escenario de comprensión de estos territorios y de escenarios de transformación, mejoras que pueden sugerir alternativas no exploradas en las lógicas sectoriales.

PPG

Bargaining for development: a handbook on development agreements, annexation agreements, land development conditions, vested rights, and the provision of public facilities: David L. CALLIES & Daniel J. CURTIN & Julie E. TAPPENDORF, Environmental law Institute, Washington DC 2005, 299 pp.; 23 x 15 cm; ISBN: 1-58576-061-7.

Los autores son destacados profesionales en los campos del urbanismo, propiedad inmobiliaria, legislación local y estatal, con un amplio currículum en estos campos, así como publicaciones en revistas especializadas y libros.

El propósito del libro es doble, por un lado pretende estudiar los principios políticos y prácticos que se esconden detrás de las condiciones de desarrollo de suelos, derechos establecidos y acuerdos de desarrollo y por otro proporcionar una guía para los profesionales, la administración, y comunidades que les ayude en la evaluación de la necesidad y diseño de preceptos de desarrollo urbano, legislaciones y acuerdos. Los principios básicos del libro son dos también. Primero, los desarrollos urbanos y acuerdos de anexión facilitan un excelente vehículo para la administración y los propietarios del suelo de previsión de los futuros desarrollos urbanos. Segundo, porque respecto a la ley sobre derechos establecidos y las condiciones de desarrollo urbanos, las comunidades de desarrollo necesitan mas garantías en lo que respecta a la viabilidad continua de sus proyectos y las comunidades administrativas necesitan más en el aspecto de los equipamientos de lo que el derecho común les confiere. Los derechos establecidos para proceder con un desarrollo, incluyendo la diversidad gradual no son fáciles de alcanzar para los propietarios del suelo aplicando los principios legales. Los equipamientos públicos que no están directamente ligados a un proyecto de desarrollo urbano son legalmente de difícil ejecución para la administración. Un acuerdo de desarrollo facilita estas cuestiones.

El libro se divide en una introducción y cuatro capítulos que desarrollan exhaustivamente la materia a los que se añaden una lista de estudios de caso, así como una serie de apéndices en el que se incluyen la legislación aplicable en diversos de los Estados de la Unión, así como un modelo de acuerdo de anexión orientado a la administración local así como al urbanizador y una lista de especificaciones para la preparación de acuerdos de anexión y desarrollo.

PPG

El Metabolismo de la economía española: recursos naturales y huella ecológica (1995-2000) (2005): Óscar CARPINTERO REDONDO, Fundación César Manrique Lanzarote, 17 x 24 cm; 636 pp.; ISBN: 848855060X; 12,02 e.

Óscar CARPINTERO (Valladolid, 1972), doctor en Economía (Premio Extraordinario), profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid y Postgraduado en Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente por la Universidad de Alcalá. Entre 1996 y 2000 formó parte del Programa Economía y Naturaleza de la Fundación Argentaria.

Entre sus publicaciones destacan los libros *Entre la economía y la naturaleza* (Madrid, Los Libros de la Catarata, 1999), *La Bioeconomía de Nicholas Georgescu-Roegen* (Barcelona, Montesinos, en prensa), y, junto a J. M. Naredo, *El Balance Nacional de la economía española (1984-2000)* (Madrid, FUNCAS, Serie Estudios, 2002). Ha publicado más de una veintena de trabajos sobre economía ecológica y sostenibilidad ambiental, bien como capítulos de libros colectivos, o como artículos en diversas revistas especializadas.

Pertenece desde hace años a la *International Society for Ecological Economics*, siendo miembro fundador de AERNA (*Asociación Hispano-Portuguesa de Economía de los Recursos Naturales y Ambientales*), y de la *Fundación Nueva Cultura del Agua*. Desde hace tiempo, viene participando en el movimiento ecologista como socio de *Ecologistas en Acción*.

La colección "Economía versus Naturaleza", con José Manuel Naredo como alma de la misma. La calidad de los autores y los temas tratados garantiza una entretenida lectura y un mejor conocimiento de los grandes temas de la naturaleza, el medio, la ecología, la actividad humana y la relación entre todas ellas. El título trata de reconciliar lo mejor de la disciplina económica, con la conciencia sobre el accionar sobre o contra la naturaleza. Esta colección se podría resumir con la frase "otra economía es posible".

Es el propósito de la colección estrechar lazos entre Economía y Ciencias de la Naturaleza. El término “versus” figura en el título en su doble acepción: *frente y hacia*. *Frente*, para subrayar el divorcio entre quienes razonan sobre una Economía reducida a las dimensiones monetarias y quienes lo hacen sobre una Naturaleza que excluye a la especie humana. *Hacia*, para reflejar la tendencia reconciliadora enunciada en este propósito, que sólo recientemente ha empezado a tomar cuerpo en el mundo académico y en la declaración de intenciones de ciertos organismos especializados.

El señalado propósito reclama una doble tarea: la de aportar, en primer lugar, reflexiones relevantes de autores que buscaron desde hace tiempo esta conexión, sin que fueran debidamente valoradas por la comunidad científica, ni divulgadas en el campo de la edición, permaneciendo hasta hoy inaccesibles al público interesado en estos temas; y, en segundo lugar, la de editar trabajos recientes cuyo carácter transdisciplinar apunte igualmente a superar la habitual disociación entre los desarrollos de la Economía y las Ciencias de la Naturaleza y a elaborar metodologías operativas acordes con ese propósito. Empeños ambos que la Colección perseguirá con flexibilidad, sin necesidad de recurrir a series diferenciadas.

Corresponderán al Consejo Asesor de la Colección, o a especialistas contactados por éste, las tareas de proponer y encuadrar los textos seleccionados y promover las investigaciones o los encuentros que puedan animar la línea de trabajo propuesta. Se cuenta para ello con el patrocinio de la Fundación César Manrique.

El libro de Óscar Carpintero —señala J. M. Naredo en el prólogo— da un paso de gigante en la clarificación de los problemas ecológico-ambientales que plantea la economía española. Pues este libro —tras establecer el instrumental necesario para ello— cuantifica los flujos físicos que ha venido moviendo la economía española, con sus incidencias ambientales y territoriales, durante los últimos cincuenta años. ¿Cómo es posible que la Administración y la investigación españolas hayan venido ignorando aspectos tan relevantes? ¿Cómo es posible que los departamentos de Medio Ambiente de la administración española no se hayan preocupado de aclarar estos temas ni puesto en marcha las estadísticas necesarias para analizarlos? ¿A qué se debe tal omisión? El hecho de que una sola persona haya podido cubrir estas lagunas explotando las fuentes de información disponibles, sin más apoyo que su afán investigador, denota que su desatención no es tanto una cuestión de falta de medios, como de metas y enfoques adecuados para tratar en serio los problemas ecológico-ambientales que al parecer tanto preocupan.

Este texto estudia la sostenibilidad ambiental de la economía española durante el último medio siglo —de manera novedosa e inédita hasta ahora— aplicando las herramientas de la economía ecológica que, precisamente, van más allá de la simple valoración monetaria de la actividad económica. Sobre todo porque, al igual que en el resto de las naciones ricas, también en España, al centrar la reflexión económica en el mero crecimiento del PIB y sus derivados, han permanecido en gran parte ocultas las servidumbres ambientales ligadas al proceso de “desarrollo”. Y son estas servidumbres las que se tratan de estudiar y cuantificar en el libro que ahora tienes en tus manos

En el trabajo se pretende llamar la atención sobre las servidumbres ambientales que ha conllevado el crecimiento económico en España durante el último medio siglo, habida cuenta de que el enfoque económico ordinaria, al centrar la reflexión sobre las «fuentes del crecimiento» en el trabajo, el capital a la tecnología, suele hacer abstracción de la contribución de los recursos naturales al incremento de la producción. Rara dar precisamente cuenta de esta contribución se recurre a la noción de metabolismo económico y a la contabilidad de flujos materiales como forma de cuantificar el papel de éstos a dicho proceso, informando de pasa sobre las mutaciones sufridas por el propio metabolismo económico español en las décadas pasadas.

El libro presenta, desde un enfoque económico más amplio del habitual, un análisis de los principales cambios operados en el “metabolismo” de la economía española en la segunda mitad del siglo XX, ofreciendo información inédita sobre sus requerimientos de energía y materiales y sus consecuencias ambientales. Se estudia así con detalle el paso desde una economía de la “producción” apoyada básicamente en recursos renovables (biomasa agrícola, forestal,...) a una economía de la “extracción” o “adquisición” de recursos no renovables (combustibles fósiles, minerales,...), refutando la hipótesis de un supuesto desarrollo económico “desmaterializado”. El libro muestra además cómo los mecanismos del desarrollo vinculados al comercio internacional y a las finanzas cambiaron la posición de la economía española de abastecedora a receptora neta de capitales, recursos y población procedentes del resto del mundo, evidenciando la imposibilidad de generalizar dichos mecanismos.

El libro se divide en ocho capítulos agrupados en dos partes diferenciadas, la primera se refiere a las herencias históricas, debates e instrumentos de la economía ecológica y la segunda se introduce en el metabolismo y sostenibilidad ambiental de la economía española: nuevos datos e instrumentos de análisis, a las que preceden un índice de cuadros, gráficos y tablas del texto.

Se acompaña de una serie de anexos estadísticos, metodológicos además de una extensa bibliografía.

PPG

La incidencia de la especie humana sobre la faz de la Tierra (1955-2005): José Manuel NAREDO & Luis GUTIÉRREZ (eds.), Universidad de Granada & Fundación César Manrique, Granada 2005, 22 × 15 cm; 532 pp.; ISBN: 84-338-3519-X.

El coloquio celebrado en Princeton en 1955 con el título *Man's Role in Changing the Face of the Earth* constituyó un hito importante en el estudio sobre el papel del hombre en la transformación de la superficie terrestre. Tres décadas más tarde otro simposio celebrado en la Clark University en 1987 tendría objetivos similares y se dedicaría a *The Earth as Transformed by Human Action*. Ambos coloquios tuvieron un carácter decididamente interdisciplinario, pero fueron organizados por geógrafos, y deben situarse en el contexto de la evolución de la ciencia geográfica, y en particular de la norteamericana, durante el siglo XX. Las razones disciplinarias y el nicho institucional en que se realizaron tienen interés para entender su génesis y sus consecuencias.

Hay noticias, a través de Jacques Grinewald, de la celebración de otro Simposium internacional con el título *Man's Role in Changing the Global Environment*, celebrado en Venecia en octubre de 1985, y editado por Angelo A. Orio y Daniel Botkin. En los años 1980 y 1990 han sido también numerosas las publicaciones científicas en cuyo título se alude al impacto del hombre sobre la superficie terrestre. En una amplia bibliografía elaborada por el mismo Grinewald sobre "Idées et préoccupations sur le rôle de l'espece humaine dans la Biosphère", pueden encontrarse más de dos docenas de citas en cuyo título aparece esa expresión.

En 2002 José Manuel Naredo lanzó una convocatoria para celebrar un nuevo coloquio internacional sobre este mismo tema, tomando como punto de partida el simposio celebrado en Princeton en 1955, en el que habría existido "un análisis equilibrado de la incidencia del hombre sobre la Tierra, la cual comprende desde los recursos y el territorio hasta los residuos y las alteraciones del clima". Ese planteamiento integrado, considera Naredo, "subsistió hasta que en los años ochenta se fue desplazando la atención desde los recursos hacia los residuos y desde el territorio hacia el clima". Las consecuencias de ello han sido grandes y han contribuido a enmascarar los problemas fundamentales. En sus propias palabras:

"Este desplazamiento no es ajeno al hecho de que el abaratamiento del petróleo y las

materias primas y el reforzamiento de la capacidad de compra sobre el mundo de los países ricos observado desde entonces, propició su desaforado consumo de recursos y multiplicó en ellos los residuos, haciendo de la contaminación y las alteraciones climáticas el principal problema de estos países. La exportación de este planteamiento doméstico de los ricos ha generado una esquizofrenia digna de mención; mucha preocupación por los residuos y muy poca por los bajos precios y el elevado consumo de los recursos que los generan."

El seminario internacional convocado por José Manuel Naredo se celebró en Lanzarote durante los días 6 al 9 de mayo de 2003, con un programa en el que estaban presentes ecólogos, físicos, economistas, geógrafos, geólogos e ingenieros.

Coincidiendo con el 50 aniversario del histórico simposio *Man's Role on Changing the Face of the Earth* —celebrado en 1955, en Princeton Univ., EEUU— el presente volumen actualiza la reflexión sobre el tema y analiza los cambios operados desde entonces en los problemas y los enfoques, realizada por autores de prestigio como Antonio CENDRERO y Juan REMONDO (Departamento de Ciencias de la Tierra y Física de la Materia Condensada. Universidad de Cantabria, Santander), Victoria RIVAS (Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad de Cantabria, Santander), Fernando CEMBRANOS (Psicólogo y Sociólogo), Horacio CAPEL (de la Universidad de Barcelona), Antonio ESTEVAN (Ingeniero industrial), Fernando GÓMEZ AGUILERA, Jacques GRINEVALD (del Institut Universitaire d'études du développement, Université de Genève. Miembro de la *Geological Society of London*, Luis GUTIÉRREZ, Ramón MARGALEF† (catedrático de Ecología hasta 1986 y Profesor Emérito hasta 1992, miembro de la Real Academia de Ciencias y Artes), José Manuel NAREDO (economista y estadístico profesor *ad honorem* de las Universidades Complutense y Politécnica de Madrid), Fernando PARR (biólogo, experto en ecología terrestre y aplicada a la planificación, consultor ambiental), Paul STARRS (profesor, departamento de geografía, Universidad de Nevada, Reno, EEUU) (Departamento de Ciencias de la Tierra y Física de la Materia Condensada, Universidad de Cantabria, Santander), Antonio VALERO, Edgar BOTERO y Amaya MARTÍNEZ (Centro de Investigaciones de Recursos y Consumos Energéticos, CIRCE, Universidad de Zaragoza) que acompañan de extensas bibliografías. El libro reproduce y comenta en anexo algunos de los textos más representativos del simposio de 1955, que sirven de base a las consideraciones retrospectivas

actuales. Esta reflexión en largo período ayuda a aclarar los rasgos que ofrece la coevolución de la especie humana con el planeta que habita y sus perspectivas, temas éstos que deberían mantener una actualidad palpitante en la presente era de la globalización.

Es el propósito de la presente colección (Economía vs Naturaleza) estrechar lazos entre Economía y Ciencias de la Naturaleza. El término «versus» figura en el título en su doble acepción: *frente y hacia*. *Frente*, para subrayar el divorcio entre quienes razonan sobre una Economía reducida a las dimensiones monetarias y quienes lo hacen sobre una Naturaleza que excluye a la especie humana. *Hacia*, para reflejar la tendencia reconciliadora enunciada en este propósito, que sólo recientemente ha empezado a tomar cuerpo.

El propósito de la colección reclama una doble tarea: la de aportar, en primer lugar, reflexiones relevantes de autores que buscaron desde hace tiempo esta conexión, sin que fueran debidamente valoradas por la comunidad científica, ni divulgadas en el campo de la edición, permaneciendo hasta hoy inaccesibles al público interesado en estos temas; y, en segundo lugar, la de editar trabajos recientes cuyo carácter transdisciplinar apunte igualmente a superar la habitual disociación entre los desarrollos de la Economía y las ciencias de la Naturaleza y a elaborar metodologías operativas acordes con ese propósito. Se cuenta para ello con el patrocinio de la Fundación César Manrique y de la editorial Universidad de Granada, oeditores de la colección.

PPG

Acuse de recibo

Arquitectura y vivienda

CASARIEGO RAMÍREZ, J. & P. LEY BOSCH (eds.) (2005): *La Creación de los nuevos Sub©entros: el caso de Tamaraceite en las Palmas de Gran Canaria*. Canarias. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial. Viceconsejería de Ordenación del Territorio. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio. Sección Urbanismo. Escuela Técnica de Arquitectura de Las Palmas. ISBN: 84-931120-6-2

Ciencias Regionales, Geografía

Documents d'anàlisi Geogràfica: 39-42, 44. Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona

Mediterrané: 3-4/ 2005. Institut de Géographie, Aix-en-Provence

Papeles de Geografía: 40, julio-diciembre 2004. Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones

Economía urbana y regional

CT Catastro: 55, octubre 2005. Dirección General del Catastro, MEH

Economistas: 106, 2005. Colegio de Economistas, Madrid

Revista de Estudios Regionales: 74, 2005. Universidades de Andalucía, Málaga

Revista de la CEPAL: 87, diciembre 2005. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 9/05 sobre Anteproyecto de Ley integral contra la Violencia de Género*, Consejo Económico y Social, Madrid

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 10/05 sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea el Observatorio Regional de Empleo y la Formación*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 10/05 sobre el Proyecto de Decreto por el que se Regula el Régimen Económico del Suministro de Gas Natural Canalizado*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 10/05 sobre el Proyecto de Decreto por el que aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 7/05 sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 213/1998, de 17 de diciembre, por el que se establecen Medidas en la Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, para Apoyar la Estabilidad y la Calidad en el Empleo*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 15/05 sobre el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2006*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Memoria de actividades del CES para el año 2003*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 10/05 sobre la Propuesta del IV Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid (IV PRICIT) 2005-2008*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *La negociación colectiva en la Comunidad de Madrid en 2004 y avance de 2005 Cuadros estadísticos de los resultados definitivos de los convenios colectivos de 2003*. ISBN: 84-451-2787-X

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Situación económica y Social de la Comunidad de Madrid 2004*. 2 vols.+CD. ISBN: 84-451-2814-0

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Vicente (DIR) (2005): *Cambio demográfico y transformaciones económicas y sociales en el centro urbano de Madrid*. Comunidad de Madrid. Consejo Económico y Social. ISBN: 84-451-2722-5

LEDESMA-RODRÍGUEZ, F. & M. NAVARRO-IBÁÑEZ & S. SOSVILLA-RIVERO (2004): *Implicit regimes for the Spanish peseta/Deutsmark exchange rate*. FEDEA. Madrid

SOSVILLA-RIVERO, S. (2005): *EU Structural Funds and Spain's Objective I Regions: An Analysis Based on the Hermin Model*. FEDEA. Madrid

GIL-PAREJA, S & S SOSVILLA-RIVERO (2005): *Price Convergence in the European Car Market*. FEDEA. Madrid

PORTIER, F. & L. A. PUCH (2005): *It's a Small Welfare Cost of Fluctuation*. FEDEA. Madrid

RÍO, F. DEL & A. R. SAMPAYO (2005): *Obsolescence and Productivity*. FEDEA. Madrid

SOSVILLA-RIVERO, S. & E. GARCÍA (2005): *Efectos del programa operativo integrado de Castilla-La Mancha, 2000-2006: un análisis basado en el modelo Hermin*. FEDEA. Madrid

METTE, C. (2005): *New European Member Status and dependent elderly*. FEDEA. Madrid

Estadísticas

Anuario Estadístico del Ayuntamiento de Madrid 2005: Ayuntamiento de Madrid. ISBN: 84-7812-587-6

Boletín económico: 10/2005. Banco de España. Madrid

Boletín económico: 11/2005. Banco de España. Madrid

Boletín económico: 12/2005. Banco de España. Madrid

Boletín estadístico: 10/2005. Banco de España. Madrid

Boletín estadístico: 11/2005. Banco de España. Madrid

Boletín estadístico: 12/2005 Banco de España. Madrid

Boletín estadístico: 01/2006 Banco de España. Madrid

Boletín mensual: 10/2005. Banco Central Europeo. Madrid

Boletín mensual: noviembre 2005. Banco Central Europeo. Madrid

Boletín mensual: 12/2005. Banco Central Europeo. Madrid

Boletín mensual: enero 2006. Banco Central Europeo. Madrid

Informe Mensual: octubre 2005. La Caixa. Barcelona

Informe Mensual: noviembre 2005. La Caixa. Barcelona

Informe Mensual: diciembre 2005. La Caixa. Barcelona

Informe Mensual: enero 2006. La Caixa. Barcelona

Obras públicas e Infraestructuras

Carreteras: 142, septiembre-octubre 2005. Asociación Española de la Carretera. Madrid

Carreteras: 143, noviembre-diciembre 2006. Asociación Española de la Carretera. Madrid

Ingeniería y Territorio: 71, 2005. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Barcelona

Sociología urbana y regional

Política y Sociedad: 42, 2 2005. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid

Revista Crítica de Ciências Sociais: 72, outubro 2005. Centro de Estudos Sociais. Coimbra

Revista Internacional de Sociología: 42, septiembre-diciembre 2005. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Córdoba

PORTIER, F. & L. A. PUCHS (2005): *The Welfare Cost of Business Cycles in an Economy with Nonclearing Markets*. FEDEA. Madrid

AHN, N. & J. ALONSO MESEGUER & J. R. GARCÍA (2004): *A Projection of Spanish Pension System under Demographic Uncertainty*. FEDEA. Madrid

JIMÉNEZ-MARTÍN, S. & J. M. LABEAGA & C. VILLAPLANA PRIETO (2005): *A Sequential Model for Older Workers Labor Transitions after a Health Shock*. FEDEA. Madrid

PRATS, J. & F. RAVENTÓS (dir.) (2005): *Los sistemas educativos europeos ¿crisis o transformación?* Obra social Fundación La Caixa. Barcelona

Urbanismo

EURE: 94, diciembre 2005. Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile

Les annales de la Recherche urbaine: 98 octobre 2005. Plan Urbanisme Construction Architecture. Francia

URBAN: 10, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM

Urbanística: 127, maggio-agosto 2005. INU. Roma

Urbanística dossier: 75, supplemento al n. 201 di Urbanistica Informazioni, 2005. INU. Roma

Urbanística dossier: 76, supplemento al n. 202 di Urbanistica Informazioni, 2005. INU. Roma

Urbanística dossier: 77, supplemento al n. 202 di Urbanistica Informazioni, 2005. INU. Roma

Urbanistica Informazioni: 201, maggio-giugno 2005. INU. Roma

Urbanistica Informazioni: 202, luglio-agosto 2005. INU. Roma

GÓMEZ VIVES, R. & D. ALONSO ROTAECHE & J. L. BURGOS CID (dir. coord.): *Arabazo Errioxako lurraldearen zatiko plana = Plan Territorial Parcial de Laguardia (Rioja Alavesa)*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005, 229 pp., 30 cm + mapas. ISBN: 84-457-2313-8

LEIRA, E. & S. JELEN & C. SÁNCHEZ (dir. coord.): *Araba erdialdeko lurraldearen zatiko plana = Plan Territorial Parcial de Alava*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005, 273 pp., 30 cm + mapas. ISBN: 84-457-2307-3

EUSKADI. DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE: *Airako eremu funtzionaleko lurraldearen zatiko plana: behin betiko onespanaren testua = Plan territorial parcial del área funcional de Llodio: texto aprobación definitiva*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005, 218 pp., 30 cm + mapas. ISBN: 84-457-2361-8

EUSKADI. DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE: *Economía-jardueretarako lurzoru publikoa eta merkataritza-ekipamenduak sortzeko lurraldearen arloko plana:*

behin betiko onespena: 2004ko abendua = Plan territorial sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales: aprobación definitiva: diciembre 2004. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005, 218 pp., 30 cm + mapas. ISBN: 84-457-2316-2

MOLINA CAMPUZANO, M. (2004): *Madrid los siglos sin plano*. Patronato de la Fundación Cajamadrid, Madrid. ISBN: 84-89471-30-4

Varios

Carta local: 174, octubre 2005. Federación española de Municipios y Provincias. Madrid

Cuadernos de Turismo: 15, enero-junio 2005. Universidad de Murcia

Escena Revista de las Artes: 57, 2005. Universidad de Costa Rica. San José

Geologica Acta: 3/4, 2005. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona

Herencia: 17, 1-2 2005. Programa de Rescate y Revitalización del Patrimonio Cultural. Universidad de Costa Rica

Kañina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica: XXVIII, 2, 2004. Universidad de Costa Rica. San José

Kañina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica: XXVIII, especial. Universidad de Costa Rica. San José

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: 294-295, enero-agosto 2004. INAP MAP. Madrid

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: 296-297, septiembre 2004-abril 2005. INAP MAP. Madrid

Signos Universitarios: 40, 2004. Universidad del Salvador. Buenos Aires

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 25 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptor:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. 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 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
 - (2) **De artículos:**
 AUTOR, nombre (año): "Título del artículo", en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], 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; serán 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:** (1) 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. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la 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 un CD-Rom (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en tres copias: una original completa y otras dos fotocopias (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que se *habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar siempre en un soporte informático adecuado adjuntado en un e-mail o en CD-Rom, señalando siempre expresamente el sistema operativo (Mac, Windows, Linus) 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, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, 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 al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducirlas y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
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 *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
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. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
21. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**
 Ministerio de Vivienda
 Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo
 Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 112 - 28071 MADRID (España)
 Teléfono: (34) 91 728 4893 (Paloma Pozuelo)
 Fax: (34) 91 728 4862
 e-mail: CyTET@vivienda.es - mppozuelo@vivienda.es

REVISTA CIUDAD Y TERRITORIO - ESTUDIOS TERRITORIALES

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números): España: 30 € (IVA incluido) Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO: España: 9 € (IVA incluido) Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@vivienda.es

Por favor, escriba a máquina o con letras mayúsculas y claras.

Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

**Institución/Apellidos
y nombre:**

NIF:

Tel.:

**Domicilio
Fiscal:**

C. P. Localidad:

País:

• Activ. instituc./
Profesión/cargo

Experiencia
profes. (años)

• ¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades
(seminarios, conferencias) que organice la revista?

SI

NO

☐ Envío
cheque
adjunto

núm.:

del Banco/Caja

por la suscripción anual

☐ Giro postal

núm.:

por la suscripción de un año.



CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio.
- Urbanismo.
- Ciencia regional.
- Infraestructuras territoriales y urbanas.
- Planificación y desarrollo.
- Vivienda y suelo.

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales
Ministerio de Vivienda
Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo
Subdirección General de Urbanismo
P.º de la Castellana, 112
28071 Madrid - España
Teléfonos: 91 728 48 93 - 91 728 48 62
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 Política de Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Vivienda ©

Redacción:

Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo

Fotocomposición y fotomecánica:

Diseño Gráfico AM2000, S. L.

Imprime:

Diseño Gráfico AM2000, S. L.

SUSCRIPCIÓN ANUAL:

España: 30 €
Extranjero: 42 €

Números sueltos:

España: 9 €
Extranjero: 12 €

Depósito Legal: M-10.422-1970
ISSN: 1133-4762
NIPO: 751-05-005-6



MINISTERIO
DE VIVIENDA

