

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXVIII. Tercera época  
N.º 148, verano 2006

---

*Historias de Bilbao*

*Sostenibilidad en Lanzarote*

*Desarrollo urbanístico del Corredor  
del Henares*

*La comarca en el desarrollo  
territorial*

*Redes para el desarrollo de ciudades  
intermedias*

*Alta Velocidad Ferroviaria en  
España*

*Conservación en territorios  
suburbanos nuevos de Portugal*

---



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

Josefina CRUZ VILLALÓN  
Secretaria General de Infraestructuras,  
Ministerio de Fomento

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ  
Secretario General Técnico, Ministerio de Vivienda

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  
UPM Madrid

Josep ROCA CLADERA  
UPB 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 148, verano 2006

---

*Historias de Bilbao*

*Sostenibilidad en Lanzarote*

*Desarrollo urbanístico del Corredor  
del Henares*

*La comarca en el desarrollo  
territorial*

*Redes para el desarrollo de ciudades  
intermedias*

*Alta Velocidad Ferroviaria en  
España*

*Conservación en territorios  
suburbanos nuevos de Portugal*

---



MINISTERIO  
DE VIVIENDA



# Índice

## PRESENTACIÓN

Presentación.....	273
-------------------	-----

## ESTUDIOS

Historias de ciudad: Historia(s) de Bilbao Sara GONZÁLEZ CEBALLOS.....	277
Planeamiento territorial, desarrollo urbano-turístico y sostenibilidad en Lanzarote José Ángel HERNÁNDEZ LUIS & Silvia Inmaculada SOBRAL GARCÍA & Alejandro GONZÁLEZ MORALES .....	295
Modelo de localización de áreas potencialmente urbanizables: aplicación al Corredor del Henares (Guadalajara) Isabel OTERO PASTOR & Elsa VARELA REDONDO & Santiago MANCEBO QUINTANA & Marta B. GARCÍA GARCÍA.....	331
La comarca como ente local para el desarrollo: el caso del País Vasco Eugenio RUIZ URRESTARAZU & Rosario GALDÓS URRUTIA .....	353
Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias Ricardo MÉNDEZ & Juan José MICHELINI & Patricia ROMEIRO .....	377
Situaciones y retos territoriales de la Alta Velocidad Ferroviaria en España José M. <sup>a</sup> DE UREÑA FRANCÉS & Cecilia RIBALAYGUA BATALLA & José M. <sup>a</sup> CORONADO TORDESILLA & Fernando ESCOBEDO CARDEÑOSO & Maddi GARMENDIA ANTIN.....	397
Conservación del patrimonio y del paisaje rural en territorios suburbanos nuevos: el caso portugués Francisco QUEIROZ & Ana Margarida PORTELA.....	425
<b>Abstracts</b> John POWNALL .....	441

## OBSERVATORIO INMOBILIARIO

Mercado de la vivienda: se consolida la tendencia al alza de los tipos de interés Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ.....	449
Tipo de interés y oferta de vivienda nueva Magdalena FERRÁN ARANAZ .....	475

## INTERNACIONAL

Francia: Vicent RENARD .....	491
Países Bajos: Demetrio MUÑOZ GIELEN .....	494
Brasil: Roberto SEGRE .....	500
Argentina: Nora CLICHEVSKY.....	503
Argentina: Rubén PESCI.....	507

**DOCUMENTACIÓN**

- *Legislación*  
Ángela de la CRUZ MERA ..... 511

**LIBROS Y REVISTAS**

- Recensiones y reseñas de libros recibidos ..... 525
- Acuse de recibo..... 530

## Presentación

*Este número de la Revista, como el anterior, se publica bajo la dirección póstuma de Javier García-Bellido, pues él recibió, seleccionó y preparó los materiales que lo conforman. Los trabajos que se han seleccionado para publicar en él, de entre todos los remitidos a la Revista durante 2004 y 2005, abordan, como siempre, temas muy diversos donde aspectos generales y reflexiones sobre temas particulares se combinan como muestra de la naturaleza multidisciplinar y poliédrica con múltiples facetas de la Revista misma.*

1. *El primer trabajo, "Historias de ciudad; historia(s) de Bilbao", cuyo autor es Sara GONZÁLEZ CEBALLOS, destaca el papel de la forma narrativa a la hora de concebir y entender la ciudad y el territorio. Se centra en el profundo y complejo proceso de transformación urbana que Bilbao ha vivido en las últimas décadas.*
2. *A continuación, publican José Ángel HERNÁNDEZ LUIS, Silvia Inmaculada SOBRAL GARCÍA y Alejandro GONZÁLEZ MORALES, "Planeamiento territorial, desarrollo urbano-turístico y sostenibilidad en Lanzarote", que tiene como objetivo el análisis urbano-turístico que se ha venido dando en la isla de Lanzarote en las últimas décadas y cómo ha afectado al desarrollo sostenible para ello, analizan en profundidad los distintos planes insulares de ordenación territorial.*
3. *Isabel OTERO PASTOR, Elsa VARELA REDONDO, Santiago MANCEBO QUINTANA y Marta B. GARCÍA GARCÍA, son los autores del trabajo "Modelo de localización de áreas potencialmente urbanizables: aplicación al Corredor del Henares (Guadalajara)" se centran en la localización de las zonas más adecuadas para el establecimiento de nuevas áreas urbanas de baja densidad en el entorno del corredor del Henares de Guadalajara.*
4. *El siguiente trabajo "La comarca como ente local para el desarrollo: el caso del País Vasco", cuyos autores son Eugenio RUIZ URRESTARAZU y Rosario GALDOS URRUTIA. Se centra en el análisis de la comarca, considerada como ente político-jurídico, en el País Vasco, con la finalidad de valorar su contribución al desarrollo territorial.*
5. *En el trabajo "Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias", Ricardo MÉNDEZ, Juan José MICHELINI y Patricia ROMEIRO analizan los contrastes entre ciudades y regiones en la UE a partir de la ampliación e integración y evidencian diferentes respuestas locales a esos desafíos. Las ciudades intermedias pueden ser importantes catalizadores del desarrollo territorial, especialmente en las regiones periféricas, aquejadas por debilidades estructurales que dificultan su desarrollo.*
6. *José M.ª de UREÑA FRANCÉS, Cecilia RIBALAYGUA BATALLA, José M.ª CORONADO TORDSILLAS, Fernando ESCOBEDO CARDEÑOSO y Maddi GARMENDIA ANTÓN son coautores del trabajo "Situaciones y retos territoriales de la Alta Velocidad Ferroviaria en España" que explora las oportunidades territoriales que la Alta Velocidad Ferroviaria (AVF) abre en una serie de situaciones territoriales y debate sobre si las decisiones sobre la AVF y las respectivas ciudades son las más adecuadas para aprovechar dichas oportunidades.*
7. *"Conservación del patrimonio y del paisaje rural en territorios suburbanos nuevos: el caso portugués". Francisco QUEIROZ y Ana Margarida PORTELA aborda algunas cuestiones cruciales relativas a la preservación de antiguos elementos rurales (sobre todo cuando están revestidos de elevado valor patrimonial) en armonía con estructuras territoriales contemporáneas. Tomando como base el caso portugués, en especial el Área Metropolitana de Porto y el municipio de Gaia.*

*En la habitual Sección **Observatorio Inmobiliario**, Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ, examina cómo en el mercado de la vivienda se consolida la tendencia al alza de los tipos de interés en 2005. El tipo de interés de los nuevos préstamos a comprador de vivienda en enero de 2006, el 3,67%, fue poco más de un cuarto de punto superior al del mismo mes de 2005. La subida en cuestión es reducida, pero el clima dominante parece apuntar a elevaciones de más alcance en la segunda mitad de 2006, que pueden llevar a los tipos de interés a comprador al entorno del 4% a fin de año. Los aumentos del tipo de referencia afectarán a los compradores ya endeudados con créditos a interés variable. Se incluye, asimismo en esta sección, como novedad y por su interés y actualidad, un artículo de Magdalena FERRÁN ARANAZ, “Tipo de interés y oferta de vivienda nueva”, en el que analiza el efecto de las variaciones del tipo de interés del crédito a la vivienda, sobre la evolución de la construcción de vivienda en España, en su etapa más reciente.*

*La sección de **Internacional**, continúa con el criterio giratorio de ordenar las correspondencias internacionales por orden alfabético sucesivo, iniciado en el número 144, ya mencionado en números anteriores. Desde **Francia**, Vincent RENARD del CNRS-École Polytechnique inicia la sección con “La fractura urbana”. Una nueva crónica, desde los **Países Bajos**, firmada por Demetrio MUÑOZ GIELEN y titulada “Vitaminas valencianas para el Urbanismo holandés”, expone resumidamente, por ser de interés para visualizar el estado actual del Urbanismo holandés, las conclusiones del Grupo de Trabajo Stier y del seminario del 15 de mayo pasado sobre la Ley de Regulación de la Actividad Urbanística de la Comunidad valenciana (LRAU). Antes de ello se hace un análisis breve de la situación actual en que se encuentra el Urbanismo neerlandés, al objeto de permitir al lector contextualizar estas conclusiones. A continuación desde **Brasil** Roberto SEGRE nos habla de la “Conservación de centros históricos en las ciudades brasileñas”. Finalizando, desde **Argentina**, Nora CLCHEVSKY presenta la segunda parte de su estudio sobre la tierra vacante. Su explicación y posible utilización y, para finalizar, Rubén PESCI nos remite también desde Argentina una crónica sobre sucesos argentinos. Por último, se incorporan los correspondientes apartados habituales sobre la nueva legislación de Ángela DE LA CRUZ MERA y las reseñas de los libros recibidos.*



**Estudios**





# Historias de ciudad: Historia(s) de Bilbao

Sara GONZÁLEZ CEBALLOS

Profesora de Geografía Crítica Humana. Universidad de Leeds. Reino Unido

**RESUMEN:** En este artículo quiero destacar el papel de la forma narrativa en nuestra forma de concebir y entender la ciudad y el territorio. En concreto, me centraré en el profundo y complejo proceso de transformación urbana que Bilbao ha vivido en las últimas décadas. La forma narrativa, utilizada en muchos documentos oficiales, discursos de políticos pero también por los ciudadanos, ha contribuido a dar coherencia a un período confuso, cambiante y multidimensional. Mi estrategia investigadora pasa por analizar la estructura de estas narrativas, sus tramas y sus secuencias temporales y su poder explicativo. La metodología es cualitativa y se basa en entrevistas personales semi-estructuradas realizadas a líderes locales en Bilbao a los que se les preguntó sobre la historia de Bilbao en las últimas décadas. Este análisis se completó con el estudio de textos oficiales como planes urbanísticos, estratégicos, folletos o material de marketing urbano publicado por las instituciones locales que mostraban una forma narrativa.

**DESCRIPTORES:** Reestructuración urbana. Historia. Ciudades. Bilbao.

## I. NARRANDO LA CIUDAD

Existen muchas formas de acometer el estudio de las ciudades. Podemos verlas como meros escenarios donde actúan procesos estructurales comunes al sistema económico capitalista en el que vivimos o podemos verlas como resultados únicos del conjunto de actividades de los actores que las habitan. Desde una posición intermedia, relacional, las ciudades se pueden considerar nodos donde confluyen procesos globales que vienen reinterpretados y reapropiados por los actores locales; Es decir, “las ciudades son también redes de relaciones, estructuras y territorios” (DEL CERRO SANTAMARÍA, 2004:209; GONZÁLEZ, 2005). Dentro de estas grandes opciones de investigación tenemos la

posibilidad de enfocarnos en diferentes sectores (vivienda, transporte, servicios sociales, desarrollo económico, gobierno, etc.) y adoptar diversas primas (político, cultural, económico, social, etc.).

En este artículo propongo adoptar una perspectiva *narrativa* para el estudio de las ciudades. Aunque la narratología o el análisis de narrativas están normalmente relacionados con el análisis literario, los estudios de cine, y, de forma más general con las creaciones artísticas, las Ciencias Sociales han experimentado en los últimos años, lo que se ha llamado, un “giro narrativo”; un interés en la forma narrativa como medio de comunicación y como herramienta metodológica. Sin embargo, también es verdad que la Ciencias Sociales parecen estar experimentando toda clase de giros en los últimos años; “giro lingüístico”, “giro discursivo” o “giro argumentativo” son tan sólo algunos de las expresiones que se han utilizado para explicar un amplio “giro cultural” en las Ciencias Sociales. Este “giro”

Recibido: 19.08.2005. Revisado: 09.03.2006.

e-mail: S.Gonzalez@leeds.ac.uk

Este artículo forma parte de un trabajo más amplio de tesis doctoral financiado por el Gobierno Vasco desde 1998 hasta el 2002. Agradezco también a los evaluadores anónimos de la Revista por sus valiosos comentarios en particular respecto a la última sección del artículo.

simboliza un mayor interés en el lenguaje como un “medio a través del cual se articula y transmite la cultura y a través del cual se negocian las diferencias culturales” (HEALEY & al, 1995:17).

En los estudios urbanos también se ha dejado sentir este “giro”. Existe un “creciente interés en leer los artefactos culturales como texto, y la ciudad no ha escapado a esto” señala Savage (2000:34). Efectivamente, DUNCAN, & DUNCAN, en su libro de 1988 y Duncan en 1990, utilizan la metáfora de la “ciudad como texto” en sus estudios sobre el paisaje. Para ellos, el paisaje es un artefacto cultural a través del cual se puede “reproducir y contestar el poder político” (DUNCAN, 1990:3). Entender el paisaje como un texto supone, “que lo que nosotros podemos conocer no es un mundo dado, universal y ‘auténtico’, sino una realidad epistemológicamente mediada, construida lingüísticamente así como materialmente” (WALTON, 1995:62). Es decir, una perspectiva narrativa implica aceptar que no existe una realidad externa a nuestra propia acción social y que por lo tanto no existe una única verdad sino diversas interpretaciones y “narraciones” de la realidad.

Analizando los trabajos presentados en la décima conferencia sobre Cambio Urbano y Conflicto celebrada en 1995 en Londres, IMRIE & al (1996:1256) destacaban que “cada vez más, el interés es por la naturaleza interpretativa del urbanismo, con un enfoque analítico discursivo”. Cuatro años mas tarde, en 1999, la revista *Urban Studies* dedicó un número especial al tema “Discurso y Cambio Urbano”. Aquí los autores se centraron “en el papel que el uso del lenguaje tiene en determinar el significados dentro del proceso de formación de políticas urbanas” (HASTINGS, 1999: 7). Esta misma revista también ha publicado trabajos que han prestado atención a los discursos (ver FERRAO, 2004).

El “giro lingüístico” en los estudios urbanos, sobre todo anglosajones, ha despertado una atención en las historias y narrativas de la ciudad. Según KEITH & CROSS “la narrativa urbana ha emergido triunfantemente como un género en el que la ciudad puede ser leída tanto como emblema como microcosmos de la sociedad” (1993:9). En la narrativa urbana, el investigador toma la decisión de convertirse en el narrador de

las historias sobre la ciudad. Como una especie de *flâneur*, el investigador pasea por la ciudad recogiendo las experiencias que observa, abriendo sus sentidos a todos los estímulos como si fuera un “detective de la vida de la calle” (SHIELDS, 1994). La idea del investigador como un narrador de historias es muy sugerente ya que permite hacer explícita la posición de éste (MCNEILL, 1998:243) y romper con la idea de la voz “en off” de un académico despegado de la realidad que analiza.

Dentro de los estudios urbanos existen varios ejemplos de investigadores que se han convertido en “cuenta-cuentos” de narrativas sobre la ciudad. DAVIS (1990), por ejemplo, autor de *City of Quartz, Ecology of Fear o Dead cities*, es un excelente cronista urbano que nos lleva de viaje por los paisajes de Los Ángeles donde “el crimen, la corrupción, la demografía del hampa, la explotación de clases, la seguridad y la regeneración urbana son las paradas principales en una ruta detallada” (*The Independent*, citado en la contraportada de DAVIS, 1990). MCNEILL (1998, 1999) confiesa haber estado influido por Davis a la hora de escribir su tesis sobre Barcelona que más tarde publicó en 1999 con el título: *Urban Change and the European Left: Tales from the New Barcelona*. En esta obra McNeill cuenta una serie de historias sobre Barcelona que muestran cómo los actores políticos dan sentido a la ciudad. Otra obra con vocación claramente narrativa es *Rationality and Power* de Bent FLYVBJERG (1998) en la que el autor nos cuenta la historia de las batallas de poder en Aalborg, una ciudad al norte de Dinamarca, en la que el ayuntamiento se propone implementar una política radical de tráfico en la ciudad. Ruth FINNEGAN (1998), en su obra *Tales of the city. A study of narrative and urban*, recoge las historias sobre una ciudad del sur de Inglaterra (Milton Keynes) desde diferentes puntos de vista: la historia de los académicos, de los urbanistas y de los residentes y analiza cómo las diferentes historias interactúan entre sí. DURRSCHMIDT (2000) en su libro *Everyday lives in the Global city*, abre su primer capítulo con ocho biografías de gente que vive en Londres. Esta técnica biográfica le permite al autor analizar en detalle cómo se concibe el *milieux* de los habitantes de una

ciudad global como Londres; cada etapa y momento de su vida ligada necesariamente a una forma espacial concreta. *Crónica de una seducción*, de Joseba ZULAIKA (1997), donde se nos abre la puerta a las secretas negociaciones para traer el Guggenheim a Bilbao, es una narrativa detallada y enroscada contada en primera persona donde el antropólogo nos coloca en el centro de acción. *Voices of decline* (BEAUREGARD, 1993), cuenta las historias sobre el declive urbano en las ciudades americanas de la posguerra. Aquí Beauregard “hace explícito lo que muchas veces es implícito” (1993:49). Hace explícita su voz y la de otros protagonistas del discurso del declive urbano. SAVAGE (2000: 50, nota 2) en su ensayo sobre Walter Benjamín cita otros estudios que aunque puedan diferir en su contenido todos comparten el uso de la narrativa para contar los relatos de ciudades.

El interés por la forma narrativa y la adopción de una estrategia metodológica narratológica implican: hacer explícito el posicionamiento del narrador y del investigador; prestar atención a la autoría de narrativa y a la estructura y forma en la que está construida; tomar en cuenta que no existe una única forma de interpretar la realidad sino diversas versiones; analizar por qué algunas versiones se imponen a otras; y estudiar la realidad como el producto de la construcción socio-política inevitablemente impregnado de relaciones de poder.

Existen diferentes grados de compromiso con una perspectiva de análisis narrativa: desde un simple interés en el uso que los actores hacen de esta forma comunicativa hasta la convicción que toda acción social es una narrativa. En este artículo se propone un grado intermedio, donde la narrativa es un vehículo a través del cual se analizan las transformaciones socio-económicas que han sufrido las ciudades en las últimas décadas. Así, me sirvo también de elementos teóricos de otras perspectivas como la política económica o la teoría neo-gramsciana (JESSOP, 1997a).

### ***¿Qué es una narrativa?***

Las narrativas o las historias son una de las formas más básicas de comunicación humana. Desde nuestra infancia, a través de los cuentos

infantiles, los niños empiezan a entender los valores fundamentales de su cultura. A lo largo de nuestra vida cotidiana nos encontramos envueltos en historias, historias que nos cuentan nuestros amigos, historias sobre la empresa en la que trabajamos y la forma en la que vamos tejiendo nuestra vida en una gran narrativa personal.

Al ser una de las formas más básicas de comunicación, las narrativas son también el mejor vehículo de comunicación entre distintas culturas, clases, estilos o marcos de referencia. Si preguntamos a alguien sobre su opinión acerca de los cambios en las políticas urbanas que han tenido lugar en su ciudad en los últimos años, puede que encuentre dificultades para conseguir un hilo conductor o alegue su falta de conocimientos técnicos sobre el asunto. Sin embargo, si pedimos a la misma persona que nos cuente la historia de su barrio, entonces es fácil que cree una narrativa personal de su experiencia en este barrio y los cambios en las políticas de vivienda, infraestructuras, transporte o aparcamiento. Las personas puede que no puedan ofrecer teorías explicatorias de sus acciones “pero siempre pueden contar historias sobre lo que han hecho o lo que les ha pasado a ellos o a otros como resultado” (MATTINGLY, 1991:236). Las narrativas, por lo tanto, además de ser una herramienta para comunicar nuestras ideas son también una forma de contextualizar y organizar nuestro conocimiento y nuestras experiencias. (FINNEGAN, 1998:1). Pueden ser también una herramienta de comunicación entre ciudadanos y políticos o decisores en el ámbito de la política urbana, ya que ayudan a superar la barrera del lenguaje excesivamente técnico y burocrático que puebla el urbanismo.

Existen multitud de definiciones del concepto de narrativa dependiendo de la escuela teórica o aproximación a la que nos acerquemos. Para empezar, en este artículo voy a tratar indistintamente los conceptos narrativa e historia aún siendo consciente de las posibles diferencias entre los dos términos<sup>1</sup>. Además, me referiré a “historia” en minúsculas cuando tenga el mismo

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, las diferencias que Bal (1985) hace entre texto, narrativa e historia.

significado que narrativa y haga referencia a la “forma de comunicación” mientras que hablaré de Historia en mayúsculas cuando haga referencia a los hechos pasados o la disciplina académica<sup>2</sup>.

Una de las distinciones básicas que conviene aclarar es la diferencia entre historia y texto. Para ello, consideremos a continuación cuatro diferentes historias sobre la transformación de Bilbao<sup>3</sup>:

1. “En los 80 Bilbao sufrió un tiempo de crisis y declive, y los habitantes de la ciudad eran pesimistas sobre su futuro. Hacía falta un plan de revitalización que cambiara su actitud, que creara un clima de esperanza y confianza y que hiciera la ciudad atractiva para los extranjeros, presentándola como un centro internacional emergente. A principios de los 90, la Diputación Foral de Bizkaia, empezó a aunar esfuerzos del sector público y privado en un intento de plantear un nuevo reto a la sociedad, a sus líderes, a la gente, a las instituciones, etc. (...) Bilbao se ha convertido en una ciudad seductora y atractiva con una capacidad probada para la innovación que vive en la búsqueda por la excelencia. Los logros hechos hasta ahora y el actual clima de optimismo han hecho de Bilbao una ‘world-class city’ y un punto de referencia global”. (DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA y BILBAO METRÓPOLI 30, 2001).
2. “En el último siglo y hasta los años 80 del presente siglo, la región metropolitana de Bilbao fue muy próspera, gracias a sus industrias tradicionales como la construcción naval, la minería del carbón y las fábricas de acero. Cuando aquellas industrias cayeron en un rápido declive, sin embargo, la región se hundió en serios problemas socio-económicos y tuvo que ponerse en búsqueda de nuevas actividades económicas. Desde la segunda mitad de los 80 se ha perseguido activamente un programa de revitalización. Para facilitar el proceso de transformación de la ciudad se crearon dos organizaciones específicas: Bilbao

Metrópoli 30 y Bilbao Ría 2000”.

(VAN DEN BERG *et al*, 1997: 49).

3. “La importante historia de éxito de Bilbao, desde ciudad con cinturón industrial en declive a foco turístico y cultural en dos décadas, ha producido un símbolo a escala mundial en el aclamado museo Guggenheim de Frank Gehry. Sin embargo, el renacimiento de Bilbao no se basa únicamente en monumentos aislados, sino en una estrategia de desarrollo integrado que subraya la importancia de las infraestructuras en el proceso de regeneración”. (POWELL, 2000: 160).
4. “Lo que ocurre a partir de los 80 es que entran en crisis el sector económico de esta comarca, la transformación del hierro y la siderurgia, que se materializó en 1994 cuando cerró Altos Hornos de Vizcaya. (...) ¿Cómo se vive esa incidencia? De forma muy desigual entre la Margen Derecha de la ría, el propio Bilbao y la Margen Izquierda, que es donde estaban asentadas precisamente esas industrias. La separación es clara, la ría nos marca un eje que vertebra todo el área configurando dos orillas, una rica y otra pobre. (...) Este es el panorama que se crea en los años 80 y que tiene su culminación en los años 90 (...) ha habido una iniciativa muy importante por parte de todas las administraciones para consolidar Bilbao, evitar bloquearlo frente a esa agresión de los años 90 y empezar a dinamizarlo y relanzarlo como ciudad. No sólo han venido ayudas de la Unión Europea sino de todas las instituciones y como hito pues se puede nombrar la creación de esa sociedad de Bilbao Ría 2000 que la configuran todas las administraciones, Gobierno Central, Vasco, Diputación y Ayuntamientos en principio el de Bilbao y muy seguido el de Barakaldo. (...) Iniciamos ese despegue aprovechando esa sinergia, porque hemos llegado a un gran acuerdo, a un consenso institucional para revitalizar esta comarca y ahora somos capaces de convencer a la iniciativa privada de que somos una oportunidad de futuro. Yo creo que ahí está la clave del desarrollo”. (Entrevista Personal, 19<sup>4</sup>).

<sup>2</sup> En inglés la diferencia sería entre “story” que vendría a significar “historia” y “history” que sería “Historia”.

<sup>3</sup> Más adelante, en el transcurso de este artículo, haré referencia a estas 4 narrativas refiriéndome a ellas por su numeración.

<sup>4</sup> Para este estudio he realizado alrededor de 30 entrevistas personales semi-estructuradas con políticos, académicos y otros

cargos institucionales en Bilbao, Bizkaia o en el Gobierno Vasco. Las entrevistas fueron realizadas entre el 2001 y el 2002, grabadas, transcritas y posteriormente analizadas. En el texto designaré las entrevistas con las siglas EP (Entrevista Personal) y un número. Al final del texto se puede encontrar una lista donde se identifican de forma anónima los entrevistados.

En estas citas los diferentes textos nos cuentan una misma historia:  
La transformación de Bilbao y su entorno desde los años 80. Aunque los cuatro textos relatan la misma historia, cada uno nos cuenta una versión diferente. Esta es la distinción básica entre un texto y una historia. Mientras que un texto es una estructura finita compuesta de signos lingüísticos, una historia es una serie de eventos relacionados lógicamente y cronológicamente experimentados o causados por el narrador (BAL 1985). Pueden existir infinitas versiones de un chiste o de un rumor o puede haber varias versiones de una película con la misma historia.

En este artículo considero principalmente textos orales recogidos durante entrevistas en profundidad realizadas a políticos en Bilbao y Bizkaia y textos escritos, sobre todo planes urbanísticos o planes estratégicos, pero también folletos, catálogos de exposiciones, o artículos de periódicos y revistas académicas. Cada uno de estos tipos de texto tiene un estilo diferente. Sin embargo, en muchos de ellos es posible encontrar elementos narrativos que cuentan la misma historia; la historia de Bilbao en los últimos años. Además del estilo, la historia también toma formas diferentes dependiendo del narrador o del contexto de la narración. Algunos de las personas que entrevisté contaron la historia de su vida a través de los cambios de Bilbao y, por lo tanto utilizaron más elementos narrativos. Por ejemplo, un ex Directivo de Bilbao Ría 2000, una organización clave en la regeneración urbana de Bilbao, mezclaba claramente su experiencia profesional con las transformaciones en el planeamiento de la metrópoli de Bilbao:

“De hecho, yo estando en el Gobierno Vasco, a finales de los 80 (yo me marche en el 89)... en el 88, yo fui el primer director de lo que ahora se llama el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, que en su día se llamaba las Directrices del Bajo Nervión”. (EP14).

Otros entrevistados y la mayoría de los documentos contemplados para este estudio, utilizan una forma más analítica a modo de “informe”:

“Los años 80...son muy duros, son años en los que se esta derrumbando su base económica [la de Bilbao] y por lo tanto hay una situación de desesperación por parte de los que pierden su puesto de trabajo y no tienen su futuro seguro y también toda la sociedad. Es ya bien entrados los 90 cuando empiezan a aparecer algunos elementos de optimismo” (EP16).

Sin embargo, a pesar de las diferencias en estilo, todas las narrativas comparten ciertos elementos comunes. Una definición que resulta particularmente apropiada para este análisis es la que entiende una narrativa como “una representación semiótica de una serie de eventos conectados significativamente de una forma temporal y causal” (ONEGA & LANDA, 1996:3). Casi todas las definiciones coinciden en los siguientes elementos básicos constituyentes de una narrativa: 1) Una colección de eventos; 2) conectados de forma secuencial o temporal; 3) a través de un argumento explicativo o coherente. FINNEGAN (1998) añade, además, que las historias tienen que tener un potencial de generalización, tienen que transmitir la existencia de unas convenciones genéricas que sean fácilmente reconocibles. Intrínsecamente relacionado con esta característica está el potencial que las narrativas tienen para explicar y construir la realidad, para elegir los eventos y conectarlos de una manera concreta, dando lugar a una explicación determinada que puede convertirse en la única forma de explicar la realidad por encima de otras posibles explicaciones. A esto voy a llamar la hegemonía de las narrativas.

Mientras que el concepto de narrativa expresa poderosamente una secuencia temporal muchas veces se pasa por alto la “espacialidad” de las narrativas. SOMERS (1999:128), sin embargo, enfatiza que “una estructura narrativa es aquella en la que el significado, la estructura, la causalidad y la explicación están constituidas a través de una relación temporal y espacial”. El espacio, de la misma forma que el tiempo, se convierte en la ligadura que mantiene la narrativa dentro de una coherencia.

En las próximas páginas voy a tratar estos cinco elementos en relación a las narrativas sobre la transformación urbana de Bilbao en los últimos 20 años. Me detendré, por lo

tanto, en analizar, los *eventos* más destacados de estas narrativas, su conexión *secuencial*, el *espacio* en el que tienen lugar, la *trama* que sirve como elemento explicativo, y el poder o *hegemonía* de estas narrativas.

Este ejercicio no es un intento de reconstruir la Historia de lo que ha ocurrido en Bilbao en los últimos años. Si recordamos la definición de narrativa que he presentado más arriba, ésta aclaraba que las narrativas son “representaciones de una serie de hechos”, es decir, que no hacen referencia a los hechos como elementos objetivos y no cuestionables, sino a la representación de estos hechos, a su significado para el narrador. En una narrativa los hechos se convierten en signo, (ONEGA & LANDA, 1996:5) en reconstrucciones de hechos pasados en la perspectiva particular del que nos los cuenta. No hay que entender esto como una limitación sino, todo lo contrario, como una ventaja. El estudio de las narrativas desde esta perspectiva nos permite conocer un evento concreto (que puede ser contrastado con otras fuentes no narrativas), añadiendo a este conocimiento la representación del narrador, lo que a su vez nos está hablando del marco de referencia en el que este narrador está interpretando el evento.

En este artículo no pretendo, como ya he dicho, reconstruir una vez más la Historia de lo que ha ocurrido en las últimas décadas en Bilbao, empresa que, por otra parte sería imposible teniendo en cuenta la infinidad de versiones que podrían contarse. Mi objetivo, sin embargo, es analizar la historia que la mayoría de los líderes locales han reconstruido mirando hacia atrás; la versión que como veremos más tarde se ha convertido en la hegemónica.

## 2. NARRANDO BILBAO

Todo el mundo puede contar historias, pero, ¿acaso todas las ciudades tienen una historia que ser contada? ¿Qué pasaría si preguntáramos a alguien por la historia de San Sebastián en los últimos 20 años? O ¿la historia de Zaragoza? Posiblemente los entrevistados tendrían problemas para saber por donde empezar, o para encontrar algún

hito o coherencia en su narrativa. Todas estas ciudades tienen Historia, por supuesto que la tienen, pero tienen multitud de historias dependiendo del enfoque que se tome: la Historia de la inmigración en la ciudad, la Historia de la política local, la de los transportes o saneamientos, la Historia de los poetas locales o la Historia del equipo de fútbol. Sin embargo, en Bilbao como en otras ciudades que han sufrido profundos momentos de crisis y transformación como por ejemplo Barcelona, Glasgow o Turín hay una historia que ensombrece a las demás, que captura toda la atención y que se erige como la Historia que explica todos los demás acontecimientos de toda la ciudad. La propia historia se convierte en una sinécdoque de la realidad de la ciudad. Esta es la historia de la reestructuración económica y de la transformación de la forma urbana.

En el transcurso de esta investigación<sup>5</sup> realicé un número elevado de entrevistas en profundidad con destacados miembros de la clase política en Bilbao y Bizkaia. A todos les confronté con la misma misión: ¿podría contarme la Historia de Bilbao en los últimos 20 años o antes? Nadie dudó, todos los entrevistados me contaron una historia, con un principio, un medio y un final más o menos concreto. Además, he analizado multitud de literatura promocional sobre Bilbao, documentos institucionales, planes urbanísticos, reportajes periodísticos y muchos de ellos presentan la Historia de Bilbao de forma narrativa.

Veamos, a continuación, con más detenimiento, la estructura de esta narrativa teniendo en cuenta los cinco elementos que he destacado.

### 2.1. El espacio

¿Dónde tiene lugar la historia de la transformación urbana de Bilbao? Aunque esta parece una de esas preguntas que llevan implícita la respuesta, se trata sin embargo, de algo más complicado. La pregunta que yo proponía a los entrevistados estaba ya

<sup>5</sup> Este artículo forma parte de un proyecto de investigación más amplio que llevé a cabo como tesis doctoral. Estuvo financiado por el Gobierno Vasco desde 1998 al 2003.

acotada al ámbito de Bilbao pero a pesar de eso, algunos entrevistados sintieron la necesidad de preguntarme: “¿a qué te refieres con Bilbao?”. A la que yo no respondí con ninguna especificación geográfica, sino apelando a su propia y personal definición de lo que ellos entendían por Bilbao. Ese mismo era uno de mis objetivos a la hora de hacer esta pregunta, que los propios entrevistados, definieran, a lo largo de su historia, lo que para ellos es Bilbao. Aquí, Bilbao, se entendía como una escala o ámbito espacial sujeta a la construcción social y política (SWYNGEDOUW, 1997; MARSTON, 2000, GONZÁLEZ, 2005)

De acuerdo con de CERTEAU (1984:115), todas las historias son “trayectorias espaciales”. En sus narrativas, los entrevistados y otros textos, van trazando un mapa de su concepción espacial de Bilbao, van llevando al oyente en un viaje a través de los lugares más representativos de su historia. Las narrativas se convierten así, en “historias de viaje-en una práctica espacial”.

Muchas veces, una historia empieza con una localización geográfica mediante la cual se sitúa al lector en un contexto espacial. Esto mismo ocurre en el comienzo del folleto de una exposición “Bilbao, the transformation of a city” presentada en Melbourne:

“Bilbao, la capital de Bizkaia, la cual está localizada en el País Vasco en el Norte de España, está actualmente sufriendo una profunda renovación económica y cultural, debida fundamentalmente a proyectos emblemáticos lanzados por las instituciones públicas en cooperación con el sector privado”. (DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA Y BILBAO METRÓPOLI 30, 2001:1).

La narrativa, nos introduce en la experiencia de Bilbao a través de una especie de zoom desde la propia ciudad de Bilbao hasta España pasando por la provincia y la Comunidad Autónoma, dibujando un mapa mental de todo el área.

Las prácticas espaciales son parte de las tácticas de la vida cotidiana. Las aventuras narradas organizan paseos, hacen viajes antes o al mismo tiempo en el que los propios pies lo ejecutan.

(DE CERTEAU, 1984:115-116). Uno de los entrevistados nos lleva de paseo por sus recuerdos del trágico cierre de las industrias en Bilbao:

“Fue duro ver cómo todo eso que habías visto, Euskalduna, y las fábricas y la gente que iba a trabajar a Altos Hornos de Vizcaya... Yo iba al colegio a Santurce y veías a la gente que iba a trabajar a AHV y la calle llena a cualquier hora de la mañana”. (EP3).

La narrativa primero nos pasea por los Astilleros de Euskalduna, en el centro de Bilbao pero seguido nos traslada a Sestao y a la fábrica de transformación de hierro, Altos Hornos de Vizcaya. Además el viaje también nos lleva a Santurce y al itinerario que el entrevistado recorría cada día a la escuela y en el cual se encontraba con los trabajadores de las fábricas a la salida y entrada de sus turnos. Otro ejemplo de una narrativa como práctica espacial es la que cuenta este periodista que se imagina al Rector de la Universidad de Deusto mirando “al otro lado de la Ría”:

“Cuando era un estudiante más en la Universidad de Deusto, José María Ábrego miraba desde la escalinata de entrada y al otro lado de la ría contemplaba contenedores y almacenes portuarios. Si giraba la vista hacia la derecha, podía divisar, más allá del puente, las grúas del astillero Euskalduna y el casco de algún barco en construcción. Tres décadas después, Ábrego, ahora rector de la Universidad, ve con asombro cómo la mole de titanio del Guggenheim domina la orilla izquierda de la ría, el lugar del astillero está ocupado por un palacio de congresos que lleva su nombre y los tinglados portuarios han sido sustituidos por un paseo. Cuando en los años ochenta presenciaba cada mañana desde la distancia la batalla de Euskalduna, el Rector no imaginó que algún día se levantaría en aquel escenario un hotel de cinco estrellas y varios edificios de pisos de lujo y que la propia biblioteca de su Universidad estaría situada sobre lo que entonces era una playa de vías”. (COCA, 2002).

En esta narrativa, que se mueve temporalmente entre la época de Ábrego

como estudiante hasta su cargo de Rector de la Universidad, observamos la importancia de la Ría como espacio en el que a través del tiempo han ocurrido cambios en el paisaje de sus orillas. La ría, sus orillas, y todos los elementos a lo largo de ella, son, como veremos en este artículo, un elemento espacial fundamental en la construcción de las narrativas.

Bilbao es, en las narrativas que he analizado, un lugar abierto a la definición espacial de sus narradores a través de sus experiencias y prácticas. Bilbao, como un lugar abierto en el que se encuentran diferentes formas de comprender el espacio de la ciudad, es en sí mismo una pregunta de investigación. Como comenta Erik Swyngedouw “la prioridad teórica y política nunca reside en una escala geográfica particular sino en el *proceso* por el que escalas particulares se crean y subsiguientemente se transforman” (SWYNGEDOUW, 2004: 33 énfasis añadido). Los propios límites y bordes mentales, simbólicos y sociales de la ciudad se convierten en objeto de investigación, lejos de darse por sentados.

## 2.2. Los eventos

Toda narrativa esta constituida por una serie de eventos. En las historias más sencillas, como fábulas o cuentos infantiles, es fácil identificar los eventos. Si estamos contando la historia de una determinada organización, o de una persona en concreto, puede que identificar los eventos sea más difícil. Mientras que “El 14 de julio de 1983 me casé” o “15 empleados se declararon en huelga el mes de septiembre”, son eventos claros, con una fecha y una descripción del suceso, otras afirmaciones como, “en aquella época me sentía muy solo” o “la empresa sufrió de falta de liderazgo durante los primeros años” son mas difíciles de identificar como eventos concretos.

El caso de la transformación de Bilbao en los últimos 25 o 30 años es sin duda una narrativa extremadamente compleja, y aunque, como veremos existen eventos concretos, la mayoría de las narrativas identifican momentos o períodos amplios, que

resumen una multitud de eventos imposibles de sintetizar o incluso de recordar en concreto, pero que sin duda imprimieron un carácter a un período concreto en la vida de la ciudad.

De acuerdo con la concepción Aristoteliana, las narrativas deben de tener 3 partes: un inicio, un medio y un final (KAPLAN, 1993:171). Sin embargo, resulta demasiado difícil resumir una historia tan compleja como la transformación urbana de Bilbao en tan solo 3 grandes momentos. La estructura de la narrativa de Bilbao se asemeja mas a la que sugiere TODOROV (1978:63-77). Según este autor, una historia se compone de cinco etapas o momentos:

1. Estado de equilibrio.
2. Una disrupción del equilibrio.
3. El reconocimiento del desorden.
4. Un intento de reparar el daño del desorden.
5. Recuperación de un nuevo equilibrio.

Veamos a continuación cómo las respuestas de los entrevistados a la pregunta “cual es la historia de Bilbao en los últimos 20 o 25 años” y otros textos con elementos narrativos se relacionan con estos 5 momentos.

### *Estado de equilibrio*

De acuerdo con La narrativa de Bilbao, este momento de equilibrio está constituido por la etapa de consolidación de Bilbao como una ciudad industrial. Aunque esta etapa es anterior al período que yo marcaba en las preguntas de las entrevistas, muchos entrevistados sintieron la necesidad de “partir de una base anterior a los años 80” (EP22) o comenzar su narrativa señalando que habría que “ir antes de los años 80, porque está la historia de la industrialización, el auge de Bilbao, la potencia de Bilbao como centro financiero industrial de España” (EP20). Es decir, que muchos entrevistados, pero también muchos otros textos, sienten la necesidad de contextualizar las transformaciones urbanas de Bilbao en una etapa anterior, que de hecho se considera parte de la historia actual

de Bilbao. Se trata de una etapa en la que Bilbao era una ciudad sólida, con una tradición industrial que ofrecía una seguridad sobre el futuro de las personas. El proceso de constitución de Bilbao en una ciudad industrial, es en sí mismo irreducible a una “etapa” o “momento” ya que se trata de un desarrollo histórico muy largo, de varios siglos, lleno de contradicciones, crisis, momentos de irrupción y difícilmente encapsulable en una trayectoria. Sin embargo, para los ojos de la narrativa actual de Bilbao, toda esta masa de eventos aparece relativamente resumida en la convicción de que Bilbao era una ciudad industrial.

### *Disrupción del equilibrio*

Este es, en realidad, el momento central de la narrativa, el que da sentido a una narración de la historia de Bilbao como una sucesión de momentos y con un “antes” y “después”. Esta disrupción del equilibrio se corresponde con la crisis económica desde mediados de los años 70, que supuso la desestabilización de las bases sobre las que se asentaba la sociedad industrial. Este momento se ilustra mediante experiencias más concretas, más cercanas, ya que muchos de los entrevistados vivieron esta crisis en persona. Así, por ejemplo, un directivo de la Feria de Muestras de Bilbao recordaba cómo “empeza[ron] a cerrarse las fábricas y de repente en todos esos pueblos... pues la gente se va, se cierran los comercios, se cierran las tiendas” (EP3). Otro entrevistado evocaba la incertidumbre de los años 80, “años en los que se esta[ba] derrumbando su base económica y por lo tanto hay una situación de desesperación por parte de los que pierden su puesto de trabajo y no tienen su futuro seguro y también toda la sociedad” (EP16). El siguiente extracto de un artículo de Joseba Juaristi, Catedrático de Geografía de la Universidad del País Vasco, ejemplifica a la perfección la idea del momento como una sucesión de eventos más concretos que apuntan todos a una misma situación:

“Desde comienzos de los años 80 hasta la mitad de los años 90 (que es cuando se atisban los primeros indicios de regeneración), se extiende

una etapa de reconversiones drásticas, con la desaparición de la cabecera de Altos Hornos de Vizcaya, de la empresa Euskalduna de construcción naval, y de numerosos pequeños astilleros a lo largo de la ría, y cierre de muchas empresas industriales. Es también una etapa de pesimismo generalizado en cuanto al futuro de Bilbao, agravado en algún momento por circunstancias como las inundaciones de Bilbao en el año 1983” (1997:49).

La crisis económica, por lo tanto “marcó un hito, un punto de no retorno en el desmoronamiento de la gran industria pesada asentada en las márgenes de la ría de Bilbao” (OTAOLA & FULDAÍN, 1999:1).

### *El reconocimiento del desorden*

El reconocimiento de esta crisis económica y, sobre todo, de su manifestación industrial y estructural, fue comparativamente tardío en Bilbao. A finales de los años 80, según un entrevistado, fue “cuando nos dimos cuenta de la crisis y había que reconocerlo” (EP14). Aunque durante los primeros años se abrigaba la esperanza de que se tratara de una crisis coyuntural, más adelante por fin se aceptó que se trataba de un cambio estructural en la economía como relataban OTAOLA & FULDAÍN (1999:1-2): “Aunque se tardó unos años en reconocerlo, la industria siderometalúrgica y naval (...) había quebrado y, como se ha visto con posterioridad, con carácter definitivo”. El entramado de estos problemas económicos concretos de Bilbao dentro de una narrativa más amplia de una crisis internacional y de transformaciones más profundas en la forma de organización del sistema capitalista y el papel de las ciudades en estos cambios, fue el primer paso hacia el intento de superación de la crisis.

### *Intento de reparar el daño del desorden*

Una vez que los políticos locales en Bilbao, pero también a nivel regional y nacional reconocieron la gravedad de la crisis estructural económica, se pusieron poco a poco en marcha estrategias para intentar

paliar los efectos de la reestructuración industrial. Surgió con cierta energía un mecanismo de recuperación que un entrevistado describía como: “Aquí, o me planto y empiezo a languidecer o tengo que dar un impulso y salir adelante” (EP1). Es el momento que varias personas describen como “el cambio del chip”. Los eventos más importantes de esta época fueron la elaboración de un Plan Estratégico de Revitalización del Bilbao Metropolitano y la redacción de otros planes de ordenación así como el inicio de las obras de proyectos urbanísticos tan importantes como el metro y el Museo Guggenheim Bilbao. El Director de la Cámara de Comercio y Navegación de Bizkaia resumía así este período: “Diez años más tarde [de la crisis] se empieza a vislumbrar un cierto movimiento de recuperación y se empieza a creer sinceramente en él a partir de la inauguración del Guggenheim” (EP4).

Además de infraestructuras, la creación de dos instituciones marcó también un punto de inflexión que caracteriza este momento de recuperación. Con la constitución de Bilbao Metrópoli 30 en 1991 y Bilbao Ría 2000 en 1992, respectivamente, “se empieza la puesta en transformación de la metrópoli” (EP16).

### *Recuperación del equilibrio*

Esta última etapa de la narrativa de Bilbao se corresponde generalmente con el período desde mediados de los años 90 hasta la actualidad. Como ésta no es una historia de ficción, ni literaria, sino que se trata de una historia real, resulta muy difícil encontrar un desenlace con un final contundente. La mayoría de los entrevistados señalan que en la actualidad Bilbao y su entorno todavía se encuentran en un momento de transformación, aunque ahora ya las ideas de hacia donde tienen que dirigirse las iniciativas futuras están más claras. Esta idea se resume en la frase de un directivo del Puerto Autónomo: “Lo que viene ahora es trabajar esto que se ideó en los 90” (EP1). No existe un final porque “la transformación de un ámbito geográfico es una tarea inacabada con la cual seguiremos” (EP9).

La imposibilidad de cerrar la historia se debe también a la dificultad de cerrar conceptualmente el momento actual en el que vivimos. Mientras que es posible resumir eventos pasados en momentos o etapas y trazar una trayectoria haciendo uso de nuestra memoria y narrativas públicas y populares, resulta mucho más difícil dar sentido a la actualidad. Como veremos, sin embargo, estos últimos años Bilbao ha vuelto a adquirir cierto equilibrio alrededor de la idea de ciudad post-industrial, global y competitiva, que otorga más importancia a los servicios, a la cultura, al ocio, al diseño y la arquitectura espectacular y a la industria no contaminante. Este nuevo rol se ha entramado dentro de un contexto internacional más amplio donde las ciudades compiten por atraer inversiones utilizando recursos muchas veces similares a las empresas privadas.

### **2.3. La estructura secuencial**

Los eventos, como hemos visto, se organizan de forma coherente adquiriendo una relevancia como factores explicativos. Pero, ¿Cómo se relacionan estos momentos entre sí?, ¿Qué es lo que une estos eventos en una estructura secuencial? Como hemos visto, desde la perspectiva del presente, los eventos del pasado se aparecen ante nosotros organizados de una forma secuencial a través del tiempo. Se trata, por supuesto, de una reconstrucción parcial y mediada,

Hablando del miedo que en los años 80 había por aceptar la situación de crisis profunda, un entrevistado decía que “sin embargo, luego, en los 90 parece que ese miedo se traduce en una reacción positiva” (EP1). El adverbio temporal “luego”, es el que une los dos momentos, el de la crisis y el de la reacción positiva. A falta de otra explicación, la propia secuencia temporal ofrece una forma de unir y de crear “Historia”. De la misma forma, otra entrevistada, hablando de la etapa anterior de crecimiento económico observaba que “claro, esta crisis vino después de una época muy floreciente para Bilbao” (EP2). Nexos de unión como “luego”, “posteriormente”, “a partir de entonces”, ofrecen a la dimensión

temporal la capacidad de “causar” cambios sin ofrecer más explicación. En otras ocasiones, para marcar cambios bruscos, o cambios que les impactaron más, los entrevistados se expresan de la siguiente forma: “Llegó un momento determinado en que las administraciones hicieron una apuesta muy arriesgada” (EP14) o “y de repente descubres que eso se acaba, y que empiezan a cerrarse las fabricas” (EP3).

Esta forma de registrar los eventos en el orden en el que originalmente ocurrieron, bajo la asunción de que el ordenamiento de los eventos en su secuencia temporal es la que provee de una explicación de por qué ocurrieron, cuándo y dónde, es lo que WHYTE (1985:93) conoce como crónica. Para que una crónica adquiera la connotación de narrativa, según Whyte, tiene que existir una trama que ofrezca un sentido de causalidad a la secuencia de eventos.

#### 2.4. La trama

FOSTER (1974) propone también una distinción similar a la de Whyte entre lo que él entiende como historia y trama. En su famoso ejemplo, mientras que “El Rey murió y luego la Reina murió” es una historia, “El Rey murió y después la Reina murió de pena” es una trama (FORSTER, 1974:87). La secuencia temporal se preserva, pero el sentido de causalidad la ensombrece. La trama es, por lo tanto, lo que “unifica en una completa acción lo que de forma azarosa se constituye por las circunstancias” (Ricoeur, 1984 citado en KAPLAN, 1993:172). Siguiendo a Forster, mientras que si se trata de una historia (o una crónica en la terminología de Whyte) nos preguntamos: “¿y luego?”, al tratarse de una trama nos preguntamos: “¿por qué?”. Mientras que una cronología sólo despierta curiosidad, una trama demanda inteligencia (FORSTER, 1974:87).

Por lo tanto, hasta ahora, en la sección anterior, he ofrecido una crónica de la historia de la transformación de Bilbao en los últimos años. Pero las narrativas analizadas también ofrecen algo más que una causalidad temporal a los eventos, casi todas poseen también una trama que las organiza. Sin embargo, no existe una sola trama. Como

apunta WHYTE (1985:92), “las series de eventos pueden ser entramadas de formas diferentes dotándolas, por lo tanto, de significados diferentes sin violar de ninguna manera los imperativos de la organización cronológica”. Whyte caracteriza de la siguiente manera los posibles entramados:

A, b, c, d, e  
a, B, c, d, e  
a, b, C, d, e  
a, b, c, D, e  
a, b, c, D, e

La letra en mayúsculas indica el estatus privilegiado que se le da a ciertos eventos en una serie en la que están dotados de un poder explicativo, como causas explicativas de la estructura de toda la serie de eventos o como símbolos de la estructura de la trama (Ibid:92-93).

En el caso de la historia de la transformación de Bilbao, también existen distintas tramas. Aunque cada una de las tramas tiene como contexto, como marco de referencia, la transformación urbana de Bilbao, sin embargo, cada una de ellas parte de un punto de vista dispar, ofrece diferentes versiones, subrayando eventos distintos, concatenándolos de forma variada. Aunque podamos identificar una coherencia, una narrativa compartida, existen sin embargo infinidad de versiones diferentes de esta misma historia dependiendo del entramado.

Como apunta WHYTE (1985), cada trama enfatiza un elemento que guía y organiza los eventos y la cronología de la historia. Este elemento organizador es el marco de referencia del narrador, la letra que aparece en mayúsculas en el esquema de Whyte. La realidad del narrador está dominada por este elemento a la hora de contar la historia de Bilbao. Al optar por una trama u otra, el narrador nos está dando pistas de su concepción de la realidad, de su sistema de valores y normas en los que contextualiza la historia de Bilbao.

A continuación, presento algunas de las tramas más recurrentes en la historia de la transformación de la ciudad. Como veremos, estas tramas o elementos organizadores responden a la pregunta “¿por qué se produce

un cambio entre las diferentes etapas en la cronología?”.

#### 2.4.1. Trama 1. El desarrollo económico

La mayoría de las historias presentan la situación económica como el elemento principal y desencadenante de los acontecimientos que han ocurrido en Bilbao en los últimos 25 años. Un artículo sobre la revitalización del Bilbao Metropolitano publicado por el Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco en 1989 comenzaba con el siguiente párrafo: “La historia está llena de ejemplos de áreas nacionales, regionales y metropolitanas que tras haber tenido una preeminencia económica cayeron en un período de estancamiento cuando perdieron sus primitivas ventajas” (DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN, 1989:55).

Mientras que desde mediados del siglo XX, Bilbao y su región metropolitana se caracterizaban por su dependencia de la actividad industrial basada en la transformación del hierro, a partir de los 80, este tipo de industria entra en declive y hay que buscar “nuevas actividades económicas” como señalaban Van den Berg et al anteriormente en la narrativa número 2. La idea que preponderaba era, según un Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco, que “tenemos que diversificar, tenemos que ampliar nuestra base productiva, tenemos que conseguir una masa crítica mayor” (EP20). Así, el cambio en las estructuras de producción y consumo, se señalan como los elementos que han transformado Bilbao y que tienen la capacidad de provocar el cambio social.

#### 2.4.2. Trama 2. El paisaje urbano y la arquitectura

La narrativa número 3 que he presentado páginas atrás, claramente parte de una perspectiva arquitectónica para explicar la transformación de la ciudad. En esta versión se destaca, sobre todo, el papel catalizador que han tenido algunos edificios en esta transformación, y sobre todo el Museo

Guggenheim. En 1999, el *New York Times* destacaba a Bilbao entre sus destinos para su suplemento de viajes. El titular rezaba así: “La historia de la Cenicienta de Bilbao. El edificio más celebrado del mundo ha ayudado a transformar la ciudad que antes era un dolor para los ojos en un destino turístico esencial” (HODGE, 1999:14). El Museo Guggenheim se coloca en el centro de la narrativa como la letra mayúscula en la estructura de Whyte y se convierte en la causa explicativa de la transformación. El edificio es una metáfora de la propia narrativa. Pero aunque el museo se coloca como un punto de inflexión hay otros elementos del paisaje urbano protagonistas de esta versión. Las fábricas humeantes simbolizan la época cuando la industria era el motor de la ciudad. El mismo artículo del *Times* señala que en otro tiempo “los edificios de Bilbao estaban sucios y el aire de los altos hornos a lo largo del maloliente río era fétido” (Ibid). Un número de 1992 de la revista *Ronda* de la compañía aérea *Iberia* contrasta “la imagen de Bilbao siempre velada por una niebla espesa, tejida con el humo de las altas chimeneas industriales” (MARTÍNEZ, 1992:94-95) con toda una serie de proyectos que a modo de “trajes” preparan a Bilbao para su “estreno”: El ferrocarril metropolitano; la retirada de la actividad portuaria del centro de la ciudad; construcción de nuevos puentes; nuevos parques; el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos, etc. (Ibíd.:95). Los cambios en la arquitectura y tejido físico de la ciudad dan cuenta de las transformaciones urbanas en Bilbao según esta trama.

#### 2.4.3. Trama 3. Planeamiento urbano

Otra de las tramas en la transformación urbana de Bilbao son los mecanismos e instrumentos de planeamiento. Hasta 1980, el área metropolitana de Bilbao estaba regulada por un Plan Comarcal que supeditaba a todos los municipios de la zona a la supremacía de Bilbao. A partir de la Democracia, los ayuntamientos recobran su poder y autonomía y empiezan a redactar sus propios planes. Este cambio es descrito por un arquitecto que

entonces trabajaba en el Gobierno Vasco como un “movimiento pendular” por el que “hubo un momento en el que los ayuntamientos no tenían nada que decir y contaban muy poco en el desarrollo urbano y se pasó al otro lado donde los ayuntamientos cogieron un protagonismo muy grande y se fueron al otro extremo” (EP14).

El nuevo planeamiento urbanístico se aborda en este marco de fragmentación municipal, como expresión democrática de la recobrada autonomía municipal sin esperar a un marco más general a nivel regional o estatal. A finales de los 80 se empieza a trabajar en una serie de documentos que tienen una visión más integradora del territorio. Un arquitecto del Ayuntamiento de Bilbao recuerda que:

“Para entonces el Gobierno Vasco había llegado a la conclusión de que todo el problema de la situación partía de que no había una ordenación territorial clara, ni a nivel de la comunidad autónoma, y tampoco a nivel de los territorios, por lo tanto se hizo un esfuerzo y se empezó a plantear la agregación del planeamiento territorial desde Vitoria”. (EP22).

En este caso son los cambios en la forma de ordenar el territorio los que centran la historia y proveen de eventos y datos para contarla.

#### 2.4.4. Trama 4. Actores

Otra forma de contar la historia de Bilbao es centrarse en quién hace la Historia, centrándose en los personajes más destacados. En la historia de la regeneración urbana de Bilbao, los actores suelen ser organizaciones como las instituciones públicas, los partidos políticos o empresas privadas, aunque a veces también hay personas que destacan por sus actos o decisiones. Antes hemos visto cómo los trabajadores del Astillero Euskalduna se convertían en los protagonistas de la crisis industrial por las batallas que protagonizaron durante sus reivindicaciones laborales. Otras versiones, como la narrativa número 4 que citaba más arriba, fijan el cierre de Altos Hornos de Vizcaya, una de las

empresas más importantes de la zona y que se dedicaba a la transformación del hierro, como el hito que marcó el declive industrial. La crisis industrial también se relaciona vagamente con “Europa”, tendencias internacionales o incluso la entrada en los mercados de los países menos desarrollados contra los que los productos que salían de las fábricas de Bilbao no podían competir. Así lo expresaba un entrevistado:

“Hay un cambio de situación, de crisis industrial. Los sectores que Bilbao ha tenido mucho tiempo, el sector siderúrgico que eran la base industrial también de Bizkaia empiezan a naufragar en Europa, vienen los países emergentes y todo empieza a cerrar...”. (EP21).

Muchas de las narrativas sitúan un punto de inflexión en el momento en el que las instituciones públicas entraron en acción. Esto es claro en el caso de la narrativa número 1 en la que el Diputado General de Bizkaia coloca a la Diputación de Bizkaia en el centro de la regeneración urbana. Otras historias citan la constitución de Bilbao Ría 2000 y Bilbao Metrópoli 30, en 1992 y 1991 respectivamente, dos organismos dedicados a la regeneración urbana, como momentos claves.

Esta trama organiza la cronología a través de su énfasis en las acciones y los protagonistas de estas acciones poniendo nombre propio a los momentos clave de la narrativa.

## 2.5. La hegemonía de la narrativa

Como hemos visto, aunque existen diferentes formas de entamar los eventos, todas las narrativas nos cuentan más o menos lo mismo. Se trata del drama de Bilbao que resucita de una crisis y se convierte en una ciudad renovada gracias a las acciones de sus héroes que unas veces son las instituciones públicas y otras veces son encarnados por el museo Guggenheim o las obras de infraestructuras. En innumerables ocasiones, tanto en las entrevistas como en todo tipo de documentos, artículos de periódico, reportajes de televisión etc, el mito de la ciudad que ha renacido como el ave

Fénix, se repite continuamente. Metáforas como “regeneración”, “revitalización”, “resurgimiento” o incluso “renacimiento” se utilizan para dar sentido a la Historia de Bilbao en los últimos 20 o 25 años. Este “modo de entramado” (WHYTE, 1985) es el que convierte a la Historia de Bilbao en una “historia de un tipo particular” (Ibíd:62), es el que caracteriza la Historia de Bilbao como una historia de éxito, o como veíamos en el artículo del *Times* mencionado más arriba en el “cuento de la cenicienta”.

Sin embargo, podría haber también otros “modos de entramado”. Otros eventos acaecidos en los últimos años podrían haberse destacado y otros oscurecido conectándolos de una forma alternativa a cómo los hemos visto hasta ahora. Los eventos de los últimos años podrían haberse conectado de una forma diversa. Y, de hecho, ha habido voces, que aunque no hayan recibido la suficiente atención, han puesto de relieve una historia más compleja.

Un entramado alternativo, defendido sobre todo por académicos, resalta los aspectos cuestionables de las transformaciones profundas que ha vivido Bilbao. El título del libro de la profesora de Economía en la Universidad del País Vasco, Marisol Esteban, resume de forma simbólica las dos caras de la transformación de la ciudad: “Bilbao, luces y sombras del titanio”<sup>6</sup> (ESTEBAN, 1999). La portada del libro también nos ofrece imágenes de contrastes: color vs. blanco y negro; naturaleza vs. Industria; Bilbao mercantil vs. Bilbao industrial. El contraste más profundo en la historia de la regeneración de Bilbao se encuentra en el distinto desarrollo de las dos márgenes de la Ría de Bilbao, la Ría del Nervión.

El propio Alcalde de Barakaldo (el municipio más grande de la orilla izquierda del Nervión), se expresaba así al preguntarle por la “historia de Bilbao”:

“(la crisis) se vive de forma muy desigual entre la Margen Derecha de la Ría, el propio Bilbao y la Margen Izquierda, que es donde estaban

asentadas precisamente las industrias. La separación es clara, la ría nos marca un eje que vertebraba todo el área configurando dos orillas, una rica y otra pobre (...). La Margen Derecha donde se asienta el capital y la Margen Izquierda donde se asienta la clase obrera”. (EP19).

Esta visión desigual del proceso es ofrecida, como decía, por parte de críticos y académicos. Un artículo en una revista académica internacional bajo el título “Desarrollo desigual: Nuevas políticas urbanas y fragmentación socio-espacial en el Bilbao metropolitano” (RODRÍGUEZ & MARTÍNEZ & GUENAGA, 2001) destacaba la misma situación. Este trabajo analiza varios indicadores económicos como “distribución en sectores económicos entre 1975 y 1996”, “distribución de empleo entre 1981 y 1996”, “cambios en la estructura ocupacional desde 1986 hasta 1996”, “condiciones de pobreza entre 1996 y 2000” así como “renta per cápita entre 1982 y 1997” para contarnos la historia de los cambios recientes en el área metropolitana de Bilbao. Los datos económicos indican

“que los cambios en la economía urbana no han tenido lugar de una forma homogénea dentro del área metropolitana. Por el contrario, los procesos de reestructuración socio-económicos se desarrollan en la misma línea de las existentes divisiones funcionales y sociales del espacio”. (Rodríguez & Martínez & Guenaga, 2001:163).

En este mismo artículo, los autores titulan un apartado “Luces y sombras de Abandoibarra” (Ibíd.:173). Con este título, los autores llaman la atención sobre la “otra cara de la historia” de Abandoibarra, uno de los proyectos más ambiciosos dentro del proceso de regeneración urbana de Bilbao. Un argumento similar es presentado en RODRÍGUEZ & MARTÍNEZ (2001) en esta misma revista. URRUTIA (2000) también nos cuenta su “historia de Bilbao” en clave de desigualdad social. Después de un repaso por las diferentes políticas urbanas e indicadores económicos de la metrópoli desde los años 80 hasta la actualidad, Urrutia concluye que:

<sup>6</sup> El titanio es el material que recubre el Museo Guggenheim. Aquí, este material funciona como sinédoque de todo el edificio.

“Dentro de una tendencia general de expansión metropolitana y de mejora de la estructura urbanística de los municipios en las dos décadas de la democracia, la división social entre las dos márgenes de la ría no sólo permanece vigente sino que se detectan síntomas de mayor diferencia”. (Urrutia, 2000:33).

VICARIO & MARTÍNEZ MONJE (2003), han llamado también la atención sobre la relación entre inversiones como el Museo Guggenheim, u otros proyectos espectaculares en Bilbao, y la exclusión social. En un artículo titulado “¿Otro tipo de efecto Guggenheim?” los autores identifican el peligro de que barrios con graves problemas de exclusión social se reimaginen como nuevas “áreas de oportunidad económica” en este nuevo Bilbao internacional, postindustrial y cultural, y los vecinos con menores recursos sean desplazados para dar paso a nuevas actividades y residentes de clase media en un proceso clásico de gentrificación. GONZÁLEZ (2003) también ha señalado que el proceso de regeneración urbana del área metropolitana de Bilbao se engloba dentro de una tendencia internacional de política urbana empresarial o de “urbanismo empresarial” (RODRÍGUEZ & MOULAERT & SWYNGEDOUW, 2001) según la cual la gestión de la ciudad se entiende como la de una empresa que compite en un mercado cada vez más global y debe enfocar sus recursos a la competitividad y no tanto a redistribución social de bienes y servicios.

Además de este entramado de “luces y sombras” otras infinitas historias de Bilbao que no se corresponden con la “narrativa del éxito” podrían ser contadas. Si, por ejemplo, preguntamos a un inmigrante africano que se gana la vida como vendedor ambulante y que reside en Sestao, puede que la narrativa de éxito de transformación de Bilbao no tenga ningún significado. No conecta con su historia personal probablemente más afectada por el desarraigo o la ruptura familiar. Tampoco conecta con un contexto cultural, político o económico más general,

que en su caso podría estar más relacionado con el postcolonialismo, los cambios en la tecnología de la agricultura o catástrofes naturales.

La historia de este inmigrante así como la trama de las “luces y las sombras” y otras historias sobre la sostenibilidad urbana, como la incineradora de Zabalgardi<sup>7</sup> o el elitismo y el lujo de los proyectos de regeneración urbana<sup>8</sup>, son marginadas ante la hegemonía de la “narrativa del éxito”.

Pero, ¿Por qué es esta historia tan prominente? ¿Por qué estos eventos se han conectado formando una narrativa y otros elementos que ocurrieron al mismo tiempo quedan sueltos, desconectados?, o, en otras palabras, ¿por qué esta narrativa se ha convertido en la hegemónica?

Varias razones pueden explicar esta hegemonía. Por un lado, para que una narrativa tenga éxito, tiene que despertar un “atractivo personal”, es decir, tiene que tener una resonancia con las narrativas personales de aquellos que han sido afectados por el desarrollo de estos eventos (JESSOP, 1997:30). La narrativa del éxito de Bilbao habla del triunfo de las instituciones en sacar a Bilbao de la crisis y tiene un innegable atractivo personal entre las élites políticas que la protagonizaron. La narrativa del éxito también beneficia a los intereses privados, sobre todo al mercado inmobiliario que ve subir los precios del suelo y es capaz de extraer más rentas de las áreas regeneradas. Esta narrativa, en general, complace a los ciudadanos que viven en las zonas más centrales, mejor conectados y que participan de la economía de los servicios, la cultura, la tecnología y el conocimiento. Una historia sobre la polarización espacial entre las márgenes de la Ría o sobre el cierre de las industrias y las jubilaciones anticipadas no tendría tanta aceptación entre las autoridades, ni en el negocio inmobiliario.

Cuando las personas pueden relacionar sus experiencias personales con elementos políticos y económicos más generales entonces estas narrativas refuerzan su poder explicativo y se vuelven más hegemónicas. El

<sup>7</sup> Zabalgardi es un proyecto para una planta incineradora en Bilbao que ha sido contestado ampliamente por organizaciones ecológicas.

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, historias alternativas en BARCENA (1995) y ZULAIKA (1997).

poder explicativo de la narrativa se multiplica además, cuando vemos que en otros lugares del mundo, en otras antiguas ciudades industriales, ha ocurrido lo mismo. En 1989, el Gobierno Vasco organizó unas Jornadas sobre regeneración urbana en Bilbao en las que se analizaban las experiencias de otras ciudades. El Consejero de Urbanismo del Gobierno Vasco manifestó en aquella ocasión que:

“Esa reflexión sobre la situación actual de Bilbao y el marco en que deberá realizarse el proyecto de regeneración urbana e industrial, se hará a partir de los instrumentos de actuación y los programas públicos puestos en práctica desde hace años en Glasgow, Manchester y Boston, ciudades cuyos perfiles y características industriales pueden aportar semejanzas con la capital vizcaína”.  
(*EL CORREO*, 16 de febrero, 1989).

La situación y los acontecimientos en Bilbao se relacionan con un contexto más amplio, internacional de transformación urbana, en el que Bilbao es uno más de los lugares afectados. La narrativa se vuelve efectiva y plausible cuando la podemos enlazar con metanarrativas que explican las grandes transformaciones históricas.

De forma similar, esta narrativa de éxito de Bilbao viene reforzada por el uso que otros actores, sobre todo en el extranjero, hacen de ella. En los últimos años, en el Reino Unido se está asistiendo a una redefinición de lo que se entiende por ciudad, poniendo en marcha programas de revitalización urbana para recuperar los centros. El caso de Bilbao y el llamado “efecto Guggenheim” ha sido usado en innumerables ocasiones por los políticos británicos para justificar y buscar apoyo en sus decisiones. El complejo proceso de transformación urbano y socio-económico en Bilbao se ha reducido a un “caso de estudio”, a una “buena práctica”, a modo de receta política para re-inventar las ciudades en declive. Los posibles entramados alternativos desaparecen de esta narrativa hegemónica (GONZÁLEZ, 2003).

WHYTE (1985:60-61), siguiendo con un ejemplo de Lévi-Strauss, comenta que, aunque en referencia a la Revolución Francesa uno podría contar innumerables

historias, existen tan sólo un limitado número de “modos de entramado” que los mitos de la tradición literaria Occidental aceptan como formas apropiadas de dotar de significado a los procesos humanos.

Lo mismo ocurre con la historia de Bilbao. Aunque existen ilimitadas formas de contar la Historia de Bilbao, en las últimas décadas tan sólo varios “modos de entramado” se corresponden con los discursos hegemónicos de entender la sociedad post-moderna. La “historia de éxito” de Bilbao es una más de las narrativas de “ciudades emprendedoras”, o “urbanismo empresarial” que ya he comentado y que han despertado el interés de los estudios urbanos en los últimos años. La idea de las ciudades como promotoras de desarrollo económico revestidas con un traje de arquitectura postmoderna y promocionando la cultura y el ocio se ha esparcido con éxito entre los discursos de las autoridades locales en el mundo occidental. Este tipo de “urbanismo empresarial” es parte de una corriente neoliberal que afecta a las políticas urbanas del mundo occidental (BRENNER, 2004). La obsesión por la competitividad, por la globalización, por el crecimiento económico, la retórica de la “nueva gestión pública”, de la ciudad del conocimiento o de la creatividad son prácticas neoliberales que no son sólo discursivas sino que tienen también consecuencias materiales.

Así, estas narrativas de éxito se convierten en una especie de género de comunicación en el planeamiento urbano y regional, mediante el cual la realidad se contextualiza y tan sólo a través del cual accedemos al conocimiento. Se convierten en la narrativa hegemónica entre los políticos, los representantes institucionales, los urbanistas, arquitectos y entre la mayoría de los que tienen que tomar las decisiones sobre el desarrollo urbano de Bilbao. Se convierten en la “narrativa oficial”. Se convierten también en recetas o ejemplos que políticos y decisores locales usan en otras ciudades para justificar o dar legitimidad a sus propios proyectos.

La narrativa de la resurrección y la regeneración de Bilbao triunfa porque no pone en cuestión las bases sobre las que se sustenta el sistema actual del capitalismo. La narrativa sobre la redistribución

territorial desigual de los proyectos de regeneración urbana en Bilbao pondría sin embargo en duda los mecanismos de decisión, consulta o participación ciudadana. La narrativa del “efecto Bilbao” triunfa además porque requiere de una intervención, generalmente pública, relativamente sencilla: una inversión multimillonaria en un solo edificio, en una zona específica e inutilizada sin afectar a un gran número de ciudadanos y con un alto grado de visibilidad con el consiguiente beneficio político. La regeneración de un

barrio marginal como Bilbao La Vieja, en el centro de Bilbao, sin embargo, requiere de una acción mucho más compleja, delicada y de menor rendimiento político y electoral que necesariamente debe involucrar grupos de vecinos en situaciones de extrema pobreza. Se trata de una actuación pública más opaca, a largo plazo y con posibilidades de fracaso. En otras palabras, narrativas como la de Bilbao, contadas de una forma selectiva, ayudan a los dirigentes locales y regionales a justificar políticas de menor empeño social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARESO, I. (1987): «Área metropolitana de Bilbao. Situación y perspectivas» en ALLENDE, J. (ed.) *Planeamiento en las áreas metropolitanas. Mito o realidad. V cursos de verano en San Sebastián*. Servicio Editorial de la UPV, Bilbao.
- BAL, M. (1985): *Narratology: Introduction to the theory of narrative*. University of Toronto Press, Toronto.
- BARCENA, I. (1995): *Bilbao, Nora zoaz?. ¿Es sostenible nuestro modelo de ciudad?*. Txalaparta, Tafalla.
- BEAUREGARD, R. (1993): *Voices of decline. The postware fate of US cities*. Blackwell, Oxford.
- BRENNER, N. (2004): *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, Oxford.
- CAMPELO, P. (2000): «Cambio tecnológico y cualificación laboral: presentación de un estudio de caso en el País Vasco», en *Euskonews & Media*, vol. 97. <http://suse00.su.ehu.es/euskonews/0097zkb/gaia9703es.html> (14/06/03)
- COCA, C. (2002): «Bilbao, en la encrucijada». *El Correo*, 15 de junio, <http://www.elcorreodigital.com> (21/06/2002).
- DAVIS, M. (1990): *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*. Verso, Londres.
- DE CERTEAU, M. (1984): *The practice of everyday life*. University of California Press, Londres.
- DEL CERRO SANTAMARÍA, G. (2004) «Ciudades y globalización: un enfoque teórico», en *Revista Española de Sociología*, 3: 199-217.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (1989): «Bases para la revitalización económica del Bilbao Metropolitano» en *Ekonomiaz*, 15: 55-73.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA Y BILBAO METROPOLI 30 (2001): «Bilbao. The transformation of a city. Exposition Geelong-Melbourne-Australia November 2001-April 2001», folleto publicitario.
- DUNCAN, J. (1990): *The city as text: the politics of landscape interpretation in the Kandyen Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge.
- & Nancy DUNCAN (1988): «(Re)reading the landscape», en *Environment and Planning D: Society and Space*, 6: 117-126.
- DURRSCHMIDT, J. (2000): *Everyday lives in the global city. The delinking of locale and millieux*, Routledge, Londres.
- EL CORREO (1989): «Glasgow, Manchester y Boston, en unas jornadas sobre la regeneración de Bilbao», 16 de febrero.
- ESTEBAN, M. (2000): *Bilbao, luces y sombras del titanio. El proceso de regeneración del Bilbao metropolitano*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- FERRAO, J. (2004): «Las regiones metropolitanas como comunidades imaginadas», *CyTET*, 141-142: 517-522.
- FINNEGAN, R. (1998): *Tales of the city. A study of Narrative and Urban Life*. Cambridge University Press, Cambridge.
- FLYVBJERG, B. (1998): *Rationality and Power: Democracy in Practice*, The University of Chicago Press, Chicago.
- GONZÁLEZ, S. (2005): «La geografía escalar del capitalismo actual», en *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. IX, núm. 189. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-189.htm>
- (2003): «The role of the Guggenheim Bilbao Museum in the development of urban entrepreneurial practices in Bilbao», en *International Journal of Iberian Studies*, vol. 16:177-186.
- HASTINGS, A. (1999): «Discourse and Urban Change: Introduction to the Special Issue», en *Urban Studies*, vol. 36: 7-12.
- HEALEY, P.; S. CAMERON; S. DAVOUDI; S. GRAHAM & A. MADANI-POUR (1995): *Managing cities. The new urban context*, Wiley, Chichester.
- HODGE, W. (1999): «Bilbao's cinderella story», *The New York Times*, 8 de agosto.
- IMRIE, R.; S. PINCH & M. BOYLE (1996): «Identities, citizenship and power in the cities», en *Urban Studies*, 33, 8: 1255-1261
- JESSOP, B. (1997): «The entrepreneurial city: re-imagining localities, re-designing economic governance or re-structuring capital?», en JEWSON, N. & MACGREGOR, S. (eds.) *Transforming cities: contested governance and new spatial divisions*: 28-41, Routledge, Londres.

- (1997a): «A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes», en LAURIA, M. (ed.) *Reconstructing Urban Regime Theory*, Sage, Londres.
- JUARISTI, J. (1997): «Paisajes y proyectos en el Bilbao del siglo XX», en *Cuadernos de Alzate*, núm. 17: 37-57.
- KAPLAN, T. (1993): «Reading policy narratives: Beginnings, Middles and Ends», en FISCHER, F. & FORESTER, J. (eds.): *The argumentative turn in policy analysis and Planning*, Duke University Press, Londres.
- KEITH, M. & M. CROSS (1993): «Racism and the postmodern city», en CROSS, M. & M. KEITH (eds.): *Racism, the city and the state*, Routledge, Londres.
- MARSTON, S. (2000): «The social construction of scale», en *Progress in Human Geography*, vol. 24, núm. 2: 219-242.
- MARTÍNEZ, Y. (1992) «Bilbao, una ciudad renovada», en *Ronda Iberia*, núm. 86: 88-110.
- MATTINGLY, Ch. (1991): «Narrative reflections on practical actions: two learning experiments in reflective storytelling», en SCHÖN, D. (ed.): *The reflective turn: Case studies in and on educational practice*, Teachers College Press, New York.
- MCNEILL, D. (1998): «Writing the new Barcelona», en HALL, T. & HUBBARD, Ph.: *The entrepreneurial city. Geographies of Politics, Regime and Representation*, Wiley, Chichester.
- (1999): *Urban change and the European left : tales from the new Barcelona*, Routledge, Londres.
- ONEGA, S. & J. A. GARCÍA LANDA (1996): *Narratology*, Longman, Londres.
- OTAOLA, P. & J. A. FULDAIN (1999): «La ría. Una oportunidad para Bilbao», en *Revista del Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos*, 46, vol. 1.
- POWELL, K. (2000): *La transformación de la ciudad*, Leopold Blumé, Barcelona.
- QUILLEY, S. (1999): «Entrepreneurial Manchester: The genesis of elite consensus», en *Antipode*, vol. 31, núm. 2: 185-211.
- RODRÍGUEZ, A. & E. MARTÍNEZ (2001): «Del declive a la revitalización: Oportunidades y límites de las nuevas políticas urbana en Bilbao», en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, 129: 441-459.
- & G. GUENAGA (2001): «Uneven development. New urban policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao», en *European Urban and Regional Studies*, vol. 8, 2:161-178.
- & F. MOULAERT & E. SWYNGEDOUW (2001): «Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa», en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, 129: 409-424.
- SAVAGE, M. (2000): «Walter Benjamin's urban thoughts. A critical analysis», en CRANG, M. & N. THRIFT (eds.): *Thinking space*, Routledge, Londres.
- SHIELDS, R. (1994): «Fancy footwork. Walter Benjamin's noted on flânerie», en TESTER, K. (ed.): *The Flâneur*, Routledge, Londres.
- SOJA, E. (2000): *Postmetropolis. Critical studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford.
- SOMERS, M. (1999): «The privatisation of citizenship: How to unthink a knowledge Culture», en BONNEL, V. E. & L. HUNT (eds.): *Beyond the cultural turn. New directions in the study of society and culture*, University of California Press, Berkeley.
- SWYNGEDOUW, E. (1997): «Neither Global nor Local. "Glocalization" and the politics of scale», en COX, K. (ed.): *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, 137-166, Guilford Press, Nueva York.
- (2004): «Globalisation or "Glocalisation"? Networks, Territories and Re-Scaling», *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, 1:25-48.
- TODOROV, T. (1978): *Les genres du discours*, Seuil, París.
- URRUTIA, V. (2000): «La ría y sus márgenes», en *Cuadernos de Alzate*, núm. 22: 23-34.
- VAN DEN BERG, L. (1997): *Metropolitan organising capacity. Experiences with organising major projects in European cities*, Ashgate, Aldershot.
- VICARIO, L. & M. MARTÍNEZ (2002): «Another 'Guggenheim effect'? The generation of a potentially gentrifiable neighbourhood in Bilbao», *Urban Studies*, vol. 12: 2383-2400.
- WALTON, J. (1995): «How real(ist) can you get?», en *Professional Geographer*, vol. 47, 1: 61-65.
- WHYTE, H. (1985): *Tropics of discourse. Essays in cultural criticism*, John Hopkins University Press, Londres.
- ZULAICA, J. (1997): *Crónica de una Seducción*, Nerea, Madrid.

## LISTA DE ENTREVISTADOS

- EP1: Directivo de la Autoridad Portuaria. 27/06/2001. Bilbao.
- EP2: Directivo de Bilbao Iniciativas Turísticas. 27/06/2001. Bilbao.
- EP3: Directivo de la Feria Internacional de Muestras de Bilbao. 22/06/2001. Bilbao.
- EP4: Directivo de la Cámara de Comercio de Bilbao. Ex Diputado Foral de Hacienda. 4/07/2001. Bilbao.
- EP9: Diputado de Promoción Económica de Bizkaia. 22/06/2001. Bilbao.
- EP14: Técnico de BILBAO RÍA 2000. Ex responsable de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco en Bizkaia en los años. 02/08/2001. Bilbao.
- EP16: Teniente Alcalde del Ayuntamiento de Barakaldo. Responsable Urbanismo. 1/08/2001. Barakaldo.
- EP19: Alcalde de Barakaldo. 13/09/2001. Barakaldo.
- EP20: Catedrático de Economía de la Universidad del País Vasco y Director de una consultoría de información y desarrollo. 17/09/2001. Getxo.
- EP21: Ex Alcalde de Bilbao. Ex concejal del Ayuntamiento de Bilbao. 10/09/2001. Bilbao.
- EP22: Arquitecto del Ayuntamiento de Bilbao. 17/09/2001. Bilbao.

# Planeamiento territorial, desarrollo urbano-turístico y sostenibilidad en Lanzarote

José Ángel HERNÁNDEZ LUIS  
& Silvia Inmaculada SOBRAL GARCÍA  
& Alejandro GONZÁLEZ MORALES

Profesores Titulares de Universidad. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

**RESUMEN:** El objetivo principal de este artículo es el análisis urbano-turístico que se ha venido dando en la isla de Lanzarote en las últimas décadas y cómo ha afectado al desarrollo sostenible. Como metodología para llegar a este fin, hemos analizado en profundidad los distintos planes insulares de ordenación territorial. Estos planes nos indican qué techos de crecimiento se establecen en cada periodo y cómo se articulan con la sostenibilidad de la Isla. En este sentido, existen determinados indicadores que nos aproximan a la rápida ocupación de territorio relacionada con la evolución turística (consumo de agua, de energía, movilidad viaria, evolución de la población, etc.). En definitiva, son parámetros que crecen vertiginosamente en los últimos años y que ponen en duda la sostenibilidad de una Isla que ostenta, desde 1993, el título de *Reserva Mundial de la Biosfera*.

**DESCRIPTORES:** Planificación territorial. Desarrollo turístico. Degradación ambiental. Desarrollo sostenible.

## I. INTRODUCCIÓN

El fundamento básico de este trabajo se centra en cómo el planeamiento urbano-turístico de la isla de Lanzarote se va sucediendo en cada momento y cómo va encajando éste en determinados parámetros de desarrollo sostenible. No constituye por tanto, un estudio monográfico del turismo en la isla de Lanzarote, sino más específicamente en la conjunción del planeamiento con el turismo y cómo se articulan éstos en términos de sostenibilidad.

Se parte de una hipótesis en la que la visión diacrónica del turismo en la Isla, nos da pie para relacionarlo con el planeamiento turístico y, en suma, para correlacionarlo

con determinados indicadores de consumo eléctrico, de agua, de generación de residuos sólidos, etc. Este hecho también nos obliga a no perder la perspectiva sincrónica de los efectos colaterales que tiene la evolución turística de Lanzarote, interrelacionando así la planificación turística con la sostenibilidad de un medio frágil por antonomasia, como son todos los sistemas insulares, pero más si cabe aún en el caso de Lanzarote por la especificidad de sus paisajes. En efecto, uno de los principales atractivos que tiene la Isla para el turismo es el paisaje y éste queda fuertemente comprometido ante el incremento de más camas turísticas, hasta el punto que, mediada la década de los ochenta, la planificación alcanzó la muy insostenible cifra de las 290.000, además dispersas en más de una treintena de núcleos.

Recibido: 15.04.2005. Revisado: 14.03.2006.  
e-mail: jhernandez@dgeo.ulpgc.es & ssobral@dgeo.ulpgc.es  
& agonzalez@dgeo.ulpgc.es

1.1. Metodología

El advenimiento de la democracia posibilita el relanzamiento de la gestión territorial por parte de las comunidades autónomas y, en el caso concreto de Canarias, incluso diferencialmente por islas (PEARCE, 1997: 157). Es pues el estudio del planeamiento territorial que se ha llevado a efecto en Lanzarote en los últimos lustros, nuestro principal foco de análisis, pero también la relación de éste con la sostenibilidad de la Isla. Surge entonces un esquema lógico en el que abordamos en primer lugar las características en el que se enmarca el territorio, para luego adentrarnos en la consolidación del modelo turístico actual, estableciendo una serie de etapas que son claves, para a continuación interpretar el por qué de una determinada forma de actuar del planeamiento en cada momento. También abordamos el papel de la accesibilidad como elemento estratégico que ha estimulado el turismo en la Isla y que, por ende, juega un papel indispensable en el planeamiento. En otro apartado, las consecuencias del desarrollo turístico, acompañado del papel regulador de los planes territoriales, sentarán las bases que nos justifican la evolución de la isla a través de unos determinados indicadores de progreso y su identificación con el desarrollo sostenible de la Isla.

2. BREVE PRESENTACIÓN DEL TERRITORIO OBJETO DE ESTUDIO

Es objeto de este apartado hacer una muy breve introducción de las características generales del territorio que analizamos, pues nos parece muy importante que el lector se ubique territorialmente cuando hablemos de ciertas entidades de población o urbanizaciones turísticas, teniendo en cuenta también la escala de análisis de la que partimos.

Pues bien, la isla de Lanzarote, con una escasa extensión superficial de 846 kilómetros cuadrados, forma parte del creciente conjunto de sistemas insulares que dependen cada vez más del turismo y donde la gestión ambiental es clave (WTO, 1993; 40-1). La Isla es geológicamente joven y, por ende, carente de las materias primas más elementales, con lo que todo se ha de importar desde el exterior. Esto es consecuencia del proceso de especialización de la economía hacia el turismo y ello ha ido acompañado inexorablemente del abandono del campo y del vertiginoso incremento de la población en los últimos años, como podemos apreciar en la siguiente FIG. Es evidente que ante este panorama, el modelo insular se sustenta en una extrema fragilidad ante cualquier crisis económica, bélica, etc. de los países que emiten turismo a la Isla.

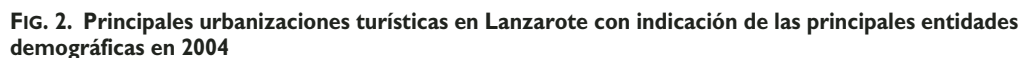
FIG. 1. Evolución de la población de hecho en Lanzarote entre 1900 y 2001

Años	Efectivos	T.C.M.A.A.(*)	Porcentaje sobre Canarias
1900	17.556	—	4,90
1910	19.436	1,02	4,38
1920	21.516	1,02	4,70
1930	22.430	0,42	4,04
1940	27.476	2,05	4,04
1950	29.985	0,88	3,78
1960	34.818	1,51	3,69
1970	41.912	1,87	3,58
1981	53.452	2,46	3,70
1991	99.265	6,39	6,06
2001	159.791	4,88	8,83

(\*) Tasa de crecimiento media anual acumulada.

Fuente: Censos de la población. Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

En este sentido, las tres urbanizaciones turísticas principales se localizan en la franja costera oriental y meridional, en torno a las cuales también se ha potenciado espectacularmente la población en los últimos años (Arrecife, San Bartolomé, Tías, etc.). Unido a ello, tenemos la localización del puerto y aeropuerto en este espacio, hecho que aún ha favorecido más el desarrollo de esta área.



Ministerio de Vivienda

Además, las urbanizaciones eminentemente turísticas, pues el turismo en la Isla comienza en la capital insular aunque de manera dispersa, surge y no por casualidad, en los espacios más cercanos al aeropuerto dada la mejor accesibilidad, sin olvidar la disponibilidad de playas en esta franja del litoral entre otros parámetros. Ello conllevó que la urbanización de Puerto del Carmen —luego Costa Teguise y más tarde aún la de Playa Blanca—, se configurasen como los núcleos con mayor potencialidad turística. En los entornos de estas urbanizaciones, se localiza la población, que de manera directa o indirecta, trabaja para el turismo. Es una población que primero se asienta en los núcleos de población plenamente consolidados (especialmente en las cabeceras de los municipios de Arrecife, Tías, Yaiza, etc.), pero que luego contribuyen a incrementar casi exponencialmente la población de entidades muy pequeñas: caso de Playa Honda, Playa del Cable, Tahiche, etc. No obstante, a medida que el precio del suelo en estas entidades se ha disparado al alza, se mejora la red de carreteras y se incrementa el grado de motorización, el impacto demográfico del turismo se difumina por toda la Isla, aunque sigue predominando el más cercano a las urbanizaciones turísticas.

### 3. CONSOLIDACIÓN DEL MODELO TURÍSTICO DE MASAS

El modelo turístico que se gesta en la isla de Lanzarote en los años sesenta no surge en un momento dado, sino que es consecuencia de un proceso paulatino, pero acelerado, en el que concurren tanto factores externos como internos y que a la postre convertirán a la Isla en uno de los destinos turísticos más apetecidos —y visitados por ende—, a partir de los años ochenta, aunque desde finales de la década anterior ya se habían superado las 100.000 entradas.

<sup>1</sup> Es el caso de paisajes emblemáticos, particularmente agrarios, como por ejemplo La Geria, los enarenados naturales y artificiales, el espacio agrícola del jable, etc.

<sup>2</sup> Destaca que un 93% de los motivos de elección de Lanzarote como destino turístico estén fundamentados en el

Es objeto pues en este primer apartado, hacer una breve recapitulación de esos factores más importantes que contribuyeron en su momento a incorporar a Lanzarote en el mercado turístico mundial.

#### 3.1. Factores endógenos que han consolidado el turismo de masas

Comenzamos por los factores *endógenos*, pues nos parecen muy importantes ya que éstos condicionaron que las pautas exógenas que se estaban dando en los países centroeuropeos, tuviesen cabida en el modelo turístico de masas que en la Isla se estaba gestando.

1. *Condicionantes naturales*: el paisaje insular ha sido un factor altamente atrayente para el turismo, aunque no hay que olvidar que el paisaje antrópico también ha tenido su efecto llamada<sup>1</sup>. En este sentido, el factor climático, acompañado de la existencia de playas, etc., se han configurado como un baluarte muy atractivo<sup>2</sup>, debiéndose destacar que la singularidad de todos estos factores facilitó la declaración del paraje de Timanfaya en 1974 como *Parque Nacional*, además de la promulgación de toda la Isla en 1993 como *Reserva Mundial de La Biosfera*.
2. *Situación socioeconómica*: Tradicionalmente la isla de Lanzarote ha orientado su economía hacia la actividad primaria, especialmente la agricultura y la pesca. No obstante, sobre todo la primera, nunca alcanzó la rentabilidad de la platanera que se estaba dando en las islas centrales y occidentales, unido a que la escasez de agua y la adversidad de la acción eólica en algunas áreas de la Isla, no permitía la introducción de este cultivo. Ante ello, la alternativa turística amparada en el factor anterior era más que atractiva.

clima, sobre una encuesta que permitía responder más de una variable. Éste era el parámetro mejor valorado de todos, seguido de las playas con un 43% de las valoraciones y del paisaje —un 30— (ISTAC, 2003: 134).

3. *Mejora de la accesibilidad*: Este aspecto se podría calificar como estratégico, pues sin una mínima accesibilidad no era posible potenciar el turismo y, desde este punto de vista, el aeropuerto en un medio insular es un elemento clave. De esta manera, en 1969 se inaugura un nuevo edificio Terminal, a la vez que se amplía la pista de vuelo hasta los 2.400 metros, propiciando que al año siguiente el aeropuerto recibiera tráfico directo desde el extranjero, es decir, sin escala en las islas centrales como lo había venido siendo para el escaso turismo que llegaba a la Isla hasta ese entonces. También es de destacar la acelerada introducción del pavimento asfáltico desde finales de la década de los sesenta, cuestión ésta que permitió una considerable mejora de las condiciones de transporte (mayor confort, supresión de la polvareda, etc.) y, lo que es más importante, el incremento de la velocidad de transporte, con lo que los parajes más alejados del aeropuerto, como el extremo sur de la Isla, dejaron de estar en la periferia para convertirse en espacio apetecible para la urbanización con fines turísticos.
4. *Permisividad política a las inversiones foráneas*: La progresiva apertura del Régimen autárquico de Franco desde los años cincuenta y que, especialmente en el campo económico, se manifestó en el *Plan Ullastres* de 1959 por el que se permitían las inversiones extranjeras en España, fue un acicate para la introducción de ese capital acumulado en el exterior y que aún existiendo en España, no era suficiente para potenciar el turismo. En este sentido, la promulgación en 1968 de la *Ley Straus*, Ministro de Hacienda alemán, constituyó el espadarazo definitivo para la actividad turística canaria, pues ésta incentivaba las inversiones germanas en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo —entre ellos España por aquella época—, de tal manera que la llegada del capital alemán a las Islas se disparó al alza, especialmente entre 1969 y 1972 inclusive<sup>3</sup>.
5. *Planificación de suelo*: Otro apartado importante es la existencia de un gran paquete de suelo en la Isla a disposición del capital privado y en condiciones francamente ventajosas por tratarse de eriales en su mayoría o de cultivos de baja rentabilidad. Así pues al margen de que se construyeran algunos hoteles aislados, como es el caso de Los Fariones a mediados de los años sesenta en la costa de Tías, desde finales de esta década se impulsan los planes parciales turísticos en los municipios de Yaiza, Tías y Teguiise como veremos más abajo. De la misma manera, a comienzos de los años setenta, se redacta para la isla de Lanzarote el primer *Plan Insular de Ordenación Territorial* de Canarias. Este documento es muy importante, pues delimitó el suelo susceptible de desarrollo turístico, proporcionando un aval para los inversores.
6. *Tipología de alojamientos*: Con el advenimiento del turismo de masas a finales de los años sesenta, se detecta en Canarias —y particularmente en la isla de Lanzarote—, una mayor oferta extrahotelera frente a la predominancia de la figura hotelera en el período precedente. Esto tiene sus repercusiones en el descenso de los precios de los paquetes turísticos y, por ende, en la progresiva captación de los estratos sociales más bajos que son, en definitiva, los que han propiciado el denominado turismo de masas.

### 3.2. Factores exógenos que han fomentado el turismo de masas

Por lo que respecta a los factores *exógenos*, podemos constatar que existen en los años sesenta y setenta una serie de circunstancias que van a impulsar el incremento de los

<sup>3</sup> Tan sólo los alemanes -incentivados por la *Ley Fiscal de Ayuda de Países en Desarrollo*, del 15 de marzo de 1968, del mencionado Ministro Straus-, invertían en Canarias unos 48 mil euros a la hora (en moneda constante del año 2000), esto es,

unos 420 millones de euros de 2000 al año. Gran parte de los objetivos alemanes estaban en Lanzarote, prueba de ello es la visita que en estos años realiza a la Isla el Canciller Willy Brandt a petición de los *tour* operadores (GAVIRIA, 1974: 329).

viajes turísticos a nivel mundial (FERNÁNDEZ, 1991: 17-26; WTO, 1999: 115-123) y, en particular, a la isla de Lanzarote y que destacamos a continuación entre otros:

1. Mejora progresiva de la tecnología del transporte, especialmente de la aérea (mayor eficiencia de los motores, empleo de materiales más ligeros y resistentes, mejora de la aerodinámica, incremento de la velocidad de crucero, aumento de la capacidad de transporte por aeronave, etc.). Todo ello facilita una importante caída del precio del transporte y, por ende, favorece el turismo entre las clases más populares.
2. Tendencia progresiva a la paz internacional, tras el proceso de guerra fría que marcó especialmente el período de los años cincuenta hasta buena parte de la siguiente década.
3. Generalización de las vacaciones remuneradas en los países desarrollados desde los años cincuenta, si bien éste era un precepto recomendado por la *Organización Internacional del Trabajo (OIT)* desde al menos 1936.
4. Incremento progresivo de la renta *per capita* en términos de paridad de poder adquisitivo y que es fruto de diversos hechos socioeconómicos que se producen tanto en la economía del hogar como en la de los países en su conjunto: paulatina caída de la natalidad; descenso ostensible del desempleo hasta por lo menos la crisis del petróleo de finales de 1973; incorporación progresiva de la mujer al mercado laboral; tendencia a posponer la edad de entrada al matrimonio; incremento de prestaciones sociales que posibilitan alcanzar antes el nivel de superávit económico en los hogares, etc.
5. Debilidad de la antigua moneda española (la peseta), frente a otras como el marco alemán o la libra esterlina, cuestión que favorecía el cambio para los extranjeros que obtenían una serie de servicios a unos costes bastante inferiores, en comparación con las mismas prestaciones en sus países de origen.
6. Aumento de la esperanza de vida con una notable mejora de ésta en los últimos años de existencia, con lo que el número de

años de este colectivo para disfrutar de viajes turísticos crece de manera importante.

7. Tendencia a disfrutar de la jubilación a una edad cada vez más temprana, factor éste que con el anterior, aumentan de forma considerable el número de años para realizar turismo. No obstante, ésta es una tendencia que, la actual pirámide de edades —y salvo que la inmigración la corrija—, no es sostenible y lo más normal es que se invierta.
8. Aumento del nivel cultural con las consiguientes repercusiones en el ansia de conocer lugares y, de manera concatenada, éste también suele ir acompañado de una mayor renta *per capita*.

#### 4. ETAPAS DEL FENÓMENO TURÍSTICO

Abordamos aquí una sucesión de períodos en consonancia con los distintos ritmos de crecimiento turístico y que se plasman diferencialmente en el espacio. Son etapas netamente condicionadas por la coyuntura internacional y su incidencia en la llegada de turismo a la Isla, por la mejora de la accesibilidad con el exterior, la inyección de capitales, la existencia de importantes paquetes de suelo destinados a la urbanización, etc. Es pues objeto de este apartado abordar, de una manera sincrónica, cómo se entrelazan todos estos parámetros y cuál es el tejido urbano-turístico resultante de la combinación de todos estos factores.

##### 4.1. La decisiva expansión del fenómeno turístico: 1970-1982

Los factores —tanto internos como externos—, que argumentábamos como justificativos para la consolidación del turismo de masas en la Isla, tienen su particular incidencia en esta etapa. Pero quizá de todos ellos nos gustaría resaltar la aprobación de diferentes planes de urbanización turísticos que, por lo demás, se han venido sucediendo en la isla de Lanzarote desde mediada la década de los

sesenta, si bien es cierto que éstos conocen un espectacular auge desde 1970, hasta por lo menos la crisis del petróleo de 1973 y de 1974. Es una etapa que, en principio, estuvo altamente condicionada por el flujo de capitales de la ya mencionada *Ley Straus* —a caballo entre la década de los sesenta y setenta—, al tiempo que por la apertura del aeropuerto a la llegada de vuelos

internacionales sin escala en las islas centrales. Este hecho estimula la especulación del suelo y que se manifiesta en una amplia franja de territorio costero al norte de la Isla, así como al sur y este insular. Es quizá la fase de mayor rentabilidad para el capital, pues los precios se multiplican varias veces en un corto período de tiempo.

**FIG. 3. Planes de urbanización turísticos con indicación de su fecha en Lanzarote hasta 1982**

Año	Plan de urbanización	Municipio	Año	Plan de urbanización	Municipio
1966	San Marcial del Rubicón	Yaiza	1973	Dehesa de Famara II	Tegui
1967	Playa Blanca	Tías	1973	Playa Grande	Tías
1969	Malpaís de La Rinconada	Tías	1973	Playa de Los Pocillos Este	Tías
1969	Island Homes	Tegui	1974	Cortijo Viejo	Yaiza
1969	Playa de Famara	Tegui	1974	Matagorda	Tías
1970	Playa del Perejil	Tegui	1974	Ampliación Playa Blanca	Tías
1970	Costa Luz Los Pocillos	Tías	1974	Tahiche (zona Las Caletas)	Tegui
1971	Los Charcos	Tegui	1974	Tilama	Tegui
1972	Costa Atlántica Caleta Famara	Tegui	1976	Costa de Papagayo	Yaiza
1972	Dehesa de Famara	Tegui	1976	Modificación Costa Luz	Tías
1972	Playa de Los Pocillos	Tías	1976	Modificación Los Pocillos Este	Tías
1973	Maleza Tahiche Cortijo Majo	Tegui	1977	Montaña Roja	Yaiza
1973	Marina de Famara	Tegui	1982	Costamar Los Pocillos	Tías
1973	Vegavista	Tegui			

Fuente: Archivo de Planeamiento de la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias. Elaboración propia.

De esta manera, se suceden hasta más de una veintena de planes desde el período que abarca desde 1966 —en que surge el primero en San Marcial del Rubicón—, hasta 1974 que coincide con los efectos de la mentada crisis del petróleo. Es más, en este último año tiene lugar la primera ampliación de un plan redactado años antes, en concreto en 1967, es decir el de Playa Blanca, en la costa de Tías. Es una etapa, como decimos, absolutamente decisiva para la potenciación del turismo en la Isla y ya casi sin vuelta atrás. Esto se manifiesta en la puesta en servicio de nuevas camas turísticas con un incremento entre 1970 y 1971, del 180%, si bien se partía de cifras francamente bajas en el primer año, esto es, de poco más de 1.000 plazas. Ya en 1974 el parque de camas superaba ligeramente las 8.000 y la entrada de

turistas se había multiplicado por cinco desde 1969.

Es una etapa donde la preponderancia del turismo urbano en Arrecife deja paso al área costera del municipio de Tías, con un modelo turístico netamente diferenciado. En efecto, si en Arrecife partíamos de unas pautas donde la figura principal era el hotel, en los nuevos espacios costeros se impone la planta extrahotelera al *socaire* de la nueva demanda turística de masas. Es un modelo donde prima la masificación y si bien es verdad que, en una primera fase inmediatamente anterior a 1970, presume cierta calidad, como por ejemplo la construcción del hotel Fariones en la costa del municipio de Tías en 1966, pronto aumenta de manera notable la densidad de camas por unidad de superficie. Es éste el

mismo modelo que extrapolarán a sus franjas costeras los municipios de Teguiise y de Yaiza por este orden.

Pero como decíamos, la crisis del petróleo fue devastadora para la actividad turística en Lanzarote, pues si las camas disponibles se habían duplicado entre 1972 y 1973, en 1974 con respecto al anterior, el crecimiento solo fue del 10%. De la misma manera y dentro de la tendencia por lo general alcista de la

llegada de turistas, se produce un estancamiento entre 1975 y 1977 que se reactivará al año siguiente, volviendo a estancarse hasta el final de este primer período que nos hemos marcado como referencia. Coincide este final de etapa con las tensiones en Oriente Medio y sus repercusiones de nuevo sobre el alza del crudo y el efecto concatenado de éste sobre la economía mundial.

FIG. 4. Entrada de turistas y número de camas alojativas en Lanzarote (1969-1982)

Años	Extranjeros	Españoles	Total turistas	Total camas
1969	s.d.	s.d.	14.347	1.108
1970	14.720	10.515	25.235	1.149
1971	22.843	12.394	35.237	3.245
1972	30.120	16.103	46.223	3.805
1973	30.695	15.893	46.588	7.299
1974	41.839	24.067	65.906	8.077
1975	51.682	29.104	80.786	s.d.
1976	52.449	30.304	82.753	s.d.
1977	51.461	29.743	81.204	s.d.
1978	90.416	40.836	131.252	s.d.
1979	130.103	37.989	168.092	s.d.
1980	132.282	42.427	174.709	s.d.
1981	143.861	38.087	181.948	s.d.
1982	150.361	32.002	182.363	13.051

Fuente: Lanzarote, CIES (1971); Lanzarote, datos estadísticos, 1987a, Consejería de Turismo y Transportes; Centro de Estadística y Documentación de Canarias; Libro Blanco del Turismo de Canarias (1997); Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote. Elaboración propia.

En suma, es una etapa fuertemente condicionada por el despegue del denominado turismo de masas, por la mejora de la accesibilidad con el exterior, el flujo de capitales alemanes y, particularmente, por las crisis cíclicas que derivan del precio del petróleo. Esto se manifiesta en la Isla en la aparición de un nuevo tejido urbano-turístico que se da en la costa de Tías en un primer momento y, particularmente desde comienzos de los años ochenta, aunque moderadamente, en las franjas costeras de Teguiise y Yaiza.

4.2. La expansión inusitada del fenómeno turístico: 1983-1990

La década de los ochenta, particularmente desde 1985, se puede catalogar como altamente desarrollista, por cuanto la mejora del contexto internacional —amparada de nuevo en la coyuntura del crudo, en este caso en los descensos del precio desde el citado año—, conllevó una desmesurada fiebre constructora en la Isla. Es el coste energético, como motor de la economía mundial, el que en gran medida marca de nuevo las pautas

de comportamiento del turismo en Lanzarote. Son pues años en que los índices de ocupación de los establecimientos alojativos aumentan y ello facilita la aprobación —o puesta en marcha—, de los planes parciales de urbanización que habían quedado pendientes en el período precedente.

No obstante, no surgen tal cantidad de proyectos de urbanización como en la década anterior, sino que éstos constituyen en su mayor parte considerables ampliaciones de los ya existentes, hasta el punto de que la Isla llegó a planificar casi 300.000 camas como luego comentaremos.

**FIG. 5. Planes de urbanización turísticos con indicación de su fecha en Lanzarote entre 1983 y 1990**

Año	Plan de urbanización	Municipio	Año	Plan de urbanización	Municipio
1984	Modificación Costa Luz	Tías	1988	Las Coloradas	Yaiza
1984	Modificación Costa Papagayo	Yaiza	1988	Ampliación Puerto Calero	Yaiza
1986	Puerto Calero	Yaiza	1988	Ampliación Matagorda	Tías
1987	Revisión S. Marcial del Rubicón	Yaiza	1988	Modificación Costa Luz	Tías
1987	Castillo del Águila	Yaiza	1989	Modificación Playa Grande	Tías

*Fuente: Archivo de Planeamiento de la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias. Elaboración propia.*

De la misma manera, es el período en el que el crecimiento se decanta por los municipios donde inicialmente no comenzó el turismo en la Isla —salvando a la capital insular—, esto es, Yaiza y Teguise, municipio éste último que en el período precedente ya había planificado bastante suelo turístico. Es una etapa en el que el parque extrahotelero incrementa aún más su posición relativa frente al hotelero, al tiempo que la densidad de camas por unidad de superficie aumenta.

Pero lo más destacado es que a partir de 1983, el incremento de camas se dispara al alza al igual que el número de turistas entrados. Aún más relevante es que las expectativas de crecimiento eran mucho más altas de lo que lo habían venido siendo hasta ahora. En efecto, las perspectivas de crecimiento se van a centrar en los municipios que hasta ese entonces menos habían aumentado su oferta de camas. De esta manera, los asentamientos turísticos aprobados o en trámite en 1986 preveían hasta 140.000 camas en el municipio de Teguise y 112.000 en el de Yaiza, correspondiéndole a una sola urbanización como era el caso de Montaña Roja —o también la de Costa Teguise—, un número de camas que triplicaba las existentes hasta entonces en toda la isla de Lanzarote.

Pero quizá tan importante como las cifras anteriores es que el municipio de Tías, que hasta ese entonces contaba con unas 25.000 camas, es decir, el 65-70 % de la oferta de la Isla, se ve casi relegado por la aparición en escena de otros dos municipios (Tinajo y Haría) que, en su planeamiento aprobado o en trámite, tenían proyectado construir tantas camas como las que el propio Tías tenía ya en servicio. Mientras tanto, lo proyectado en este último municipio disminuía a poco más de 13.000 plazas, cifra en cualquier caso importante, pero casi anecdótica dentro del contexto. Además hay que destacar que toda esta pretendida oferta que se quería poner en el mercado, se limitaba casi toda ella a la franja costera si exceptuamos el asentamiento de Los Pueblos (en Femés, municipio de Yaiza), con una oferta de sol y playa nada novedosa con respecto a la oferta ya existente, esto es, basada única y exclusivamente en el incremento del número de camas pero no en la calidad de éstas, pues la densidad de camas por unidad de superficie seguía siendo alta, en aras de compaginar la presión de los *tour operadores* que forzaban la bajada del coste de los paquetes turísticos, con el incremento del precio del suelo.

FIG. 6. Asentamientos turísticos aprobados o en trámite en Lanzarote en 1986(\*)

Entidades y municipio	Superficie planificada (Has)	Capacidad habitantes	Estado
Costa Tegui	1.077	57.000	Aprobado
Dehesa de Famara	285	23.100	Aprobado
Famara I	193	17.300	Trámite
Costa Famara	130	8.900	Trámite
Costa Blanca del Soo	68	6.900	Trámite
Playa de Famara	54	6.700	Aprobado
Caleta de Famara	73	6.200	Aprobado
Tilaza	78	5.100	Aprobado
Island Homes	38	3.250	Aprobado
Los Cocoteros	41	3.000	Trámite
Marina de Famara	11	950	Aprobado
Los Charcos	10	850	Aprobado
Zona Caletas	10	800	Aprobado
<b>Municipio Tegui</b>	<b>2.068</b>	<b>140.050</b>	—
Montaña Roja	1.195	65.750	Trámite
Atlantis Sol	216	18.000	Trámite
Costa del Papagayo	130	8.900	Aprobado
Playa Blanca	78	6.200	Trámite
Finca El Berrugo	62	4.500	Trámite
Playa Colorada	49	2.700	Trámite
San Marcial del Rubicón	28	1.800	Aprobado
El Cortijo Viejo	23	1.800	Aprobado
Los Pueblos	109	1.600	Trámite
Bellavista	8	600	Trámite
<b>Municipio Yaiza</b>	<b>1.898</b>	<b>111.850</b>	—
Playa Matagorda	43	3.600	Aprobado
Playa de Los Pocillos	34	3.000	Trámite
Playa Blanca	7	1.150	Aprobado
Playa Grande	12	1.100	Aprobado
Guasimeta	12	1.100	Aprobado
Playa de Los Pocillos Este	13	1.000	Aprobado
Costa Luz	10	900	Aprobado
Las Piteras	10	800	Aprobado
Barcarola	3	570	Aprobado
<b>Municipio Tías</b>	<b>144</b>	<b>13.220</b>	—
La Santa	128	11.950	Aprobado
Las Malvas	38	1.000	Trámite
<b>Municipio Tinajo</b>	<b>166</b>	<b>12.950</b>	—
Costa Mala	119	11.900	Trámite
<b>Municipio Haría</b>	<b>119</b>	<b>11.900</b>	—
<b>Total Lanzarote</b>	<b>4.395</b>	<b>289.970</b>	—

(\*) No se incluyen las camas ya construidas y que ascendían en 1986 a 29.761.

Fuente: Lanzarote, datos estadísticos 1986 (1987a). Elaboración propia.

Esta etapa de desarrollismo turístico se manifiesta en el hecho de que éste es el período en el que se da el incremento más importante del parque de camas y de entrada de turistas que ha tenido Lanzarote, hasta el punto de que el turismo entrado se multiplica por cinco y el parque de camas lo hace por cuatro. Pero todo el período no se puede considerar homogéneo, pues entre 1985 y 1986 es cuando se produce el mayor salto cuantitativo del número de camas, manifestándose en la llegada de turistas un año más tarde (1986-1987), una vez que la maquinaria del marketing absorbe las más

de diez mil camas ofertadas en un solo año. Esta fase se contraponen a la de ralentización de comienzos de los años noventa y que es consecuencia del advenimiento de un nuevo ciclo de crisis económica derivada de la invasión de Kuwait en 1990. De la misma manera, el *Plan Insular de Ordenación Territorial* que se venía gestando desde el segundo lustro de la década anterior, pero que, efectivamente, se aprueba en 1991, introduce un techo al crecimiento y que, oportunamente, pudo servir de acicate para construir más camas en los años inmediatamente anteriores.

FIG. 7. Entrada de turistas y número de camas alojativas en Lanzarote (1983-1990)

Años	Extranjeros	Españoles(*)	Total turistas	Total camas
1983	177.197	29.061	206.258	s.d.
1984	269.289	38.692	307.981	17.037
1985	346.111	42.105	388.216	18.905
1986	414.713	46.624	461.337	29.761
1987	589.476	37.578	627.054	35.980
1988	713.487	31.939	745.426	42.105
1989	659.850	54.601	714.451	48.726
1990	694.994	64.922	759.916	57.281

(\*) Turistas entrados sólo en establecimientos hoteleros.  
Fuente: Lanzarote, CIES (1971); Lanzarote, datos estadísticos, 1987a, Consejería de Turismo y Transportes; Centro de Estadística y Documentación de Canarias; Libro Blanco del Turismo de Canarias (1997); Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote. Elaboración propia.

En conclusión, estamos ante una etapa marcada por la bonanza económica en los países desarrollados y que se manifiesta en un incremento de la disposición a viajar de sus ciudadanos. En esta línea, la mecánica turística de Lanzarote responde a este hecho con la mayor oferta de camas de su historia. Pero más significativo aún es que la planificación a partir de esta situación álgida de la economía, preveía hasta 290.000 nuevas camas en 1986, en su mayor parte ampliando los espacios costeros ya consolidados de Tías, Tegui y Yaiza. El final de la etapa estará marcado por el regreso a un nuevo período de crisis que, de manera indirecta, sirvió para amortiguar los efectos del techo turístico impuesto por el *Plan Insular de Ordenación Territorial* de 1991.

**4.3. El desarrollo planificado del turismo: 1991-2004**

Ante el contexto desarrollista de la etapa anterior, en cierta medida irreal por las connotaciones de consumo de recursos estratégicos del territorio (suelo, paisaje, energía, agua, generación de residuos que consume nuevo suelo, etc.), tenía que surgir un instrumento regulador que impusiera un mínimo de coherencia sin entorpecer la creación de nuevas camas. Ese papel lo juega el *Plan Insular de Ordenación del Territorio* de 1991, aprobado en este año pero realmente redactado a finales de los años ochenta. Como decimos, fue una herramienta clave para el control de las camas turísticas, pues de las 290.000 nuevas plazas y 4.400

hectáreas de ocupación territorial que se habían planificado hasta 1986, el *Plan* redujo a algo más del 70% las camas propuestas años antes, sentando las bases de un desarrollo más pausado.

En efecto, la crisis económica del primer lustro de la década de los noventa y que en el turismo se manifiesta rápidamente en un retraimiento de los viajes, se encargó de depurar los ritmos de crecimiento que se habían previsto en el *Plan Insular de Ordenación Territorial* y que ascendían a un 9.8% anual desde 1987 hasta 1992 y un 5.3 desde 1993 hasta 1996 inclusive. Podemos decir entonces que la crisis económica mundial llegó en buen momento para la Isla dentro de los ciclos económicos de expansión y retraimiento, pues la drástica reducción de camas a construir pasó sin graves confrontaciones entre el Cabildo Insular, como promotor del *Plan Insular de Ordenación* y los ayuntamientos, constructores, etc. como parte más interesada en seguir creciendo.

Como decimos, la crisis tuvo su efecto en el arribo de turismo a la Isla y en el período 1992-1993, el crecimiento de las llegadas de turistas se relegó a un dos por ciento (25.000 turistas más), cuando la evolución anterior estaba marcando ritmos de hasta un 20 y 40% anual como por ejemplo entre 1986 y 1988. No obstante, este mismo incremento —que tiene sus repercusiones en el parque de camas—, estaba en la antesala del freno constructivo de prácticamente toda la década siguiente, pues además de la comentada crisis económica de comienzos de los años noventa, también estaba el factor psicológico de tener conocimiento de los límites que iba a marcar el *Plan Insular de Ordenación*<sup>4</sup>, sin olvidar que los factores de ocupación cayeron de manera importante como consecuencia de la sobreoferta en tan corto espacio de tiempo. Sin duda, la caída de los índices de ocupación repercutió en el factor rentabilidad y ésta contribuyó a frenar el fuerte empuje constructivo de los años ochenta, pues las

camas propuestas en el *Plan Insular de Ordenación* de 1991, aún daban margen de maniobra para construir otras 30.000 nuevas plazas.

No obstante y esto es significativo señalarlo, la normativa de 1991 redujo a solo diez núcleos la expansión turística de la Isla, mientras que, como tuvimos ocasión de observar, a mediados de la década de los ochenta, existía más de una treintena de potenciales núcleos de desarrollo turístico. Existe pues una mayor concentración territorial del fenómeno urbanizador que, de una u otra manera, favorece un menor impacto espacial en tanto que la dispersión de los núcleos también hubiera dado lugar a la difusión de las carreteras de gran capacidad en la Isla, concentrando así éstas en el este y sur insular.

Se frena así la proliferación de nuevos planes parciales de urbanización turísticos como habíamos visto en las etapas anteriores, pues en toda esta etapa solo cabe mencionar los de Playa Quemada y la modificación de Playa Blanca, ambos en el municipio de Yaiza.

Y es que ante el contexto de crisis de los primeros años de la década de los noventa, la entrada de turistas se estanca —dentro de la coyuntura alcista—, hasta que en 1994 se reactiva de nuevo la afluencia, al igual que previsiblemente la construcción de camas, aunque sin llegar al fuerte ritmo experimentado entre 1984 y 1990. Y decimos que previsiblemente, porque los datos oficiales nos indican que existe un descenso consecutivo del parque de camas en tres períodos (1991-1992; 1994-1995; y 1997-1998), hecho que no tiene explicación, máxime cuando la llegada de turistas aumentaba estos años y la realidad empírica nos mostraba que no existía tal desaparición de camas ofertadas. Obedece por tanto este hecho a una deficiencia estadística de considerar o no las camas en trámite o realmente legalizadas a todos los efectos.

<sup>4</sup> El Cabildo de Lanzarote encargó el *PIOL* en diciembre de 1986, prolongándose los trabajos de redacción hasta 1988, aunque los plazos de exposición pública, debate, etc., dilataron su entrada en vigor hasta 1991. Sin duda, la mencionada etapa desarrollista estimuló la redacción de este *PIOL*, ya que con ello se conseguiría “evaluar las consecuencias generales

y los impactos producidos por el fuerte crecimiento turístico-inmobiliario de la Isla y establecer, en consecuencia, una propuesta que resuelva positivamente las contradicciones suscitadas por dicho desarrollo y salvaguarde los valores naturales y culturales de Lanzarote.” (GOBIERNO DE CANARIAS, 1997: 68).

FIG. 8. Entrada de turistas y número de camas de alojamiento en Lanzarote (1991-2005)(\*)

Años	Extranjeros	Españoles(**)	Total turistas	Total camas
1991	878.248	158.093	1.036.341	42.943
1992	998.094	167.586	1.165.680	45.235
1993	1.039.550	150.672	1.190.222	46.864
1994	1.247.669	151.294	1.398.963	45.460
1995	1.348.700	137.294	1.485.994	48.570
1996	1.381.195	112.855	1.494.050	52.830
1997	1.466.570	160.393	1.626.963	53.898
1998	1.662.427	223.153	1.885.580	56.114
1999	1.719.949	262.361	1.982.310	56.145
2000	1.750.507	239.783	1.990.290	58.132
2001	1.791.722	207.150	1.998.872	59.735
2002	1.781.374	198.185	1.979.559	60.846
2003	1.853.085	188.427	2.041.512	64.811
2004	1.770.176	286.932	2.057.108	65.867
2005	1.688.223	334.854	2.023.077	65.428

(\*) No se incluyen los visitantes en cruceros que en el año 2004 ascendieron a 212.690 pasajeros.

(\*\*) Turistas entrados solo en establecimientos hoteleros desde 1996. Las cifras referentes al período 1991-1995 inclusive, se corresponden a españoles entrados solo en vuelos charter.

Fuente: Libro Blanco del Turismo de Canarias (1997); Dirección General de Infraestructura Turística del Gobierno de Canarias; Instituto Canario de Estadística; Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote (cifras de las camas turísticas). Elaboración propia.

Como quiera que fuere, parece existir un cierto estancamiento en la cantidad de camas que solo se reanima —y además de manera importante y aparentemente contradictoria—, con el *Decreto 95/2000, de 22 de mayo, de aprobación definitiva de la Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote*, comúnmente denominado como *moratoria*. En este sentido, este *Decreto* limita el crecimiento de la oferta de baja calidad, primando solamente la construcción de hoteles de cuatro o más estrellas entre otros factores, hecho que provoca un efecto dominó sobre todas las camas de menor calificación con licencia para construirse y que la legislación no limita su construcción ante las fuertes indemnizaciones a las que diere lugar su paralización. Por tanto y a raíz del *Decreto de 2000*, con el fin de paralizar las construcciones turísticas de más baja calidad, se produce un *boom* de éstas que elevan la oferta de plazas desde las 47.000 en el año 2000, a las 69.000 tres años más tarde, es decir, un incremento del 47% de la oferta de camas en solo el pequeño período aludido.

Por lo general, el incremento es importante en todos los municipios si exceptuamos el capitalino, aunque dentro de los municipios con más peso turístico (Tías, Tegui y Yaiza), destacan estos dos últimos con un crecimiento porcentual que casi ronda el 55-60%, frente a Tías que aumenta entorno al 45%, aunque en números absolutos crece más debido a que también contaba con más camas. Estamos por tanto ante una situación heredada desde mediados los años ochenta en que de estos tres municipios, los que más aumentan en términos porcentuales son los que más camas proyectadas tenían entonces.

En suma, es una etapa marcada por una pretendida contención del crecimiento y que deriva del *Plan Insular de Ordenación Territorial* de 1991 y luego su revisión de 2000 —que comentaremos más ampliamente y en detalle—, donde se apuesta por una mayor calidad del tejido urbano (menor densidad edificatoria por ejemplo), al igual que por el cambio de la tipología de las construcciones (la figura hotelera frente a la extrahotelera), sin olvidar el incentivo hacia

la remodelación de la planta obsoleta. Es un cambio de pautas que sigue acompañado, no obstante, de una continuada afluencia de turistas que tiene su cenit en 2003 con la superación, por primera vez, de la barrera de los dos millones de turistas, sin contabilizar los 170.000 que, en dicho año, hicieron su entrada en la Isla a través de cruceros. Pero en definitiva, lo más importante de este modelo, es la concentración de las urbanizaciones turísticas en las franjas costeras de los municipios de Tías, Tegui y Yaiza, aunque con una creciente penetración del turismo hacia el interior, en su mayoría de manera no reglada y con grave riesgo paisajístico, especialmente por la dispersión que presenta este fenómeno.

## 5. LA ACCESIBILIDAD COMO ELEMENTO CLAVE EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS NUEVOS USOS DEL SUELO

La capacidad de acceso a un territorio es la columna vertebral del desarrollo económico. Ya tuvimos ocasión de señalar que, durante años, el principal escollo para la potenciación del turismo en la Isla lo fue el límite de la pista de vuelo del aeropuerto, para así poder recibir aeronaves directamente desde Europa<sup>5</sup>. Pero nada más entrar en servicio la ampliación de esta infraestructura en 1969, el efecto concatenado sobre el territorio fue inmediato, pues en el mismo año se aprobaron tres planes parciales turísticos y 17 entre 1970 y 1974 inclusive. Es verdad que el capital procedente de la reiterada Ley Straus jugó un papel decisivo en este impulso turístico,

pero sin ampliar el aeropuerto, el desarrollo turístico tal y como lo concebimos en la actualidad, sería una absoluta falacia y por tanto esos capitales no hubiesen llegado a la Isla con la intensidad que llegaron en estos años<sup>6</sup>.

En este sentido, el *Plan Insular de Ordenación* de 1991, consciente de la relevancia del aeropuerto para el desarrollo insular —y en particular para la incorporación de las 47.750 nuevas plazas turísticas propuestas en el citado documento de planificación—, calificaba en la *Memoria* a esta infraestructura dentro de los *sistemas generales insulares*<sup>7</sup> y, entre otras, a todas aquellas instalaciones que le proporcionaban acceso a la Isla (puertos y aeropuerto) en estos términos:

“Dado que el aeropuerto soporta y soportará la parte del león de los viajes de acceso a la Isla, el Plan Insular, coherentemente con las insuficiencias actuales y con el Plan Director de aeropuertos del Ministerio de Transportes, se plantea la necesidad de su ampliación.” (CABILDO DE LANZAROTE, 1991: 318)<sup>8</sup>.

Con el paso del tiempo, el aeropuerto ha sido considerado como la infraestructura capaz de detener la incorporación de más camas y avanzar así hacia un desarrollo sostenible (MARSÁ, 2000: 137).

Pues bien, una vez resuelta la capacidad de acceso exterior, cabía plantearse la interior, esto es, la que las carreteras podían proporcionar ante la ausencia de medios por vías férreas. Si bien es cierto que el esquema de carreteras insular ya estaba configurado en los años sesenta, el estado de éstas dejaba mucho que desear para la potenciación de la

<sup>5</sup> En un artículo muy expresivo sobre la incidencia que tiene el transporte para el desarrollo de cualquier actividad económica —y más aún la turística—, del ilustre lanzaroteño DE LA HOZ, A. (1964) argumenta en estos difíciles años que “sin estos tres dispositivos de auténtica comunicación” (se refiere al transporte marítimo, aéreo y terrestre), “Lanzarote no será la realidad turística que muchos pretenden.” (...) “Sin estos instrumentos, Lanzarote seguirá siendo una excelente promesa turística, pero nada más que una promesa.”

<sup>6</sup> En este sentido, tenemos el ejemplo de la isla de La Palma, Isla ésta que no se vio afectada por las citadas inversiones alemanas y, sin embargo, cuando en el año 1973 se realiza un estudio para ampliar el aeropuerto de Mazo, se alude constantemente a las dimensiones de este aeropuerto como el principal problema para la captación de turismo. En este sentido, se mencionaba constantemente a la ampliación de la pista de

vuelo de Lanzarote en 1969, pues se argumentaba que el tipo de tráfico de esta Isla “es análogo al que se pretende para La Palma y que también tiene un potencial turístico alto”, *Memoria del anteproyecto de ampliación de la pista de vuelo en el aeropuerto de La Palma-Mazo*, suscrito por D. Ignacio Estaun Díaz de Villegas y D. Sebastián Pérez González, IV/1975, Archivo de Obras y Vías del Cabildo Insular de La Palma, legajo sin catalogar.

<sup>7</sup> Según el PIOT de 1991, sección 3.ª; artículo 2.2.3.1.; apartado A.1; se consideraban como *sistemas generales insulares* de Lanzarote a “aquellos elementos que son determinantes para la estructura, calidad y desarrollo territorial de la Isla, que tienen un efecto supramunicipal, o que, por su escala, no pueden existir en todos y cada uno de los municipios.”

<sup>8</sup> Entre las obras de mayor relevancia se preveían la ampliación de la pista de vuelo, así como la construcción de otra nueva.

actividad turística. La década de los sesenta ya presenta un significativo avance en materia de carreteras, pues los aproximadamente 115 kilómetros bajo competencia del Estado, se terminan de asfaltar completamente entre 1968 y 1969, si bien el ancho de algunas de ellas, como la de Uga a Tegui, tan solo era de 4 metros, siendo la del resto de entre 5,5 y 6 (CIES, 1971: 114). No obstante, a 31 de diciembre de 1969, el Cabildo no contaba sino con un 36% de su red con betún asfáltico, de un total de 225 kilómetros. En este contexto y cuando definitivamente en el segundo lustro de los años sesenta ya se perfila el desarrollo turístico de Lanzarote, surge el interés por remozar rápidamente la red viaria. No es casualidad por tanto que a finales del lustro anterior —concretamente en 1964—, el Ministro de *Información y Turismo*, D. Manuel Fraga, visitara la Isla y concediese un crédito de 120.000 euros de entonces para la pavimentación de carreteras de interés turístico MARTÍN HORMIGA & PERDOMO. (1995: 36), es decir, un monto de 2,8 millones de euros del año 2004. De la misma manera y tras la inauguración del hotel Fariones en octubre de 1966 en la costa de Tías, el Cabildo asfalta la carretera de acceso, pues esta Institución

“no podía permitir la mala imagen que ocasionaría que los turistas que en él iban a alojarse accedieran al establecimiento por una pista de tierra”.

Introducida la Isla desde entonces en un contexto de desarrollo turístico sin vuelta atrás, es conveniente recordar que la necesidad de movilidad de los turistas es netamente mayor que la imputable a los residentes y movilidad es inseparable de la ocupación de territorio. También hay que decir que la ocupación de espacio que hacen las carreteras es aún más grave que la que efectivamente ocupan las urbanizaciones

turísticas, pues estas últimas hacen uso del espacio de manera puntual, mientras que la irrupción de las carreteras en la Isla se difumina por toda ella. De la misma manera, se produce el efecto de ocupación directa e indirecta, pues la primera está claro que es debido a la calzada en sí, más las amplias zonas de servidumbre que quedan como reserva para futuras ampliaciones, aparcamientos, etc., mientras que la segunda es imputable a los efectos derivados de la mejora de las condiciones de accesibilidad y que facilitan el alejamiento cada vez mayor de los centros de ocio, residenciales, etc., de las urbanizaciones turísticas, estimulando los desplazamientos turísticos y pendulares de la fuerza de trabajo con el consiguiente consumo de espacio imputable a una mayor movilidad, insumo de combustibles y sus efectos colaterales, etc.

Pero lo más destacable es que en la isla de Lanzarote se constata una progresiva ocupación de territorio que es fruto de la demanda turística y que comienza con las necesidades de ampliación del aeropuerto<sup>9</sup>, y continúa por toda la red viaria. En efecto, el incremento de la movilidad terrestre en la isla de Lanzarote la podemos calificar como extraordinaria, hasta el punto de que el *Plan de Carreteras de Canarias* de 1987 ya afirmaba, por unas encuestas de movilidad realizadas sólo en las islas centrales, que los turistas generan un mayor número de viajes por persona en relación con el resto de la población, argumentándose que la movilidad media de los vehículos de alquiler ronda en la Isla los 50 kilómetros por día, con una tasa de ocupación por vehículo bastante elevada y con un grado de dispersión —o de diferentes destinos—, también muy alto, de ahí que

“los turistas participan grandemente en la composición del tráfico total de las Islas.”  
Gobierno de Canarias (1987b).

<sup>9</sup> Las previsiones que se realizaban a finales de la década de los noventa para el aeropuerto de Lanzarote, especulaban con un tráfico de pasajeros de 5.5 millones en el año 2004, esto es, bastante ajustado a la realidad, pues la cifra de este último año fue de exactamente 5.515.069 pasajeros. De la misma manera, se preveían 7.5 millones para el año 2015, hecho que supondría llegar hasta unas 33 operaciones aéreas por hora punta frente

a las 20 ó 25, según condiciones de operatividad de la actual pista y espacio aéreo. Ello condicionaba que se plantease como necesaria una solución alternativa que pasaba, entre otras, por la construcción de una segunda pista (Ministerio de Fomento, 2001: 5.2, 5.3). Algunas de estas alternativas, con un consumo de territorio importante, suponen también una peligrosa contaminación acústica para las urbanizaciones aledañas.

Una década más tarde y en el mismo contexto, el documento conocido como *Lanzarote en La Biosfera*, establece en 56.3 kilómetros por día la movilidad de un turista medio en Lanzarote, frente a solo 21.5 de los autóctonos CABILDO INSULAR DE LANZAROTE (1998). Esto nos indica que por sí sola la población turista genera tanta movilidad como la población de derecho<sup>10</sup>. En efecto, partiendo de la base de que el número medio de turistas en el año 1999 fue de casi 51.000, la movilidad de éstos en su conjunto superó a la autóctona en un 34%, a pesar de que la población turista sólo representaba el 50% de la población de derecho<sup>11</sup>.

Estos datos demuestran que la movilidad de un turista en la Isla casi se triplica con respecto a la de un residente y sus efectos sobre la ocupación de territorio son incuestionables, pues no solo afectan a la red viaria en sí, sino también a las zonas habilitadas para el aparcamiento entre otras, ya que por ejemplo, la problemática del estacionamiento del Islote de Hilario —o más recientemente la ampliación de la plataforma de la carretera de La Geria—, sin olvidar el mayor desarrollo del aeropuerto, el radar de Montaña Blanca, etc., han venido siendo unas actuaciones de las más cuestionadas en los últimos años, sin duda por los graves impactos paisajísticos que conlleva. Pero lo más destacable es que no son los residentes los causantes de este estado de cosas, sino la afluencia turística y el efecto llamada inducido que provoca sobre la población en edad laboral.

Pues bien, en previsión del incremento de la movilidad a mediados de los años ochenta, el *Plan de Carreteras de Canarias* de 1987,

recogía como necesarias —y a expensas de la evolución turística de la Isla que por entonces se le asignaba un techo de 261.700 camas<sup>12</sup>—, de las que un 46% se las repartían Tías y Yaiza, varias actuaciones básicas, entre las que destacamos:

1. Acondicionamientos generalizados desde Tías hasta Playa Blanca.
2. Desdoblamiento de la carretera entre Arrecife y el aeropuerto.
3. Mejora del triángulo Arrecife-Costa Teguise-Tahiche.
4. Otras obras singulares como de Haría a Arrieta; además del tramo entre Arrecife y el casco municipal de San Bartolomé.

Por su parte, las actuaciones que recogía el tampoco aprobado *Plan Regional de Carreteras de Canarias* de 1993, ya en un contexto marcado por el *PIOT* de 1991 que recortaba en un 70% el parque de camas a nivel insular, sigue no obstante haciendo hincapié en las mismas intervenciones que el *Plan* de 1987, ya que se preveía el desdoblamiento de varios tramos de la carretera desde Tías a Playa Blanca, al igual que otras actuaciones entre Tahiche y Mala, Haría y Arrieta, además de la carretera del centro entre Teguise y La Geria. De forma instintiva, este último *Plan* ya tiene previsto actuar en un gran porcentaje de la red viaria, no solamente en aquella red más próxima a los centros turísticos, ya que, como decíamos, una de las principales características de los turistas es su elevada movilidad, no circunscrita a un determinado espacio de la Isla<sup>13</sup>.

El *Plan* de 1993 define y clasifica claramente las redes principales y

<sup>10</sup> Aunque ya haremos más hincapié cuando abordemos el epígrafe de los parámetros territoriales que están contribuyendo a desequilibrar el desarrollo sostenible de la Isla, solo mencionar que el parque de vehículos de Lanzarote se ha incrementado entre 1991 y 2003 en un 138%, mientras que la intensidad media diaria de vehículos en la carretera entre Arrecife y el aeropuerto lo ha hecho en un 209% entre 1987 y el año 2000 (un 62% entre 1993 y 2000), alcanzando en este último año la espectacular cifra de 60.340 vehículos en esta carretera.

<sup>11</sup> Datos del *Anuario estadístico de Lanzarote, 1999*, Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote, Arrecife, 79 pp., cfr. p. 11. Esta misma fuente aporta el dato de que en 1999 habían en la Isla unas 56.145 camas (cfr. p. 35), y partiendo de la base de que la ocupación media de los establecimientos hoteleros y extrahoteleros fue de un 90.8% en el mismo año (cfr. p. 36), la media anual de turistas fue de 50.980. Esta cifra, multiplicada por los 56.3 kilómetros de movilidad media del turista que nos

aporta el documento *Lanzarote en La Biosfera* (1998), supone unos 2.870 mil kilómetros diarios, frente a los 2.136 mil kilómetros de la población de derecho. Además, hay que recordar que la movilidad de estos últimos está en gran parte condicionada por la actividad turística, directa o indirectamente.

<sup>12</sup> *Plan Regional de Carreteras de Canarias, Programa de actuación: Lanzarote*, Consejería de Obras Públicas del Gobierno de Canarias, diciembre de 1987. No obstante, ya vimos más arriba que en 1986 se preveía la construcción de unas 290 mil camas.

<sup>13</sup> El *PIOT* de 1991 seguía las pautas del mentado *Plan de Carreteras* de 1987, al definir las siguientes carreteras dentro de las de primer nivel: 1. Costa Teguise-Tahiche-San Bartolomé-Tías; 2. Costa Teguise-Circunvalación Arrecife-Tías-Yaiza-Playa Blanca-Las Coloradas; 3. Puerto del Carmen-Tías; 4. Puerto del Carmen-Capitas; 5. Puerto del Carmen-Guasimeta; 6. Arrecife-San Bartolomé; 7. Arrecife-Tahiche. (Sección 2.ª, artículo 3.4.2.3., punto A.2).

secundarias de carreteras de la Isla. Es importante esta clasificación, por cuanto va a priorizar en determinados tramos las actuaciones viarias. En concreto en Lanzarote, la GC-710 de Arrecife a Órzola, al igual que la GC-720 de Arrecife a Playa Blanca, se califica como *de interés regional o de primer nivel*, denominándolas LZ-1 y LZ-2 respectivamente, manteniéndose esta nomenclatura en la actualidad. Como decimos, la clasificación que introduce esta nueva nomenclatura es importante, pues la va a recoger el *Convenio de Carreteras Canarias-Estado* de 1996 (a comienzos de 2005 en renegociación), ya que de las 36 actuaciones previstas para todo el Archipiélago, cinco de ellas se centran en el acondicionamiento de Órzola-Arrecife-Playa Blanca (por Guatiza, Tahiche, aeropuerto, Tías y Yaiza). Esta carretera, perteneciente al denominado “*Eje transinsular canario*”, se inserta dentro de la nueva filosofía de integrar a las Islas a través de la combinación de varios modos de transporte, en este caso terrestre, marítimo y aéreo<sup>14</sup> y dando pie además a fomentar la accesibilidad de todo el este de la Isla. Especialmente, las actuaciones estarían encaminadas a resolver los tramos Órzola-Guatiza-Tahiche; la ronda de Arrecife; Tías-Yaiza; y una pequeña obra de acceso al puerto de Playa Blanca.

En resumen, la creciente llegada de turistas a Lanzarote en los últimos años, pues ha pasado de 600.000 en 1987 a 1,9 millones en 2004, es el causante del enorme crecimiento de la economía insular, manifestándose en incrementos espectaculares de la movilidad y, por ende, en la demanda de nuevas infraestructuras viarias entre otras. No obstante,

“la aplicación de la moratoria, combinada con la saturación del parque de automóviles que se registra ya en la Isla, y con los efectos de una mejora sustancial del transporte público regular de viajeros, debería moderar la evolución del tráfico. En todo caso, la moderación del tráfico debería ser un objetivo principal a perseguir en la política insular de transportes”. (ESTEVA, 1998: 26).

<sup>14</sup> *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de Canarias en materia de carreteras*, Las Palmas de Gran Canaria, 16 de abril de 1996.

Todo ello acompañado de la potenciación de medios de transporte alternativos, como por ejemplo las infraestructuras de carriles *bici*, ya que la topografía insular y clima favorece su implantación. Estas actuaciones han de perseguir una disminución de los impactos que causan las infraestructuras para el transporte en el paisaje, que es precisamente el principal producto exportador de la Isla, de ahí que la sostenibilidad de Lanzarote se halle en gran parte condicionada por el crecimiento de los transportes y las infraestructuras que le sirven de soporte.

## 6. PRINCIPALES CONSECUENCIAS TERRITORIALES DEL TURISMO EN LANZAROTE

Es objeto de este apartado abordar los principales impactos que el turismo ha tenido en el espacio insular. Quizá uno de los más llamativos, por su relevancia paisajística, es la disminución de las tierras de labor, no por las urbanizaciones turísticas, sino por el trasvase de fuerza de trabajo y su efecto sobre la disminución de los cultivos. De igual manera, se ha producido una mayor concentración demográfica en los entornos de los núcleos turísticos, frente a un menor crecimiento del resto del territorio. Estos dos factores son quizá los más relevantes que han impactado el paisaje de Lanzarote en las últimas décadas, sin olvidar, por supuesto, el espacio que abarcan las urbanizaciones turísticas en sí.

### 6.1. Disminución de las actividades primarias

El fenómeno turístico casi siempre golpea duramente a las actividades primarias, especialmente a la agricultura. Y lo hace de varias maneras: 1) compitiendo por el territorio; 2) rivalizando por otros recursos básicos (agua por ejemplo); y 3) compitiendo por la fuerza de trabajo.

La competencia por el territorio se circunscribe a aquellos espacios más apetecidos por el turismo y que en Canarias y en Lanzarote en particular, se han venido

limitando a los espacios más próximos a las franjas costeras con playa. Es una competencia por el suelo en el que la rentabilidad de una y otra actividad no deja lugar a dudas, beneficiando al turismo pues históricamente siempre ha remunerado mucho más el valor del suelo y, cuestión muy importante también, la estabilidad económica que proporciona el turismo dificilmente la puede aportar la agricultura por sus altibajos de producción muy relacionados con la meteorología. De la misma manera, la propiedad rural va quedando en manos cada vez más envejecidas que ven en la venta de sus parcelas un seguro de vejez.

Por otra parte, el turismo compite con la agricultura por un recurso básico como es el agua, pues los altos precios que puede soportar la actividad de ocio en Lanzarote a través de la desalinización del agua, dificilmente la puede sustentar la agricultura y menos aún la basada en aquellos productos

de baja rentabilidad por unidad de superficie, como por ejemplo las cebollas, un cultivo que, tradicionalmente, ha estado muy extendido en la Isla.

De la misma manera, un baluarte muy importante de toda actividad económica es la fuerza de trabajo y en Lanzarote se constata un trasvase significativo desde la actividad primaria a la terciaria —y en menor medida la secundaria—, pues ésta garantiza un salario estable a la vez que muchas veces no se pierde por completo la actividad primaria que sigue ejerciendo su papel a través de la denominada agricultura a *tiempo parcial*. No obstante, existe un leve incremento de la población ocupada en la actividad primaria entre 1996 y 2001 y que se cifra en un tres por ciento, pero a expensas del subsector agrícola y ganadero donde el papel de la mayor extensión del viñedo ha propiciado tal circunstancia. Pero lo más importante, como se puede apreciar en la siguiente tabla, es que el peso relativo

FIG. 9. Población de 16 y más años ocupada según rama de actividad en Lanzarote en 1996 y 2001

	1996		2001	
	Subtotal	Total	Subtotal	Total
Agricultura y ganadería	673	1.138 (3,66%)	870	1.174 (2,55%)
Pesca y piscicultura	465		304	
Construcción	2.935	4.840 (15,58%)	6.982	9.435 (20,48%)
Industria manufacturera	1.642		2.108	
Energía eléctrica, gas y agua	255		306	
Industrias extractivas	8		39	
Hostelería y restaurantes	8.717	24.667 (79,41%)	10.853	35.455 (76,95%)
Comercio por mayor y menor	4.927		8.053	
Transportes y comunicaciones	2.221		3.312	
Servicios a las empresas, inmobiliarias	1.717		2.614	
Administración pública y de defensa	1.696		3.662	
Educación	1.520		2.099	
Otras actividades y servicios personales	1.343		1.583	
Sanidad y servicios sociales	1.153		1.946	
Vehículos, gasolineras	700		s.d.	
Intermediación financiera y de seguros	385		625	
Servicio doméstico	288	419 (1,35%)	708	9 (0,02%)
No clasificables	419		9	
<b>Total</b>	<b>31.064</b>	<b>31.064 (100,00%)</b>	<b>46.073</b>	<b>46.073 (100,00%)</b>

Fuente: Encuesta de Población de Canarias, 1996 y Censo de Población de Canarias, 2001, ISTAC. Elaboración propia.

de la actividad primaria frente a las restantes ha caído de casi un 3,7% en el primer año al 2,5 de 2001. Esto pone de manifiesto que las tres actividades básicas han ganado efectivos, pero mucho más lo han hecho las que dependen de la construcción —con un llamativo incremento de casi el 140%, sin duda como consecuencia del efecto moratoria del año 2000 sobre las licencias ya concedidas—, además de la hostelería con todas sus actividades anejas.

Como quiera que fuere, la competencia del terciario queda más que patente en la FIG. 10 en el que la superficie agrícola conoce un importante retroceso —de casi un 80% entre 1972 y 1989—, a pesar del incremento

demográfico que experimenta la Isla entre estos años y que, como es lógico, termina por afectar a la disminución de la fuerza de trabajo que emplea.

No obstante, en el año 1999 se registra una reactivación de las tierras labradas con respecto al Censo de 1989, especialmente en los municipios de Tinajo, Teguiise y Haría, pero a costa del mentado viñedo, el cual experimenta un incremento de la superficie cultivada en toda la Isla del orden del 135% entre ambos años, es decir, de algo más de 1.300 hectáreas, que es gran parte de la diferencia total de las tierras labradas entre 1989 y 1999. Por su parte, los cultivos de las vegas agrícolas de los municipios de Haría,

FIG. 10. Aprovechamiento de la superficie agrícola en Lanzarote (1972-1999)

Año		Superficie total	Tierras labradas	Tierras no labradas
1972	Arrecife	2.395	95	1.629
	Haría	10.741	2.104	6.420
	San Bartolomé	4.077	1.274	3.048
	Teguiise	26.221	3.787	16.052
	Tías	6.398	1.839	2.840
	Tinajo	13.530	2.324	9.806
	Yaiza	27.098	1.290	18.946
	<b>Total</b>	<b>90.460</b>	<b>12.713</b>	<b>58.741</b>
1989	Arrecife	224	6	218
	Haría	5.902	461	5.441
	S. Bartolomé	1.485	721	764
	Teguiise	5.814	2.521	3.293
	Tías	2.012	876	1.136
	Tinajo	2.113	737	1.376
	Yaiza	2.341	605	1.736
	<b>Total</b>	<b>19.891</b>	<b>5.927</b>	<b>13.964</b>
1999	Arrecife	s.d.	47	s.d.
	Haría	s.d.	1.162	s.d.
	S. Bartolomé	s.d.	861	s.d.
	Teguiise	s.d.	3.030	s.d.
	Tías	s.d.	886	s.d.
	Tinajo	s.d.	1.279	s.d.
	Yaiza	s.d.	656	s.d.
	<b>Total</b>	<b>s.d.</b>	<b>7.922</b>	<b>s.d.</b>

Fuente: Censos agrarios de 1972, 1989 y 1999. INE. Elaboración propia.

Teguise y Yaiza, especialmente las cebollas, cereales y leguminosas entre otros, conocen un significativo retroceso al amparo del mentado trasvase de fuerza de trabajo desde el primario al terciario. Sólo cabe constatar la supervivencia de estas vegas por el fenómeno de la agricultura a tiempo parcial, facilitada por una buena accesibilidad relativa desde los principales núcleos de población. De la misma manera, los cultivos que se extendían en la denominada zona del jable<sup>15</sup> en el municipio de Teguise, desde el norte al sur siguiendo la componente nordeste de los vientos dominantes (los alisios), es quizá también otro de los espacios más afectados por la irrupción del turismo en la Isla y que se ha visto agravado en los últimos años por la pertinaz sequía. De cualquier manera, reiteramos que no ha sido una competencia directa entre el turismo y la agricultura por el territorio, pues históricamente, los espacios más apetecidos por el primario no han sido precisamente las franjas costeras, es decir, allí donde se han asentado las urbanizaciones turísticas, sino especialmente por el efecto dominó que ha causado sobre el trasvase de la fuerza de trabajo.

Como decimos y en líneas generales, se observa como con el paso del tiempo, el total de tierras se va reduciendo de forma drástica y ello afecta especialmente a las tierras no labradas, es decir, las menos productivas. Esta reducción se da, como es lógico y en mayor medida, en los municipios con mayor desarrollo turístico, pues en ellos se ha producido el mentado trasvase de población desde la agricultura hacia el turismo y que en Lanzarote podemos calificar de muy intenso. No obstante, este fenómeno no es exclusivo de los espacios turísticos, pues también se observa como en los municipios que no comparten la industria del ocio, esta reducción también se produce, obedeciendo este fenómeno a que en la Isla las conexiones terrestres permiten rápidos desplazamientos pendulares de un extremo a otro de la misma, con lo cual aún residiendo en municipios no turísticos, es frecuente que

buena parte de la población de los mismos trabaje en el subsector de la construcción o en la hostelería.

## 6.2. La concentración del crecimiento: el dinamismo de la franja costera oriental y meridional

Desde los inicios del turismo en Lanzarote, se detecta una preferencia de los asentamientos turísticos en la franja costera desde Yaiza hasta Teguise, es decir en el sur y este insular, que a su vez atrae a un importante contingente de población empleado en su mayor parte en el terciario y subsector de la construcción. No en vano, el *Plan Insular de Ordenación* de Lanzarote de 1973, ya se decantaba por ubicar aquí algo más del 70% del parque de camas, hecho que pone de manifiesto el interés por potenciar este espacio de la Isla en detrimento de otros.

Esta circunstancia no es azarosa, pues existen razones de peso, tanto de índole físico como humano y que relacionamos a continuación:

1. Mayor disponibilidad de playas en el sur y este, como por ejemplo la de Los Pocillos-Puerto del Carmen (en Tías); Playa Blanca (en Yaiza), etc. Este hecho es trascendental, pues para un turismo de sol y playas, especialmente potenciado desde los años sesenta, este era el espacio más idóneo que la Isla le podía ofrecer a esta tipología de turismo.
2. La existencia del Parque Nacional de Timanfaya desde 1974, que ocupa un amplio territorio en el centro y norte de la Isla y donde, con tan alta figura de protección, la construcción de urbanizaciones está absolutamente vetada.
3. Una acción eólica especialmente virulenta en el norte y oeste de la Isla, poco favorable por tanto para el desarrollo de las urbanizaciones.
4. Existencia de una topografía más llana en el sur y este insular, frente a los acantilados de Famara del norte, con una

<sup>15</sup> El jable es un arenado que la acción eólica transporta por todo el centro de la Isla desde el norte al sur, predominando aquí

por tanto, los cultivos más adaptados a estas condiciones, como por ejemplo los boniatos y los tomates.

menor accesibilidad y, sobre todo, con una trama urbana que derivaría en complicadas soluciones adaptadas irremediabilmente al relieve, pero con un impacto paisajístico evidente y con unos costes de construcción mayores.

5. Establecimiento del aeropuerto en esta franja de la Isla, el cual se declara como de uso civil en 1946 y no solo militar como se venía usando hasta entonces. Con ello se propicia que la franja oriental de Lanzarote sea la más beneficiada para la potenciación de la actividad turística dada la cercanía de la infraestructura aeroportuaria a las nuevas urbanizaciones turísticas.
6. En la costa oriental también se localiza la capital insular, núcleo por antonomasia administrativo, comercial, etc., de la Isla y que conoce un despegue demográfico importante al amparo del desarrollo turístico y de la mejora de la red viaria, así como del incremento del parque automovilístico que permite así los flujos pendulares por motivos laborales.
7. La red viaria conoce una importante mejora en las franjas este y sur de la Isla al socaire del desarrollo turístico y de la localización aquí de la capital insular, aeropuerto y los puertos de Arrecife y de Playa Blanca. Como decíamos, esta circunstancia la recogen los diferentes planes y convenios de carreteras desde los años ochenta, que han favorecido aún más la accesibilidad en este espacio, con obras tan importantes en los últimos años como por ejemplo la vía medular de Arrecife, el desdoblamiento de la carretera entre la capital y el aeropuerto —con previsión de ampliarla a tres carriles en cada sentido—, y la nueva carretera paralela a la antigua entre Yaiza y Playa Blanca<sup>16</sup>.
8. Desde finales de los años sesenta, la aprobación de distintos planes de urbanización en la franja costera de Teguiise, Tías y Yaiza, especialmente en el

este y sur de la Isla, facilita la extensión de los alojamientos en este espacio, desequilibrando de manera ostensible el equilibrio social y económico de la Isla.

Ante estos hechos principales, no es extraño que el desarrollo económico y demográfico se haya inclinado hacia esta vertiente de la Isla. En los mapas evolutivos de población se puede observar perfectamente cómo las distintas entidades de población al este y sur de Lanzarote se comportan de una manera mucho más dinámica en relación al resto de la Isla, indicándonos el potente *efecto llamada* que tiene la actividad turística para la población inmigrada que, por lo demás y conjuntamente con la isla de Fuerteventura, ha conocido un fuerte despegue en las últimas décadas. Ello se manifiesta en el precio del suelo, por lógica mucho más elevado en las entidades que han crecido más en los últimos años, al tiempo que ha surgido un nuevo urbanismo que en nada tiene que ver con el tradicional de la Isla.

Así y en términos generales, hay que decir que Lanzarote superaba en el año 2004 los 120.000 habitantes frente a los poco más de 40.000 en 1970, sin incluir evidentemente a la población turista. Pero como decimos, los ritmos de crecimiento han sido muy dispares por municipios, pues si los más dinámicos del este y sur insular, han multiplicado por tres y por cuatro su población entre estas fechas, el de Tinajo solo duplica su población, mientras que el de Haría ni siquiera llega a hacerlo<sup>17</sup>. Además, en el contexto de los municipios más dinámicos, se constata la preferencia residencial por los espacios más próximos a la costa —o en la misma franja costera—, como es el caso de Playa Honda, Puerto del Carmen, Playa Blanca, etc.

No obstante, partiendo de la base de que la topografía de la Isla es relativamente llana, incidiendo en unas velocidades

<sup>16</sup> El PIOT de 1991 en el artículo 2.1.1.1., apartado A.1., punto g, dejaba bien claro el marco territorial que se perseguía al hacer hincapié en la preponderancia de la accesibilidad con las urbanizaciones turísticas, ya que afirmaba que el esquema está “basado en un eje este-oeste (Costa Teguiise-Playa Blanca) con una serie de circunvalaciones alrededor de Arrecife y en una red viaria menor

que conecta al anterior con el noreste, norte y noroeste de la Isla.”

<sup>17</sup> El municipio de Tinajo tiene una limitación importante en cuanto a su desarrollo demográfico, es decir, el Parque Nacional de Timanfaya. No obstante, los núcleos tradicionales distan mucho de seguir las pautas evolutivas de las entidades demográficas más dinámicas de la Isla.

geodésicas altas y, en general, las escasas distancias que se registran también desde un punto de vista relativo, podemos decir que el desarrollo demográfico y económico que ha

propiciado el turismo se ha dispersado por toda la Isla en mayor o menor medida, aunque con diferencias como constatamos en la siguiente tabla:

**FIG. 11. Indicadores socioeconómicos de los municipios de Lanzarote en 2003**

Municipios	Renta familiar disponible por habitante (euros)	Variación del nivel de renta disponible 1997/2002 (%)	Paro sobre población total (%)	Índice de juventud (0-19 años)	Índice de vejez (65 y + años)
Tías	10.800-11.500	48-55	2,0	27,51	6,39
Arrecife	9.700-10.800	43-48	3,4	30,50	7,15
San Bartolomé	9.700-10.800	> 55	2,9	28,87	5,65
Teguise	9.700-10.800	48-55	2,8	26,58	9,54
Yaiza	9.700-10.800	> 55	1,7	27,66	6,79
Haría	9.000-9.700	48-55	3,0	21,64	15,26
Tinajo	9.000-9.700	48-55	3,7	28,87	9,40
<b>Total</b>	<b>9.700-10.800</b>	<b>48-55</b>	<b>3,0</b>	<b>28,85</b>	<b>7,59</b>

Fuente: Anuario Económico de España, 2004 y Anuario Social de España, 2004, La Caixa. Elaboración propia.

Si como decimos los efectos del turismo se han disipado más en la isla de Lanzarote en comparación, por ejemplo, con las islas centrales, no es menos cierto que siguen existiendo diferencias en cuanto a renta, tasas de desempleo o estructura por edades entre los municipios que han venido participando de la tarta turística y los que no lo han hecho. Todos estos parámetros favorecen a grandes rasgos a los tres municipios turísticos (Tías, Teguise y Yaiza), aunque como decíamos, el *efecto proximidad* de los de Arrecife y San Bartolomé<sup>18</sup>, los hace participar del nivel de relativo bienestar que disfrutaban los municipios más turísticos. En la cola —aunque ya desearían estar en esta posición los municipios más prósperos de las medianías y cumbres de las islas centrales, así como de casi todos los de las islas periféricas occidentales—, tenemos a los de Haría y Tinajo, donde los efectos socioeconómicos del turismo son menores, aunque reiteramos que existen dadas las características singulares de la Isla. De esta manera, se alcanzan valores donde los índices de vejez, como es el caso de Haría, se llegan a más que duplicar con respecto a los existentes en los municipios turísticos, al igual que niveles de desempleo

bastante superiores, especialmente si comparamos Tinajo con Yaiza.

En suma, nos encontramos ante un panorama demográfico y económico bastante desequilibrado a favor de la vertiente sur y oriental de la Isla, donde se localiza más del 95% de las camas turísticas de Lanzarote y donde además se ubican todas las grandes infraestructuras de transportes (carreteras de mayor rango, puertos y aeropuerto). Todo esto incide en un modelo territorial basculado hacia esta vertiente de la Isla, aunque reiteramos que dadas las buenas condiciones de accesibilidad existentes en comparación con las islas centrales y occidentales, los efectos desarrollistas del turismo también se han dejado sentir en los municipios no turísticos y relativamente alejados de los tres grandes polos de ocio (Haría y Tinajo).

## 7. FIGURAS DE PLANEAMIENTO QUE HAN MARCADO EL ACTUAL MODELO TERRITORIAL DE LANZAROTE. EL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE 1991 VERSUS REVISIONES POSTERIORES

Se suele considerar que el primer *Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote* —y de Canarias—, fue el que

<sup>18</sup> A ello se le une la función administrativa de la capitalidad insular que conlleva siempre una mayor renta.

aprobó provisionalmente la máxima Corporación Insular en julio de 1990 y que ratifica el Gobierno de Canarias un año después, si bien su redacción data de 1998. Y decimos esto, porque en 1973 ya existió un documento de planificación que delimitó las áreas para el turismo en cinco grandes espacios teniendo como horizonte el año 1985, en que se preveía una entrada de 500.000 turistas al año. Partiendo de este

flujo de visitantes y de unos índices de ocupación francamente bajos por un lado (tan solo del 47.4%) y más optimista por otro (del 62 y 75%), se plantearon tres escenarios donde las camas necesarias para satisfacer la demanda, variaban entre las 11.000 y 18.500 aproximadamente. Esta oferta de plazas se localizaba estratégicamente en las franjas costeras de playa de los municipios de Yaiza y de Tías, alcanzando en concreto aquí un

FIG. 12. Escenarios de crecimiento turístico de camas en Lanzarote, según el PIOT de 1973

Núcleos	Ocupación del 47,4%		Ocupación del 62%		Ocupación del 75%	
	Plazas	Suelo (has)	Plazas	Suelo (has)	Plazas	Suelo (has)
Costa Yaiza	5.600	280	4.163	208	3.348	167
Costa Tías	4.500	73	3.341	55	2.685	45
Costa La Santa	3.250	162	2.413	121	1.939	97
Costa Arrecife, Teguise	3.000	50	2.227	37	1.790	30
Costa Este Haría	2.050	102	1.522	76	1.223	61
<b>Total</b>	<b>18.400</b>	<b>667</b>	<b>13.666</b>	<b>497</b>	<b>10.985</b>	<b>400</b>

Fuente: Memoria del PIOT de 1973. Elaboración propia.

55% de las camas de la Isla, tal y como podemos apreciar en la FIG. 12.

Sólo cabe destacar que hasta 1970, fecha hasta la que llega este instrumento de planificación, existían en la Isla unas 1.800 camas en servicio según se recogía en este documento, que unidas a las 18.400 que se preveían como máximo hasta el año 1985, dejaba entrever un techo teórico de 20.200 camas para toda la Isla a mediados de la década de los ochenta. No obstante, el PIOT de 1973 no llegó a especular con cifras límites de camas, sino que trabajó con previsiones de crecimiento hasta el año 1985 que, por lo demás, no estuvieron muy lejos de la realidad. Como se deduce también del cuadro, orientó el crecimiento hacia los núcleos turísticos que en la actualidad lideran el turismo en la Isla, partiendo de la base de que gran parte de las camas ya construidas lo estaban entre Arrecife y Tías, dejando precisamente a estas urbanizaciones —y las que se construirían aquí—, como de inferior calidad, es decir, con una masificación mayor en comparación con las otras áreas de la Isla.

Como quiera que el PIOT de 1973 no introdujo un techo al crecimiento, a mediados de los años ochenta ya existían unas 290.000 camas aprobadas o en trámite por los ayuntamientos que esperaban el momento oportuno para salir al mercado. Ni que decir tiene que tal cantidad de plazas atraería a un número importante de personas en edad de trabajar, es decir, a una población joven con capacidad para procrear, con lo que el efecto concatenado sobre el crecimiento demográfico sería más que evidente. Por tanto y ante un escenario en el que las 290.000 camas estuviesen en servicio y partiendo de la actual *ratio* de residentes por camas turísticas, nos encontraríamos con una población residente de 480.000 habitantes más 203.000 turistas suponiendo un índice de ocupación del 70%. Ello quiere decir que la isla de Lanzarote tendría que sustentar, de manera permanente en su territorio, más de 680.000 habitantes que, ante las dimensiones reducidas de la Isla, la importante superficie protegida, la carencia de agua, materias primas, etc., convertiría a la Isla en un espacio altamente especializado

en el turismo sin la mínima diversificación, esto es, con grave riesgo para su economía ante cualquier evento internacional (conflictos bélicos, crisis económicas, surgimiento de nuevos competidores con una fuerza de trabajo muy competitiva, como es previsible que ocurra en la cercana costa africana, etc.).

Este planteamiento es muy obvio, pero con escaso interés para el capital que busca altas tasas de ganancia en un corto período de tiempo, más aún cuando el capital es foráneo y apenas le incumben los valores del territorio, pues ante una caída del beneficio, el capital emigra hacia otros espacios más rentables, dejando el territorio primero (en este caso el de Lanzarote), a su suerte y con escasos capitales para remozar su obsoleta planta alojativa. Esta situación es la antítesis de cualquier norma planificadora con un mínimo de sostenibilidad y en su mayor parte defendible por los que, de manera permanente, han venido residiendo en Lanzarote<sup>19</sup>.

Como decimos, es indudable que ante este contexto desarrollista, muy irreal por las connotaciones de consumo de recursos estratégicos del territorio (suelo, paisaje, energía, agua, generación de residuos que consume nuevo suelo, etc.), tenía que surgir un instrumento regulador que impusiera un mínimo de coherencia sin entorpecer la creación de nuevas camas. Ese papel lo juega el *Plan Insular de Ordenación del Territorio* de 1991, aprobado en este año pero realmente redactado a finales de los años ochenta<sup>20</sup>. Como decimos, fue una herramienta clave para el control de las camas turísticas, pues de las mentadas 290.000 nuevas plazas y 4.400 hectáreas de ocupación territorial que se habían

planificado hasta 1986, el *Plan* introdujo un techo que se cifró —hasta el horizonte del año 2000—, en 47.750 nuevas camas y 750 hectáreas ocupadas más, que se habrían de añadir a las 550 ya afectadas. Las camas indicadas se sumarían a las 36.000 ya construidas (referencia de mediados de 1987), con lo que en el año 2000 el volumen de camas hubiera alcanzado casi las 84.000<sup>21</sup>. Es importante recalcar que el *PIOT* de 1991 nunca coartó el crecimiento de más plazas turísticas, sino que las limitó en cantidad. Es más, el *PIOT* de 1991 permitía incrementar la oferta de camas en un 133% más de las que existían en esta fecha, con lo que se puede decir que fue bastante benévolo con las exigencias de los ayuntamientos. Como quiera que fuere, en el artículo dos ya se dejaba bien claro que

“los propietarios, promotores o Juntas de Compensación de los Planes Parciales o Especiales afectados por el *PIOT* deberán revisar o modificar el planeamiento, sometiéndolo a aprobación en la forma legalmente establecida, dentro del plazo máximo de seis meses”,

con lo que no se puede negar en absoluto el papel que jugó este *Plan* de introducir por primera vez un techo al crecimiento.

El *PIOT* de 1991 supone entonces una reducción de algo más del 70% de las camas y suelo de uso turístico existente a mediados de los años ochenta. De la misma manera, también plantea por primera vez el efecto adverso de la obsolescencia de las primeras construcciones turísticas realizadas en la Isla, por lo que el objetivo es que en la referencia del año 2000, se renovasen unas

<sup>19</sup> Según el documento *Encuesta de temas insulares, 2003*, Ed. Centro de Datos del Excmo. Cabildo de Lanzarote, cfr. p. 21, y con motivo de una pregunta realizada a los ciudadanos de la Isla, entre otras, sobre las actuaciones que debería acometer Lanzarote para que continuase siendo *Reserva Mundial de La Biosfera* —ya que en octubre de ese año se iba a proceder a la evaluación ambiental de la Isla tras diez años de vigencia de esta figura de protección—, la población encuestada respondió favorablemente en un 43,3% al ítem que proponía “que no se construyan más plazas turísticas” en la Isla. Las respuestas posibles eran seis y ésta fue la que consiguió una mayor aceptación, seguidas de la que propugnaban que existiese “una mayor voluntad política” (21,8%) y “no sabe o no contesta” (un 13,9%). Tan alto porcentaje a favor de que no se construyan más

camas llama la atención cuando solo el 60,7% de los encuestados había vivido toda la vida en Lanzarote, aunque la encuesta no nos dice cuántas de las personas que respondieron a favor de que no se construyan más camas eran residentes en la Isla desde siempre, sí que es previsible que la mayor parte fuesen nacidos en la Isla.

<sup>20</sup> DECRETO 63/1991, de 9 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote, *Boletín Oficial de Canarias*, del 17 de junio de 1991.

<sup>21</sup> La vigencia del *PIOT* fue indefinida, aunque en principio se establecieron tres periodos básicos para el cumplimiento de lo que propugnaba este documento hasta el año 2002, a saber: 1994, 1998 y 2002, sin perjuicio de eventuales modificaciones o revisiones hasta esta última fecha.

7.200 plazas, así como la mejora en ese plazo de las condiciones de urbanización de unas significativas 222 hectáreas en núcleos de población turísticos (Memoria del PIOT de 1991: 299).

Se produce también un proceso de concentración de los núcleos donde se construirían las nuevas camas, pues de los 35 planificados a mediados de los años ochenta, se pasa a tan solo diez, limitando por ende el desarrollo turístico en suelo rústico. Destacaban sin duda y por orden de camas a

edificar, las entidades de Puerto del Carmen con 31.000 (construidas y por construir), Costa Teguisse con casi 20.000 y Playa Blanca con algo más de 18.000. Estos tres núcleos reunían el 82% del total planificado, con lo que el esquema territorial del PIOT de 1991 seguía mostrando un modelo turístico fuertemente polarizado sobre estos tres núcleos, aunque en cierta medida preferible ante otra organización que primase la colonización del territorio hasta ahora virgen de la actividad turística.

FIG. 13. Plazas turísticas totales previstas en el PIOT de 1991 para el año 2000, según núcleos turísticos con indicación de hectárea y densidad edificatoria

Núcleos	Camas turísticas	Hectáreas ocupadas	Densidad camas/has
Puerto del Carmen (Tías)	31.085	410	76
Costa Teguisse (Teguisse)	19.663	322	61
Playa Blanca (Yaiza)	18.227	336	54
La Santa Sport (Tinajo)	6.143	128	48
Arrecife (Arrecife)	3.180	—	—
Puerto Calero (Yaiza)	1.500	31	50
Charco del Palo (Haría)	1.462	22	66
Playa Quemada (Yaiza)	900	12	75
Oasis de Nazaret (Teguisse)	800	23	35
Island Homes (Teguisse)	740	27	27
<b>Total Lanzarote</b>	<b>83.750(*)</b>	<b>1.311</b>	<b>63</b>

(\*) La suma de las camas aquí expuestas ascienden a 83.700, aunque en el PIOT se refleja la cifra de 83.750.  
Fuente: Memoria del PIOT de 1991, cfr. p. 135. Elaboración propia.

Como decimos, el PIOT de 1991 aportó un interesante modelo territorial en el que además de limitar el techo de camas, también lo hacía en cuanto a la cantidad de núcleos con potencialidad turística, clasificándolos a su vez según su importancia y función residencial, a saber:

1. Centros de alojamiento y servicios turísticos (con porcentaje significativo de residencia estable): Puerto del Carmen; Costa Teguisse; y Playa Blanca.
2. Núcleos turísticos con alojamiento y servicios turísticos (con porcentaje significativo de residencia estable): Puerto Calero-Cortijo Viejo y La Santa.

3. Núcleos con alojamientos turísticos y/o residencial: Charco del Palo; Island Homes; Playa Quemada y Oasis de Nazaret<sup>22</sup>.

Por otro lado, no menos llamativas fueron otras cláusulas que se introducían en aras de una oferta más cualitativa y competitiva y que estaban en relación a los nuevos centros turísticos que iban surgiendo a nivel mundial. Si bien es verdad que no se llegó a limitar la construcción de los establecimientos extrahoteleros como de hecho se hizo más adelante, sí que se

<sup>22</sup> PIOT de 1991, artículo 2.2.2.3., apartado b.

impusieron unos estándares mínimos de calidad que recogemos a continuación y que, de un modo u otro, han servido de precedente para la normativa ulterior<sup>23</sup>:

1. La oferta *hotelera* a implantar debería suponer al menos, el 25% del total de las nuevas camas en los núcleos turísticos consolidados (Puerto del Carmen; Costa Teguise, Playa Blanca y La Santa Sport). Por su parte, la categoría de los nuevos establecimientos hoteleros en los núcleos de población turísticos serían como mínimo de cuatro estrellas.
2. La nueva oferta *extrahotelera* (apartamentos, *bungalows* y villas) tendrían la clasificación de cuatro llaves como mínimo.
3. La superficie construida mínima se establecía en 70 y 35 m<sup>2</sup> de uso alojativo por unidad y por plaza respectivamente en los nuevos apartamentos y *bungalows*; mientras que sería de 120 y 40 m<sup>2</sup> por unidad y plaza en las nuevas villas. En dichos indicadores se consideraban también los servicios comunes correspondientes (salones, restaurantes, deportivos cubiertos, etc.).
4. La superficie mínima de la parcela edificable se establecía a partir de un estándar de 50 m<sup>2</sup> de parcela neta por plaza en los nuevos apartamentos y *bungalows* y de 1.000 m<sup>2</sup> de parcela neta por unidad en las nuevas villas, con la condición añadida de que la superficie de parcela no edificada se destinaría obligatoriamente al ajardinamiento o a instalaciones deportivas al aire libre (piscinas, canchas de tenis, etc.).
5. Los hoteles que fuese necesario su remodelación debido a su obsolescencia comercial, tendrían que acogerse a una categoría mínima de tres estrellas,

manteniendo la original si fueran de categoría superior.

6. Los apartamentos, *bungalows* y villas que exigieran ser remodelados, tendrían la categoría mínima de tres llaves, manteniendo también la original si fuesen de categoría superior<sup>24</sup>.

Todo lo comentado quedaba perfectamente delimitado dentro de los cánones de crecimiento que marcaba el *PIOT*, esto es, las mentadas 47.750 nuevas camas como máximo; 7.200 camas remodeladas por obsolescencia; y la mejora de las urbanizaciones existentes en una extensión de 222 hectáreas.

En este contexto, es muy importante señalar el papel que jugó la declaración de la Isla como *Reserva Mundial de la Biosfera* en 1993, ya que contribuyó a apoyar las limitaciones que imponía el *PIOT* de 1991, pues supuso un cierto reconocimiento a la evolución social, económica y territorial equilibrada de la Isla y que derivaban del citado *PIOT*. Son por tanto hechos complementarios y que desembocan uno en el otro<sup>25</sup>. Es además un período en el que Lanzarote vive una relativa crisis turística, con una ocupación que solo se consigue salvar a través de la caída de los precios, de ahí que el recorte de camas se asuma progresivamente sin grandes dificultades. Pero en 1996 vuelve a despegar con fuerza la actividad turística y ahora más que nunca era preciso poner en práctica las acciones sostenibles emanadas y recomendadas por la *Reserva Mundial de la Biosfera*.

Siguiendo esta coyuntura, el Cabildo de Lanzarote encomienda un estudio al equipo redactor del *PIOT* de 1991 en el que se hacía hincapié en el desarrollo sostenible, es lo que se conocerá como "*Lanzarote en la Biosfera (L+B), una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla*", un documento

<sup>23</sup> *PIOT* de 1991, sección 2.ª; artículo 3.3.2.2.

<sup>24</sup> También cumplirían otras condiciones especialmente importantes: 1) La superficie construida se establecería en 50 y 25 m<sup>2</sup> de uso alojativo neto por unidad y por plaza respectivamente en apartamentos y *bungalows*, y de 100 y 25 m<sup>2</sup> por unidad y plaza en las nuevas villas, manteniendo las originales si eran superiores. En dichos indicadores se consideraban englobados los servicios comunes correspondientes; 2) La superficie mínima de parcela edificable se establecía en base a cubrir un estándar de 40 m<sup>2</sup> de parcela neta por plaza en apartamentos y *bungalows*, y de 400 m<sup>2</sup> de parcela neta por unidad en las villas, manteniendo las

originales si eran superiores. Cuando no hubiese un aumento de la edificabilidad o del número de unidades preexistentes, la altura de la edificación, en apartamentos, podría ser hasta de tres plantas y una cuarta planta en el 50% de la superficie ocupada por la edificación, siempre que lo permitiese el Ayuntamiento respectivo como solución para hacer viable la remodelación de las instalaciones obsoletas y obtener suficiente parcela libre para la instalación de la piscina y jardinería correspondientes.

<sup>25</sup> Fruto de este reconocimiento será la *Conferencia Mundial sobre Turismo Sostenible* de 1995, realizada en Lanzarote y auspiciada por la *Organización de Naciones Unidas*.

terminado de redactar a finales de 1997 en el que, aplicando la *Agenda 21 Local*, de la *Conferencia de Río de Janeiro* de 1992, se especificaba cómo había venido siendo el crecimiento de Lanzarote hasta ese entonces, estableciéndose a continuación una serie de hipótesis de desarrollo, teniendo como base los parámetros básicos del territorio (población, consumo de energía, agua, cemento, etc.). Y este documento es muy importante, porque de aquí surge la necesidad de establecer una *revisión del PIOT* de 1991, con objeto de regular la cadencia de las nuevas camas turísticas.

Llegamos entonces al *Decreto de aprobación definitiva de la revisión parcial del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote* del año 2000, conocido como moratoria turística<sup>26</sup>. No obstante y al igual que había sucedido con el *PIOT* de 1991, su aprobación definitiva se retrasó bastante tiempo, pues si bien es verdad que el avance de esta revisión se había presentado a comienzos de 1998, su aprobación definitiva se retrasó hasta mediados del año 2000. Es este hecho el que propició el acelerado ritmo de muchos promotores y ayuntamientos por obtener y aprobar respectivamente nuevas licencias de construcción con fines turísticos que, a la postre, cuando se aprobó el documento en el año 2000, difícilmente se podían cancelar dado los altos costes indemnizatorios a los que darían lugar. El objetivo central de la revisión del *PIOT* de 1991, como recoge el preámbulo de este documento, se basó en la evolución fuertemente insostenible que la Isla había mantenido hasta entonces a pesar de que la crisis turística de varios años del primer lustro de los noventa, apaciguó los ritmos de crecimiento. De esta manera, haciendo referencia al documento de 1991, se decía en el preámbulo del Decreto de 2000 que

“el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor; el desajuste entre sus previsiones y los procesos de adaptación del planeamiento general y de desarrollo de los municipios

lanzaroteños; la aprobación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; la Estrategia de Lanzarote en la Biosfera impulsada por el programa LIFE de la Unión Europea y avalada por el Comité español “MAN + BIOSPHERE” de la UNESCO; la evolución de la población y la rápida irrupción del turismo, que han propiciado en poco más de un decenio, que el suelo insular ocupado aumente el 5% y la densidad territorial se haya incrementado más de un 60%, aconsejan revisar el documento, si quiera sea parcialmente, para atajar la degradación ecológica y paisajística en la Isla, adoptando las medidas de contención y de programación del crecimiento que se han considerado más oportunas”.

Así, se configuran como principales objetivos de la revisión del año 2000, la reducción del ritmo de crecimiento turístico y residencial, además de la mejora cualitativa de la oferta de alojamiento turístico, lo que afecta primordialmente a los Títulos Segundo y Cuarto de las Normas del Plan Insular, referido a los núcleos turísticos y Arrecife, en lo que hace mención a la nueva previsión de distribución de la población por municipios y a la programación de las nuevas plazas alojativas, en sus distintos usos para el período 2000-2010, sin establecer o modificar clasificaciones de suelo. De esta manera se llega a las siguientes cifras que suponen una modificación significativa con respecto al documento de 1991, pues no solo se introduce una mayor limitación al número de camas posibles con el horizonte de 2010, sino que también se refleja un techo para las camas residenciales según los diferentes núcleos de la Isla como exponemos en la FIG. 14.

Si bien la propuesta máxima de camas turísticas con la revisión de 2000 ascendía a esas 95.000, el techo máximo para el año 2010 se preveía en unas 68.000<sup>27</sup>, cifra que realmente alcanzó la Isla en el año 2003 ante las mencionadas licencias concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la revisión<sup>28</sup>. Pero importante también son los parámetros cualitativos que introducía y que

<sup>26</sup> Decreto 95/2000, de 22 de mayo (BOC, de 29 de mayo de 2000).

<sup>27</sup> En especial se daba luz verde a la construcción de nuevas camas en Costa Teguise (2.500); Montaña Roja (1.500); Castillo del Águila y Las Coloradas (con 1000 plazas cada una); Puerto del Carmen (850); Puerto Calero (815); Costa Papagayo (705); Cortijo Viejo (600), más 1.737 camas repartidas en varios enclaves.

<sup>28</sup> En el artículo 2.4.1.1., apartado B.3., se decía no obstante que: “de las cifras máximas de plazas turísticas en el período 2000-2010 se detraerá el número de plazas correspondientes a licencias urbanísticas vigentes y no ejecutadas, si las hubiere, de modo que si el número de plazas no ejecutadas y con licencia vigente es superior a las programadas por el Plan Insular, éstas no podrán realizarse.”

FIG. 14. Parámetros de carga máximos de los núcleos de población en Lanzarote según la revisión de 2000 del PIOT

Núcleos	Capacidad residencial	Capacidad camas turísticas	Superficie (has)	Densidad (hab./has)
Arrecife	135.000	1.735	777	167
Puerto del Carmen	5.528	30.821	708	47
Costa Teguise	17.500	32.300	765	65
Playa Blanca	22.708	26.390	1.576	28
La Santa Sport	5.815	1.230	128	55
P. Calero-C. Viejo	1.848	1.415	71	46
Charco del Palo	1.970	292	36	63
Island Homes	126	614	27	50
Playa Quemada	1.600	300	s.d.	35
Oasis de Nazaret	1.015	—	29	s.d.
Tías	16.420	—	275	100-75/30
San Bartolomé	10.956	—	166	100-75/30
Yaiza	7.482	—	101	100-75/30
La Masada	12.750	—	170	75
Playa Honda	10.300	—	108	100
Tahiche	20.475	—	273	75
La Santa	3.450	—	46	75
<b>Total</b>	<b>274.943</b>	<b>95.097</b>	<b>5.256</b>	<b>—</b>

Fuente: Decreto 95/2000, de 22 de mayo (BOC, de 29 de mayo de 2000).

serán el precedente de la regulación que haría en enero del año siguiente las *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias*. En este sentido, se prohibía toda oferta de alojamiento que no fuera hotelera con categoría de cuatro o más estrellas y con una superficie mínima de 60 m<sup>2</sup> por cama, al igual que se incentivaba la remodelación de la planta obsoleta. De igual modo y es interesante destacar esto por lo que conlleva en cuanto a consumo de territorio de los alojamientos propuestos, los nuevos hoteles deberían ir acompañados de una oferta complementaria, de tal manera que

“el porcentaje de plazas turísticas ejecutadas respecto del total programado, no podrá superar en más de un 25% al porcentaje de edificabilidad de los equipamientos complementarios igualmente desarrollados respecto del total programado.”<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Artículo 2.4.1.1.; apartado B.3.

Como decíamos, a la revisión del PIOT de mayo de 2000, se le superpone en enero de 2001 el Decreto 4/2001 del Gobierno de Canarias de *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias*. Este Decreto extrapola al resto del Archipiélago lo que en Lanzarote había venido siendo ya una necesidad: la fijación de unos determinados ritmos de crecimiento. No es por tanto, ni la revisión de 2000 de Lanzarote tampoco lo fue, una moratoria en sentido estricto como ha venido siendo *vox populi*, pues las camas hoteleras de mayor calidad asociadas a oferta complementaria contaban con luz verde, al igual que los alojamientos rurales y la remodelación de los complejos obsoletos. Es más, el Decreto 4/2001 del Gobierno de Canarias corrobora aún más la revisión de 2000 de Lanzarote, pues en lo sustancial no se producen cambios con ésta.

Por último, en el año 2002 se vuelve de nuevo a revisar el PIOT como consecuencia de la adaptación de éste al *Texto Refundido*

de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de los Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. De la misma manera, la revisión se justificaba por la entrada en vigor de las Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias, según la Ley 6/2001, de 23 de julio. En cualquier caso, tenemos que

destacar que solo se trata de una aprobación inicial que no ha recibido por tanto el visto bueno definitivo y, por tanto, no se ha publicado aún en el *Boletín Oficial de Canarias*. No obstante, adelantamos algo de lo que se propone aquí en la siguiente tabla que era, por lo demás, muy ilustrativa de las mayores medidas conservacionistas adoptadas en las mencionadas normativas:

FIG. 15. Diferencia de las categorías de suelo entre el PIOT de 1991 y su revisión de 2002

Categorías de suelo	PIOT 1991		Revisión de 2002		Diferencia	
	Superficie (has)	Superficie (%)	Superficie (has)	Superficie (%)	Hectáreas	Porcentaje
Forestal	84	0,1	31,1	0,04	-52,9	-62,98
Minero	1.009	1,2	930,5	1,10	-78,5	-7,78
Agrícola	13.975	16,6	15.792,0	18,68	+181,7	+13,00
De valor natural-ecológico	31.008	36,8	44.230,8	52,31	+13.222,8	+42,64
De valor paisajístico	20.945	24,9	10.105,5	11,95	-10.839,5	-51,75
Entorno de monumentos	421	0,5	233,1	0,28	-187,9	-44,63
Litoral y costero	1.246	1,5	433,6	0,51	-812,4	-65,20
Resto	8.014	9,6	5.199,6	6,15	-2.814,4	-35,11
Máximo ocupable por núcleos	7.415	8,8	7.596	8,98	+181,0	+2,44

Fuente: Documento de Aprobación Inicial de la Revisión de 2002. Elaboración propia.

En efecto, quizá los aspectos más destacados son el fuerte incremento de la superficie protegida en atención a los valores naturales y ecológicos, que en este documento representaban el 52% de la superficie insular, frente al 37 de 1991, lo que significa un importante alza del 43%. También hay que señalar un ostensible aumento de la superficie protegida con criterios de productividad agraria (un 13% más) y que repercute parcialmente en una disminución de algo más de diez mil hectáreas del espacio protegido por sus valores paisajísticos. Por su parte, la disminución de los suelos rústicos de protección forestal; de litoral y costero; además del definido con criterios culturales, se justifican no por una merma de los mecanismos de protección establecidos para dichas categorías, sino como una redefinición de los contornos inicialmente poco precisos en

el PIOT de 1991 y que asume la revisión de 2000.

Es evidente entonces que la reclasificación de este suelo en el año 2002 repercute en el espacio turístico, pues propugnaba la extinción de varios planes parciales como son los de Playa Quemada, Costa Playa Quemada, Playa Blanca, la SAU número ocho de Puerto del Carmen, así como las fases dos, tres, cuatro y cinco del Centro de Interés Turístico Nacional de Montaña Roja. Como también es lógico suponer, ello implicaba importantes indemnizaciones a los promotores, ya que en su momento incurrieron en gastos de estudio y elaboración de los proyectos de urbanización, así como a los propietarios de las parcelas afectadas. Éste es entonces el esquema territorial residencial y turístico emanado de la revisión de 2002:

**FIG. 16. Parámetros de carga máximos de los núcleos de población en Lanzarote según la revisión de 2002 del PIOT**

Núcleos	Capacidad residencial		Capacidad de camas turísticas		Superficie (has)	
	Revisión 2002	Diferencia revisión 2000-2002	Revisión 2002	Diferencia revisión 2000-2002	Revisión 2002	Diferencia revisión 2000-2002
Arrecife	s.d.	s.d.	1.735	0	1.087	+310
Puerto del Carmen	25.653	+20.125	30.595	-226	745	+37
Costa Teguise	13.425	-4.075	26.849	-5.451	765	0
Playa Blanca	19.160	-3.548	21.250	-5.140	952	-624
La Santa Sport	5.815	0	1.230	0	101	-27
P. Calero-C. Viejo	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Charco del Palo	710	-1.260	150	-142	22	-14
Island Homes	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Costa Quemada	1.846	-1.547	1.415	+775	71	+11

Fuente: Documento de Aprobación Inicial de la Revisión de 2002. Elaboración propia.

Con este diseño territorial básico se pretendía volver de nuevo al techo de las casi 84.000 camas propuestas por el PIOT de 1991, aunque reiteramos que este documento no ha tenido aún la aprobación definitiva y, por tanto, carece de la oportuna validez. Solo la revisión de 2000 y las modificaciones puntuales que ha tenido como por ejemplo la de enero de 2005<sup>30</sup> por el que, entre otros, se regulan los sistemas generales insulares, además del turismo rural, son los que tienen la validez jurídica en el presente.

## 8. INDICADORES DE DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD EN LANZAROTE

La fuerte evolución alcista del turismo en la Isla, particularmente en los años ochenta y segundo lustro de los noventa, se manifiesta de forma inevitable en diversos parámetros que conforman el sistema productivo insular. Esta evolución, como veremos, ha dejado una estela bastante perceptible y que se distancia por tanto, de lo que conocemos por desarrollo sostenible. De cualquier manera, hay que asumir que todo desarrollo económico implica, en un alto porcentaje, un

determinado impacto (ambiental, socio-cultural, etc.), pero de lo que se trata es de minimizar estas huellas, sin que necesariamente se vaya en contra de un desarrollo más acorde con la capacidad con que cuenta cada territorio para absorber las nuevas funciones (PIGRAM, 1980: 556; HUGHES, 2002: 461). Más específicamente, todo espacio depende de unos sectores ambientales clave, cuya modificación puede generar una honda cicatriz territorial y que podemos resumir en cuatro: la energía, el agua, el transporte y los residuos (MARSÁ, 1999: 59-66; AYO. CALVIA, 2000: 55; ESTEVAN y DEL VAL, 2000: 130-7), aunque no menos importantes son también los de índole socioeconómico, que algunos autores han analizado para áreas metropolitanas específicas como es el caso de Madrid (FRANCHINI, 2000: 44-7).

En el caso de Lanzarote, el incremento del parque de camas y, lo que es más objetivo aún, la llegada de turismo, se traduce en un desbordamiento de estos cuatro parámetros principales que, necesariamente, no siguen caminos paralelos a la evolución turística, sino que incluso han aumentado significativamente más. Es precisamente el desarrollo de estos elementos, muchas veces desbordados, como es el caso del segundo lustro de los años ochenta y noventa, el que

<sup>30</sup> Decreto 176/2004, de 13 de diciembre (BOC, de 26 de enero de 2005).

induce a planificar los ritmos de un crecimiento más pausado —o a duras penas sostenible—, como es el caso del *PIOT* de 1991 y su modificación del año 2000, coincidiendo por tanto, con fechas claves postdesarrollistas.

Así pues, uno de los elementos capitales del territorio, es la población residente. En este sentido, la Isla ha conocido un poderoso *efecto llamada*, a través de la inmigración de población joven, que se ha venido sustentando en el desarrollo turístico. Es precisamente el incremento de población el que posibilita la introducción en el mercado de nuevas camas turísticas (MARSÁ, 1999: 67-8), a la vez que el estampido al alza de todo tipo de parámetros consumistas tal y como veremos más abajo que, de un modo u otro, afectan al espacio insular consumiendo nuevo territorio, contaminando la atmósfera, etc. Ni que decir tiene los efectos que esto causa sobre la superficie de Lanzarote en el que el 41% del territorio está protegido por ley.

Partiendo entonces de la base de que la población es un elemento clave del territorio, el documento *Lanzarote en la Biosfera*, impulsado por el Cabildo de Lanzarote, predijo a partir de las cifras de crecimiento y los planes urbano-turísticos previstos que, de seguir por los mismos derroteros, la Isla alcanzaría algo más de 190.000 habitantes de hecho en el año 2021 y algo más de 110.000 de derecho. Como quiera que fuere, estas cifras han sido ampliamente superadas por la realidad emanada de la *revisión del PIOT* del año 2000 y que es fruto en gran medida del documento *Lanzarote en la Biosfera* pues, como hemos señalado, la cortapisa a seguir creciendo desmesuradamente de ese año provocó la puesta en el mercado de numerosas licencias constructivas concedidas con anterioridad. En este contexto, la población de derecho prevista en 1997 para el año 2021, se supera solo seis años más tarde (en el año 2003), hecho que pone de

FIG. 17. Evolución demográfica de Lanzarote según el documento *Lanzarote en la Biosfera*

Años	Población de hecho	Población de derecho
1996	121.251	77.233
2001	131.606	85.901
2006	146.508	94.638
2011	161.571	102.731
2016	176.624	109.164
2021	191.712	113.507

Fuente: *Lanzarote en la Biosfera*, 1997 (publicado en 1998).

manifiesto la insostenibilidad concatenada de todos los demás parámetros de desarrollo.

De todas maneras, lo más destacado es que desde mediada la década de los ochenta hasta 2004, la población de derecho y el turismo internacional se multiplican por dos y por tres respectivamente, pasando en este período de casi 80.000 habitantes de manera permanente en la Isla (turistas y no turistas), a algo más de 170.000 en la actualidad. Ello significa que en quince años la población efectiva de la Isla se ha incrementado en un 120% aproximadamente. Las consecuencias de este incremento no se dejan esperar en cuanto al

consumo de territorio, pues tanto los espacios turísticos, como los de uso residencial, han conocido una fuerte expansión. Bien es cierto que este crecimiento se ha localizado sobre todo en los núcleos ya consolidados (localidades costeras de Teguise, Arrecife, San Bartolomé, Tías y Yaiza), pero el impacto paisajístico de tales urbanizaciones es inevitable<sup>31</sup>, pues por ejemplo la continuidad del tejido urbano-turístico en las tres urbanizaciones por antonomasia de la Isla, tiene atisbos de masificación por mucho que se intente crecer bajo la justificación de parámetros de mayor calidad. Además, para

<sup>31</sup> En Lanzarote “el turismo valora primordialmente la calidad del paisaje abierto, por lo que el equilibrio entre

territorio urbanizado y territorio natural resulta de gran importancia” (DÍAZ FERIA, 2001: 5).

las escasas dimensiones territoriales de la Isla, la red viaria, como nexo de unión de estas urbanizaciones turísticas, ha conocido una significativa transformación y que es fruto de la creciente movilidad como comentaremos más abajo. Por tanto estamos hablando de consumo de territorio imputable a las urbanizaciones, pero especialmente también al crecimiento de las necesidades de transporte terrestre —e incluso aéreo—, con la demanda de una segunda pista operativa y que ya demandaba el *PIOT* de 1991 al proponer unas 84.000 camas.

Así pues en este contexto desarrollista, el consumo de energía eléctrica de fuentes no renovables se multiplica por tres, a pesar de la creciente implantación de las energías alternativas en la Isla (fotovoltaica, eólica, etc.)<sup>32</sup>. De igual modo, la producción de agua

se quintuplica, precisamente uno de los parámetros más vulnerables de Lanzarote debido a la carencia ancestral del líquido elemento en la Isla. No menos interesante es la evolución del consumo de petróleo y de cemento, si bien este último responde a las fases de expansión y contracción del mercado turístico como ya hemos señalado y que, como se desprende de la lectura de la siguiente figura, está perfectamente correlacionada. Sólo el consumo de productos petrolíferos parece comportarse más eficientemente en relación a la entrada de turistas y el incremento de la población de derecho y que en principio parece más imputable, por ejemplo a la mejora del rendimiento de los motores —o del modo de producción de agua—, que a una disminución de la movilidad o del consumo energético como hemos señalado.

**FIG. 18. Algunos parámetros evolutivos de la isla de Lanzarote entre 1987 y 2005**

Años	Turismo internacional	Población de derecho	Consumo de productos petrolíferos (Tm)	Consumo de energía eléctrica (MWh)	Producción de agua (m <sup>3</sup> )	Consumo de cemento (Tm)
1987	589.476	59.634	s.d.	167.634	4.309.307	s.d.
1988	713.487	65.503	145.070	210.482	4.686.618	s.d.
1989	659.850	69.560	162.605	253.566	4.862.291	s.d.
1990	694.994	74.007	151.431	258.111	5.627.317	138.031
1991	878.248	64.911	126.989	286.678	6.057.176	100.059
1992	998.094	68.581	131.750	286.716	6.527.629	73.692
1993	1.039.550	72.755	135.505	306.734	6.838.026	70.742
1994	1.247.669	75.110	133.940	347.103	7.889.495	67.345
1995	1.348.700	76.413	142.455	370.685	9.506.773	99.100
1996	1.381.195	77.379	158.455	393.808	10.269.800	104.275
1997	1.466.570	s.d.	173.490	429.494	11.028.818	124.337
1998	1.662.427	84.849	189.067	465.205	12.415.815	151.083
1999	1.719.949	90.375	212.968	499.111	13.163.519	194.658
2000	1.750.507	96.310	221.050	525.325	14.294.204	243.366
2001	1.791.722	103.044	227.031	573.708	16.143.636	247.890
2002	1.781.374	109.942	251.418	658.229	17.209.940	227.983
2003	1.853.085	114.715	274.604	716.975	18.305.111	229.522
2004	1.770.176	121.265	302.342	763.786	19.151.174	234.366
2005	1.688.223	127.218	s.d.	807.947	s.d.	s.d.

Fuente: Centro de Datos del Cabildo Insular de Lanzarote. Elaboración propia.

<sup>32</sup> Si extrapolamos el consumo energético a la media por abonado, hay que decir que éste ha oscilado desde los poco más de 5 MWh de 1987, pasando por los 8.5 de 1995, a los 11.6 del año 2003. Sin duda tiene que ver mucho en ello el turismo, pero también las nuevas pautas de vida en los hogares de la población de derecho de la Isla que crecen con la renta (lavavajillas,

secadoras, aire acondicionado, placas vitrocerámicas o de inducción, ordenadores, incluso piscinas climatizadas, etc.) que, a pesar de que cada aparato de éstos va consumiendo menos con la aparición en el mercado de un nuevo modelo, la implantación de éstos en los hogares crece más deprisa que la eficiencia energética de estas máquinas.

De cualquier manera —y especialmente por la escasez de agua y por el espectacular aumento también del consumo eléctrico en la Isla—, sí que nos interesa hacer hincapié en el insumo de este elemento en el sector turístico, ante las nuevas tendencias que propugnan un incremento de la categoría de los alojamientos turísticos (Revisión del *PIOT* del año 2000 y *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias* de 2001). En estos documentos, recordamos, se prohibía la construcción de alojamientos extrahoteleros, así como de hoteles de tres o menos estrellas, quedando exentos por tanto de esta *moratoria*, los hoteles de cuatro y cinco estrellas, siempre que vayan acompañados de una oferta complementaria, como por ejemplo un campo de golf o un puerto deportivo. De igual manera, también quedaban exentos de esta norma los alojamientos rurales, así como el remozamiento de la planta obsoleta<sup>33</sup>, siempre que éste no suponga incrementar el número

de camas ya en servicio. En suma, no se trata de una interrupción en la construcción, sino de punto y seguido bajo el pretexto de la calidad (DÍAZ & MARSÁ, 2001: 22).  
Pues bien, partiendo de esta normativa, parece contradictorio que, por un lado se coarten las camas de baja calidad a favor de las de mayor categoría en aras de obtener una mejor rentabilidad, cuando determinados parámetros de esas nuevas modalidades de alojamiento se muestran muy agresivas con el medio ambiente o con la ocupación de territorio. Póngase por ejemplo que las nuevas figuras de alojamiento necesitan más superficie por plaza y, además, necesariamente han de ir vinculadas a oferta complementaria con lo que ello significa de consumo de espacio. Pero no es solo eso, sino que los parámetros antes comentados de consumo de electricidad, agua, etc., se llegan a multiplicar varias veces en relación con los alojamientos de inferior categoría, como podemos comprobar a continuación:

FIG. 19. Consumos medios por persona y día en alojamientos turísticos en Maspalomas, Costa Canaria y Lanzarote en 2000(\*)

Categoría de alojamiento	Agua (m³)	Electricidad (kwh)	Residuos (m³)(**)
Hoteles de 3 estrellas	0,260	5,15	0,013
Bungalows de 3 llaves	0,540	4,68	0,017
Hoteles de 4 estrellas	0,285 (0,295)	8,52 (10,84)	0,018 (0,016)
Hoteles de 4 estrellas plus	0,406 (0,313)	12,99 (16,49)	0,019 (0,021)
Hotel de 5 estrellas	0,577	24,07	0,020

(\*) Los datos entre paréntesis corresponden a los establecimientos de esta cadena hotelera en Lanzarote.  
(\*\*) 0,010 m³ de residuos se corresponden aproximadamente con 1,5 kilogramos.

Fuente: Cadena Riu Hotels y HERNÁNDEZ (2001). Elaboración propia.

De esta manera, el consumo de agua y de generación de residuos sólidos de un hotel de la máxima categoría se duplica en relación con otro de rango inferior (tres estrellas), mientras que la energía necesaria casi se quintuplica. Ni que decir tiene que en un sistema insular, los residuos significan un problema si cabe aún más importante en relación con el continente, pues las escasas dimensiones de las islas no permiten —de manera rentable—, la introducción de

métodos de selección y reciclaje y, necesariamente, se han de habilitar amplios espacios para su ubicación, además de la zona de servidumbre para mitigar las pestilencias que emanan de tales vertederos.  
Otro indicador que demuestra la creciente ocupación de espacio que deriva del crecimiento urbano-turístico, es la movilidad viaria, en tanto que el crecimiento de ésta coadyuva a un incremento de las necesidades de construir nuevas carreteras o a la

<sup>33</sup> La remodelación de la planta alojativa cuando el destino turístico se encuentra consolidado, forma parte de la estrategia

sostenible de ese *resort*, de lo contrario, el destino tiende al declive (BUTLER, 1980: 8).

ampliación de las existentes. En este sentido y partiendo de los últimos datos disponibles<sup>34</sup>, el tráfico ha crecido espectacularmente desde mediados los años setenta, pero tomando como referencia las carreteras más turísticas, es decir, todas las expuestas en la siguiente figura, menos la de Arrecife a San Bartolomé, el tráfico se triplica en un corto período de tiempo que va desde 1987 a 2000. Es de suponer que, con el

incremento del turismo desde entonces y, especialmente de la población de derecho, el tráfico viario haya crecido mucho más, hasta el punto de que las expectativas de movilidad diaria de vehículos para el año 2015 en la carretera entre Arrecife y el aeropuerto, se cifran en 115.000 vehículos diarios, de ahí que se justifique la ampliación a tres carriles en cada sentido en esta vía (HERNÁNDEZ, 2000; 77).

**FIG. 20. Intensidades medias diarias de tráfico viario en puntos representativos de la isla de Lanzarote (1975-2000)**

Años	Arrecife-Tahiche	Arrecife-San Bartolomé	Arrecife-Aeropuerto	Aeropuerto Tías	Mácher-Uga
1975	3.705	4.487	8.641	2.326	978
1980	5.207	6.434	13.689	3.279	1.890
1987	7.374	8.700	19.500	6.025	4.115
1993	12.879	6.519	37.332	11.583	8.877
1997	16.448	9.980	46.644	14.970	11.153
2000	18.564	8.742	60.340	17.510	11.539

Fuente: Consejería de Infraestructuras y Viviendas del Gobierno de Canarias y Sección de Obras y Vías del Cabildo Insular de Lanzarote. Elaboración propia.

Paralelo al crecimiento de la movilidad, tenemos el del parque de vehículos que ha experimentado un salto espectacular desde los 42.000 del año 1991, a los 100.000 de 2003. Esto supone unos 900 vehículos por cada 1000 habitantes de derecho, cifra que por tanto, se acerca a la unidad por cada habitante de la Isla y, por supuesto, supera ampliamente la media estatal y de la *Unión Europea*. Ni que decir tiene, las derivaciones que este fenómeno provoca en cuanto al consumo de territorio: la mentada movilidad viaria y también la búsqueda de nuevos espacios destinados al aparcamiento, con particular énfasis en el Parque Nacional de Timanfaya, donde la remodelación de los accesos y el aparcamiento principal —entre otras actuaciones—, han suscitado una honda fractura política y social en la Isla.

## 9. CONCLUSIONES

La isla de Lanzarote ha experimentado un crecimiento espectacular desde los años

setenta al amparo del desarrollo turístico. Este proceso, basado en la economía del ocio, se plasmó en la planificación de hasta 290.000 camas a construir a mediados de los años ochenta que, además, se dispersarían por todos los municipios de la Isla en más de una treintena de entidades. Este contexto es el que marca la necesidad de una planificación más racional y que se forja en el *Plan Insular de Ordenación Territorial* de 1991 y su posterior revisión de 2000, más conocido como la *moratoria*.

Con la nueva coyuntura, los techos de crecimiento descenden hasta cifras que rondan las 80-90.000 camas siguiendo una periodicidad. Como quiera que fuere, la revisión de 2000 —y con la perspectiva de cuatro-cinco años vista—, ha inducido a la salida al mercado de más del 50% de las plazas ya construidas hasta ese entonces, debido al ejercicio del derecho sobre las licencias de construcción ya concedidas con anterioridad. Por tanto parece una contradicción que un instrumento que surge para contener el desarrollo de más camas, acabe estimulando todo lo contrario, aunque también está la fórmula de las

<sup>34</sup> No existen aforos de tráfico con posterioridad al año 2000.

compensaciones a los propietarios afectados por la prohibición de construir en determinados parajes especialmente sensibles y que habían contado con licencia. Este proceso, lejos de invalidar las actuaciones reguladoras, las reafirma, ya que de no ser por ellas, aún estaríamos asistiendo a la demanda de nuevo suelo turístico con sus consiguientes licencias de construcción, que ejercerían así su derecho en los periodos cíclicos en que asciende el turismo.

En este estado de cosas, los indicadores de sostenibilidad (evolución demográfica, de plazas turísticas, de consumo eléctrico, de agua, de generación de residuos, de movilidad viaria, etc.), han tenido a bien presentar un panorama difícilmente soportable por el territorio, con crecimientos dentro del plazo de solo tres lustros que, en el caso del consumo de energía y de agua, representan una tasa que cuadruplica los consumos existentes a mediados de los años ochenta. Evidentemente, ello es imputable al crecimiento de la oferta turística, pero sobre todo también al denominado *efecto llamada* que el turismo tiene sobre la población inmigrada de otras islas, la península y el extranjero.

La creciente y casi logarítmica presión demográfica —turista y no turista—, con todas sus connotaciones de incremento de nivel de vida y el efecto concatenado que ello tiene sobre el consumo de territorio, de energía y agua por habitante, generación de residuos, etc., compromete seriamente la calidad ambiental de la Isla, que es uno de los principales baluartes que, tradicionalmente, ha defendido Lanzarote para vender su producto turístico. En este

sentido, la declaración de la Isla como *Reserva Mundial de la Biosfera* en 1993, ha sido utilizado como estandarte de los paisajes más conservados del planeta y, por ende, como producto de *marketing* entre los *tour operadores*. La pérdida de este título para la Isla en las revisiones periódicas que se realizan, sentaría las bases de la constatación internacional de la pérdida de una condición ambiental privilegiada, con mayor trascendencia que la concesión del título en sí en 1993. Ni que decir tiene que los indicadores nos están apuntando a la pérdida del título, ya en entredicho en la revisión de hace escasos años.

En suma, las consecuencias derivadas del modelo desarrollista a través de estos indicadores, ha jugado un papel muy importante, pues de ellos emana, de una u otra manera, la aparición en momentos claves, de los planes de ordenación territoriales, reguladores por tanto de la incorporación de nuevo suelo para el turismo de manera incontrolada. No obstante, se constata que las fuertes tensiones existentes en la Isla, derivadas de intereses altamente contrapuestos desde todos los ámbitos, no consiguen llegar al consenso necesario en aras de un equilibrio sostenible, mientras las sucesivas revisiones de la planificación conducen a una indefinición con consecuencias dramáticas sobre la creciente ocupación de suelo, ahora bajo la excusa del crecimiento más cualitativo de la oferta bajo la premisa de una mayor ocupación territorial por plaza de alojamiento, además de menos ecológica debido al mentado mayor consumo de recursos estratégicos por turista (agua, energía, etc.).

## BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE CALVIÀ (2000): *Calvià Agenda Local 21. La sostenibilidad de un municipio turístico*, Ed. Ayuntamiento de Calvià, Calvià.
- BUTLER, R. (1980): «The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources», en *The Canadian Geographer*, 14, 1.
- CABILDO DE LANZAROTE (1973): *Plan insular de ordenación territorial*, Arrecife.
- (1991): *Plan insular de ordenación territorial*, Arrecife.
- (1998): *Lanzarote en la Biosfera. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la Isla*, Ed. Consejo de la Reserva de la Biosfera, Arrecife.
- (2000): *Revisión del Plan insular de Ordenación Territorial*. Arrecife.
- (2002): *Documento de Aprobación Inicial de la Revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial*. Arrecife.
- (2003): *Encuesta de temas insulares*, Arrecife.
- (varios años): *Estadísticas de Lanzarote*, Ed. Centro de datos, Arrecife.

- CIES (1971): *Lanzarote*, ed. Caja Insular de Ahorros de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.
- DÍAZ FERIA, L. *et al.* (2001): *Lanzarote 2001. Análisis de la evolución reciente de la edificación y el turismo*, ed. Cabildo Insular de Lanzarote, Arrecife.
- DÍAZ PALLARÉS, G. & MARSÁ, J. (2001): «Crecimiento turístico y contestación social», en *Cuadernos del Sureste*, 9, Arrecife.
- ESTEVEAN, A. (1998): *Informe. Las carreteras de Lanzarote*, Fundación César Manrique, Tegui (inédito).
- & DEL VAL, A. (2000): «Los sectores ambientales clave», en *Cuadernos del Sureste*, 5-6, Arrecife.
- FERNÁNDEZ FUSTER, L. (1991): *Historia general del turismo de masas*, Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- FRANCHINI, T. & DAL CIN, A. (2000): «Indicadores urbanos y sostenibilidad. Hacia la definición de un umbral de consumo sostenible de suelo», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 123, Madrid.
- GAVIRIA, M. *et al.* (1974): *España a go-gó. Turismo charter y neocolonialismo del espacio*, ed. Turner, Madrid.
- GOBIERNO DE CANARIAS (1987a): *El turismo en la isla de Lanzarote, datos estadísticos de 1986*, ed. Consejería de Turismo y Transportes, Las Palmas de Gran Canaria.
- (1987b): *Plan Regional de Carreteras de Canarias, Programa de actuación: Lanzarote*, Consejería de Obras Públicas, diciembre de 1987.
- (1997): *Libro Blanco del turismo de Canarias*, ed. Consejería de Turismo y Transportes, Las Palmas de Gran Canaria.
- (2002): *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias*, ed. Consejería de Presidencia, Las Palmas de Gran Canaria, II Tomos.
- GONZÁLEZ MORALES, A. & J. A. HERNÁNDEZ LUIS, (2005): *El desarrollo del turismo en Lanzarote*, ed. Idea, 2 tomos, Santa Cruz de Tenerife.
- HERNÁNDEZ LUIS, J. A. (2000): «Infraestructuras y medios de transporte terrestres en Arrecife» en *Seminario sobre Arrecife*, ed. Ayuntamiento de Arrecife y Cabildo de Lanzarote, Arrecife.
- (2005): «Tendencias de la movilidad terrestre en Lanzarote», en *XII Jornadas de Estudios sobre Lanzarote y Fuerteventura*, Arrecife (en prensa).
- & PARREÑO CASTELLANO, J. (2001): *Evolución e implicaciones del turismo en Maspalomas Costa Canaria*, ed. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, Maspalomas, II tomos.
- HUGHES, G. (2002): «Environmental indicators», en *Annals of Tourism Research*, 29, 2.
- INE (1972-1999): *Censos agrarios*, Madrid.
- ISTAC (1999): *Encuesta de población de Canarias, 1996*, Las Palmas de Gran Canaria.
- (2003): *Censo de población de Canarias, 2001*, Las Palmas de Gran Canaria.
- (2004): *Encuesta sobre el gasto turístico. Canarias. 2003*, Las Palmas de Gran Canaria.
- LA CAIXA (2004a): *Anuario económico de España*, Barcelona.
- (2004b): *Anuario social de España*, Barcelona.
- MARSÁ, J. (1999): «20 mandamientos para un crecimiento insostenible. El paraíso lanzaroteño», en *Cuadernos del Sureste*, núm. 3, Arrecife.
- (2000): «El nuevo aeropuerto: ¿sueño o pesadilla?», en *Cuadernos del Sureste*, núm. 7, Arrecife.
- MARTÍN HORMIGA, A. F. & M. A. PERDOMO (1995): *José Ramírez y César Manrique. El Cabildo y Lanzarote. Una isla como tema*, ed. Servicio de Publicaciones del Cabildo Insular de Lanzarote, Arrecife.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2001): *Plan Director del aeropuerto de Lanzarote*, Madrid.
- PEARCE, D. (1997): «Tourism and the autonomous communities in Spain», en *Annals of Tourism Research*, 24, 1.
- PIGRAM, J. (1980): «Environmental implications of tourism development», en *Annals of Tourism Research*, 7, 4.
- SOBRAL GARCÍA, S. *et al.* (2005): «El cambio en el modelo territorial de la isla de Lanzarote 1970-2004», en *XII Jornadas de Estudios sobre Lanzarote y Fuerteventura*, Arrecife (en prensa).
- WTO (1993): *Desarrollo turístico sostenible. Guía para planificadores locales*, ed. World Tourism Organization, Madrid.
- WTO (1999): *Changes in leisure time: the impact of tourism*, ed. World Tourism Organization, Madrid.

# Modelo de localización de áreas potencialmente urbanizables: aplicación al Corredor de Henares (Guadalajara)

Isabel OTERO PASTOR  
& Elsa VARELA REDONDO  
& Santiago MANCEBO QUINTANA  
& Marta B. GARCÍA GARCÍA

Doctor Ingeniero de Montes. Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid & Ingeniero de Montes & Doctor Ingeniero de Montes. Investigador del Centro de Investigación del Transporte de la UPM (TRANSyT) & Doctor Ingeniero de Montes. Profesor de la Universidad Alfonso X el Sabio

**RESUMEN:** En las condiciones actuales de crecimiento espacial de las áreas urbanas, es necesario reconciliar el desarrollo urbano con el equilibrio ecológico, intentando planificar adecuadamente la localización y la regulación de usos y actividades en el suelo no urbanizable desde un enfoque integral del territorio. En este contexto el artículo se centra en la localización de las zonas más adecuadas para el establecimiento de nuevas áreas urbanas de baja densidad en el entorno del corredor del Henares de Guadalajara. Esto se consigue mediante el diseño de un modelo de capacidad de acogida del territorio para la actividad y otro de impacto de la misma sobre el medio, valorándose finalmente la mayor o menor aptitud del territorio para la actividad considerada, el desarrollo urbanístico. En concreto en la zona de estudio se ha visto que lo que constituye el núcleo del corredor del Henares presenta valores de capacidad idóneos frente a los de impacto que resultan ser críticos, encontrándonos las zonas de aptitud alta en áreas localizadas de la Campiña y en los terrenos urbanos de las terrazas del Henares.

**DESCRIPTORES:** Planificación ambiental. Sistemas de Información Geográfica (SIG). Impacto ambiental. Áreas urbanizables. Corredor del Henares. Guadalajara.

## I. INTRODUCCIÓN

**A**ctualmente, las áreas urbanas están experimentando un importante crecimiento. En Europa, este crecimiento es sobre todo espacial, en infraestructuras, en energía y recursos naturales consumidos, mientras que el crecimiento poblacional es relativamente pequeño. Este fenómeno se extiende en áreas muy amplias creando un sistema metropolitano formado por varios núcleos (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2002). Aunque los patrones de crecimiento no hayan sido consistentes a lo largo del tiempo y en

las distintas áreas geográficas, es necesario realizar un seguimiento de este desarrollo urbano con el objetivo de evitar los posibles problemas ambientales generados por el desarrollo urbanístico y el incremento del tráfico (cambios en los usos del suelo, aumento de la contaminación atmosférica, etc.) (WEBER, 2003)

La ciudad ya no es una entidad compacta y bien definida separada del territorio que la rodea, sino que están apareciendo lo que se denomina ciudades frontera (*edge-cities*). Éstas no son simplemente asentamientos periféricos de la ciudad tradicional, sino que tienen diferencias estructurales con ésta. Sus límites físicos se desdibujan, y con ellos la distinción clásica entre campo y ciudad (JENKS & *al.*, 2002).

La urbanización rápida es un fenómeno a escala global, y las ciudades requieren una

Recibido: 11.03.2005. Revisado: 09.07.2005.  
e-mail: isabel.otero@upm.es & evr@inypsa.es &  
smancebo@upm.es & caminos@upm.es & martaga@uax.es  
Agradecemos a los evaluados anónimos del Revista sus  
valiosos comentarios relativos a la calidad de la información  
cartográfica y las referencias bibliográficas.

creciente cantidad de tierra y otros recursos (YOKOHARI *et al.*, 2000). Esta urbanización rápida es a menudo la causa tanto de problemas en los ambientes naturales, como en los rurales. (WEBER & PUISSANT, 2003)

Además, las ciudades en expansión generan contaminación atmosférica, edáfica, acuática, lumínica y acústica. (HAUGHTON & HUNTER, 1996). Sin embargo, los ciudadanos reclaman una alta calidad de vida, incluyendo una buena salud pública, un medio ambiente impoluto, buena comida y agua potable segura, así como posibilidades para el ocio en espacios verdes. (BOTKIN & BEVERIDGE, 1997). La satisfacción de estos aspectos, junto con la aceptación económica y social son los componentes importantes del desarrollo de un medio urbano sostenible (WCED, 1987; ONU, 1992).

En el contexto de un desarrollo urbano intenso, las áreas naturales tienen importantes funciones medioambientales, contribuyendo a incrementar la calidad de vida de los ciudadanos.

La ubicación de usos del territorio urbanos en áreas de transición (ecotonos) es una cuestión compleja debido a las tensiones entre la necesidad de desarrollar áreas urbanas e industriales y el deseo de preservar la mayor biodiversidad y heterogeneidad de paisajes. (SVORAY & *al.*, 2005).

Sin embargo, diversos factores han hecho que estas zonas no hayan sido respetadas y que las características naturales y culturales de los paisajes estén muy amenazadas.

Este desarrollo urbano se ve cada vez más como un problema importante y creciente que entronca con un amplio rango de costes sociales y ambientales. Aunque el proceso de suburbanización en los Estados Unidos empezó a principios del siglo XIX, la conciencia a gran escala sobre sus impactos no emergió hasta la explosión del crecimiento de los suburbios tras la Segunda Guerra Mundial. (JACKSON, 1985). La preocupación sobre los costes ambientales y sociales del crecimiento urbano creció en las décadas de los sesenta y los setenta con la aparición del movimiento ecologista moderno y más recientemente ha seguido aumentando dramáticamente. (BENGSTON *et al.*, 2004).

Por otra parte, en los últimos diez años, se ha prestado mucha mayor atención a los cambios en los usos del suelo debido a que los

ecosistemas de las áreas urbanas se ven fuertemente afectados por las actividades humanas y tiene relaciones muy estrechas con la vida de casi la mitad de la población mundial. (STOW & CHEN, 2002.)

Por todo esto, es necesario reconciliar el desarrollo urbano con el equilibrio ecológico y adoptar un urbanismo con base territorial amplia para controlar la localización y regulación de usos y actividades en el Suelo No Urbanizable desde un enfoque integral del territorio, tanto a nivel planificación como disciplina.

Dentro de este contexto, este trabajo se plantea como objetivo la localización de las zonas más adecuadas para el establecimiento de nuevas áreas urbanas de baja densidad en el entorno del Corredor del Henares de Guadalajara, un territorio en el que el crecimiento de las mismas está siendo muy alto.

Estas futuras áreas urbanas se caracterizan por estar formadas por viviendas unifamiliares o adosadas, en grupos reducidos y no de gran extensión, evitando la construcción en altura o de grandes bloques; se sitúan en espacios actualmente no urbanizados (GARCÍA ABRIL, A., 2002). Este nuevo escenario ha sido definido por el desarrollo de un nuevo modelo de producción de espacio edificado, caracterizado por la proliferación de tipologías de viviendas de baja densidad. Las viviendas unifamiliares o adosadas condensan un nuevo tipo de paisaje residencial en las periferias metropolitanas de las ciudades del sur de Europa. (MUÑOZ, 2003).

La primera parte de este estudio es principalmente descriptiva de diversos aspectos de este territorio. En ella se asientan las bases que se emplearán para localizar las zonas más adecuadas para la urbanización.

Posteriormente, mediante el empleo de técnicas de planificación física, se elabora un modelo de capacidad de acogida del territorio para la actividad y otro de impacto de la misma sobre el medio. Finalmente se segregan las zonas que, amparadas por distintas legislaciones, están protegidas de la acción urbanizadora.

La mayoría de la información sobre paisaje urbana está geográficamente

referenciada, y las localizaciones geoespaciales específicas se encuentran adjuntas a la información. El flujo de información geoespacial, informática, digital, relacionada con varios problemas paisajísticos de nuestras ciudades, requiere nuevos acercamientos. Los avances tecnológicos en el campo de la informática está proporcionando una gran variedad de herramientas y técnicas que permiten un procesamiento digital de los datos más rápido. (KYUSHIK, 2001).

Con el uso de los métodos tradicionales, realizar una gestión eficaz de la información sobre paisaje es muy difícil, al igual que obtener resultados substanciales de los análisis. Estas dificultades se acrecientan cuando nos enfrentamos a los problemas del paisaje urbano. Por ejemplo, una gestión eficaz del paisaje no sólo requiere una atención a los elementos físicos, si no que también incluye consideraciones más complicadas para aspectos no físicos que caracterizan el paisaje, como factores socioeconómicos. (KYUSHIK, 2001)

Por ello, en la realización de este trabajo ha sido esencial el empleo el sistema de información geográfica Arc-GIS.

## 2. LOCALIZACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO

El área incluida en este estudio abarca tanto el Corredor del Henares en su tramo correspondiente a la provincia de Guadalajara como algunos terrenos adyacentes que se encuentran bajo su influencia.

El Corredor del Henares es una unidad territorial de unos 50 km de longitud por 25 km de ancho entre Madrid y Guadalajara, que recibe su nombre del río Henares. Se trata de una zona que no presenta obstáculos naturales a la implantación de vías de comunicación y núcleos urbanos; esto, unido a su estratégica situación como eje económico y de comunicaciones, en la región central peninsular, motiva que haya sido la receptora de los núcleos históricos importantes y que constituya hoy el área de expansión natural de los centros urbanos allí asentados. Esta zona de expansión corresponde a una unidad geográfica

diferenciada: las terrazas del fondo del valle del Henares.

La zona de estudio abarca un total de catorce municipios entre los que se encuentra la capital de provincia. Además de las poblaciones situadas estrictamente en el Corredor del Henares, que son las de mayor tamaño, se han incluido otros municipios colindantes, de bajas densidades de población, pero que están potencialmente sujetas a un fuerte desarrollo por su proximidad a este corredor (ver FIG. 1).

## 3. CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE LA ZONA

La sobre-saturación del cinturón industrial de Madrid ha hecho que el progreso y expansión industrial se hayan trasladado progresivamente hacia Guadalajara. Esto ha hecho que Guadalajara disfrute hoy del mayor auge económico de su historia. La dinámica industrial se ha extendido a los municipios periféricos del Corredor, que van transformando gradualmente su carácter rural.

Por otra parte, el elevado precio de la vivienda en la provincia de Madrid ha motivado que muchos madrileños se estén trasladando a vivir al entorno del Corredor en la provincia de Guadalajara. Así, esta zona está experimentando un crecimiento demográfico fundamentado en población joven.

## 4. ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Castilla-La Mancha posee su propia ley que regula la ordenación del territorio y la actividad urbanística. Esta es la Ley 2/1998 de 4 de junio de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, conocida genéricamente como LOTAU.

La LOTAU clasifica el suelo en tres clases: urbano, urbanizable y rústico. Esta clasificación debe hacerse por términos municipales, de manera que toda la superficie de los mismos quede incluida en una de las clases legales.

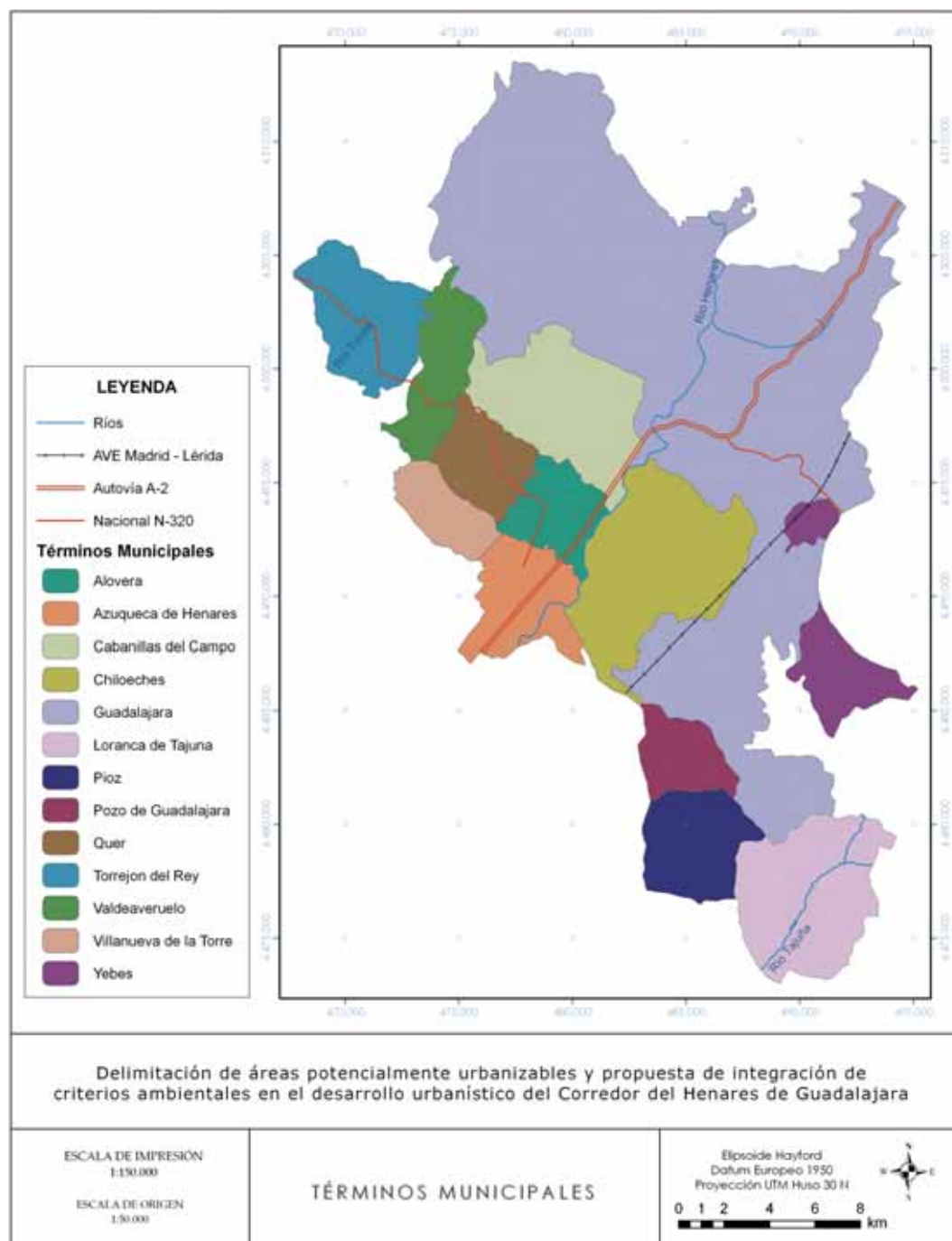


FIG. 1. Mapa de los municipios de estudio

El suelo rústico es un suelo a proteger frente al aprovechamiento urbano. Ahora bien, en unos casos la protección obedece a las características de los terrenos, y en otros

a los criterios de la planificación.

El suelo rústico de reserva es el que resulta inadecuado para aprovechamientos urbanos por sus características físicas, o

bien, por ser innecesarios para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado. Los usos del suelo rústico de reserva son esencialmente “actos no constructivos” precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados.

El suelo rústico protegido, en cambio, engloba terrenos que se pretenden preservar del proceso urbanizador por tener valores importantes naturales, paisajísticos, culturales, científicos, históricos o arqueológicos.

Para este trabajo es esencial incorporar esta información, de forma que se conozca qué zonas del territorio son susceptibles de urbanizarse, cuáles están protegidas del proceso urbanístico, etc.

Los planos de clasificación de usos del suelo de cada uno de los municipios fueron cedidos por la Delegación Provincial de Urbanismo de Guadalajara. Dichos planos se encuentran en soporte papel y ha sido necesario digitalizarlos para poder incorporarlos al estudio, ya que todo el tratamiento de la cartografía es digital.

Hay que señalar que la calidad de los planos es muy irregular, siendo mejor en los más modernos y peor en los más antiguos. En términos generales puede afirmarse que la calidad es deficiente y francamente mejorable. A continuación se detalla el proceso de reelaboración de la información que contienen.

El primer paso consistió en la unificación de las leyendas de los planos para poder trabajar con todos los términos municipales de forma homogénea. Algunos municipios elaboraron su planeamiento antes de la entrada en vigor de la LOTAU y no lo han modificado, con lo que no se adaptan a las clasificaciones del suelo propuestas por la Ley autonómica. Resulta dificultoso identificar algunas clases de suelo con una de las cuatro categorías existentes en la legislación vigente.

Posteriormente, toda la información se croquizó a mano sobre mapas a escala 1:25.000 para unificarla a una sola escala de trabajo; este paso resulta necesario ya que los mapas sobre papel de cada municipio presentan diferentes escalas.

Después los mapas 1:25.000 croquizados se escanearon para proceder a su georreferenciación y posterior digitalización de los diferentes polígonos generados por la unificación de leyendas. Obteniéndose finalmente el mapa de clasificación de suelos.

## 5. CARACTERÍSTICAS DEL MEDIO FÍSICO Y BIÓTICO

El objeto de este epígrafe es hacer una breve descripción de las características más importantes de este territorio.

### 5.1. Geomorfología

En el territorio, de norte a sur, se pueden distinguir cinco grandes zonas geomorfológicas, que se describen a continuación. Se obtuvo una vista del territorio en tres dimensiones elaborada a partir del Modelo Digital de Elevaciones, señalándose las zonas geomorfológicas.

- *La Campiña*. Es una unidad morfológica de aspecto plano o ligeramente escalonado que se ubican en el interior de los valles.
- *Las Terrazas del Henares*. Es una unidad completamente llana, sin obstáculos naturales. Esto, unido a su inusual anchura, ha propiciado su fuerte desarrollo, constituyendo el núcleo sobre el que se asienta el Corredor del Henares.
- *Cuesta del Páramo*. El desnivel existente entre las zonas cimera de las alcarrias y las terrazas de los ríos se resuelve a través de laderas con pendientes muy pronunciadas, también llamadas cuestas.
- *Mesa de la Alcarria*. Las mesas son las superficies cimera que presentan los páramos de esta comarca. Son zonas altas, de marcada horizontalidad, culminadas en casi todos los sitios por calizas.
- *Valle del Tajuña*. La plana topografía de la mesa alcarreña ha sido hendida durante miles de años por el río Tajuña, que configura un valle de poca anchura, comparado con el del río Henares, y de pendientes pronunciadas.

## 5.2. Vegetación

Si bien los cultivos agrícolas profusamente extendidos antaño hoy están en regresión, todavía son la vegetación dominante en gran parte de la zona.

Existen tres tipos de formaciones arboladas: encinares, quejigares y pinares. Estas formaciones principales no son en ningún caso compartimentos estancos, apareciendo inclusiones de unas en otras.

En cuanto a las formaciones de matorral, se trata de matorrales bajos, típicamente mediterráneos, de composición diversa, sin que puedan destacarse especies dominantes con carácter general, aunque las más sobresalientes sean las labiadas y leguminosas (y, secundariamente cistáceas). Se distribuyen en forma de mosaico y mezcla con otras cubiertas y de hecho pueden existir pies dispersos de árboles. Se pueden encontrar así retamares, matorrales mixtos calcícolas, tomillares, etc.

La vegetación de ribera se encuentra empobrecida en especies y por lo general muy ruderalizada, por la proximidad de los cultivos agrícolas, extracciones de áridos, núcleos industriales y poblaciones. Las galerías arbóreas y arbustivas se hallan dispuestas de forma fragmentada a lo largo de algunos tramos de los cauces principales y están formadas por alamedas y saucedas principalmente. Se llevó a cabo un mapa con las principales formaciones vegetales.

## 6. DEFINICIÓN DE LA ACTIVIDAD

Como se ha explicado anteriormente, el objetivo de este trabajo es la búsqueda de zonas idóneas para localizar nuevas áreas urbanas, formadas por viviendas unifamiliares o adosadas.

El efecto medioambiental más visible derivado de la construcción de estas nuevas zonas urbanas, es la eliminación de la vegetación y el cambio de uso del suelo. Esto modifica las características edáficas e hidrológicas del terreno, tanto del que sustenta las viviendas como de las inmediaciones; hay que resaltar el aumento de escorrentía que producen las zonas asfaltadas.

La alteración que se produce sobre la fauna también es grande. Su hábitat puede ser eliminado por estas construcciones o bien profundamente alterado por su proximidad (presencia humana, contaminación acústica, etc.).

Los efectos sobre el paisaje también deben considerarse. Éstos dependen de la localización de las viviendas, su disposición espacial, su diseño y los materiales de construcción empleados, entre otros factores. Por lo general se sitúan en un entorno agrícola o forestal en el que son un elemento ajeno y distorsionador del paisaje. Esto se ve acentuado por la ausencia de ordenanzas municipales que exijan un tipo de arquitectura acorde con la tradicional o, al menos, con ciertas características comunes para todas las viviendas.

## 7. MODELO DE CAPACIDAD

A través del concepto de capacidad se estudia la idoneidad del territorio para acoger la actividad estudiada, en este caso la urbanización.

En este caso se han considerado seis factores. La capacidad del territorio para albergar la actividad elegida se obtiene combinando estos factores, una vez valorados, de manera matricial (ver FIG. 2), obteniéndose cinco clases cuya capacidad de acogida de la actuación se gradúa desde 5 (capacidad máxima) a 1 (capacidad mínima).

### 7.1. Factores considerados

#### 7.1.1. Pendientes

Se ha clasificado el territorio en función de las pendientes que presenta, sabiendo que las zonas llanas son las más favorables para la construcción y las áreas escarpadas las más desfavorables. Se ha seguido, en este caso la clasificación del State Geological Survey of Kansas (1974) recogida en la Guía para la elaboración de estudios del medio físico (AGUILÓ *et al.*, 2000).

Los rangos de pendiente propuestos, en porcentaje, son los siguientes:

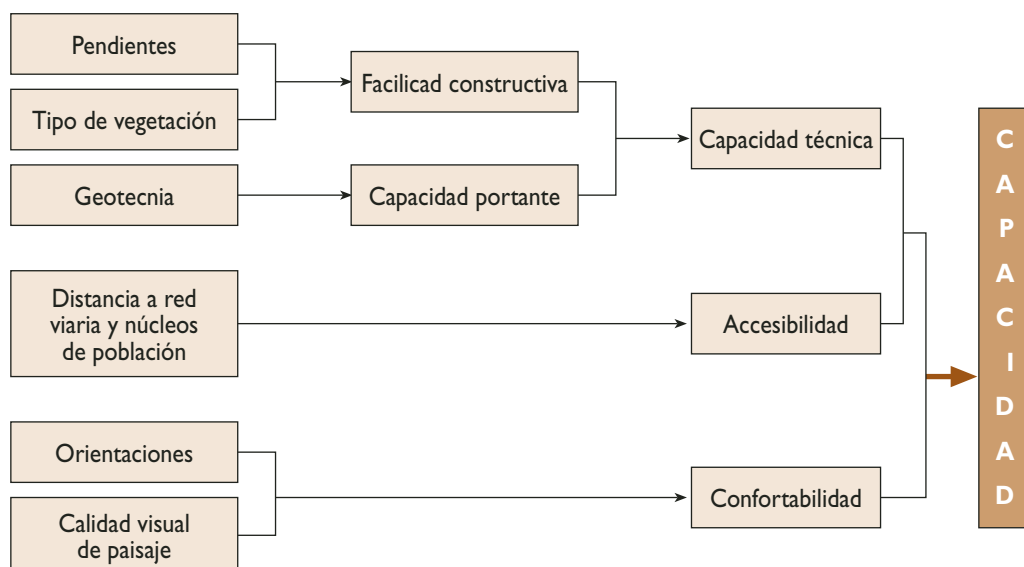


FIG. 2. Modelo de capacidad

- 0-3 %
- 3-5 %
- 5-10 %
- 10-15 %
- >15 %

Los rangos de pendiente propuestos por esta clasificación presuponen que el uso del terreno se hace sin modificación de pendientes, a pesar de que existen recursos técnicos que permitirían dedicar a esos usos los terrenos de mayor pendiente, modificando la misma.

Cada intervalo de pendiente se valora del 1 al 5, dando el valor 5 a las zonas más llanas y viceversa. Este mismo proceso se sigue con todos los factores que concurren en este modelo.

#### 7.1.2. Tipo de vegetación

La existencia de vegetación supone un aumento de la dificultad constructiva. Esto es muy patente cuando la vegetación es predominantemente arbórea, ya que su eliminación no se consigue con un simple desbroce, sino que hay que talar y en algunos casos destocoar los pies.

Por ello, se ha segregado el territorio en tres clases:

- Zonas con vegetación arbolada densa.
- Zonas con arbolado disperso y/o matorral.
- Zonas desprovistas de vegetación o con vegetación herbácea.

#### 7.1.3. Geotecnia

En cuanto a la aptitud constructiva de los suelos, se cuenta con tres clases geotécnicas extraídas de los mapas geotécnicos de la zona, que fueron digitalizados *ex profeso* para este trabajo:

- Suelos favorables.
- Suelos aceptables.
- Suelos desfavorables.

#### 7.1.4. Distancias a núcleos de población y carreteras

La distancia a núcleos de población y a infraestructuras de transporte es un elemento clave en la ubicación de las nuevas zonas urbanizables.

Como en este caso se buscan localizaciones para primeras viviendas, las mejores zonas serán aquellas bien comunicadas y cercanas a los núcleos de población, de forma que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a los múltiples servicios que les proporciona el entorno urbano.

#### 7.1.5. Orientaciones

La orientación del terreno es un factor importante para la localización de nuevas viviendas. Dado que se trata de una zona donde las variaciones térmicas son significativas, una orientación adecuada puede disminuir en buena medida las necesidades energéticas de las viviendas.

En un clima continental, como el de esta zona, lo deseable para una vivienda es que el sol entre en invierno y protegerse de él lo más posible en verano. Así, las orientaciones sur y sureste son más benévolas que las de poniente. La valoración es la siguiente: Norte-Noroeste (capacidad muy baja), Oeste-Noreste (capacidad baja), Este-Suroeste (capacidad media), y Sur-Sureste (capacidad alta).

#### 7.1.6. Calidad visual del paisaje

Este ha sido el factor de más complejo análisis de los que concurren en este modelo de capacidad.

Los factores considerados pueden verse en la FIG. 3.

#### Creación de unidades ambientales

El análisis de la calidad visual se realizará por unidades ambientales.

La determinación de unidades ambientales es una forma de clasificar el territorio de modo que la unidad ambiental sea una unidad de respuesta o de comportamiento, particularmente frente a las acciones que pudieran incidir sobre ellas.

En el caso que nos ocupa, los factores considerados para delimitar las unidades ambientales han sido:

- Vegetación y usos del suelo.
- Pendientes.
- Litología.

Los factores realmente definatorios de las unidades han sido los dos primeros, mientras que la litología ha servido para apoyar y ratificar la zonificación anterior.

#### Vegetación y usos del suelo

La complejidad del mapa de vegetación ha hecho necesario reagrupar las numerosas clases de vegetación inicial. De esta manera se han obtenido trece categorías finales.

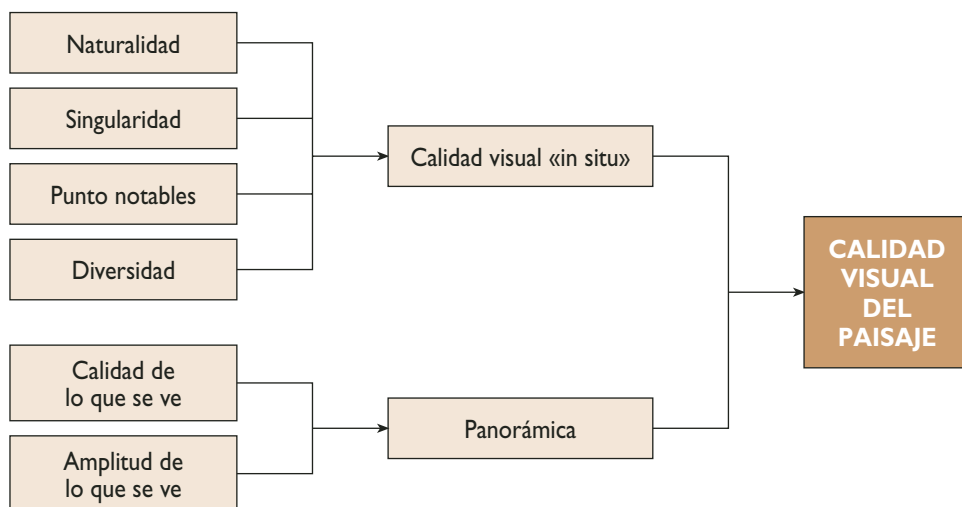


FIG. 3. Factores considerados en el análisis de la calidad visual del paisaje. Según BELTRÁN (2001)

### *Pendiente*

Se divide el territorio en cinco grandes zonas en función de la pendiente que coinciden con las clases geomorfológicas explicadas anteriormente.

El resultado de cruzar las cinco zonas de pendiente-litología con las trece clases de vegetación es un total de 30 unidades ambientales disjuntas.

### **Calidad visual intrínseca de las unidades ambientales**

Una vez obtenidas las unidades se procede a valorar su calidad visual. En primer lugar se estudia la calidad visual propia de cada una de ellas a través del análisis de cuatro factores:

#### *Naturalidad*

Grado de conservación del paisaje por ausencia de acciones antrópicas.

#### *Singularidad*

Este parámetro refleja la existencia o ausencia de características singulares en un territorio respecto a su entorno. A mayor abundancia de un elemento, menor será su singularidad, mayor será la monotonía del paisaje.

#### *Diversidad*

Indicador de la presencia de elementos paisajísticos distintos en una misma unidad, unido a la variabilidad que causa dicha unidad en el paisaje global.

La diversidad aumenta con estructuras en mosaico y va disminuyendo a medida que crece la homogeneidad de las unidades y aumenta su superficie.

#### *Puntos notables*

Elementos puntuales que inciden en la valoración del paisaje. Su incidencia puede ser positiva o negativa.

Para observar los resultados de calidad visual intrínseca para el territorio se elaboró un mapa al respecto.

### **Panorámica**

En el término panorámica se engloba tanto la amplitud de la vista, esto es, la visibilidad desde cada unidad ambiental, como la calidad del territorio que se ve.

Para la evaluación de la visibilidad del territorio ha sido necesario elaborar un modelo de visibilidad que permite valorar de forma objetiva la visibilidad del territorio desde los puntos que nos interesen.

El sistema de información geográfica Arc-GIS 8.3, es una herramienta útil para este fin, ya que permite realizar análisis de visibilidad a través de la extensión *Spatial Analyst* y la orden *Viewshed*. Para ello, se necesita el modelo digital de elevaciones (MDE) y los puntos del territorio para los que se quiere calcular la cuenca visual. El estudio de visibilidad es un análisis en formato ráster; la información del territorio está compartimentada en celdillas o píxeles.

Los puntos desde los que se va a realizar el análisis visual han de ser elegidos cuidadosamente. Se opta por crear una malla sistemática de puntos que cubre todo el territorio. Cada punto se sitúa en el centro de una celdilla de  $250 \times 250$  m. Este tamaño de celda permite una buena cobertura del territorio, ya que se obtienen 8.520 puntos de análisis, sin que el tiempo requerido por el programa para realizar este análisis sea excesivo.

El MDE, que es el otro elemento necesario para realizar este análisis, y que ya se había elaborado previamente, tiene un tamaño de píxel de  $10 \times 10$  m<sup>2</sup>. Se aumenta el tamaño de celdilla a  $50 \times 50$  m<sup>2</sup> para que los cálculos sean más rápidos y sea más coherente con el área representada por cada punto.

La siguiente dificultad que se plantea es el propio análisis de visibilidad, pues la orden *Viewshed* de *Spatial Analyst* sólo puede ejecutarse para 16 puntos de forma simultánea. Como con la malla sistemática se crea un total de 8.520 puntos, sería necesario repetir la orden muchísimas veces.

Por ello se opta por realizar estos análisis de visibilidad a través de Arc-Info programando en lenguaje AML (que es reconocido por Arc-Info) para que se ejecute automáticamente la visibilidad de todos los puntos.

El programa diseñado actúa como se explica a continuación:

En primer lugar, selecciona todos los puntos pertenecientes a la unidad ambiental 1, que de aquí en adelante se denominarán  $p_1$ .

Posteriormente, calcula la visibilidad de los puntos seleccionados. Este cálculo lo realiza analizando cuántos de los puntos que constituyen la unidad  $p_1$  pueden ser vistos desde cada punto del resto del territorio. El resultado es un mapa en formato ráster donde cada celdilla tiene un valor numérico. El valor 0 corresponde a las celdillas que no ven ningún punto de  $p_1$ ; el valor 1 corresponde a las celdillas que ven un punto de  $p_1$ . Y así sucesivamente.

Todo este proceso se repite para las 30 clases de puntos que corresponden a las 30 unidades ambientales. En la FIG 7.3 se pueden ver los resultados para los puntos de la unidad ambiental 14. Las tonalidades son más oscuras en las zonas en que se divisan mayor número de puntos  $p_{14}$ . (ver FIG. 4).

El proceso de análisis se realiza para dos intervalos de distancias: la distancia media (1-3 km) y la de fondo (3-10 km). Se ha despreciado la distancia corta (0-1 km), por no ser significativa, al ser siempre visible el entorno inmediato (ARAMBURU & *al.*, 2003).

En el plano lejano, el campo visual aumenta, por lo que el número de píxeles que se perciben, en principio, es mayor. Sin embargo, la nitidez de lo percibido en ese plano es menor que la de lo percibido en el plano medio. Para compensar este hecho, los resultados de visibilidad obtenidos para el plano lejano se multiplican por un factor cuyo numerador es el área del plano medio y cuyo denominador es el área del plano lejano. Los números son los siguientes:

- Área total del plano lejano =  $\pi \times (10^2 - 3^2) = 91 \pi \text{ km}^2$ .
- Área total del plano medio =  $\pi \times (3^2 - 3^2) = 8 \pi \text{ km}^2$ .
- Factor por el que se multiplica el resultado de visibilidad del plano lejano =  $8 / 91$ .



**FIG. 4. Resultados de la visibilidad para  $p_{14}$ .** En azul se muestran los puntos de  $p_{14}$ . Las zonas de visibilidad de tonalidades más oscura son las que divisan mayor cantidad de puntos  $p_{14}$

Los resultados obtenidos para el plano medio y para el plano lejano compensado se suman, teniendo así un resultado global de visibilidad.

Finalmente, el método que se sigue para obtener los valores de panorámica, es multiplicar los valores de visibilidad (para cada una de las 30 clases de puntos desde la que se analiza) por la calidad visual propia de la unidad ambiental a la que pertenecen, obteniéndose el mapa con los resultados de panorámica.

### Calidad visual final

La suma de los valores de calidad visual intrínseca y panorámica da como resultado la calidad visual global del territorio, que se ve en la FIG 5.

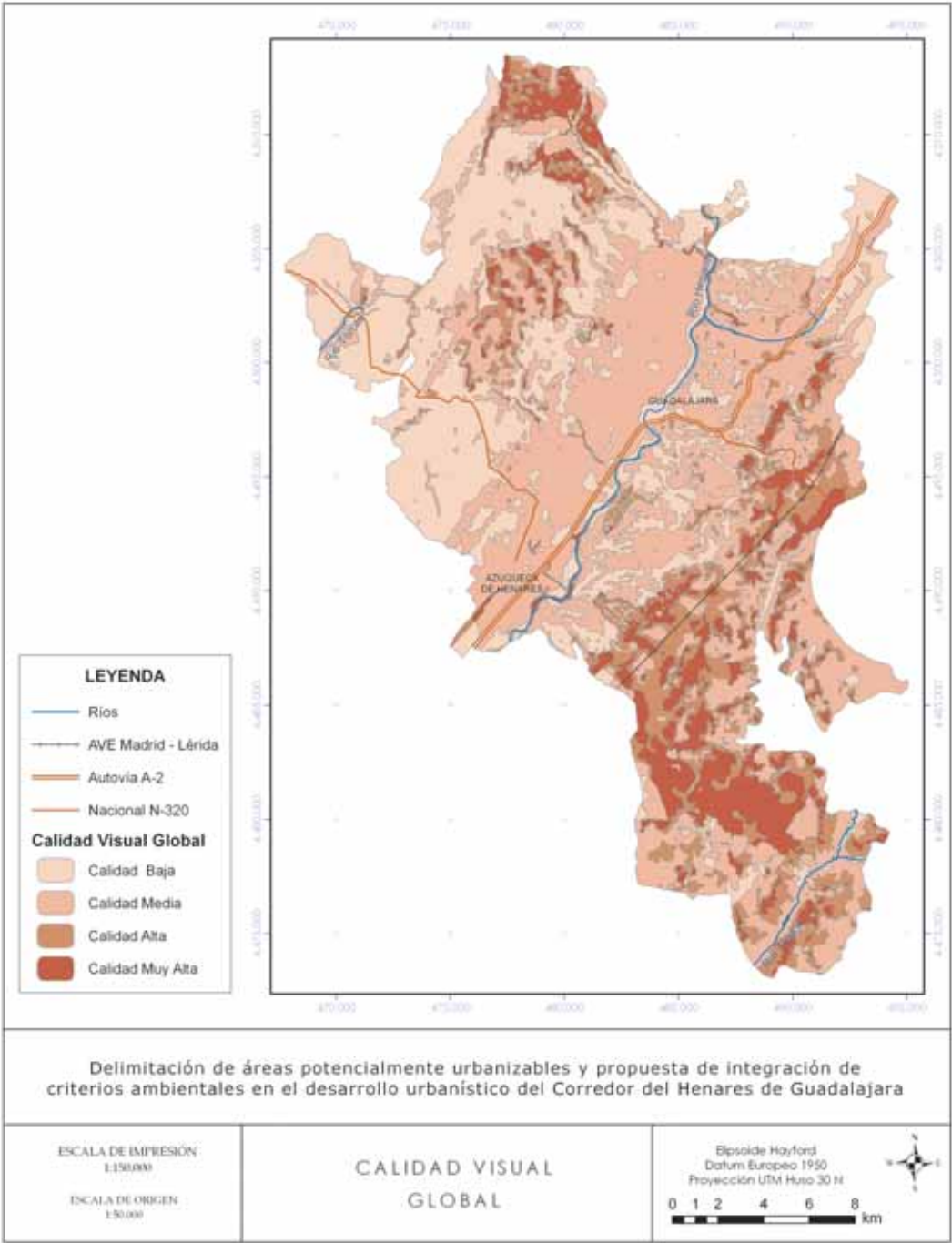
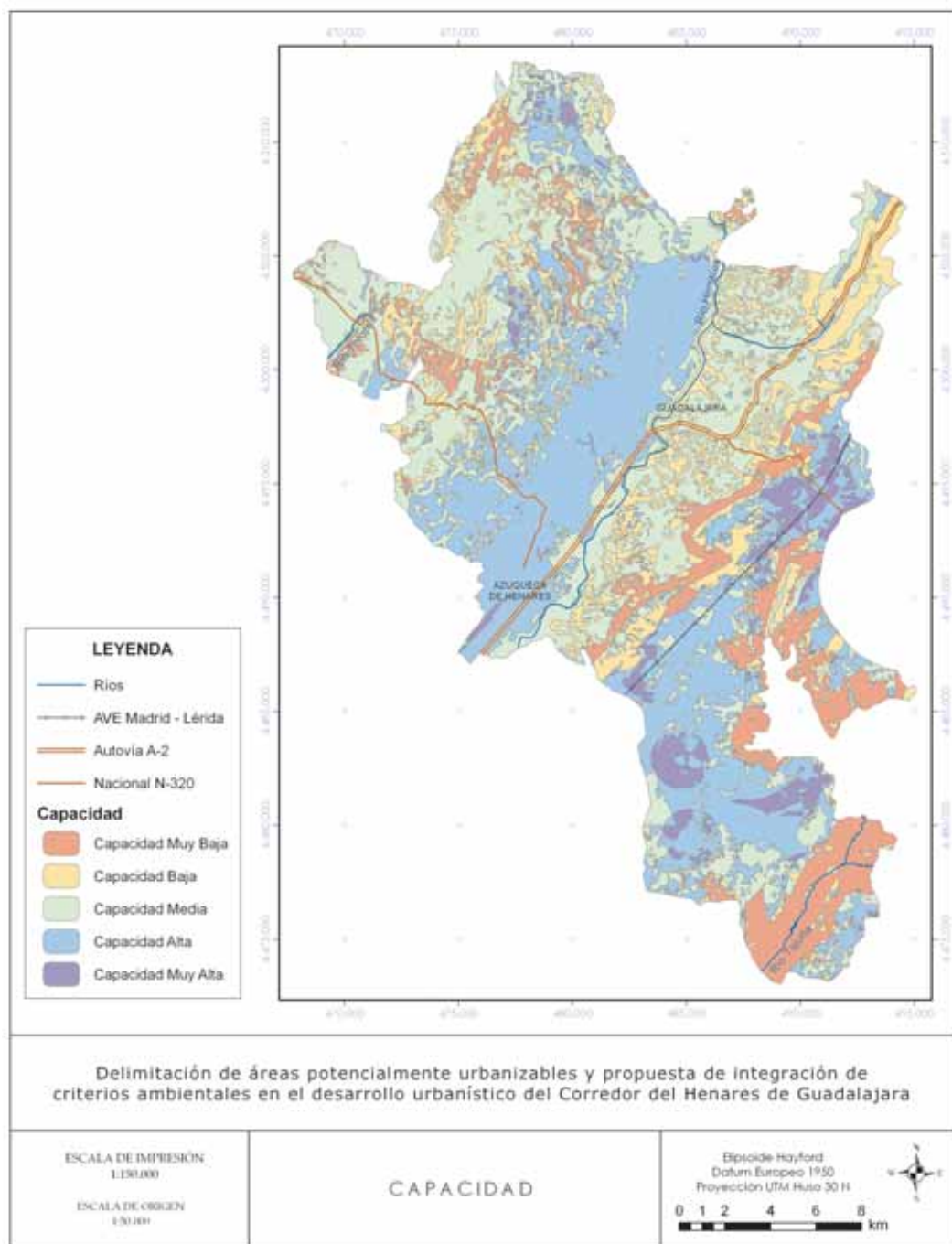


FIG. 5. Calidad del paisaje

7.2. Valores finales de capacidad

Una vez valorados todos los factores que concurren en la elaboración del modelo de

capacidad de acogida del territorio, se procede a combinarlos matricialmente para llegar a los valores finales de capacidad, que se aprecian en la FIG 6.



**FIG. 6. Valores finales de capacidad**

Las zonas de capacidad más alta se localizan en las terrazas del Henares y en la zona del Páramo correspondiente a las mesetas. Estas zonas presentan una serie de características

comunes como son la escasa pendiente, la geotecnia favorable y la alta visibilidad.

Las áreas de capacidad media se sitúan principalmente en la zona de la Campiña y la

Cuesta del Páramo. Se caracterizan por ser zonas de geotecnia más regular que en el caso anterior, con zonas en las que localmente la pendiente es media y la visibilidad es menor.

En cuanto a la situación de las zonas de capacidad más baja, destaca el valle del río Tajuña y sus tributarios. Son zonas de altas pendientes, bastante escarpadas. Lo mismo ocurre con la banda que recorre el final de la Cuesta del Páramo que conecta las terrazas del Henares con el Páramo. En este caso se trata de la línea de coronación del escarpe final del Páramo, donde las pendientes son elevadas y la geotecnia muy desfavorable.

Se comprueba así que el eje del Corredor del Henares, que discurre por las terrazas del río Henares, se sitúa en una zona muy favorable para el desarrollo urbanístico. Sin embargo, salvando la Cuesta del Páramo, se localiza otra zona de posible expansión del desarrollo urbano.

## 8. MODELO DE IMPACTO

El estudio de impacto sitúa la relación entre la actividad a desarrollar y el medio en sentido inverso al de la capacidad, ya que lo que se pretende estudiar con este modelo son

los efectos, adversos o beneficiosos, que la actividad a realizar causa en el medio ambiente.

Se ha procurado que el modelo de impacto que se plantea a continuación integre y evalúe, de forma ordenada y razonada, los factores del medio que pueden considerarse más relevantes en este tipo de estudios.

Los impactos sobre los diferentes aspectos del medio no pueden promediarse. No es válido combinar un impacto crítico en un factor con otro bajo en otro factor y obtener así un impacto medio. Este proceder podría enmascarar situaciones de impactos inadmisibles en alguno de los factores considerados.

### 8.1. Factores considerados

Los factores considerados en este modelo, que se explican someramente a continuación, pueden verse en la FIG. 7.

#### 8.1.1. Calidad visual

La calidad visual del territorio ya ha sido evaluada en detalle en el capítulo de capacidad, por ello nos remitimos al mismo.

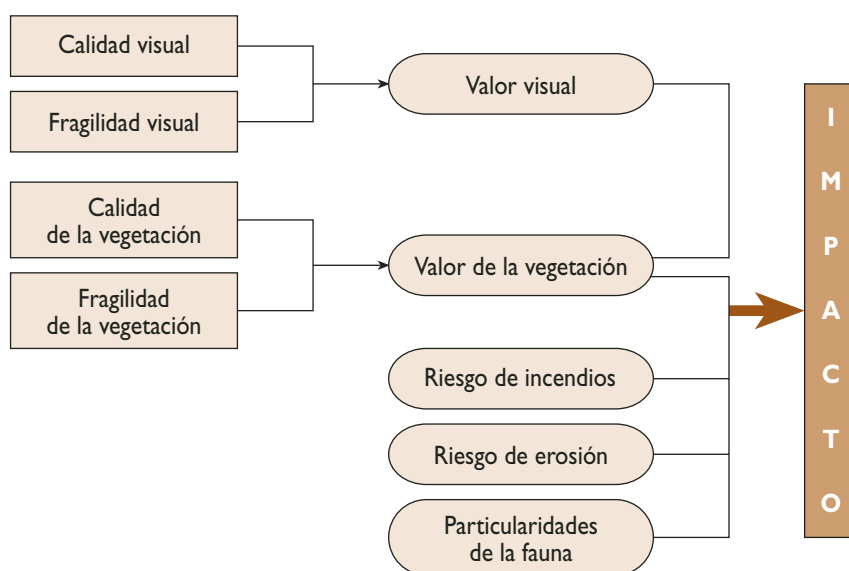


FIG. 7. Factores considerados en el análisis de la calidad visual del paisaje. Según BELTRÁN (2001)

### 8.1.2. Fragilidad visual

La fragilidad visual de un paisaje puede definirse como la susceptibilidad al deterioro de sus características visuales.

La fragilidad visual de un territorio es un indicador de la aptitud para admitir alteraciones sin un notable quebranto del paisaje. Los puntos con bajo nivel de fragilidad reúnen unas características específicas que permiten disimular e incluso ocultar los efectos de las acciones en ellas desarrolladas (ARAMBURU & *al.*, 1994), en este caso la construcción de viviendas unifamiliares y adosadas.

La caracterización visual del paisaje se hace en tres etapas:

- En primer lugar se caracteriza la fragilidad visual del paisaje en función de las características del paisaje interno: geomorfología, pendientes y vegetación.
- Posteriormente se evalúa la fragilidad derivada de la observación desde el exterior. Para esto son esenciales los resultados de visibilidad del territorio obtenidos anteriormente.
- Finalmente se estima la probabilidad que puede tener cada tesela del territorio de ser vista a través del parámetro de accesibilidad.

Las situaciones de complejidad y diversidad en un territorio facilitan la integración visual de elementos extraños, como son las nuevas áreas urbanizadas fuera de los núcleos urbanos. Así, los paisajes más susceptibles visualmente son los más monótonos; los de menores contrastes de textura, color y formas; los que presentan vegetación más rala, menos densa, con menos estratos de vegetación y de disposición más regular (ARAMBURU & *al.*, 2003).

### 8.1.3. Valor visual

El valor visual del territorio, y por tanto su mérito para ser conservado, se obtiene a través de la combinación matricial de los valores de calidad y fragilidad visual.

### 8.1.4. Calidad de la vegetación

La calidad de la vegetación se estima según dos factores: diversidad y valor serial. Esta estimación se realiza para cada una de las catorce clases de vegetación y usos del suelo.

### 8.1.5. Fragilidad de la vegetación

Se pretende, en este caso, determinar la fragilidad intrínseca de la vegetación, es decir su susceptibilidad al deterioro teniendo en cuenta que la creación de nuevas zonas urbanizadas no es compatible con la permanencia de la vegetación, ya que requiere la eliminación total de la misma en un entorno más o menos amplio de la zona construida.

El análisis de fragilidad se realiza a través del estudio de cinco factores:

- Singularidad.
- Estructura de la masa.
- Variación estacional.
- Degradación antrópica.
- Reversibilidad.

### 8.1.6. Valor de la vegetación

El valor de la vegetación es el resultado de combinar la calidad y la fragilidad de la vegetación.

### 8.1.7. Riesgo de incendios

En el modelo de riesgo de incendios que se plantea a continuación lo que se pretende es evaluar conjuntamente una serie de factores biofísicos que determinan la mayor o menor predisposición del medio al inicio y propagación del fuego. Estos factores son:

- Geomorfología.
- Orientaciones.
- Pendientes.
- Vegetación.

### 8.1.8. Riesgo de erosión

Para la evaluación del riesgo de erosión se va a emplear la Ecuación Universal de Pérdidas de Suelo o USLE, según sus siglas en inglés.

Como modelo empírico, la extrapolación a condiciones diferentes a las de diseño, provoca que los resultados en términos cuantitativos no sean satisfactorios. Sin embargo, sí permite establecer gradaciones del proceso erosivo y calcular la erosión del suelo según diferentes alternativas de uso, que es lo que más interesa en este estudio, en el que los análisis son, principalmente, de tipo cualitativo.

Los factores que considera este modelo son:

- Índice de erosión de Wischmeier, mide la fuerza erosiva de una lluvia determinada.
- Erosionabilidad del suelo
- Longitud de ladera
- Pendiente de ladera
- Cultivo y manejo del suelo en la zona
- Existencia de prácticas de conservación de suelos

### 8.1.9. Particularidades de la fauna

La manera de abordar el impacto de la urbanización sobre la fauna es distinta de la del resto de factores considerados.

En el caso de la fauna los datos que se poseen proceden de diversos atlas de fauna que abarcan todo el territorio español y cuyo grado de detalle es bajo. Tan sólo se dispone de datos de inventarios faunísticos detallados de una pequeña área, la ZEPA (Zona de Especial Importancia para las Aves) de las estepas cerealistas situada al suroeste del territorio de estudio, donde se dan cita importantes especies de la avifauna como el aguilucho cenizo o la avutarda.

visual y valor de la vegetación. En estas zonas de alto valor visual y de la vegetación el impacto es crítico y por tanto son zonas excluyentes. Este proceso no se sigue con los valores más elevados de riesgo de erosión y de incendios, ya que los modelos que los evalúan son menos precisos en su desarrollo y en la consideración de los factores del medio que los componen, lo que aumenta la probabilidad de declarar de manera inadecuada zonas de impacto crítico. En esta fase también se segrega la zona con interés faunístico.

Se procede entonces a evaluar el conjunto de los factores, dando diferentes pesos a cada uno de ellos según su importancia. El valor visual se multiplica por un factor de 2; el valor de la vegetación por un factor de 1,5; y los riesgos de erosión e incendios por un factor 1.

El paisaje visual resulta ser el elemento que más se valora en este modelo. Las razones que impulsan a valorarlo de esta manera son dos:

- El paisaje, su estado, es un buen indicador de la calidad de otros elementos del territorio. Así, es fácil que si el territorio presenta un buen valor paisajístico los elementos que componen este paisaje también se encuentren en buen estado.
- El paisaje ha sido el elemento que se ha estudiado con más detalle en este trabajo y por ello su análisis es especialmente robusto entre los que componen el modelo de impacto.
- Los modelos de riesgo de erosión y riesgo de incendio, por las razones que se han esgrimido de menor robustez en su análisis, reciben un peso menor en la integración propuesta para este modelo de impacto.

Estos resultados finales pueden verse en la FIG. 8.

## 8.2. Valores finales

Para la obtención de los valores finales se siguen varios pasos. En primer lugar, se segregan los valores más elevados de valor

## 9. APTITUD DEL TERRITORIO

Mediante el concepto de aptitud del territorio se combinan los resultados de capacidad que presenta este territorio para

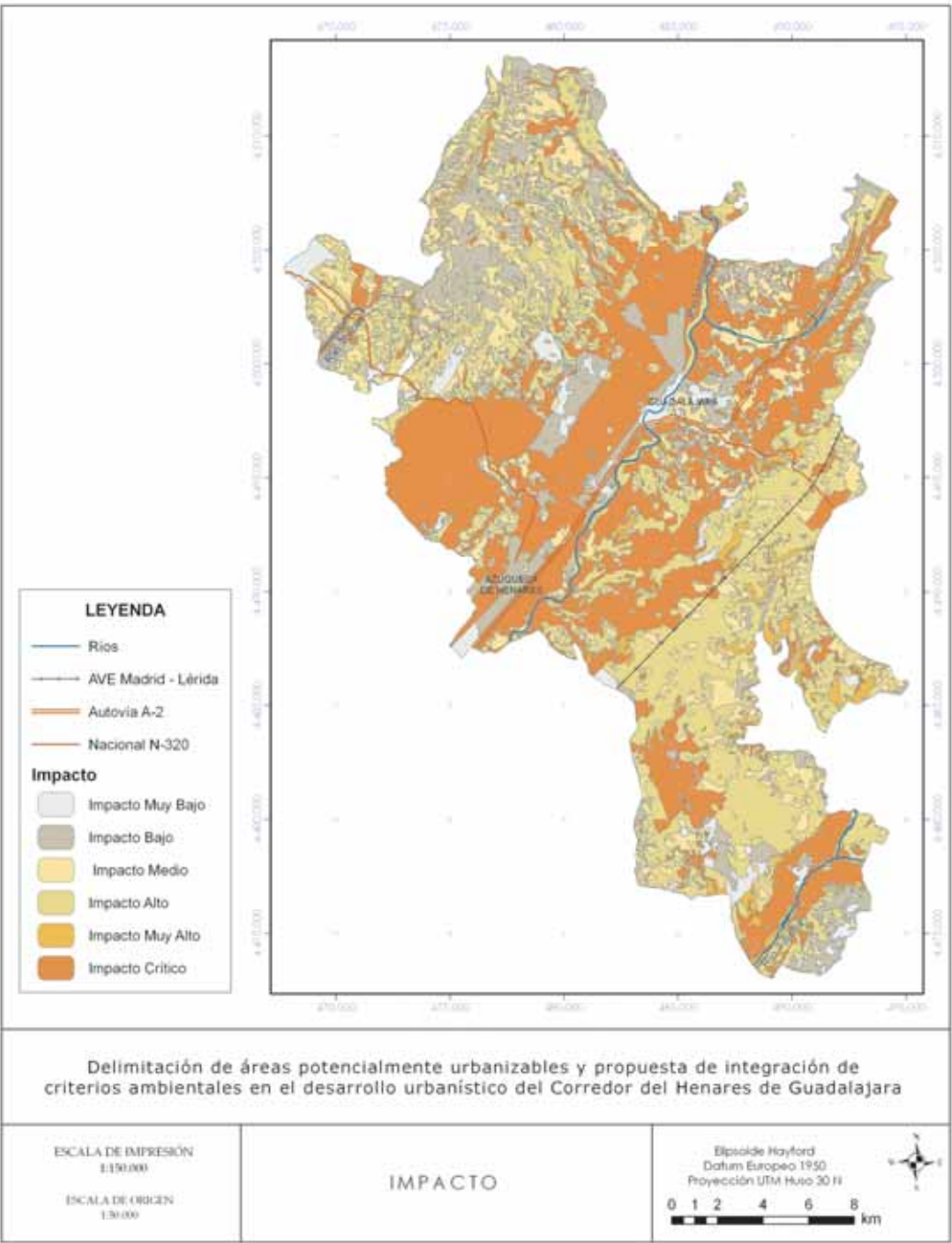


FIG. 8. Valores finales de impacto

acoger la actividad y de impacto que genera en el medio.

Las zonas de impacto crítico se descartan para acoger esta actividad. En el resto de los

casos se combinan matricialmente capacidad e impacto para obtener los valores finales de aptitud. Los resultados de este análisis se muestran en la FIG. 9.

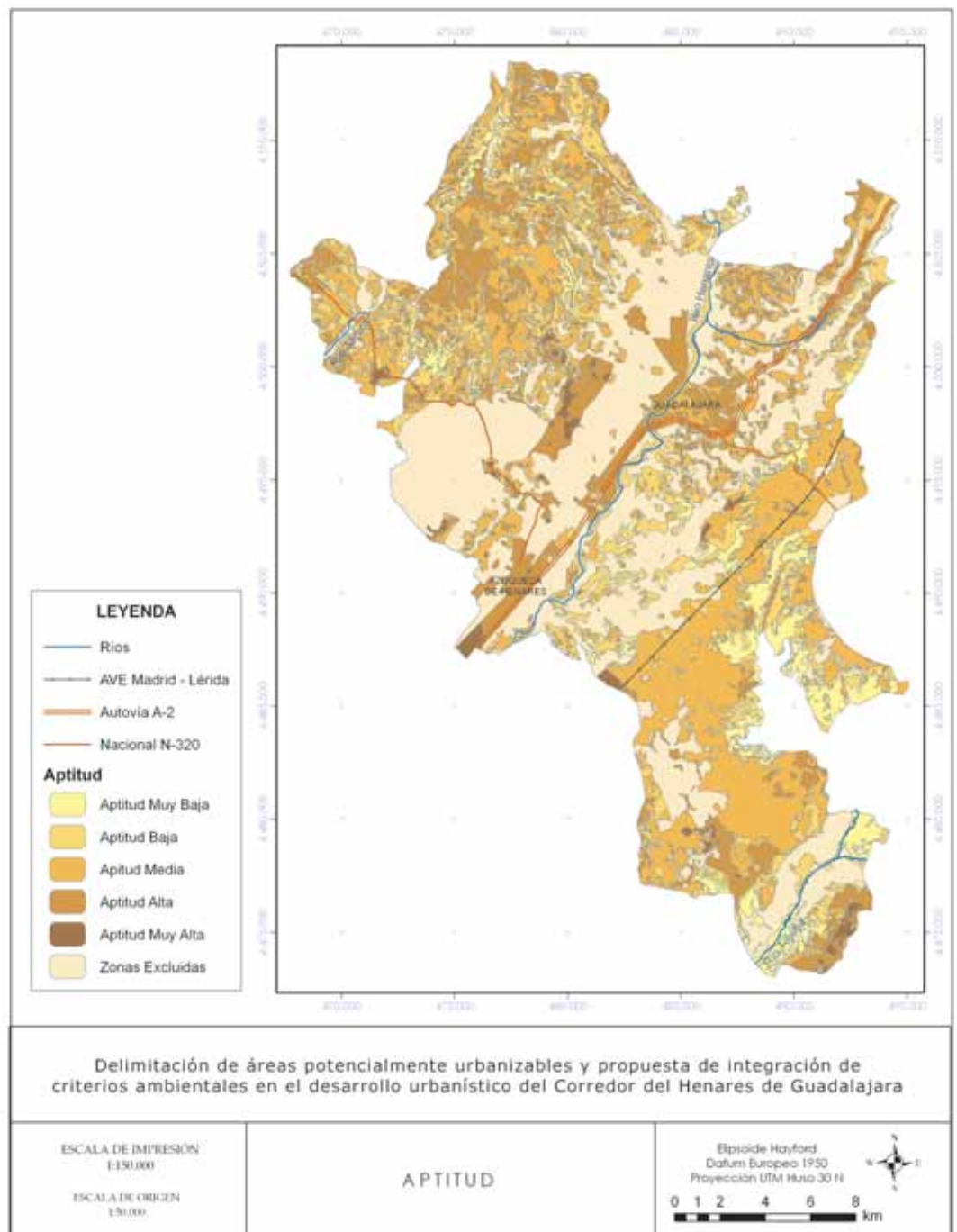


FIG. 9. Aptitud del territorio

Los resultados más destacados de este análisis son los valores de impacto crítico en las terrazas del Henares y los valores de aptitud media de la mesa del Páramo.

Las terrazas del Henares son una zona amplia, sin obstáculos naturales y características idóneas que la hacen merecedora de una alta capacidad de acogida

de la actividad. Sin embargo se propone quede excluida del proceso urbanizador, pues el impacto, sobre todo de tipo visual, es muy alto, al tratarse de zonas de alta visibilidad, entre otras características que motivan esta valoración.

Las zonas de aptitud alta se sitúan en áreas localizadas de la Campiña y principalmente en los terrenos urbanos de las terrazas del Henares. Esto puede interpretarse como un resultado más; lo idóneo en estos lugares sería no ampliar el desarrollo urbanístico a nuevas localizaciones y redensificar y restaurar los centros urbanos de los municipios.

En las mesas del Páramo los valores medios de aptitud son los preponderantes. En estas zonas la localización de urbanizaciones debería hacerse con ciertas precauciones para integrar al máximo las construcciones en el medio. Asumidas dichas precauciones, este territorio podría asumir las demandas de nuevas zonas urbanas del entorno.

Las áreas de aptitud baja más significativas se sitúan en la zona de los tributarios del Tajuña y en el propio valle de este río. Son zonas de baja capacidad, por ser áreas muy escarpadas y accidentadas y también de alto impacto por sus valores de riesgo de erosión entre otros factores. Los valores tan desfavorables en ambos aspectos hacen de esta zona un lugar muy poco recomendable para localizar nuevas construcciones.

## 10. ZONAS PROTEGIDAS

Los valores de aptitud del territorio delimitados en el capítulo anterior no han considerado las restricciones que las diferentes legislaciones sectoriales imponen al proceso urbanizador.

A pesar de que, como se ha explicado en líneas anteriores, se posee la clasificación del suelo de todos los municipios, hay algunas zonas protegidas que éstos, debido a su obsolescencia, no reflejan. El objetivo de este capítulo es delimitar todas estas áreas, las cuales serán “excluidas” de la propuesta de áreas potencialmente urbanizables.

Las zonas protegidas, que refleja el mapa 11.1 son las siguientes:

- La Zona de Especial Protección para las Aves denominada “Estepas cerealistas de la Campiña”.
- El lugar de Interés Comunitario denominado “Riberas del Henares”.
- Hábitats de especial Protección de Castilla-La Mancha: alamedas y zonas gipsófilas.
- Vías pecuarias.
- Montes de Utilidad Pública.
- Zonas de protección de carreteras, ferrocarriles y aguas continentales.

## 11. ANÁLISIS FINAL POR MUNICIPIOS

El objeto de este capítulo es el análisis de los resultados obtenidos en el estudio en conjunción con la clasificación del suelo vigente.

El suelo rústico de reserva va a ser considerado como un suelo susceptible de ser urbanizado. Esto es coherente con la consideración que de él tiene la LOTAU; la ley autonómica lo dota de menor protección que al suelo protegido y se justifica su calificación por no ser necesario para el desarrollo territorial vigente. Por esto, se consideran los primeros terrenos en ser recalificados si cambian las demandas urbanísticas.

El análisis de los resultados se realiza por grupos de municipios para que sea más sencillo identificar las particularidades de cada situación. Se muestra este análisis, a modo de ejemplo para dos de ellos, Guadalajara y Yeves (ver FIG. 10.). Asimismo, en la tabla 11.1. pueden verse las superficies de cada municipio, en hectáreas, según clases de aptitud.

### Guadalajara y Yeves

Guadalajara posee el término municipal más amplio de todos los estudiados. En la parte norte del mismo se sitúa la pedanía de Usanos. Toda esta zona está poco urbanizada, sin embargo presenta características bastante favorables y puede ser susceptible de urbanización. Como puede verse, todo el suelo está clasificado como suelo rústico de reserva.

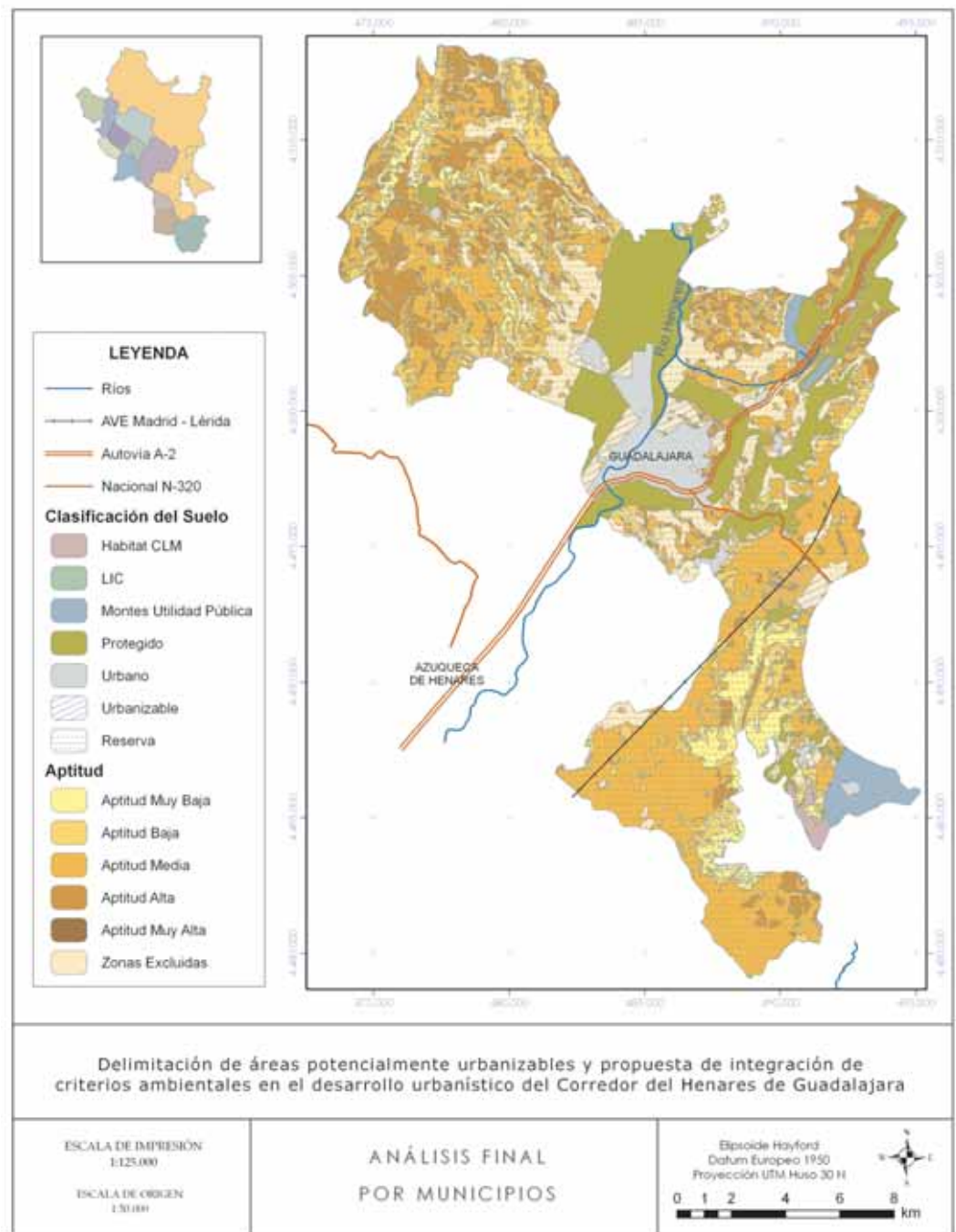


FIG. 10. Análisis final por municipios: Guadalajara y Yebes

A medida que nos acercamos a la capital de provincia, el terreno presenta valores críticos de impacto. Parte de esta zona está clasificada como suelo rústico protegido por el

planeamiento vigente de Guadalajara; sin embargo, las nuevas zonas urbanizables se localizan en esta zona crítica. La expansión de la ciudad de Guadalajara por este lugar no

es recomendable según los resultados de éste análisis, ya que se encuentra rodeada, mayoritariamente, por un terreno con valores críticos de impacto.

El territorio al sureste de la capital, superada la cuesta del Páramo, presenta valores de aptitud aceptables y se clasifica como suelo rústico de reserva. Estos factores lo hacen propicio para albergar nuevas construcciones.

El entorno de Yebes posee valores de aptitud también aceptables, con una pequeña zona de impacto crítico. Resulta destacable que la zona urbanizable alrededor del núcleo urbano abarca parte de este área de impacto crítico.

La zona urbanizable del municipio que se sitúa en el entorno de la estación del AVE presenta asimismo un impacto crítico. El gran complejo urbanístico, llamado Ciudad Valdeluz, que está previsto construir en estos terrenos provocará, ineludiblemente, el grave impacto que se ha detectado en este estudio.

Este mismo análisis se realiza con el resto de los 12 municipios estudiados.

## 12. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se mencionan seguidamente incluyen tanto una serie de consideraciones derivadas de los resultados extraídos del propio estudio como otras complementarias sobre la información consultada acerca de la zona y que resulta de interés.

En este trabajo se han analizado un total de 14 municipios, no todos pertenecientes estrictamente al Corredor, con características muy diversas entre sí. Algunos de ellos están experimentando crecimientos de población muy altos; otros son eminentemente agrícolas, pero que en un futuro próximo se van a ver influenciadas por su cercanía al Corredor; finalmente, otros municipios no parece que tengan perspectivas de incrementar su población.

La mayor dificultad que ha planteado este trabajo ha sido el tratamiento de la información, sobre todo en lo que atañe a los

planes de ordenación urbana de cada municipio que puede calificarse como caótica.

Los resultados de este trabajo muestran que la zona que constituye el núcleo de lo que estrictamente se conoce como Corredor del Henares presenta valores de capacidad idóneos, frente a los de impacto que resultan ser críticos; el fuerte desarrollo que presentan estas áreas pone de manifiesto la preponderancia de la capacidad de acogida de esta actividad frente a la valoración de los impactos que provoca.

Se ha podido comprobar como las nuevas urbanizaciones no están sujetas a normativas que regulen el aspecto de las nuevas construcciones para que se integren entre sí y con el medio que las rodea. Este factor debería constituir un punto importante en el diseño del desarrollo de este territorio.

La gran cantidad de población foránea en busca de una vivienda a precio asequible puede suponer que algunos municipios estudiados pierdan su identidad para pasar a ser simples áreas dormitorio de Madrid.

La respuesta del sector público ante la creciente preocupación acerca de los impactos indeseables del crecimiento urbano ha sido la creación de varios instrumentos políticos diseñados para gestionar el crecimiento urbano y proteger los espacios abiertos del desarrollo. Los gobiernos locales han gestionado tradicionalmente el desarrollo mediante una planificación básica y herramientas de regulación de planes extensos, ordenanzas de zonificación... (Porter 1997). Pero el incremento de los costes sociales y ambientales del desarrollo urbano ha llevado a los gobiernos locales a desarrollar otras herramientas adicionales. (Bengston *et al*, 2004).

Parece clara, por la envergadura del crecimiento de la zona, la necesidad de un planeamiento territorial a escala supramunicipal en el que todos los agentes implicados decidan qué futuro quieren para la zona. Estos objetivos no son abarcables por los planes de ordenación municipales. En este sentido el Plan Estratégico del Corredor, que se está desarrollando en la actualidad, puede convertirse en una herramienta idónea.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ ALONSO, M. & *al.* (2000): *Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y Metodología*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.
- ARAMBURU, M. P.; P. CIFUENTES; R. ESCRIBANO; F. GALIANA; A. GARCÍA ABRIL & S. GONZÁLEZ ALONSO & M. A. GRANDE; M. A. MARTÍN; R. MILARA; J. PUIG; A. RAMOS; I. LOMBARDERO; J. SOLANA & I. TORRECILLA (1994): *Casos prácticos en planificación física y evaluación de impactos*. Fundación Conde del Valle de Salazar. Madrid.
- ARAMBURU MAQUA, M. P.; R. ESCRIBANO BOMBÍN; L. RAMOS GONZALO & R. RUBIO MAROTO, (2003): *Cartografía del paisaje de la Comunidad de Madrid*. Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid. Madrid.
- BELTRÁN DÍAZ, N. (2001): *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del sector occidental de los Montes de Toledo*. Proyecto Fin de Carrera. Escuela Técnica Superior Ingeniería de Montes. Madrid.
- BENGSTON, D. N.; J. O FLETCHER & K. C. NELSON. (2004): «Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States», en *Landscape and urban planning*: v. 69: 271-286, Elsevier (www.sciencedirect.com).
- BOTKIN, D. B. & C. E. BEVERIDGE (1997): «Cities as environment», en *Urban Ecosystem*, vol. 1: 3-19.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY. (2002): *Towards an urban atlas. Assesment of spatial data on 25 european cities and urban areas*. European Community.
- GARCÍA ABRIL, A. (2002): *Planificación Física*. Apuntes de la asignatura Planificación y Proyectos. Curso 2003-2004. No Publicados.
- HAUGHTON, G. & C. HUNTER (1996): «Sustainable Cities», en *Regional Policy and Development*, Series 7, London.
- JACKSON, K. T. (1985): *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. Oxford University Press, New York.
- JENKS, M.; B. BURTON & K. WILLIAMS (eds.) (2002): *The compact city: A sustainable urban model?*. E & F Spon. London.
- KYUSHIK OH (2001): «LandScape Information System: a GIS approach to managing urban development», en *Landscape and urban planning*, vol. 54: 79-89, Elsevier (www.sciencedirect.com)
- MUÑOZ, F. (2003): «Lock living: Urban sprawl in Mediterranean cities», en *Cities*, vol. 20: 381-385.
- ONU (1992): *Agenda 21*. United Nations, New York.
- PORTER, D. R. (1997): *Managing Growth in America's Communities*. Island Press, Washington, DC.
- STOW, D. A. & D. M. CHEN (2002): «Sensitivity of multitemporal NOAA AVHRR data of an urbanizing region to land-use/land-cover changes and misregistration», en *Remote Sensing of Environment*, vol. 80: 297-307. Elsevier (www.sciencedirect.com).
- SVORAY, T.; P. BAR (Kutiél) & T. Bannet (2005): «Urban land-use allocation in a Mediterranean ecotone: Habitat Heterogeneity Model incorporated in a GIS using a multi-criteria mechanism», en *Landscape and urban planning*, vol. 72: 337-351. Elsevier (www.sciencedirect.com).
- WCED (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press, New York.
- WEBER, C. (2003): «Interaction model application for urban planning», en *Landscape and urban planning*, vol. 63: 49-60,
- WEBER, C. & A. PUISSANT (2003): «Urbanization pressure and modelling of urban growth: example of the Tunis Metropolitan Area», en *Remote sensing of environment*, vol. 8: 341-352. Elsevier (www.sciencedirect.com).
- YOKOHARI, M.; K. TAKEUCHI; T. WATANABE & S. YOKOTA (2000): «Beyond greenbelts and zoning: a new planning concept for the environment of Asian mega-cities», en *Landscape and urban Planning*, vol. 47: 159-171. Elsevier (www.sciencedirect.com).

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

# La comarca como ente local para el desarrollo: el caso del País Vasco

Eugenio RUIZ URRESTARAZU  
& Rosario GALDÓS URRUTIA

*Catedrático de Análisis Geográfico Regional & Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad del País Vasco*

**RESUMEN:** Dentro de la cooperación supramunicipal este artículo se centra en el análisis de la comarca, considerada como ente político-jurídico, en el País Vasco, con la finalidad de valorar su contribución al desarrollo territorial. En primer lugar se revisan algunos enfoques teóricos sobre colaboración municipal. A continuación se describe el hecho comarcal en España, su distribución territorial y las causas de la misma. En tercer lugar se detalla la situación en el País Vasco y el origen histórico de sus comarcas reconocidas. Por último se realiza un estudio de caso, la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa, con una metodología idiográfica y cualitativa, basada en la documentación existente y en entrevistas con agentes comarcales. Los resultados confirman que la comarca es un organismo que cumple una importante labor en el desarrollo territorial y que cuenta con potencialidades para un avance mayor en dicha función.

**DESCRIPTORES:** Comarca. Cooperación. Desarrollo local. País Vasco.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde hace décadas la cooperación municipal ha despertado el interés de numerosos investigadores que deseaban analizar las prácticas políticas locales que sobrepasaban los límites administrativos de sus respectivos municipios con el fin de mejorar su gestión en beneficio de los ciudadanos. Asimismo se han encargado de elaborar diferentes entramados teóricos que ayudaban a comprender esos comportamientos y las ventajas e inconvenientes de cada opción. Este artículo se enmarca dentro de esa corriente de pensamiento. Su objetivo se centra en el análisis de una de esas formas de cooperación: la comarca como ente local. Y el ámbito territorial de estudio se circunscribe

principalmente a la Comunidad Autónoma del País Vasco. La finalidad concreta consiste en describir las características, objetivos, organización, funciones y modos de gestión de la comarca para comprobar el papel que ejerce en el desarrollo territorial.

Antes de pasar al estudio particular se establece en el primer epígrafe un marco teórico en el que se discuten los argumentos a favor y en contra de las diferentes manifestaciones de la cooperación municipal y las bases teóricas en las que se asientan. El cuerpo central de la investigación adopta una metodología escalar en la que se desciende desde el ámbito territorial español hasta el estudio de caso. En España el hecho comarcal no ha tenido demasiada difusión excepto en algunas Comunidades Autónomas (CC. AA.) del norte peninsular. Una de ellas es el País

Recibido: 08.08.2005. Revisado: 28.12.2005.  
e-mail: eugenioruiz@ehu.es; rosario.galdo@ehu.es

Este artículo ha sido realizado en el marco de un Proyecto de Investigación sobre *Estrategias de cooperación y desarrollo sostenible en el País Vasco y Navarra*, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (referencia: BSO2002-04233-C10-04).

Vasco donde la provincia de Álava ha adoptado esta fórmula para su organización territorial. Esta división espacial coexiste con otras delimitaciones comarcales, diseñadas para distintos fines, que son examinadas en el tercer epígrafe. A partir del cuarto, el artículo se centra en las comarcas o cuadrillas de la provincia alavesa. Se efectúa una síntesis de la evolución histórica de sus comarcas o cuadrillas puesto que el sustrato histórico, junto con el socioeconómico y funcional, constituye uno de los cimientos que sostienen la permanencia de la comarca y explica parte de las razones de su reciente implantación.

Para un análisis en profundidad del significado de la comarca se ha seleccionado un caso de estudio, la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa. Desde esta perspectiva idiográfica se adopta una metodología cualitativa de tipo inductivo. Las fuentes de información provienen de dos vías complementarias. Por un lado se ha revisado la documentación pertinente del archivo de la Cuadrilla (actas, memorias anuales, planes de actuación, planificación sectorial, presupuestos) y por otro se han realizado entrevistas en profundidad con agentes implicados en el desarrollo comarcal. El séptimo y último apartado concluye con una valoración final.

## 2. DESARROLLO Y COOPERACIÓN MUNICIPAL: ENFOQUES TEÓRICOS

Existe una corriente teórica y de práctica política y administrativa muy arraigada que sostiene que los municipios de un tamaño demográfico y funcional demasiado pequeño resultan ineficientes y costosos a la hora de suministrar servicios a los ciudadanos. Carecen de presupuesto y medios técnicos y humanos adecuados para poder afrontar la demanda creciente de la ciudadanía. Por esta razón se ha pensado que la solución vendría por la colaboración, agrupamiento o, en el caso más extremo, la fusión de varias entidades municipales. Durante los años 1960 y 70 se desató en Europa y Norteamérica una auténtica fiebre anexionista: entre los años que median de 1960 a 1975 el Reino Unido pasó de contar

1.349 municipios a 521; Suecia (1950-1980) de 2.500 a 279; Dinamarca (1961-1974) de 1.387 a 275; la antigua República Federal Alemana pasa de 24.512 a 8.514 en 19 años (1959-1978). La transformación es asombrosa. Las repetidas razones que aportaban los partidarios de la fusión de municipios las resume VOJNOVIC (1997) interés público favorable; mejora de la eficacia de los organismos locales; la unión favorece la equidad; se simplifican las estructuras administrativas locales; se favorece el acceso del ciudadano a los servicios y a la burocracia; facilita la planificación regional; los nuevos recursos económicos y humanos refuerzan el desarrollo económico y la competitividad; son más visibles y por tanto más atractivos en un entorno globalizado; evita competencias entre pequeños municipios y las sustituye por sinergias positivas. A todo ello se suma el supuesto hecho de que la anexión genera un sector municipal más eficaz que permite una disminución y un mejor reparto de la carga fiscal. Otros autores completan la anterior lista añadiendo nuevas ventajas al proceso (O'BRIEN, 1993; STEVENSON & GILBERT, 1999; VOJNOVIC & POEL, 2000). La justificación teórica de esta postura radica en la aplicación de la teoría de las economías de escala. El postulado inicial afirma que se establece una relación inversa entre la producción de un bien y el coste medio de producción de dicho bien. Dado que la representación gráfica del coste adopta una forma de curva en U, la anterior relación inversa no es indefinida. Cuando la producción alcanza un determinado umbral la relación se invierte al aparecer las denominadas diseconomías de escala. Según este razonamiento los servicios que presta un municipio pequeño resultan comparativamente caros ya que no intervienen las economías de escala al necesitarse una cantidad reducida de servicios. En el extremo opuesto, en el caso de una municipalidad excesivamente grande surgen diseconomías de escala bajo la forma de congestión burocrática, dificultad de acceso a las periferias, etc., de manera que los costes de los servicios vuelven a encarecerse. Entre ambos estados tiene que haber unas posiciones intermedias en las que

relación coste-servicios sea la más adecuada.

No todos están de acuerdo con las anteriores consideraciones. Los detractores de las anexiones aseguran que carecen de comprobación empírica y que cuando esta se ha llevado a cabo los resultados contradicen en muchos casos las presuntas bondades de la fusión. A su vez también ofrecen una amplia gama de inconvenientes y efectos perjudiciales. En primer lugar se defiende que la mejor administración, la más accesible es la más cercana al ciudadano, circunstancia que se enturbia en las macroadministraciones. En temas que precisan escalas de análisis y actuación más pequeñas que la municipal, como la planificación económica y territorial o la gestión del desarrollo económico no es preciso recurrir a la fusión de municipios ya que existen otros procedimientos alternativos más satisfactorios entre los que se citan diversas formas de colaboración y acuerdos supramunicipales o una organización administrativa coherente a varios niveles, local, comarcal, provincial o regional. En la atracción de inversiones y actividades no sólo influye la labor promocional de la administración local sino que se conjugan muchos otros factores ajenos al menos en parte a ella, como el acceso a suministros, a los mercados, el coste y la calidad de vida o el medio ambiente. La destacada ventaja de la reducción de costes derivada de la fusión queda lejos de estar probada ya que estudios de caso demuestran precisamente lo contrario (SLACK, 2000; BISH, 2000). Otros insisten en que se debe profundizar en nuevas técnicas administrativas que potencien la privatización de la gestión pública y su funcionamiento empresarial (Mc DAVID, 2000; VOJNOVIC & POEL, 2000). Por otro lado la fusión de vuelve compleja cuando se amalgaman niveles y calidades de servicios diferentes, lo que sucede en la unión de ámbitos urbanos y rurales (AFIP, 1995, VOJNOVIC, 2000).

Su apoyatura científica se basa en la teoría de las economías de las elecciones políticas (*public choice theory*) (SANCTON, 2000). La relación entre el precio y la elaboración de un producto o el suministro de un servicio no es igual en todos los casos, varía en función de los caracteres del

producto o servicio considerado. Esto equivale a decir que no existe un tamaño teórico óptimo de municipio, tal como se aseguraba desde la teoría de las economías de escala, sino tantos como servicios se consideren. Por otro lado ante fusiones de municipios desiguales tienden a mantenerse para el nuevo conjunto ampliado los niveles de calidad máxima preexistentes en los más dotados con el consiguiente apremio fiscal para los municipios pequeños. El presunto ahorro que supone la reducción de empleos públicos para evitar duplicaciones se compensa con creces con los mayores salarios con los que debe ser remunerado un personal más cualificado y especializado. El objetivo de desarrollo económico y social puede conseguirse de mejor manera primando la competitividad entre municipios que incentiva la eficiencia, la responsabilidad y la mejora de la gestión (BOYNE, 1966). Por su parte el ciudadano se ve beneficiado al poder elegir su residencia o la sede de sus actividades económicas en aquel municipio que le garantice una mayor calidad en la relación servicios-impuestos. Mayor efectividad en la aportación de servicios se logra con la privatización de lo público. Un ayuntamiento no tiene por qué suministrar por sus propios medios un servicio, basta con que garantice su provisión. La gestión y mantenimiento de los servicios por parte de grupos privados garantizaría un ahorro público a causa de su funcionamiento empresarial y ellos mismos a la vez serían los primeros interesados en conseguir las deseadas economías de escala, prestando por ejemplo un mismo servicio a varios municipios de la comarca.

Frente a esta tendencia neoliberal han surgido nuevos enfoques denominados regionalistas (ORFIELD, 1998; RUSK, 2003). Frente a las hipótesis y valores ligados al *public choice* sus preocupaciones se centran en otros valores fundamentales como la justicia, la equidad y la transparencia. La consecución de dichos valores no debe dejarse en manos de las fuerzas y leyes del mercado ya que se volverían inalcanzables, sino que se precisa un poder y una gestión pública que defienda y garantice los intereses de los más necesitados y menos influyentes. De manera empírica se ha demostrado que los

reagrupamientos han jugado una baza positiva frente a la segregación social y la falta de equidad. Sin embargo no pretenden demostrar que las municipalidades ampliadas sean más eficientes en sí mismas. Por tanto no son partidarios de las anexiones más que como un medio más de conseguir los objetivos antes enumerados entre un variado abanico de nuevas formas de colaboración intermunicipal basadas más en los partenariados que en las fusiones. Se puede concluir que en el momento actual, al menos de una forma general, es este el camino preferido para la reforma de la gestión pública, la colaboración flexible entre municipios que ceden parte de su autonomía en beneficio de la agrupación.

Aunque las modalidades de cooperación son muy variadas (mancomunidades, consorcios, comarcas, agendas 21 locales, planes de ordenación de desarrollo, áreas metropolitanas, cooperación transfronteriza, programas e iniciativas europeas, etc.) (ROMERO & FARINÓS, 2005), los Estados, o en su caso las regiones, establecen algunas figuras concretas en su ordenación de las entidades locales. En Francia por ejemplo, un país en el que sus 36.565 comunas agravan al máximo el problema y que por tanto ha gozado de una larga tradición de cooperación supramunicipal (la creación del *Syndicat Intercommunal à Vocation Unique*, equivalente a una mancomunidad española monofuncional, se remonta a 1890), se ha registrado en las dos últimas décadas una sustancial transformación de los ámbitos de cooperación y de servicios al ciudadano. En 1995 entra en vigor la “ley Pasqua” que institucionaliza los *Pays* como un territorio sin validez administrativa suplementaria capaz de llevar a cabo una acción global de desarrollo. Se trata sobre todo de un lugar de expresión de una comunidad de intereses económicos y sociales y de solidaridades recíprocas entre la ciudad y el espacio rural (LEURQUIN, 1997). El año 2005 la red de *pays* cubría gran parte de Francia, con un número de 344 entre reconocidos o en trámite de aceptación. De media reúnen una población de 73.200 habitantes y agrupa cada uno 77 comunas (información más detallada puede consultarse en la página web francesa de la intercomunalidad:

[http://www.intercommunalites.com/la\\_une/index\\_conv.htm](http://www.intercommunalites.com/la_une/index_conv.htm)). La denominada “ley Chévenement” de 1999 asienta las bases de la cooperación intercomunal. Establece tres categorías de agrupaciones en función de su población y de la población del núcleo central con competencias y requisitos fiscales diferentes: comunidad urbana, comunidad de aglomeración y comunidad de comunas. Si se valora este proceso cooperativo desde una perspectiva cuantitativa el éxito ha sido indudable. Más del 80% de las comunas francesas, cerca de 30.000, pertenecen en 2005 a alguna comunidad. Si la población media de las comunas es de 1.614,7 habitantes, la de las nuevas comunidades se eleva a unos 23.000. Aunque no se ha podido encontrar un estudio sistemático del resultado cualitativo de estas agrupaciones debido al poco tiempo transcurrido, los científicos interesados en el tema y los electos y técnicos municipales a los que se ha tenido acceso coinciden en afirmar que en ellas se dan cita circunstancias muy dispares. Uno de los temas que suscitan mayor controversia alude al grado de legitimidad democrática de las instituciones intercomunales ya que, como se argumenta a menudo, políticos a los que a muchos de ellos no se han elegido directamente tienen capacidad para aprobar la carga fiscal que deberá aportar el ciudadano o adoptar otras decisiones públicas de incidencia en la vida comunitaria. FONT & PARRADO (1994) razonan de modo parecido para el caso español al comparar la eficacia y la validez democrática de mancomunidades y consorcios. Al parecer algunas comunas, sobre todo de pequeño tamaño, han accedido a formar una comunidad con el objetivo implícito de mejorar sus ingresos con la percepción de la Dotación Global de Funcionamiento que ofrece el Estado para incentivar la cooperación intercomunal, sin que compartan de manera decidida un propósito de actuación común. En otro extremo se hallan otras agrupaciones que han desarrollado con éxito una planificación conjunta en muy diversos ámbitos de interés ciudadano (BRUT, 2000; PHELUT, 2002). En el caso francés, que sin duda es aplicable a otros contextos territoriales, expertos en el tema sintetizan las claves del éxito de la cooperación intermunicipal en dos elementos: voluntad política expresa, apoyada en un

sentir ciudadano favorable, y existencia de un plan consensuado de actuación y gestión común (DYVRANDE, 1992).

### 3. LAS COMARCAS EN ESPAÑA

En España la Constitución de 1978 reconoce en su artículo 141 la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia y autoriza a los Estatutos de Autonomía establecer circunscripciones territoriales con validez jurídica. Aunque en dicho texto no se mencionan los tipos o características de tales agrupaciones, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local establece la tipología de las entidades locales. Además del municipio, la provincia o la isla en los archipiélagos, se consideran también entidades locales las siguientes: las comarcas (u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas), las áreas metropolitanas y las mancomunidades. Las primeras pueden crearse a iniciativa de los propios municipios interesados o por decisión de las CC. AA. de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos. El Estatuto vasco reconoce la competencia de los órganos forales para el establecimiento de demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal. Sólo ha ejercitado esta competencia la Diputación Foral de Álava sobre su propio territorio histórico. En cualquier caso no podrá ser instaurada una comarca si se oponen al menos las 2/5 partes de los municipios implicados y si estos representan al menos la mitad del censo electoral. La base territorial de la comarca descansa en municipios que comparten intereses comunes que necesiten una gestión propia o requieran la prestación de servicios. Asimismo las propias leyes de las CC. AA. determinan su ámbito territorial, la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como sus competencias y recursos económicos. Su implantación no supondrá pérdida de las competencias municipales reconocidas en la prestación de servicios, ni podrá privarles de toda intervención en dichas competencias.

De hecho las comarcas y las mancomunidades poseen muchos caracteres comunes que las hacen equivalentes en su

gestión, pero existe una diferencia jurídica en su creación que las personaliza y que influye a la hora en que los municipios se decanten por una u otra opción. Las mancomunidades siempre tienen su origen en el deseo de asociarse de los municipios que las forman, mientras que las comarcas pueden venir impuestas desde arriba por una decisión del Gobierno Autónomo o, en el caso vasco, de la Diputación Foral, aunque siempre posean la capacidad de influir en el proceso de constitución e incluso pueden oponerse a su aprobación, tal como se ha visto. Por ello los municipios tienden a preferir la flexibilidad jurídica de la mancomunidad (GALDOS, 2005). Y esta puede ser la razón de que la comarca no haya tenido demasiada fortuna en la mayoría de las regiones españolas ya que sólo en cuatro de ellas ha llegado a formalizarse esta figura. En algún otro caso, como el gallego, se ha realizado un notable esfuerzo por parte de la administración por organizar el territorio en comarcas y dotarlas de diversas competencias, ya que dicha organización se recoge como propia en su Estatuto de Autonomía. Tras varios intentos fallidos de comarcalización del territorio gallego se pone en marcha en 1991 el *Plan de Desenvolvimento Comarcal de Galicia*. Cinco años más tarde, en 1996, fue aprobada por el Parlamento gallego la *Ley de Desarrollo Comarcal* que diseña las bases del modelo que se sigue en la actualidad. Al año siguiente se aprobó de manera definitiva el *Mapa Comarcal de Galicia*. A partir de este momento la comarca debía servir como referencia territorial esencial para la reorganización de los servicios públicos de la Xunta y para la aplicación de las actuaciones sectoriales con incidencia territorial. El paso siguiente, que no prosperó, fue la presentación en 1999 de un proyecto de ley que planteaba la conversión de las comarcas en entidades con carácter político-administrativo, es decir su conversión en entes locales. La oposición frenó esta iniciativa por lo que las comarcas se han mantenido en Galicia como áreas estratégicas para el desarrollo territorial en sus múltiples facetas. Las CC. AA. en las que se ha institucionalizado la comarca como ente local son Aragón, Cataluña, Castilla y León y el País Vasco.

FIG. 1. Comarcas en las CC. AA. españolas

Comunidad Autónoma	Núm. de comarcas	Núm. municipios por comarca	Población media por comarca	Superficie por comarca (km <sup>2</sup> )
Aragón	33	21	36.398	1.431,57
Cataluña	41	23	154.713	787,63
Castilla-León	1	36	129.861	2.997,42
País Vasco	7	7	41.047	630,92
<b>Total España</b>	<b>135</b>	<b>19</b>	<b>82.312</b>	<b>1.280,17</b>

Fuente: RODRÍGUEZ &amp; MENÉNDEZ &amp; CADENAS (2005)

Las regiones que han adoptado la figura de comarca para todo o parte de su territorio se circunscriben al norte de la Península o más en concreto al nordeste, con la excepción de Castilla y León que por otro lado constituye un caso particular. En esta región castellana sólo se ha registrado una comarca que corresponde al Bierzo leonés. Su tradicional carácter diferenciado dentro de su Comunidad Autónoma tanto desde un punto de vista físico como económico y cultural ha forjado un área territorial que corresponde a la perfección al concepto de comarca geográfica, en su sentido más tradicional como unidad fisiográfica y de modos de vida y también en su acepción más reciente, funcional. Esta carga geográfico-histórica ha facilitado la decisión de conformar una entidad local propia. Las competencias teóricas que tiene asignadas son las siguientes: ordenación del territorio y urbanismo; sanidad; servicios sociales; cultura y deporte; salubridad pública y medio ambiente; turismo y tradiciones populares; artesanía; agricultura, ganadería y montes; minería; ferias y mercados comarcales; energía y promoción industrial; y otras competencias que puedan ser transferidas o delegadas. En el País Vasco son siete las comarcas establecidas y, como se analizará con mayor detalle en los epígrafes siguientes, se localizan en una de las tres provincias, en Álava. Las dos comunidades restantes, Aragón y Cataluña han optado por comarcalizar todo su territorio.

Desde la formulación de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón y la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón, este Gobierno Autónomo ha llevado a cabo un

notable esfuerzo en la reorganización territorial infraprovincial con la colaboración eficaz de las entidades locales preexistentes, municipios y mancomunidades principalmente. De las 33 comarcas en las que se ha dividido el territorio aragonés 32 de ellas están constituidas y en funcionamiento. Sólo la comarca de Zaragoza no ha terminado de concretar su futuro. Para llenar de contenido la función de los entes comarcales se han establecido tres fases temporales de transferencia de competencias. Las 32 comarcas constituidas se encuentran en la actualidad ejerciendo las competencias contenidas en el primer bloque, con distintos niveles de asimilación que en gran parte se explica por el desfase cronológico en la asunción de las mismas y también por la experiencia previa de cooperación supramunicipal mancomunada. Dichas competencias incluyen acción social, cultura, patrimonio cultural, tradiciones populares, deportes, juventud, promoción del turismo, gestión de residuos urbanos, protección civil y extinción de incendios (DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, 2004). El objetivo inmediato consiste en consolidar las transferencias ya realizadas en este primer bloque para poder pasar, siempre a petición de las propias comarcas, a asumir el segundo bloque competencial. En él se engloban materias de gran repercusión social y territorial como ordenación del territorio, urbanismo, protección del medio ambiente o transportes. También lo componen otras como artesanía, ferias, mercados comarcales y protección de los consumidores y usuarios. El modelo funcional de las comarcas aragonesas es de carácter horizontal o

simétrico ya que al final del proceso todas las comarcas deberán ejercer el mismo número de competencias. El impulso a esta nueva organización administrativa se comprueba con el incremento reciente del presupuesto para las entidades locales que se ha duplicado en los últimos cinco años. Este desarrollo financiero y de personal se ha configurado de modo que no suponga un incremento de los presupuestos públicos regionales sino que se realice como un trasvase desde las administraciones superiores a las comarcas, de modo que no se dupliquen funciones. En noviembre de 2002 se creó el Consejo de Cooperación Comarcal con funciones consultivas y deliberantes, que no excluyen la posibilidad de adoptar acuerdos, cuya finalidad estriba en facilitar las relaciones entre comarcas y Gobierno regional y entre las comarcas entre sí.

La tradición de la comarca en Cataluña tiene un largo recorrido. Aunque su trasfondo histórico debe remontarse mucho más atrás, en las conocidas como *Bases de Manresa* de 1892 se establece en la base 5.<sup>a</sup> que la comarca natural (sic) y el municipio son los fundamentos de la división territorial de Cataluña. Bajo la inspiración del afamado geógrafo Pau Vila la Generalitat republicana aprobaba en 1936 la división comarcal. Tras la reinstauración de la democracia el Estatuto catalán de 1979 prevé que su territorio se organizará en municipios y comarcas, si bien es factible la creación por parte de la Generalitat de demarcaciones supracomarcas. La división comarcal, establecida en la Ley 22/1987, de 16 de diciembre, así como su organización se basa en dos criterios principales. Su ámbito territorial deberá enmarcarse en aquellos espacios geográficos en que quedan estructuradas las relaciones básicas de la actividad económica y los municipios que abarque participarán de características sociales e históricas comunes. El segundo criterio exige que dichos ámbitos territoriales tienen que ser adecuados para garantizar la eficacia, descentralización y participación en la provisión de servicios públicos. Modificando otra legislación anterior, el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña,

determina las competencias que corresponden a las comarcas en materia de cooperación, asesoramiento y coordinación con los ayuntamientos. En concreto le incumbe prestar asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios, cooperar económicamente en la realización de obras, servicios y otras actividades, garantizar de forma subsidiaria la prestación de los servicios municipales obligatorios en aquellos municipios que, a causa de su escasa población, no están obligados a prestarlos, cooperar en el establecimiento de nuevos servicios que se consideren necesarios para su desarrollo territorial, establecer y coordinar las infraestructuras, servicios y actuaciones de ámbito supramunicipal. En general, el Parlamento catalán podrá otorgarles competencias sobre las siguientes materias: ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, enseñanza, salubridad pública y medio ambiente. Por último podrán ejercer otras competencias delegadas por la propia Generalitat, la Diputación correspondiente o por otros entes locales. Cada comarca tiene que elaborar un Programa de Actuación cuatrienal en el que se recojan los servicios, actividades y obras que tienen que llevar a cabo, la forma de gestionarlos, los mecanismos de coordinación con los municipios y la comarcas limítrofes, así como la previsión de los recursos financieros. Por su parte la Ley 2/1983, de 9 de marzo, establece las comarcas de montaña. Estas deben redactar sus propios Planes Comarcales en los que se especifica el diagnóstico del territorio, el programa de actuaciones y su marco financiero. En materia de ordenación territorial las comarcas representan un papel secundario ya que son los Planes Territoriales Parciales, como desarrollos del Plan Territorial General de Cataluña, aprobado en 1995, quienes establecen las principales opciones y estrategias. Sin llegar a desplegar determinaciones o directrices sobre todos los temas sectoriales de alcance territorial, se ha elegido la opción de que estos Planes Territoriales Parciales se simplifiquen y engloben tres ámbitos preferentes: “la configuración del sistema de espacios abiertos (agrícolas, forestales y naturales), la definición de la traza y las prestaciones de las

infraestructuras (viarias y ferroviarias) y las previsiones para el desarrollo de los asentamientos (residenciales, productivos y terciarios)” (NELLO, 2005: 9-10). Las comarcas se encuentran insertas en los ámbitos territoriales más amplios que abarcan los Planes Territoriales. Estos Planes son siete para el conjunto de Cataluña: Región Metropolitana de Barcelona, Cataluña Central, Gerona, Tierras de Lleida, Alto Pirineo y Aran, Campo de Tarragona y Tierras del Ebro. Por su parte el número de comarcas se eleva a 41. Estas pueden ser el ámbito pertinente para elaborar Planes Directores Territoriales como avance del Plan Territorial en espacios más reducidos. También en alguna comarcas (Valle de Aran, Cerdaña y Pallars Sobirà) se han redactado Planes Directores Urbanísticos donde se definen propuestas de mayor detalle que el que permite la escala de los Planes Territoriales.

#### 4. LAS COMARCAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

NOGUÉS &, SOLA & UGALDE (1999) recogen en un interesante trabajo hasta 17 mapas comarcales para la C. A. del País Vasco diseñados por diversos autores y organismos. Los criterios para su delimitación se agrupan en tres tipos: homogeneidad físico-natural, histórica o socioeconómica; criterios funcionales apoyados en el ámbito de influencia de un núcleo central; y en tercer lugar criterios de sectorialidad aplicados por organismos públicos para el desarrollo sobre el territorio de sus actuaciones. En este trabajo nos limitamos a exponer las comarcalizaciones que mayor actualidad y uso tienen en el día de hoy, sin incluir otras más específicas de carácter sectorial que también son utilizadas (sanitarias, judiciales, etc.).

El Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) asentó en los años 1980 un modelo territorial basado en 20 comarcas, 7 en Bizkaia, 7 en Gipuzkoa y 6 en Álava (Ver FIG. 2). Esta delimitación recoge en parte otras propuestas en las que se introducen modificaciones en general de escasa envergadura (AGUIRRE, 1974; AZAOLA, 1976;

CAJA LABORAL POPULAR, 1977; INGEBA, 1980). En el caso alavés, cuyas diversas divisiones comarcales muestran una gran homogeneidad a lo largo del tiempo (CAÑAMERO, 1983), el EUSTAT incorpora sin reformas el patrón espacial que ya venía utilizando la Diputación Foral de esa provincia. La organización territorial del País Vasco, de forma más nítida en su vertiente atlántica, se relaciona de manera apreciable con su medio físico. El relieve y las cuencas fluviales influyen en la localización de los asentamientos y las áreas de actividad económica, así como en las rutas e infraestructuras de comunicación que se adaptan a los corredores fluviales. Los núcleos urbanos de mayor rango jerárquico tiende a establecerse en el fondo de los valles principales, siguiendo en muchos casos la herencia histórica medieval del período fundacional de las villas, y generan en su entorno áreas de influencia sobre las zonas rurales aledañas creando polos de atracción que se escalonan a lo largo de los ríos y que modelan comarcas más o menos homogéneas desde el punto de vista físico y funcional a la vez. La comarcalización estadística sigue este esquema. En Gipuzkoa es claro que las comarcas se organizan según una dirección norte-sur que es la que marcan las arterias fluviales principales (Oria, Urola, Deba). Adoptan una configuración redondeada que se localiza en los tramos alto, medio o bajo de los valles. En Bizkaia las cuencas más reducidas del norte también quedan superpuestas por comarcas como la de Markina-Ondarroa sobre el Lea-Artibai, la de Gernika-Bermeo en la cuenca del Oka o la de Plentzia-Mungia en la del Butrón. Más al sur las comarcas del Duranguesado y Gran Bilbao se encajan en los cursos alto y bajo respectivamente del valle del principal río vizcaíno, el Ibaizabal, siguiendo en este caso una orientación SE-NW. Las comarcas alavesas continúan una cierta tradición histórica que se examinará más adelante con mayor detalle pero también enlazan en su demarcación con criterios medioambientales y socioeconómicos. Esta comarcalización se encuentra hoy plenamente asentada ya que representa la base espacial de la información estadística oficial y cualquier estudio, análisis o informe tiende a respetarlas.

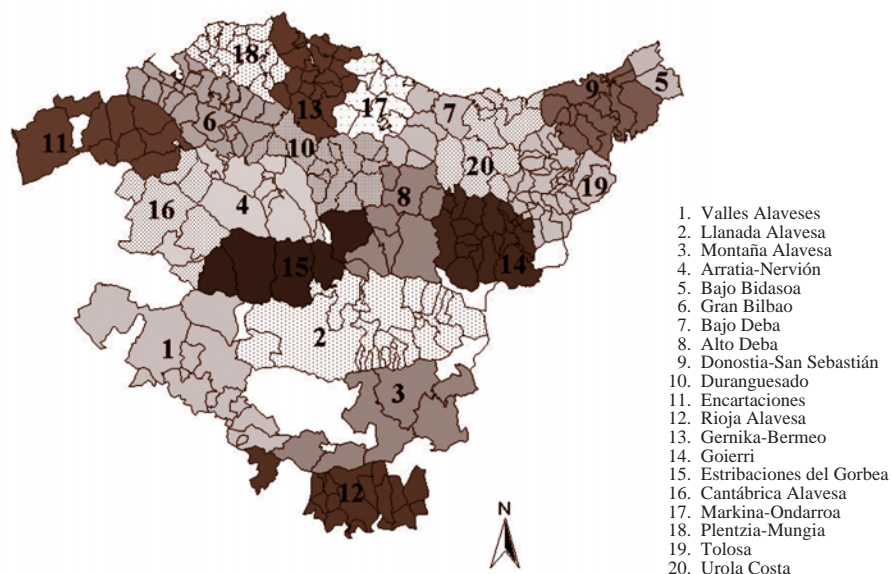


FIG. 2. Las comarcas estadísticas

Fuente: EUSTAT.

Las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) (GOBIERNO VASCO, 1997) crearon *ex novo* una demarcación territorial de carácter estratégico y finalista (Ver FIG. 3). Dichas Directrices fueron redactadas en cumplimiento de las determinaciones de la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco. En esta ley se establecen los tres instrumentos por los que se ha de regir la planificación territorial de la Comunidad Autónoma: DOT, Planes Territoriales Parciales (PTP) y Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Las DOT constituyen el marco general de referencia para el desarrollo de los demás instrumentos. En ellas se delimitan unas circunscripciones territoriales, las áreas funcionales (AAFF), que han de servir de base espacial para el análisis, diagnóstico, normativa, actuaciones y recomendaciones contenidos en los PTPs. Dicho de otra manera, cada una de estas divisiones territoriales de escala inferior a la provincial contará con su propio plan de ordenación, su propio PTP. Además de este primer objetivo operativo, las DOT atribuyen a las AAFF otra serie de virtualidades. Encarnan el ámbito espacial adecuado para el desarrollo del modelo territorial propuesto

en las DOT que abogan por un equilibrio entre los subsistemas comarcales, son la herramienta espacial para mantener y potenciar la centralidad de la red de ciudades intermedias, para articular y valorizar las áreas débiles, y para superar los estrechos límites del planeamiento municipal de modo que sea factible la reorganización de las áreas urbanas saturadas y deterioradas, así como la localización adecuada de dotaciones y equipamientos. Su denominación de áreas funcionales pretende evitar el nombre de comarcas para que no sean confundidas con una comarcalización más y resaltar su finalidad exclusiva que no es otra más que la de ser una territorialización operativa destinada a servir de base a la planificación del espacio, sin pretensión alguna de suplantarse a otras demarcaciones existentes, ni adquirir algún tipo de entidad político-administrativa. Los criterios básicos de su delimitación se centran en la existencia de cierta homogeneidad geográfica y en el carácter funcional que depende de “pautas de comportamiento y actividad de la población, que determinan importantes relaciones de dependencia y complementariedad en el espacio” (GOBIERNO VASCO, 1997: 301). No se

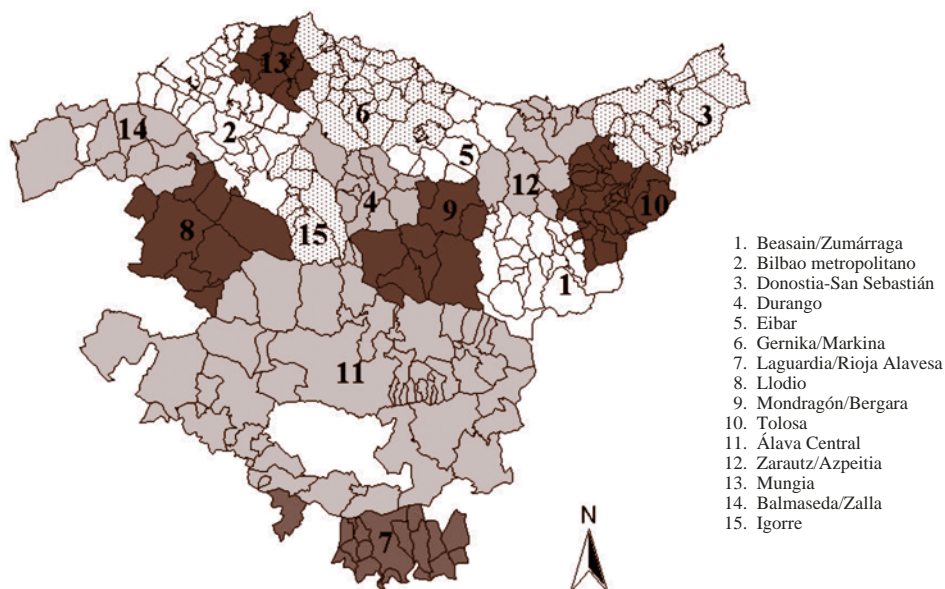


FIG. 3. Las comarcas funcionales

Fuente: Dirección de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

desdeñan sin embargo otros componentes adicionales más cualitativos y subjetivos como el sentimiento de pertenencia. La metodología utilizada ha tenido como cuerpo central la aplicación de modelos gravitatorios sobre el sistema vasco de asentamientos.

Entre las novedades que plantea esta delimitación funcional está la de superar el sesgo provincialista de otras demarcaciones, adoptar una escala territorial variable que sobrepasa en determinados casos el marco de comarcas tradicionales y proporcionar una denominación que privilegia el nodo o nodos urbanos que polarizan su entorno. Sin embargo por su carácter autonómico no se ha logrado sobrepasar los límites regionales externos creándose áreas tensas en zonas fronterizas. En efecto existen área vecinas que están polarizadas hacia el interior del País Vasco, como es el caso del oriente cántabro o del nordeste de las montañas de Burgos respecto del área metropolitana de Bilbao, del noroeste navarro que mira hacia los polos urbanos de Irún-San Sebastián o de la dependencia funcional de la ciudad burgalesa de Miranda de Ebro respecto de Vitoria. Las relaciones transfronterizas a uno y otro lado de la frontera hispano-francesa

cada vez más intensas tampoco quedan espacialmente reflejadas. En sentido inverso otras zonas vascas se polarizan hacia el exterior como la Rioja Alavesa atraída por la ciudad de Logroño.

Las modificaciones que representan las AAFF respecto de las comarcas “oficiales”, las elaboradas por el EUSTAT, varían según los territorios. El de Gipuzkoa es el que menos variaciones experimenta. Esta continuidad es achacable a su subsistema urbano distribuido de manera bastante homogénea y equilibrada en el que las áreas funcionales en buena medida se corresponden con comarcas más o menos tradicionales. Únicamente destaca la fusión de las comarcas de San Sebastián y Bajo Bidasoa en una sola área funcional, la inclusión en el AF de Mondragón-Bergara del municipio alavés de Aramaio, ubicado en la vertiente atlántica, en la cabecera de la cuenca del Deba, y el trasvase del municipio de Legorreta al AF de Beasain-Zumarraga.

Los cambios en Bizkaia son de mayor envergadura a causa del poder polarizador del área urbana bilbaína. En el Avance de las DOT se preveía una AF del Bilbao Metropolitano mucho más amplia que la de la redacción final. Englobaba a las AAFF de

Balmaseda-Zalla, Mungia e Igorre, quedando estas relegadas a subáreas. El documento definitivo las restituye como áreas funcionales a todos los efectos. La única comarca vizcaína que se mantiene intacta es la de las Encartaciones. La comarca del Gran Bilbao en su conversión en AF se amplía a costa de la anexión de seis municipios de la comarca vecina de Plentzia-Mungia (Urduliz, Sopelana, Barrika, Plentzia, Gorliz y Lemoiz) y de tres de la de Arratia-Nervión (Arrankudiaga, Ugao-Miravalles y Zeberio). Las dos comarcas de Gernika-Bermeo y Markina-Ondarroa se fusionan en una sola AF rebautizada como Gernika-Marquina. Otra prueba de la superación de los límites provinciales la tenemos en la comarca del Duranguesado que ve mermar su territorio por la cesión a la vecina AF guipuzcoana de Eibar de los municipios de Mallabia y Ermua y de los de Lemoa y Bedia a la de Igorre. Esta última, a pesar de estas anexiones, pierde extensión, ya que tres municipios citados antes pasan al AF del Bilbao Metropolitano, otros tres al AF alavesa de Llodio (Orozko, Arakaldo y Orduña) y dos a la también alavesa del Álava Central (Otxandio y Ubide, ambos ya en la vertiente mediterránea).

Por último la alteración en Álava es de gran envergadura. Sus seis comarcas quedan reducidas a tres AAFF. Esta simplificación de circunscripciones obedece a razones funcionales ya que su subsistema urbano desequilibrado por la macrocefalia relativa de su capital, Vitoria, polariza hacia esta ciudad a todos los núcleos de las comarcas centrales (Llanada, Estribaciones del Gorbea, Valles y Montaña), mientras que las otras dos AAFF alavesas, la de Llodio al norte y la de la Rioja Alavesa al sur, pivotan hacia Bilbao y Logroño respectivamente.

A pesar de los esfuerzos de comarcalización realizados, la transformación de esas áreas territoriales, bien sean oficiales o funcionales, en circunscripciones administrativas con categoría de entes locales tal como recoge la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, sólo se ha llevado a cabo en Álava. Las provincias litorales han preferido superar la incapacidad de muchos de sus municipios para hacer frente a la demanda de servicios a través de otras

formas de cooperación como las mancomunidades y consorcios. Las primeras han sido estudiadas por GALDOS (2005). En 1980 existían 6 mancomunidades en Bizkaia y Gipuzkoa, hoy día están registradas 31. El 81,5 de sus municipios están agrupados en alguna mancomunidad y un 37% pertenecen a más de una. De ellas 18 ejecutan sólo un servicio y las restantes 13 son plurifuncionales. Por el contrario el territorio alavés ha formalizado en todo su ámbito la comarca como procedimiento de organización territorial. Estas comarcas alavesas han adoptado el tradicional nombre histórico de Cuadrillas.

## 5. LAS CUADRILLAS ALAVESAS

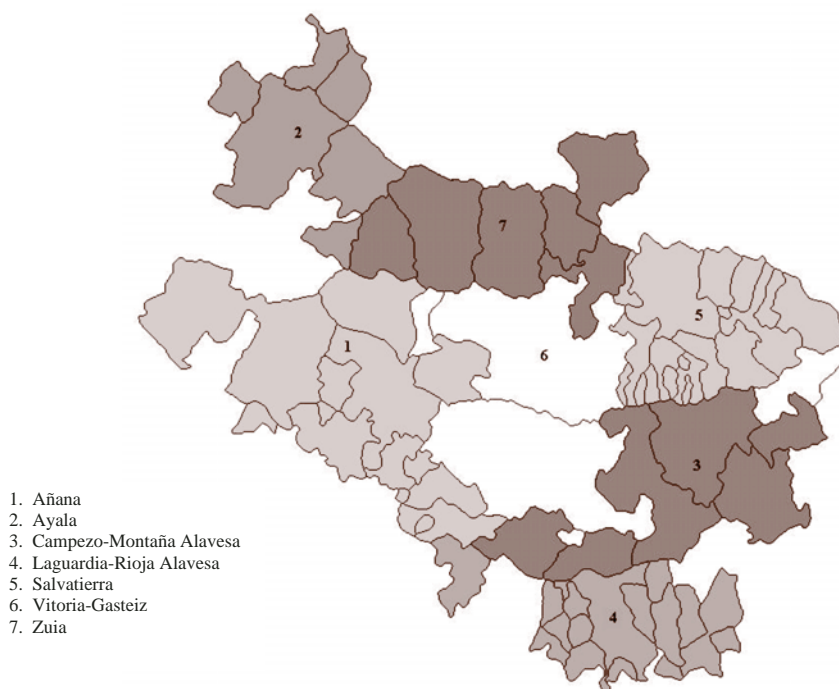
A fines de la Edad Media el territorio de Álava se organizaba en Hermandades y Cuadrillas. Las Hermandades agrupaban a varios concejos, aldeas, villas o lugares con el fin de reprimir a los malhechores, mantener el orden público y defender la justicia. En el escudo de la provincia figura la siguiente leyenda: “En defensa de la justicia contra malhechores”. Las Hermandades muestran la solidaridad entre campesinos, artesanos y pequeña nobleza, ya habitaran villas o aldeas, frente a la presión señorial de los ricos hombres alaveses. Se constituye como uno de los instrumentos de mayor eficacia en la lucha antiseñorial (GONZÁLEZ & *al.*, 2000). En su configuración territorial se podrían asemejar a un antecedente de los actuales términos municipales. En el siglo XV existían 54 hermandades. Las cuadrillas por su parte eran circunscripciones administrativas que se instauraron en principio con fines fiscales, aunque también participaban en la elección de oficios de la Hermandad de Álava que era la suma del conjunto de las hermandades locales. Cada una de estas cuadrillas reunían en su seno a un número heterogéneo de hermandades locales. Además no formaban áreas territoriales unidas sino que en muchos casos estaban desmembradas en diferentes lugares ya que su finalidad principal como se ha dicho era reunir un número determinado de pagadores que hiciesen frente de una manera territorialmente equilibrada a los tributos que estaban obligadas a satisfacer.

Así por ejemplo, la Hermandad de Aramayona, situada en el apéndice septentrional del territorio alavés, se integraba en la Cuadrilla de Laguardia, localidad ubicada al sur, en la Rioja Alavesa. Las cuadrillas originarias eran seis: Ayala, Laguardia, Mendoza, Salvatierra, Vitoria y Zuya. Por su parte la organización político-administrativa de la Provincia o Hermandad de Álava se estructuraba en torno a las siguientes instituciones: la Junta General, la Junta Particular y el Diputado General.

Esta estructura se mantiene hasta el fin del período foral. Los junteros de la Junta General eran elegidos por las hermandades y se constituían como asamblea suprema. Ellos eran también quienes elegían a los miembros de la Junta Particular que se componía del Diputado General y seis vocales, uno por cuadrilla. La Junta Particular cobraba mucha importancia ya que entendía los asuntos durante los largos períodos en que la Junta General no se hallaba reunida que lo hacía al menos dos veces al año, una en Vitoria y otra en la provincia, en “tierras esparsas”. Además recoge, estudia e informa los memoriales que se presentaban a las Juntas Generales y ordenaba los debates. Por tanto la importancia política de las cuadrillas no era en absoluto desdeñable. En este sentido los pleitos y conflictos por el poder entre la ciudad de Vitoria y los ámbitos rurales era un motivo recurrente. El peso demográfico de Vitoria, que era la que más ingresaba en las arcas forales, estaba reconocido en su sobre representación en la elección del Diputado General. La máxima institución alavesa era elegida por seis votos, tres de los cuales los ostentaba la ciudad y los otros tres el resto de la provincia. Además quien ostentaba el cargo debía ser vitoriano. En 1805, bajo el reinado de Carlos IV, las presiones de las élites rurales consiguen modificar el equilibrio de fuerzas. Sigue siendo seis el número de votos habilitados para la elección del Diputado pero ahora se reparten de forma equitativa entre las seis cuadrillas, además de cesar el requisito de ser natural de Vitoria. Esta reforma, lejos de apaciguar los antagonismos urbano-rurales, enervó a los vitorianos que se reconocían mal tratados ya que su representación política estaba minusvalorada respecto de su

aportación fiscal. Las presiones de la ciudad obligaron a adoptar en 1840 una solución más imaginativa y dentro de la tradición institucional foral. Se decide crear una nueva cuadrilla, la de Añana, y que el territorio de la de Vitoria pase a ser únicamente el de su propio municipio. En este acuerdo Vitoria consigue otras ventajas complementarias como la de tener un representante fijo en la Junta Particular y otro también permanente en la Junta de Contadores quienes tenían por misión revisar las cuentas económicas (ORTIZ DE ORRUÑO, 1983). Casi todo este entramado foral, y con él las cuadrillas, desaparece con la abolición foral de 1876.

Aunque durante el franquismo avanzado hubo una cierta remembranza de carácter folklórico de algunas instituciones históricas, la instauración del régimen democrático actual abre la puerta a la recuperación real de las mismas. Recuperación que incorpora su profunda transformación para adaptarlas a los cauces representativos democráticos. Sin embargo los intereses electorales de las diferentes opciones políticas han repetido los antiguos pleitos entre la ciudad y la provincia. Desde la instauración de las Juntas Generales en 1978 se han sucedido tres tipos de circunscripciones electorales en los que las cuadrillas han vuelto a ser protagonistas. Su número sigue siendo siete pero se han modificado en profundidad sus ámbitos territoriales. En primer lugar desaparece la antigua Cuadrilla de Mendoza y se implanta la de Campezo, de modo que las siete cuadrillas actuales son estas: Añana, Ayala, Campezo, Laguardia, Salvatierra, Vitoria y Zuia. En segundo lugar, como se aprecia en la FIG. 4, sus ámbitos espaciales forman una continuidad territorial a diferencia de su tradicional disgregación. En las primeras elecciones democráticas a Juntas Generales los junteros fueron elegidos por 18 hermandades, pero en las siguientes ya se instituyeron las cuadrillas como circunscripciones electorales a través de la Ley del Parlamento Vasco 4/1983, de 7 de marzo, en la que se establecen las normas para dichas elecciones. También propone la Ley un número máximo de 60 junteros o procuradores. El voto no era igualitario sino que se ponderaba en función de su procedencia urbana o rural con ventaja



**FIG. 4. Las Cuadrillas Alavesas**

manifiesta para esta última. El motivo que se esgrimía para esta cierta anomalía democrática era la discriminación positiva hacia los entes rurales con el fin de que pudiesen hacerse oír con mayor efectividad que la que representaba su peso demográfico. De este modo los procuradores que correspondieron a Vitoria fueron 25 de un total de 51, es decir el 49% mientras que su población superaba el 75% del total provincial. El reparto concreto por cuadrillas fue el siguiente: Vitoria, 25 procuradores; Ayala, 13; Salvatierra, 4; Laguardia, 3; Zuia, Añana y Campezo, 2 cada una (UGARTE, 2000). Esta normativa dura poco ya que cuatro años más tarde la Ley 1/1987, de 27 de marzo, regula de nuevo las elecciones en los tres territorios históricos vascos imponiendo un número máximo de procuradores de 51. Por lo que se refiere a Álava los cambios son considerables ya que se reformulan las circunscripciones electorales, manteniendo la base territorial de las cuadrillas, y se adopta el sistema proporcional a la población. Las nuevas circunscripciones, vigentes hoy día, son tres:

la Cuadrilla de Vitoria, la de Ayala y las otras cinco restantes. En las actuales Juntas Vitoria está representada por 39 procuradores, Ayala por 6 y las otras cinco por 6 procuradores en total. De este modo la representación de la capital provincial ha pasado del 49% al 76,5%. Las Juntas eligen a su vez el Diputado General el cual designa los diputados que conforman el gobierno de la provincia.

A la función electoral que hoy día cumplen las cuadrillas para los comicios provinciales se han sumado aquellas que se derivan de su conversión en entes locales comarcales de acuerdo con la tipología establecida en la Ley de Bases de Régimen Local. La mutación se inició en 1989 con la promulgación de la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de cuadrillas. La Norma institucionaliza la cuadrilla como figura jurídica con capacidad de promover y gestionar servicios generales en su ámbito y como cauce de expresión de los distintos intereses territoriales, así como instrumentos de relación con las Juntas Generales y la Diputación. También las cuadrillas representan un espacio idóneo

para superar el estrecho marco municipal en la implantación de políticas generales o sectoriales que precisan de áreas más amplias para su correcta aplicación. En el citado documento foral se delimitan las cuadrillas y sus sedes.

El actual mapa de las cuadrillas se asemeja bastante al de las comarcas estadísticas, al punto que varias de ellas coinciden exactamente (Ver FIG. 4). Este es el caso de la Cuadrilla de Ayala y la comarca Cantábrica Alavesa, Añana y Valles Alaveses, Campezo y Montaña Alavesa y, por último, Laguardia y Rioja Alavesa. Prácticamente igual a la comarca de las Etribaciones del Gorbea se mantiene la Cuadrilla de Zuia, con la única diferencia de la anexión por esta última del municipio de Arrazua-Ubarrundia que pertenece a la Llanada Alavesa. Es en esta comarca

central donde las modificaciones son mayores debido a la distorsión que crea la Cuadrilla de Vitoria, de carácter monomunicipal como es sabido. Por eso la Llanada queda desmembrada en cuatro cuadrillas. Además de la de Vitoria, la de Salvatierra ocupa el sector oriental, la de Zuia penetra en el municipio Arrazua-Ubarrundia y la de Añana abarca al de Iruña de Oca. La razón de las coincidencias estriba en que antes de la adopción de las comarcas estadísticas alavesas por el EUSTAT la propia Diputación Foral de Álava ya las había configurado en base a criterios de homogeneidad geográfica. Las circunscripciones cuadrilleras difieren en población y superficie, aunque las principales diferencias se centran entre las que tienen un carácter más urbano (Vitoria y Ayala) y las rurales.

FIG. 5. Características de las Cuadrillas Alavesas

Cuadrilla	Número de municipios	Población (2004)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Sede	Número de núcleos
Añana	10	7.150	701	Rivabellosa	109
Ayala	5	33.103	332,3	Respaldiza	45
Campezo	6	3.146	475,8	Sta. Cruz de Campezo	47
Laguardia	15	10.418	316,3	Laguardia	23
Salvatierra	8	10.137	395	Salvatierra	65
Vitoria	1	223.702	277	Vitoria	65
Zuia	6	8.249	493,9	Murgia	69

Fuente: Diputación Foral de Álava. INE (Población al 1 de enero de 2004).

Las cuadrillas reflejan los caracteres principales de la estructura territorial alavesa: dos áreas urbanas, la más populosa de Vitoria, y la de Ayala, con los asentamientos destacados de Llodio y Amurrio; una extensa zona que puede ser calificada como rural con muy escasos núcleos de alguna importancia; en tercer lugar, la gran dispersión del hábitat en pequeños núcleos. La proliferación de asentamientos incita a concluir que la cooperación territorial es una necesidad inexcusable, papel que ya cumplían en parte los municipios y que ahora se complementa

con las competencias de las cuadrillas. Estas se especifican en la Norma Foral del 89:

- a) La emisión de informes en anteproyectos de Norma Foral redactados por la Diputación, que afecten específicamente al interés de la Cuadrilla.
- b) Informar sobre cualquier otro asunto de interés general para la Cuadrilla que sea sometido a su consideración por la Diputación Foral o las Juntas Generales.
- c) Proponer a la Diputación planes y programas de actuación que sean competencia de la Cuadrilla.

- d) Canalizar y ejercer en su caso aquellas funciones asignadas a entes de carácter comarcal en el desarrollo y ejecución de políticas sectoriales de la Unión Europea, del Estado, Comunidad Autónoma y Territorio Histórico.
- e) Promover y gestionar servicios de interés general de la Cuadrilla.
- f) Asumir competencias por delegación o transferencia de los Ayuntamientos, Diputación y otras instituciones de derecho público.
- g) Formular propuestas de obras del Plan Foral de Obras y Servicios de la Cuadrilla con carácter previo a la redacción por la Diputación del referido Plan.

La institucionalización de las cuadrillas como entes locales promotores y gestores de servicios supuso la desaparición de mancomunidades que antes existían como la Mancomunidad Intermunicipal de Servicios de la Rioja Alavesa o la Mancomunidad de la Llanada. Su infraestructura técnica y su personal pasó a integrarse en las recién creadas cuadrillas por lo que algunas de estas iniciaron su gestión a partir de una experiencia acumulada. Aunque no todas contaron con una práctica previa de colaboración intermunicipal los servicios que suministran son parecidos en todas ellas, si se exceptúa el área urbana de Vitoria que debido a su condición de ciudad media tiene unos niveles más especializados. Si bien existen diferencias entre los servicios que cada cuadrilla ofrece, la mayoría coincide en un repertorio común: recogida de basuras, limpieza viaria, mantenimiento de caminos y electrificación rural; asesoría jurídica y urbanística a los ayuntamientos; promoción económica y empleo; servicio social de base, animación sociocultural, mantenimiento de archivos y promoción turística. Algunas incorporan otros servicios más específicos como la de Ayala en la promoción de la normalización lingüística o la prevención y extinción de incendios que se ejerce bajo la figura de un consorcio en el que participa la propia Cuadrilla y la Diputación alavesa. También llevan a cabo una labor de coordinación y apoyo a los ayuntamientos para el proceso de implantación de la Agenda Local 21.

## 6. EL TERRITORIO DE LA RIOJA ALAVESA

Para profundizar más en el conocimiento de la organización, gestión y resultados de las cuadrillas alavesas se ha elegido el estudio en profundidad de una de ellas. La elección de la Cuadrilla de Laguardia se debe a que reúne una serie de requisitos muy apropiados para su análisis. Su constitución como ente local viene precedida por una mancomunidad que funcionaba anteriormente y que constituye el antecedente directo de la posterior Cuadrilla. De modo que es posible observar las diferencias entre uno y otro medio de organización y su adecuación a los fines propuestos. Por otro lado esta comarca posee una fuerte personalidad dentro de la provincia que la individualiza con precisión, hecho que facilita su estudio particular.

La Rioja Alavesa es una pequeña comarca de 316,3 km<sup>2</sup> situada en el apéndice meridional de la provincia de Álava, formando un rectángulo cuyos lados mayores son la sierra de Toloño-Cantabria-Joar al norte y el río Ebro al sur. Se encuentra por tanto inserta en el valle del Ebro y comparte con las otras comarcas riojanas vecinas sistemas económicos y socioculturales similares. La sierra que la delimita por el norte y en cuyo caracol se asienta la separa de las comarcas centrales alavesas de mayor carácter subatlántico y submediterráneo. A pesar de formar parte de la macroregión de la Depresión del Ebro tiene unas características propias que le confieren una personalidad diferenciada, tal como se avanzaba líneas arriba. Por un lado su medio natural y socio-económico es muy diferente del de las comarcas septentrionales transerranas. Por otro su proceso histórico la singulariza del resto de la Rioja. Durante la Edad Media formaba parte del territorio del Reino de Navarra con el nombre de la Sonsierra de Navarra. Pero ya en 1486 Laguardia y sus aldeas se incorporaron a la Hermandad de Álava. Lo mismo hicieron más adelante otras villas de la antigua Sonsierra. Su adscripción político-administrativa al territorio foral alavés marca su trayectoria posterior y le distingue de forma neta de las demás tierras riojanas que hoy día conforman la C. A. de La Rioja.

El murallón calcáreo de la sierra de Toloño-Cantabria (Palomares, 1.436 m) ejerce un destacado papel de barrera bioclimática entre una zona de carácter más atlántico de otra mediterránea a la vez que protege a su vertiente sur de los vientos fríos y húmedos de componente norte, circunstancia que facilita de manera beneficiosa el cultivo de la vid. Este cultivo es ampliamente mayoritario en la comarca, hasta llegar a convertirse en muchos municipios en monocultivo, sobre un relieve accidentado desde los glaciares del piedemonte de la sierra hasta las llanuras de inundación del Ebro a través de sucesivos escalones escindidos de norte a sur por los pequeños e irregulares cauces fluviales que excavan las blandas arcillas y dejan en resalte las areniscas oligocenas más resistentes. El clima de carácter mediterráneo del interior, ya que estamos lejos del mar y a una altitud relativamente elevada, entre los 600 y 400 m., también es otro factor favorable para su vocación vitivinícola.

Sus 10.418 habitantes (año 2004) se reparten en 23 núcleos de población y en 15 municipios. Por lo tanto su densidad es baja, 32,9 hab/km<sup>2</sup>, y el volumen demográfico de sus municipios reducido. El mayor de ellos, Oyón, ronda los 2.500 habitantes y sólo otros dos, Laguardia y Labastida, sobrepasan los 1.000 habitantes. Ocho de ellos no alcanzan los 400 habitantes. Esta información demográfica es de interés porque ayuda a explicar la necesidad de colaboración intermunicipal para asegurar un umbral mínimo de demanda y oferta para suministrar servicios a la población. Como en casi todas las comarcas rurales su estructura y dinámica poblacional presentan problemas de envejecimiento, masculinidad más acusada, niveles de formación más bajos, aunque no alcanzan los preocupantes índices de otras comarcas rurales alavesas como la Montaña o los Valles. La dedicación profesional de los activos refleja un retraso evolutivo muy perceptible. Las actividades agrarias mantienen todavía a un elevado número de ocupados, el 21,9% frente al 2,8% que representa a la media provincial, llegando a elevarse a más del 40% en seis municipios. Por su parte la industria y los servicios se encuentran muy por debajo de los

valores de áreas urbanas del entorno. Estos datos sociodemográficos y de ocupación alertan sobre la trascendencia de acometer infraestructuras y actuaciones encaminadas al desarrollo comarcal.

La mayor parte del territorio se encuentra dedicado a la agricultura, en concreto a la viticultura. Las explotaciones son en general de pequeñas dimensiones (el tamaño medio no alcanza las 14 Ha) y de carácter familiar. Las fincas se reparten en parcelas también pequeñas de morfología irregular. Esta estructura se transforma en las explotaciones de bodegas industriales y en las terrazas bajas más amplias donde las parcelas se agrandan y su perímetro se regulariza. La uva se dedica a la vinificación dentro de la DOC de La Rioja. El incremento que los precios de este apreciado vino experimentaron a partir de las décadas de 1970 y 1980 ha supuesto la revitalización económica de la comarca y ha asentado la fuerte dependencia de la sociedad riojana-alavesa de este recurso. Por este motivo la base industrial principal pivota en torno a las bodegas, familiares o de cosechero y grandes bodegas, y otras empresas auxiliares de la vinicultura. El núcleo industrial de Oyón, el más destacado de la comarca ya que se ha beneficiado de su cercanía física de la ciudad de Logroño, ofrece una gama sectorial más amplia con industrias de artes gráficas, químicas, artículos de menaje y alguna metálica. En los últimos años el sector de los servicios se ha desarrollado de manera considerable si se considera su bajo nivel de partida. La actividad turística, que tiene en la zona una tradición ya larga basada en las visitas de vascos de las provincias costeras, ha sido y sigue siendo el foco de atracción de las inversiones más innovadoras. Los núcleos más especializados en turismo son los de Laguardia y Labastida.

## 7. LA CUADRILLA DE LAGUARDIA-RIOJA ALAVESA

Ya se ha adelantado que antes de la creación de la Cuadrilla venía funcionando la Mancomunidad de la Rioja Alavesa que se estableció en 1984 para suministrar los siguientes servicios: asesoría urbanística proporcionada por un aparejador, asesoría

jurídica y recaudación de tributos. Más adelante fue ampliando la gama de servicios prestados: abastecimiento de aguas, recogida de residuos sólidos urbanos y animación sociocultural. En el momento de su creación participaron todos los ayuntamientos excepto el de Oyón que se incorporó al cabo de año y medio. Esta Mancomunidad se mantuvo durante siete años, al final de los cuales fue absorbida por la nueva Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa que se constituyó el 4 de abril de 1990 y durante ese año convivió con la Mancomunidad. Es al año siguiente, 1991, cuando la Cuadrilla incorpora todos los servicios que prestaba la Mancomunidad y esta deja de existir. La desaparición de una y la creación de otra no supone una ruptura considerable ya que desde la perspectiva del ciudadano como beneficiario de servicios estos continúan de igual manera, al menos en su momento inicial, aunque sea otro el organismo que los gestione. Sin embargo sí que se han producido modificaciones tanto cualitativas como cuantitativas. La primera corresponde a la representación política que se ha hecho más democrática, más ajustada a la realidad social, lo cual se traduce en una mayor y mejor representación de los ayuntamientos. La normativa emanada de la Norma Foral establece el número de representantes o junteros que corresponde a cada ayuntamiento de acuerdo con una baremación de carácter demográfico que abarca desde los municipios de menos de 500 habitantes que eligen un juntero hasta los de más de 20.000 que aportan doce. En opinión de responsables de la propia Cuadrilla el nuevo ente fue bien aceptado por los ayuntamientos ya que se trataba de una institución histórica y arraigada en el imaginario colectivo, aunque sin funcionalidad desde la abolición foral. Tampoco fue recibida como una injerencia de la Diputación en los asuntos comarcales. Parecida opinión parece ser la de la ciudadanía que consideró su creación como un hecho positivo. Aunque el funcionamiento y la gestión de la Cuadrilla sigue siendo similar a los de la Mancomunidad, las modificaciones en este aspecto provienen de la incorporación de nuevos servicios que han colaborado a su mayor presencia social y del crecimiento orgánico de la misma con mayor

número de empleados y un aumento del presupuesto.

Los órganos rectores de la Cuadrilla son la Junta de Cuadrilla y el Presidente. Los junteros que corresponden a cada ayuntamiento son designados entre sus concejales por los propios partidos políticos de acuerdo a su peso electoral. Estos nombramientos tienen que ser ratificados en los Plenos municipales. En alguna otra comarca alavesa se ha dado el caso de que el Pleno haya rechazado alguna designación, pero es una situación infrecuente. A los 15 municipios riojano-alaveses les corresponden 26 junteros. Los junteros constituidos votan entre ellos para la elección de Presidente y Vicepresidente. Los dos junteros que reciban más votos ocuparán respectivamente dichos cargos. Respetando las determinaciones de la Norma Foral cada cuadrilla redacta su propio reglamento. Desde el momento de su implantación en 1991 hasta hoy las relaciones entre la Cuadrilla y los ayuntamientos que la integran han sufrido notorias transformaciones fruto de una mayor politización de la vida municipal y de una polarización más acusada entre los partidos políticos. Este proceso se hace más visible en los ayuntamientos grandes donde según sea el alcalde y sus ambiciones políticas las relaciones con representantes de otros partidos se vuelven más tensas. Se da el caso de algunos ayuntamientos que no utilizan ciertos servicios que ofrece la Cuadrilla, asesoría jurídica o urbanística por ejemplo, por cuestiones partidistas. En los municipios de poca población este ambiente aparece amortiguado.

La Junta puede constituir en su seno comisiones que se encarguen de estudiar y preparar asuntos para que sean sometidos a decisión del Pleno de la Junta. En la de Laguardia se han formado cuatro comisiones. A la de Obras, Servicios y Agricultura le corresponde programar las obras que se solicitarán al Plan Foral, así como otras obras de infraestructura o de otro tipo; realizar estudios sobre la necesidad y posibilidad de creación de nuevos servicios; atender el servicio urbanístico, el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y el de mantenimiento de caminos. La Comisión de Régimen Interno y Personal entiende del

personal funcionario y laboral, convenios colectivos, de la radio y la revista, así como de otros medios de comunicación de la Cuadrilla. A la de Cultura le compete la promoción cultural, los cursos de tiempo libre, el control y seguimiento del trabajo del Servicio de Animación Socio-Cultural, el desarrollo turístico y la promoción del euskera. La de Hacienda está dedicada a la confección, seguimiento y control del presupuesto, la financiación de la Cuadrilla, el control de la rentabilidad de los servicios, el control de las compras, pagos e ingresos, la petición y gestión de subvenciones y la aprobación de ordenanzas fiscales y precios.

Los objetivos de toda esta organización es la de prestar servicios a los ayuntamientos y a la propia población y hacer frente a temas de interés que afecten a la comarca, como son las cuestiones de educación, sanidad, infraestructuras de agua, gas o electricidad o la gestión de fondos europeos. La Cuadrilla ejerce a la vez el papel de lugar de reunión, de puesta a punto de temas, de discusión y conformación de estrategias comunes de actuación. Estrategias que serán elevadas a los organismos competentes (Diputación y Gobierno Vasco). La Cuadrilla supera el marco de suministradora de servicios delegados por las competencias municipales para adentrarse en la formulación de estrategias de desarrollo más amplias sobre las que no tiene competencias pero que puede hacerlas llegar y dejar oír su voz y sus propuestas en instancias provinciales o autonómicas. En este campo estratégico de temas de interés comarcal la Asociación de Desarrollo de la Rioja Alavesa cumple una función estelar. Esta Asociación surge en aplicación de la Ley de Desarrollo Rural 10/1998 del Gobierno Vasco. En ella se determina que las Asociaciones de Agricultura de Montaña hasta entonces existentes pasasen a convertirse en Asociaciones de Desarrollo Rural y que todas las comarcas vascas contasen con este tipo de asociación orientada hacia el desarrollo integral. De la misma manera todas ellas deberán contar con un diagnóstico y un plan de desarrollo. Cuando se va a organizar la de la Rioja Alavesa, ya estaba en funcionamiento la Cuadrilla por lo que se aprovecha la infraestructura personal y técnica existente,

de modo que puede decirse que la Asociación nace en su seno. Se trata de un organismo de carácter privado del que forman parte una variedad de agrupaciones diversas, Sindicato Empresarial Alavés (SEA), Asociación de Bodegeros, otros sindicatos, centros docentes, etc., y la propia Cuadrilla, que juega un papel esencial en su constitución y desarrollo. Esta no es un miembro más sino el que más peso tiene: el Presidente de la Cuadrilla también lo es de la Asociación y la gerencia la lleva asimismo la Cuadrilla.

¿Cuáles son en concreto las competencias que ejerce y los servicios que presta? Al final de cada ejercicio se elabora una detallada memoria anual de Actividades y Servicios que da cuenta de todo tipo de actividad realizada por la Cuadrilla organizadas por capítulos sectoriales que permite un seguimiento exhaustivo de sus realizaciones. En un anterior epígrafe ya se han enumerado las competencias que la Diputación Foral otorga a las cuadrillas en el artículo 28 de la Norma Foral. De ellas se ejercen las siguientes. Se elaboran planes anuales de actuación, como los Planes de Cultura o planes a más largo plazo como el de Dinamización Turística. Respecto de su función de canalizar el desarrollo de las políticas sectoriales de otras administraciones superiores, la economista de la Cuadrilla tramita y ejecuta los programas de desarrollo rural. Realiza propuestas al Plan Foral de Obras en cuestiones como infraestructura de caminos, Hospital comarcal o electrificación, entre otras. Sin embargo por ahora no ha emitido informes en anteproyectos de Norma Foral redactados por la Diputación, si bien se está trabajando para que las cuadrillas alavesas participen en la confección de los presupuestos de la administración provincial. En general tampoco informa de otros asuntos de interés para que sean considerados por la Diputación o por las Juntas Generales, aunque de forma puntual sí ha presentado algún informe en el Fondo Foral de los Entes Locales Alaveses (FOFEL).

Los servicios que ofrece son estos:

- 1) Asesoría jurídica. Realiza informes jurídicos sobre aspectos que planteen los ayuntamientos y presta el servicio de

representación legal de los ayuntamientos en los pleitos y juicios en los que son requeridos. Este servicio lo ejecuta una persona de plantilla que es el propio Gerente de la Cuadrilla.

- 2) Asesoría técnico-urbanística. Informes sobre licencias de obras, infracciones urbanísticas, control de obras y pequeños proyectos de obra para los propios ayuntamientos; también aporta informes para el mencionado Plan Foral de Obras y Servicios. Este servicio de la Cuadrilla lo llevan a cabo técnicos (dos arquitectos y un aparejador) de dos gabinetes diferentes con lo que tiene establecido un convenio de colaboración.
- 3) Promoción económica. Se efectúa de manera conjunta con la Asociación de Desarrollo. Ambos entes se ocupan entre otras cuestiones de organizar cursos de formación profesional, gestionar las ayudas europeas para la creación de empresas, promocionar el empleo (programa Langai) o diseñar un plan estratégico del turismo en la Rioja Alavesa. Este servicio cuenta con un técnico contratado por la Asociación de Desarrollo, el apoyo de la gerencia de la Cuadrilla (un economista de plantilla) y una consultoría. El Plan de Dinamización Turística de la Rioja Alavesa presentó en octubre de 2004 su documento diagnóstico en el que, tras analizar los recursos y componentes turísticos y establecer los puntos fuertes y débiles, concluye que existen pocos proyectos relacionados con esta actividad y ninguno de escala comarcal, que la oportunidad básica se centra en la Ruta del Vino con dos proyectos motores, la Ciudad del Vino de las Bodegas del Marqués del Riscal en Elciego y los proyectos urbanísticos de Laguardia en torno a la ampliación de la oferta hotelera y la construcción de un campo de golf, pero que precisa diversificar su oferta con actividades complementarias, deportivas, culturales, y la colaboración con otras comarcas riojanas y alavesas vecinas para la promoción y oferta conjunta de paquetes turísticos.
- 4) Servicio social de base. Estos servicios son competencia de la Diputación pero se encuentran hoy día descentralizados por comarcas. En la Rioja Alavesa los cubren tres asistentes sociales y un auxiliar de apoyo, todos ellos de plantilla, que reparten su labor en tres áreas territoriales en las que se ha dividido la comarca. Este personal gestiona las ayudas del departamento de Bienestar Social de la Diputación.
- 5) Archivo comarcal. Cuenta con una archivera de plantilla cuya labor inicial consistió en ordenar y clasificar los archivos de los ayuntamientos. Con posterioridad su labor se centra en el necesario mantenimiento diario de dichos archivos, además del propio de la Cuadrilla.
- 6) Animación sociocultural. Las tareas de este campo son muy heterogéneas dentro del objetivo compartido de dinamizar y coordinar las actividades culturales de los ayuntamientos y asociaciones culturales y deportivas. Elabora una programación anual. Por ejemplo en el programa diseñado para el año 2005 puede seguirse la variada gama de actividades previstas, organizadas según el grupo social de interés al que vayan dirigidas: colectivo de la tercera edad, de jóvenes, mujeres, escolares y actividades culturales, de formación, ocio y festivas generales.
- 7) Radio y revista comarcal. Todos los días laborables, de lunes a viernes, se emite un programa comarcal de tres horas de duración dentro de un convenio con el canal de FM de Radio Vitoria que es la emisora que emite el resto de la programación. Se edita una revista mensual, *Berberana*, que se distribuye a todas las familias de la comarca. Ambos medios de difusión están orientados a la información comarcal a través del tratamiento de temas de interés y entrevistas. Su influencia en la población como formadores de opinión y concienciación es perceptible. Este trabajo lo llevan a cabo dos personas de plantilla y otra contratada por Radio Vitoria.
- 8) Recogida de basuras. En todos los ayuntamientos de la comarca se efectúa una recogida selectiva de basura orgánica

y de envases. Un días a la semana se dedica a la recogida de objetos voluminosos. Los residuos orgánicos se trasladan al vertedero de Gardelegi y los envases a una planta de tratamiento radicada en Jundiz, ambas instalaciones localizadas en el espacio periurbano de Vitoria. La distancia entre los puntos de recogida y deposición encarece este servicio que lo gestiona bajo contrato una empresa privada.

- 9) Limpieza vial. Este servicio sólo se presta a siete ayuntamientos y la contrata la lleva otra empresa privada.
- 10) Mantenimiento de caminos rurales. La Cuadrilla dispone para este fin de un tractor y contrata durante el verano a una persona responsable del trabajo.
- 11) Abastecimiento de aguas. Fue uno de los servicios que cumplía la Cuadrilla, heredado de la anterior Mancomunidad. Dado el carácter estratégico del agua en esta comarca, la Diputación Foral quería asegurarse una participación directa en su gestión. Como en la figura de Cuadrilla no encajaba esa participación, se optó por segregar el servicio de la Cuadrilla y crear un Consorcio que es hoy día el órgano de gestión responsable y en el que participa el ente foral.

El balance efectuado por personal de la propia Cuadrilla respecto de los servicios prestados es en general positivo. Aunque todo se puede mejorar, algunos en particular cumplen su cometido a entera satisfacción, como el de promoción económica, el servicio social de base, el archivo comarcal, la radio y la revista, la limpieza vial y el mantenimiento de caminos rurales. Otros también funcionan muy bien dentro de las posibilidades con que cuentan, pero necesitarían una ampliación de sus prestaciones. Es el caso de la animación sociocultural, sector en que queda mucho por hacer si se tiene en cuenta el bajo nivel cultural y la falta de interés de gran parte de la sociedad. Se ha logrado una participación satisfactoria de la gente adulta, de los mayores y de los niños, pero los jóvenes tienen poca presencia lo cual es muy negativo

para el desarrollo comarcal. Se quiere implantar un Plan joven de dinamización cultural con la colaboración del Gobierno Vasco. Otro caso de este tipo sería el de la recogida de basuras que funciona bien en relación con lo que tienen contratado, sobre todo si se compara con la situación anterior en la que menudeaban los vertederos incontrolados. Pero sería deseable ampliar el servicio con mayor número de días de recogida. En tercer lugar otros servicios presentan para su correcto desarrollo ciertos problemas específicos. La asesoría jurídica desempeña acertadamente su función pero una vez que ya ha surgido el problema. Los ayuntamientos acuden a él cuando tienen delante algún conflicto. Sus resultados mejorarían notablemente si adquiriera mayor carácter preventivo. La asesoría técnico-urbanística ha logrado superar la anterior etapa de mayor descontrol, pero sigue siendo problemática por la presencia de numerosos intereses mucha veces contrapuestos.

Sería deseable que los ayuntamientos delegasen más competencias en la Cuadrilla, que un número mayor de servicios se gestionasen de forma mancomunada. Esto redundaría en una mayor rentabilidad de la Cuadrilla. Un tema de especial relevancia en el desarrollo territorial sostenible sobre el que la Cuadrilla no tiene ninguna competencia es el de la ordenación del territorio. No ha participado de manera directa ni en la configuración ni en la elaboración del PTP de su comarca, principal instrumento de ordenación territorial a escala intermedia. Su implicación se ha limitado a la presentación de alegaciones en el plazo correspondiente. Alegaciones que fueron muy críticas con aspectos centrales del Plan, como las infraestructuras, temas hídricos o limitaciones del crecimiento urbano en los municipios. Por último el nivel de aceptación ciudadana en la prestación de servicios se cree alto, aunque no se han realizado sondeos de opinión, actuación que sin duda mejoraría la autoevaluación del trabajo realizado y marcaría pautas de mejora e innovación.

Además de los medios humanos ya indicados y de un nuevo edificio exento en Laguardia como sede de la Cuadrilla ¿con

qué apoyo financiero cuenta para hacer frente a sus obligaciones? Los ingresos previstos en el presupuesto del año 2005 se elevan a 1.760.020 €. La mayor parte de los mismos provienen de dinero público. En concreto el 89% del total lo ingresan la Diputación, los ayuntamientos comarcales y el Gobierno Vasco. La administración provincial, 40,5% del total, y los ayuntamientos, 39,7%, representan la principal fuente de ingresos. La mayor parte de lo que aporta la Diputación, el 64,6% que corresponde al 26,2% del total presupuestado, corre a cargo del FOFEL, el fondo foral para sufragar a los entes locales. Otra partida importante son las transferencias para mantener el servicio social de base transferido a la comarca desde el Departamento de Bienestar Social. Los demás ingresos provenientes de la Diputación también son finalistas. Los ayuntamientos se hacen cargo de los gastos de la recogida de basuras, que supone la partida principal, y participan en otros servicios como los socioculturales, limpieza vial, archivos o servicio urbanístico. Son los propios ayuntamientos quienes recaudan las tasas de dichos servicios y las entregan a la Cuadrilla que es la que contrata y paga a la empresa contratada. El resto de los ingresos, 11%, procede de organismos diversos (EITB, Caja Vital, INEM, Asociación de Desarrollo) o de sus rentas patrimoniales.

## 8. VALORACIÓN FINAL

El tamaño demográfico, funcional y los recursos de muchos ayuntamientos resulta insuficiente para hacer frente a la demanda de equipamientos y servicios que las sociedades de los países desarrollados exigen para sostener una calidad de vida que se considera irrenunciable. Para solventar esa deficiencia en muchos países se ha recurrido a formas diversas de cooperación supramunicipal. Se han dado diferentes orientaciones teóricas para justificar las diferentes opciones prácticas que van desde la fusión de municipios a la colaboración puntual y monofuncional, pasando por variadas modalidades de asociación y partenariado. En el momento actual tiende a

prevalecer una posición dúctil respecto de las formas de cooperación, la denominada colaboración flexible en la que se elige aquella modalidad que mejor se adapte a cada situación en función de los caracteres sociales, económicos, culturales, territoriales y de gobernanza locales. En estudios realizados por medio de análisis comparativos se ha demostrado que las políticas de agrupamiento municipal delatan configuraciones muy diferentes, como las que se llevan a cabo en España o Francia. El modelo francés está mucho más intervenido desde el Estado central y basado en un impulso determinado a compartir ciertos impuestos y tasas como instrumento clave de la colaboración (RUIZ URRESTARAZU, 2004). La experiencia empírica demuestra que las claves del éxito de cualquier iniciativa radican en la existencia de una voluntad política expresa, apoyada en una opinión ciudadana favorable, y en la presencia de un plan consensuado de actuación y gestión común.

De las figuras de cooperación municipal reconocidas explícitamente en España en la ley reguladora del régimen local las mancomunidades y las comarcas presentan una gran semejanza en sus objetivos, organización y gestión. A pesar de esta similitud las primeras han tenido mucho más éxito que las segundas. Sólo cuatro CC. AA. han adoptado la comarca como forma político-administrativa de organización territorial: Cataluña, Aragón, País Vasco y Castilla-León. En Cataluña y Aragón es donde mayor desarrollo han tenido pues todo su territorio se ha organizado de forma comarcal. La preferencia generalizada por las mancomunidades se explica, al menos en parte, por la diferencia jurídica en su creación. Estas siempre parten del consenso entre municipios para asociarse ante necesidades compartidas. Por el contrario la instauración de las comarcas viene configurada desde arriba. Los gobiernos autónomos deciden o no su implantación. Aunque los ayuntamientos pueden oponerse legalmente a su aprobación, a los municipios les atrae más la flexibilidad jurídica de la mancomunidad. Además el territorio comarcal exige unas particularidades territoriales y socioeconómicas previas,

cercanas a la concepción clásica de comarca de la Geografía Regional, que no se exigen en la mancomunidad. Por esa razón su implantación es más lógica y mejor aceptada en aquellas regiones en que la comarca ha mantenido un sustrato social, histórico, y en algunos casos político. Este es el caso del País Vasco donde sólo se han establecido en la provincia de Álava debido a que en este territorio las cuadrillas, base de las actuales comarcas, han gozado de una larga trayectoria histórica.

El análisis detallado de la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa permite valorar de manera positiva su actuación desde su creación en 1990. La comparación entre la Mancomunidad preexistente y la actual Cuadrilla desvela que, aunque haya habido una continuidad entre ambas, la instauración de la segunda ha permitido depurar su legitimidad democrática y ha propiciado una notable ampliación de sus actuaciones y de los servicios prestados. Una cuestión sugestiva es la relación entre los ayuntamientos y la Cuadrilla como ente local. La politización creciente de los ayuntamientos, fenómeno que resulta más patente en los municipios grandes, dificulta en algunos casos un funcionamiento más eficiente y ágil de la Cuadrilla debido a razones partidistas y enturbia las relaciones internas. Los objetivos que cumple la

Cuadrilla cara al desarrollo territorial se dividen en tres clases. En primer lugar la prestación de servicios. Aunque como se ha comprobado sus resultados son variables en función del servicio analizado, esta finalidad constituye por sí sola un importante avance en el desarrollo local a la vez que asienta bases infraestructurales para futuras actuaciones.

Pero además de la prestación de servicios la Cuadrilla desempeña otras dos funciones no menos importantes. En primer lugar es fundamental su papel de lugar de encuentro, de discusión e intercambio, de diseño de estrategias de actuación sobre temas más generales que afectan al desarrollo integral de la comarca. En este mismo sentido y en segundo lugar las competencias de la Cuadrilla le permiten asegurar su posición como organizadora e impulsora del desarrollo comarcal. Prueba de ello es la labor realizada de forma conjunta con la Asociación de Desarrollo en los programas y planes de cultura, turismo y desarrollo local que se han relatado. Quedan por incorporar otros temas de enorme trascendencia para el futuro, al menos en teoría, en los que la Cuadrilla no ha intervenido porque no se ha requerido su colaboración. Entre ellos el más destacado es su falta de participación en la elaboración del plan de ordenación territorial de su área funcional.

## BIBLIOGRAFÍA

- AFIP (1995): *Quelles relations ville-campagne?* ADIR, París.
- AGUIRRE, I. (1974): *Eusko Lurra*. Etor, San Sebastián.
- AZAOLA, J. M. (1972 y 1976): *Vasconia y su destino. I. La regionalización de España y II. Los Vascos ayer y hoy*. Revista de Occidente, Madrid.
- BISH, R. (2000): «Evolutionary alternatives for Metropolitan Areas: The Capital Region of British Columbia», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1:73-88.
- BOYNE, G. A. (1996): «Competition and local government: A public choice perspective», en *Urban Studies* 4-5: 703-722.
- BRUT, E. (2000): *Intercommunalité et développement. L'exemple de la commune de La Bourboule*. Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand.
- CAJA LABORAL POPULAR (1977): *Situación y perspectivas de la economía vasca*. Departamento de Estudios, San Sebastián.
- DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DE ARAGÓN (2004): «La apuesta por el territorio», en *Territorio y Desarrollo Local* 1: 9-15.
- DYVRANDE, B. (1992): «Les structures intercommunales: quelle échelle retenir en milieu rural?», en *Des régions paysannes aux espaces fragiles. Colloque international en hommage au Professeur A. Fel, CERAMAC*, Clermont-Ferrand.
- FONT, J. & PARRADO, S. (1994): «Eliendo socios en la administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades», en *Cuadernos de Gobierno y de Administración* 3 (1-2).
- GALDOS URRUTIA, R. (2005): «Las agrupaciones municipales en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Mancomunidades y Cuadrillas», en *Lurralde* 28: 31-47.
- GOBIERNO VASCO (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País*

- Vasco, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Servicio Central de Publicaciones del gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GONZÁLEZ, C. & al. (2000): *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente*. Juntas Generales de Álava, Vitoria-Gasteiz.
- INGEBA (1980): *Euskal Herriko Eskualde Mapa*. Donostiako Aurrezki Kutxa, San Sebastián.
- LEURQUIN, B. (1997): *La France et la politique de Pays*. Syros-CNFPT, París.
- MC DAVID, J. (2000): «Alternative service delivery in Canadian Local Governments: The costs of producing solid waste management services», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1: 157-174.
- NELLO I COLOM, O. (2005): *La nueva ley del paisaje y el observatorio de paisaje de Cataluña*. Ejemplar policopiado.
- NOGUÉS, S. & A. SOLA & A. UGALDE (1999): «Divisiones territoriales», en G. MEAZA & RUIZ URRESTARAZU *Geografía de Euskal Herria. División, modelo y ordenación territorial. El contexto europeo*, Ostoa, Lasarte-Oria, Tomo 8: 6-61.
- O'BRIEN, A. (1993): *Municipal consolidation in Canada and its alternatives*. Toronto, ICURR Press.
- ORFIELD, M. (1998): *Metropolitics. A regional agenda for community and stability*. The Brookings Institution, Washington DC.
- ORTIZ DE ORRUÑO, J. M. (1983): «El final de la guerra carlista y la plasmación de un nuevo equilibrio en el sistema de poder provincial: la elevación al rango de cuadrilla del Ayuntamiento de Vitoria», en *Noveno Congreso de Estudios Vascos*, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos: 481-483 San Sebastián.
- PHELUT, D. (2002): *Communauté d'Agglomération du Grand Rodez*. Rapport de Stage DESS, STRATAM, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand.
- RODRÍGUEZ, F. & R. MENÉNDEZ & A. CADENAS (2005): «Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39: 177-199.
- ROMERO, J. & J. FARINÓS (coords.) (2005): «Desarrollo Territorial Sostenible en España», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39 (número monográfico).
- RUIZ URRESTARAZU, E. (2004): «Territorial cooperation and sustainable development strategies: a comparative analysis of the legislation regarding supra-municipal cooperation between France and Spain», en A. M. SOUZA, & S. W. HOEFLE, (eds.) *The regional dimension and contemporary challenges to rural sustainability*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Commission on the Sustainability of Rural Systems (International Geographical Union): 83-93, Rio de Janeiro.
- RUSK, D. (2003): *Cities without suburbs: A Census 2000 update*. Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- SANCTON, A. (2000): *Merger Mania: The assault on local government*. Montréal, McGill-Queen's University Press.
- SLACK, E. (2000): «A preliminary assessment of the New City of Toronto», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1: 13-29.
- STEVENSON D. & GILBERT, R. (1999): *Restructuring municipal government in Greater Toronto*. Prepared for the City of Montreal.
- UGARTE, J. (2000): «Fuero, democracia y parlamentarismo», en *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente*. Juntas Generales de Álava, Vitoria-Gasteiz, pp. 205-267.
- VOJNOVIC, I. (1997): *Le regroupement municipal dans les années 1990: analyse de cinq municipalités canadiennes*. Toronto, Presses du Cirur.
- (2000): «Municipal consolidation, regional planning and fiscal accountability: The recent experience in two maritime provinces», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1: 49-72.
- & POEL, D. (2000): «Provincial and municipal restructuring in Canada: Assessing expectations and outcomes», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1: 1-6.

## LISTA DE ACRÓNIMOS

- AAFF: Áreas Funcionales.  
 AF: Área Funcional.  
 C. A.: Comunidad Autónoma.  
 CC. AA.: Comunidades Autónomas.  
 DOC: Denominación de Origen Calificada.  
 DOT: Directrices de Ordenación Territorial.  
 EITB: Euskal Irrati Telebista/Radio Televisión Vasca.  
 EUSTAT: Instituto Vasco de Estadística.  
 FM: Frecuencia Modulada.  
 FOFEL: Fondo Foral de los Entes Locales Alaveses.  
 INEM: Instituto Nacional de Empleo.  
 PTP: Plan Territorial Parcial.  
 PTS: Plan Territorial Sectorial.  
 SEA: Sindicato Empresarial Alavés.

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

# Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias

Ricardo MÉNDEZ  
& Juan José MICHELINI  
& Patrícia ROMEIRO

*Instituto de Economía y Geografía (CSIC)*

**RESUMEN:** Los contrastes entre ciudades y regiones en la UE, a partir de la ampliación e integración, evidencian diferentes respuestas locales a esos desafíos. Las ciudades intermedias pueden ser importantes catalizadores del desarrollo territorial, especialmente en las regiones periféricas, aquejadas por debilidades estructurales que dificultan su desarrollo. Luego de un análisis inicial sobre su papel en el desarrollo territorial, se plantean algunas claves para la construcción de ciudades intermedias innovadoras haciendo referencia a las redes institucionales, el capital social y la gobernabilidad territorial derivada de las relaciones sinérgicas entre ambos. Se plantean finalmente indicadores para caracterizar e identificar estas ciudades y se comentan líneas de actuación orientadas a dinamizar el territorio a partir de las mismas.

**DESCRIPTORES:** Ciudades intermedias. Desarrollo territorial. Innovación. Redes sociales. Redes institucionales.

## I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas urbanos experimentan hoy una importante transformación en su estructura interna y su dinamismo, reflejo tanto de los procesos estructurales que marcan la actual fase de globalización, como de las diferentes respuestas locales que diversifican las trayectorias recientes de las ciudades que los componen. En el interior de la Unión Europea, los procesos de ampliación y creciente integración añaden un factor de impulso al incremento de diversos tipos de contrastes y desigualdades entre sus regiones y sus ciudades, exigiendo respuestas creativas en la búsqueda de ese objetivo genérico de mayor cohesión.

Al tiempo, la concepción del desarrollo territorial se ha hecho más compleja, al combinar la búsqueda de ventajas competitivas para las empresas con la mejora

de la calidad de vida de la población, el respeto por el patrimonio natural y cultural heredado, o la sostenibilidad ambiental. Finalmente, en el camino hacia un desarrollo más equilibrado, el conocimiento y la innovación, así como la participación activa de los actores locales, han cobrado protagonismo como factores clave de esa desigual capacidad de respuesta mostrada por los territorios ante las nuevas demandas que deben enfrentar.

Particular preocupación despiertan las regiones periféricas y las áreas rurales, aquejadas por todo un conjunto de debilidades estructurales que dificultan sus procesos de desarrollo. Éstas incluyen su especialización en actividades tradicionales de baja intensidad tecnológica y escasa productividad, generadoras de reducidos niveles de ingresos y capacidad competitiva, una población envejecida y en retroceso, aquejada por déficit aún significativos en algunos indicadores de bienestar, junto a bajas tasas de actividad y ocupación que, a

Recibido: 01.07.2005.  
e-mail: rmendez@ieg.csic.es

menudo, contrastan con niveles de desempleo y subempleo superiores al promedio. No menos importantes resultan la escasa cualificación de una buena parte de sus recursos humanos, la debilidad en la generación y difusión de innovaciones dentro de su tejido productivo, o la lenta incorporación de las tecnologías de información y comunicación.

La necesidad de reforzar en ellas las inversiones en capital físico pero, tanto o más aún, en capital humano y conocimiento como recursos escasos y estratégicos, resulta una conclusión que ha cobrado fuerza a medida que se modificaba nuestra interpretación de los factores que propician o frenan la capacidad de los territorios para impulsar su propio desarrollo. Pero ese esfuerzo genérico puede verse potenciado por una adecuada ordenación del territorio, capaz de establecer criterios eficaces que orienten espacialmente las inversiones y equipamientos necesarios, con objeto de potenciar luego su difusión a la mayor parte del mismo.

En esa doble perspectiva, el objetivo del presente texto es buscar una cierta integración entre dos discursos que han cobrado fuerza en estos años, pero que hasta el momento parecen haber seguido caminos paralelos, con escasas interrelaciones. Están, de una parte, las crecientes referencias al protagonismo que deben cobrar las denominadas *ciudades intermedias* en la búsqueda de un territorio policéntrico y más equilibrado a diferentes escalas (LABORIE & RENARD, 1998; BELLET & LLOP, 2000). Y están, de otra parte, las que consideran la necesidad de profundizar en la construcción de *sistemas regionales de innovación y ciudades inteligentes*, capaces de generar y distribuir conocimiento mediante la construcción de entornos propicios al aprendizaje, individual y colectivo, empresarial y socioinstitucional (CREVOISIER & CAMAGNI, 2000; OCDE, 2001), como el medio más adecuado que permite dar respuestas creativas y nuevas ante los problemas y retos del presente.

La propuesta que aquí se hace defiende que promover el desarrollo de regiones periféricas y áreas rurales exige un esfuerzo colectivo en materia de aprendizaje, creatividad, movilización local y construcción

de redes, capaz de descubrir oportunidades, generar proyectos y promover todo un conjunto de transformaciones para materializarlos; pero también que las ciudades intermedias pueden ser importantes catalizadores de ese proceso de desarrollo territorial. La dinamización de estas ciudades guarda, por lo tanto, una estrecha relación con la activación de recursos específicos territoriales entre los cuales destaca muy especialmente la “puesta en valor” del capital social territorial, por un lado, el fortalecimiento y coordinación institucional, por otro y, en definitiva, la búsqueda de una nueva gobernabilidad territorial capaz de responder adecuadamente a los desafíos planteados por el contexto actual.

Para ello se comienza con una breve alusión a las numerosas referencias que en diversos documentos e informes de la Comisión Europea se hace a la necesidad de potenciar ese *policentrismo* que, a menudo, se convierte en referencia retórica necesitada de mayores precisiones. A partir de ahí, se considera la capacidad actual de las *ciudades intermedias* para cumplir tal función, siempre que sepan avanzar por el camino de la innovación, lo que exige precisar el propio concepto de *ciudad innovadora* y sus múltiples dimensiones interdependientes. El trayecto finaliza con una interpretación de las claves que pueden permitir la construcción de ciudades intermedias innovadoras, mediante la reutilización de todo un bagaje teórico elaborado en los últimos años, tanto en la bibliografía internacional como en el trabajo realizado por una red de investigación española a la que se pertenece y que cuenta ya con diversas publicaciones y una propuesta de componentes e indicadores considerados pertinentes para evaluar el carácter innovador de las ciudades intermedias.

Se trata, pues, de un texto de carácter teórico que pretende contribuir a una adecuada definición de preguntas pertinentes para cimentar una línea de investigación que, apenas desarrollada hasta el presente, ha dado lugar a algunas publicaciones incluyendo un trabajo en esta misma revista (BELLET & LLOP, 2004b). Se pretende así aportar una visión complementaria basada

en las aportaciones teóricas de las corrientes neoinstitucionalistas en economía y sociología, las teorías del capital social y de las redes, con el objeto de encuadrar las dinámicas de innovación y desarrollo territorial considerando toda la complejidad con que dichos conceptos son definidos en la actualidad.

Queda para trabajos posteriores, actualmente en curso, la elaboración de una batería de indicadores urbanos que permitan diagnosticar la situación y trayectoria de las ciudades desde esta perspectiva, lo que supone un objetivo de carácter metodológico. Y resta, por último, verificar en qué medida la interpretación teórica y los indicadores resultan adecuados para analizar y comprender el desigual desarrollo de las ciudades intermedias en las diferentes regiones, sus éxitos y debilidades, como base para la definición de propuestas proactivas.

## 2. EL SISTEMA DE CIUDADES EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

El proyecto de construcción europea exige, entre otros muchos aspectos, avanzar en el objetivo de hacer compatibles en la práctica todo ese conjunto de conceptos (competitividad, cohesión, sostenibilidad, reequilibrio...) que forman parte esencial del discurso institucional, lo que a menudo no resulta fácil. Tanto la *Estrategia Territorial Europea* (1999), como el *Programa de Estudio sobre Planificación Espacial Europea* (2000), o los sucesivos *Informes sobre la Cohesión Económica y Social* (1996, 2001 y 2004) han materializado tales planteamientos en un conjunto de propuestas sobre acciones prioritarias que, desde la perspectiva que aquí interesa destacar, otorgan un protagonismo antes ausente a la actuación sobre los sistemas urbanos como medio de avanzar hacia modelos más equilibrados y sostenibles, pero también hacia territorios más innovadores y dinámicos. Pueden recordarse ahora de forma selectiva algunas de estas propuestas, porque constituyen, en cierto modo, la demanda que la investigación que aquí se propone intenta responder.

El primero de tales planteamientos es la búsqueda de un *desarrollo policéntrico* y más equilibrado, que frene el tradicional proceso de concentración espacial, tanto de la población como del empleo, las actividades y la riqueza en el núcleo central de la Unión Europea, en beneficio de una estructura territorial más descentralizada que pueda aprovechar mejor el potencial económico de las diversas áreas e incrementar la cohesión entre las regiones y en su interior. Aunque ya esbozada en los *Principios para una Política Europea de Desarrollo Territorial* (LEIPZIG, 1994), la propuesta alcanzó su plena formulación en la *Estrategia Territorial Europea*, aprobada en la reunión informal de Ministros responsables de la ordenación del territorio celebrada en Postdam (mayo 1999), para convertirse en un documento que ha alcanzado desde entonces una especial repercusión, lo que justifica la abundancia de análisis en profundidad y valoraciones que se le han dedicado (PEYRONY, 2002; FALUDI, 2003; FARINÓS, 2003; PLAZA & *al*, 2003; ROMERO & FARINÓS, 2004). Por esa razón, nos limitaremos ahora a considerar sólo aquellas propuestas que se relacionan de forma directa con nuestros objetivos.

Concebida como una “estrategia de ordenación transnacional del espacio comunitario” (FERRÃO, 2004) que busca orientar las políticas nacionales en esa materia, la ETE propone consolidar en la UE un estrato superior de *ciudades mundiales*, capaces de centralizar servicios avanzados de rango superior. Pero también fomentar un sistema urbano regular y equilibrado en su relación rango-tamaño, así como “la creación de redes de ciudades pequeñas en las regiones con menor densidad de población y económicamente más atrasadas” (COMISIÓN EUROPEA, 1999:22), capaces de cooperar en proyectos comunes relativos a gestión del transporte, logística urbana, colaboración institucional, etc.

Complementario de lo anterior es el desarrollo de ciudades dinámicas, atractivas y competitivas, mediante la diversificación de su base económica, la mezcla de funciones y grupos sociales, una gestión inteligente de los recursos disponibles en el ecosistema urbano, así como la protección y valorización de su patrimonio. Tal estrategia, muy genérica en

su declaración inicial, se concreta en la dinamización de las ciudades medias y las pequeñas ciudades existentes en las regiones funcionalmente periféricas, donde se consideran la clave para inducir efectos multiplicadores sobre su entorno rural. Según se afirma en el documento de la Comisión, “en las regiones rurales con dificultades, sólo estas ciudades están en condiciones de proporcionar infraestructuras y servicios para las actividades económicas de la región y de facilitar el acceso a mercados de trabajo más importantes.

Conviene, pues, prestar una atención muy especial a las *ciudades del campo* en la concepción de estrategias integradas de desarrollo rural (...) las ciudades pequeñas y medianas de estas regiones constituyen centros para desarrollar actividades industriales y de servicios, investigación y tecnología, turismo y ocio” (COMISIÓN EUROPEA, 1999:26).

Por último, una tercera propuesta consiste en asegurar un acceso equivalente de los territorios a las infraestructuras y al conocimiento. Sin negar la importancia de continuar los tradicionales esfuerzos en la mejora de la accesibilidad física, la percepción de unas sociedades en las que la información y el conocimiento se afirman de modo creciente como recursos estratégicos en el impulso del desarrollo se traduce en la demanda de “sistemas dinámicos de innovación, una transferencia eficaz de tecnología e instituciones para la cualificación de los trabajadores” (*Ibidem.*:31), que en ningún lugar exigen un esfuerzo tan continuado por parte de los poderes públicos como en las regiones periféricas y, en especial, en sus ciudades, que son las que pueden actuar como vía de acceso y difusión de tales innovaciones.

En marzo de 2000, el *Study Programme on European Spatial Planning*, propuesto en el Consejo de Tempere, intentó operativizar mediante nuevos conceptos e indicadores las propuestas generales realizadas por la ETE y desarrolló la idea de la asociación o cooperación urbano-rural (*urban-rural partnership*) como uno de los elementos a reforzar en las regiones de la UE.

Tras constatar los escasos vínculos entre las actuales políticas urbanas y rurales, así

como la diferente evolución reciente de unas y otras áreas, el Programa defiende la necesidad actual de formular e implementar iniciativas que puedan reforzar tanto las interrelaciones de las ciudades, como de éstas con sus entornos próximos. La idea del *continuo urbano-rural*, tan repetida desde hace décadas en el ámbito de los estudios geográficos, no se entiende tan sólo como una descripción de las consecuencias provocadas por la difusión espacial de la urbanización, sino que justifica una interpretación del territorio, construido por una red de relaciones funcionales, en donde los efectos multiplicadores generados por ciertos núcleos urbanos pueden dinamizar su entorno próximo y servir de soporte —en forma de servicios, equipamientos e infraestructuras— a iniciativas surgidas en las áreas rurales, ayudando así a diversificar sus economías.

Tal como plantea el documento (2000:17), “la noción de asociación urbano-rural se impulsa como una de las claves que pueden difundir los beneficios de las áreas de crecimiento dinámico hacia sus *hinterlands*, mitigando los efectos negativos que también generan esas áreas de crecimiento y fortaleciendo las iniciativas locales en las áreas rurales”. Esa asociación, que no surge de forma espontánea sino que exige potenciar las dinámicas de proximidad (GILLY & TORRE, 2000), debe reforzarse para todo tipo de ciudades, desde las metrópolis a las ciudades de menor rango. Pero, en la perspectiva de las regiones periféricas y las áreas rurales, son de especial importancia las de estas últimas, pues “en un sistema urbano policéntrico, las ciudades de tamaño pequeño y medio constituyen importantes centros de impulso (*hubs*) y generación de vínculos para las áreas rurales (*Ibidem.*:17). Por ello, y recogiendo propuestas realizadas ya en el *Foro Urbano de Viena* (1998), se propone ahora aumentar el esfuerzo de dinamización de sus economías locales y atracción de inversiones exteriores, ampliando su oferta de servicios y mejorando sus infraestructuras tecnológicas y equipamientos educativos.

Por su parte, el segundo *Informe sobre la Cohesión Económica y Social* también recogió las propuestas básicas de la ETE al incluir la cohesión territorial como uno de los objetivos prioritarios para el próximo futuro,

destacando igualmente la idea de que en las regiones periféricas “el desarrollo de los centros urbanos podría servir de base para una distribución más equilibrada de la actividad económica en la Unión” (COMISIÓN EUROPEA, 2001:33).

Tal vez su rasgo diferencial más significativo ha sido la importancia que en el mismo se concede al impulso necesario para avanzar hacia una economía y sociedad del conocimiento, que exige una perspectiva integradora de sus diversas vertientes (educación, formación, investigación, desarrollo, innovación, tecnologías de información y comunicación). Pero también una especial atención hacia el entorno operativo de las empresas, que puede facilitar o restringir su capacidad para producir o incorporar innovaciones, ya sea en sus procesos y formas de trabajo, en sus productos y servicios, en su organización interna, o en sus relaciones con los mercados y el medio ambiente. Desde tal perspectiva, el Informe señala que el reto de las regiones periféricas y áreas rurales “consiste en la creación de un entorno innovador, basado en la disponibilidad de mano de obra cualificada, la investigación y el desarrollo, y la sociedad de la información” (COMISIÓN EUROPEA, 2001:XXVII).

En resumen, pese a que las competencias fundamentales en materia de ordenación del territorio continúan asignadas a los Estados miembros, es indudable que en la última década se avanza en la incorporación de una efectiva dimensión territorial al proyecto europeo. Tal como señala FARINÓS (2004:51), “si bien el documento de la ETE no establece instrumentos propios, en cambio sí insiste en su carácter referente para el conjunto de programas y actuaciones financiados por la Comunidad, cuyo objeto final debe ser el desarrollo integrado del territorio europeo”.

Es también evidente que, hasta el momento, los múltiples documentos de carácter prospectivo impulsados por la Comisión Europea (FERRÃO, 2004) constituyen, ante todo, una *narrativa espacial* (RICHARDSON & JENSEN, 2000:515), en donde los componentes retórico y simbólico no se acompañan de excesivas precisiones, ni en la materialización práctica de conceptos abstractos (policentrismo,

convergencia, cohesión territorial...), ni en la identificación de los indicadores que puedan permitir el diagnóstico sobre la situación de la UE y de sus diversas regiones, así como su evolución en el tiempo (AZEVEDO & CICHOWLAZ, 2002).

En el camino que falta por recorrer, destinado finalmente a institucionalizar estas visiones estratégicas en forma de políticas, la reflexión teórica y la investigación empírica aún pueden realizar aportaciones de interés para colmar progresivamente algunas de esas lagunas. Entre las preguntas iniciales a considerar, que aquí tan sólo se abordan de modo parcial, pueden incluirse las siguientes:

— ¿Qué importancia otorgar a las ciudades intermedias en el sistema urbano europeo y cuál es su evolución reciente dentro de sus regiones periféricas? ¿Puede establecerse una tipología de casos, más allá de las peculiaridades locales?

— ¿Qué valor puede atribuirse a los procesos de aprendizaje e innovación en la consecución de tal objetivo? ¿Cómo definir las ciudades innovadoras y diagnosticar la situación de sus sistemas locales de innovación?

— ¿Cuáles son las claves que han permitido avanzar a algunas ciudades intermedias en la generación e incorporación de conocimientos? ¿En qué medida se trata de respuestas locales de adaptación a los procesos globales?

— ¿Qué orientaciones deducir para las políticas de desarrollo y ordenación territorial?, es decir, ¿cómo dinamizar este tipo de ciudades en regiones periféricas y en áreas de dominante rural?

### 3. CIUDADES INTERMEDIAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

Las ciudades de dimensión y rango intermedios dentro de los sistemas urbanos han recuperado en estos últimos años un cierto protagonismo, tanto en el ámbito de la bibliografía científica como en el de las estrategias de ordenación y desarrollo territorial.

Concebidas tradicionalmente como centros de servicios, con funciones terciarias de

segundo nivel vinculadas a un entorno comarcal o, a lo sumo, regional, ya en los años 60 del pasado siglo se convirtieron en componentes destacados de las políticas de desarrollo regional. Se intentó así evitar la excesiva concentración en grandes ciudades y áreas metropolitanas, que dominaba ese periodo de rápido crecimiento económico, mediante la promoción de ciudades medias. El impulso a la creación de *polos de desarrollo*, supuestamente capaces de generar externalidades positivas y dinamizar áreas relativamente deprimidas sin comprometer el crecimiento del conjunto, tuvo a esas ciudades como principales destinatarias de las iniciativas estatales en forma de ayudas fiscales, financieras, implantación de empresas públicas o promoción de suelo.

Es evidente que el interés actual surge en un contexto muy diferente, con unos objetivos también distintos y con propuestas de acción que poco tienen que ver con las de ese periodo. Pero de nuevo se plantea la necesidad de conocer mejor las dinámicas actuales de estas ciudades y aplicar estrategias de dinamización que favorezcan la conformación de un territorio policéntrico, además de concentrar esfuerzos para convertirlas en centros de recursos específicos desde los que difundir conocimiento y servicios que puedan favorecer la dinamización de las áreas rurales circundantes.

El primer aspecto a destacar es la evidencia de un cierto dinamismo —contrastado, pero bastante general— que se contrapone a la visión dualista de un *archipiélago metropolitano* en fuerte crecimiento, como contrapunto a las extensas *áreas sumergidas* que resultan del proceso de globalización (DOLLFUS, 1994; VELTZ, 1996; TAYLOR & CATALANO, 2002). La evolución de la población en España según estratos urbanos resulta coherente con esa tendencia, más allá de la diversidad regional observable (GANAU & VILAGRASA, 2003).

Esa evolución favorable —en lo demográfico, pero también desde perspectivas sociales y medioambientales— afecta a un conjunto heterogéneo de ciudades, a las que se aplica ahora de modo cada vez más habitual la denominación de

*ciudades intermedias* propuesta por GAULT (1989) y utilizada también en otros contextos territoriales (AGUILAR & *al*, 1996). Más allá de unos umbrales poblacionales discutibles y discutidos, con significados diversos según sistemas urbanos, o de ciertas imprecisiones conceptuales sobre su identificación (BRUNET, 2000; GASPARD, 2000), la idea de ciudad intermedia alude a dos rasgos definitorios que deben entenderse como complementarios.

Se trata, por un lado, de centros no metropolitanos, pero que cuentan “con suficiente masa crítica y con voluntad de convertirse en bien equipadas”; y también de núcleos que pueden actuar como *intermediarios* entre la gran ciudad y los espacios rurales, al ser “susceptibles de generar crecimiento y desarrollo en su entorno próximo y de equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas” (VILAGRASA, 2000: 1). En tal sentido, pueden actuar como proveedores de bienes y servicios especializados, así como centros de interacción social, económica y cultural para su entorno (BELLET & LLOP, 2004a:6).

En el contexto actual, estas ciudades intermedias parecen tener mejores condiciones que en el pasado para cumplir con ese tipo de funciones, por diversas razones que se refuerzan mutuamente:

— Los procesos de desconcentración selectiva de actividades y empresas, reflejo de las constantes mejoras en la accesibilidad y la mayor flexibilidad que posibilitan las nuevas tecnologías de información y comunicación, permiten desplazar hacia estas ciudades determinadas actividades y empleos que, en el pasado, mantenían una fuerte tendencia a la concentración espacial por el efecto combinado de las economías externas ligadas a la aglomeración y los altos costes de fricción derivados del desplazamiento.

— La segmentación de tareas que tiene lugar en el seno de numerosas empresas, que deslocalizan algunas tareas banales y de escaso valor hacia territorios de bajos costes, en tanto mantienen las funciones de mayor rango en las metrópolis, dejan un amplio abanico de funciones que pueden ser rentables y plenamente competitivas en estas

ciudades intermedias. En ellas existe suficiente masa crítica como para asegurar un mercado de consumo y trabajo amplio y diversificado, que posibilita la implantación de empresas de servicios, inexistentes allí donde no se supere ese umbral mínimo.

— Los procesos de descentralización política y de construcción europea otorgan crecientes competencias a los gobiernos regionales, así como a otras instituciones de rango intermedio, que, además de ubicarse a menudo en este tipo de ciudades, llevan a cabo políticas de promoción económica, ordenación territorial y mejora del medio ambiente que, en bastantes ocasiones, dirigen buena parte de sus esfuerzos hacia estas ciudades. Por su parte, muchos de sus gobiernos locales han dejado ya de ser simples administradores, para constituirse también en verdaderos gestores del desarrollo local, atravesando así la difusa frontera existente entre lo que Harvey (1989) denominó el *city managerialism* y el *city entrepreneurialism*.

— Las condiciones asociadas a la calidad de vida han gozado siempre de una generalizada opinión favorable a este tipo de ciudades. Su dimensión reduce la densidad, duración y distancia de los desplazamientos internos, moderando los costes económico-ambientales derivados. El coste de la vivienda suele resultar también inferior al de las grandes ciudades y, desde el punto de vista social y cultural, se las asocia con una reducción del conflicto, la inseguridad y con un aumento del sentimiento identitario, al menos en términos comparativos, si bien la consiguiente reducción de su complejidad social y laboral interna puede ser un contrapunto a lo anterior.

No obstante, y más allá de ventajas comparativas genéricas que parecen favorecer su buen comportamiento actual, las trayectorias recientes de estas ciudades mantienen divergencias notables, que incluso parecen reforzarse. Eso exige considerar la presencia de factores específicos, que permiten a algunas aprovechar mejor sus oportunidades y beneficiarse así de ventajas competitivas dinámicas, inexistentes o poco significativas en el resto. En otras palabras, dentro de un contexto externo que ofrece ciertas posibilidades generalizadas, existen

claves internas que permiten o dificultan su conversión en activos tangibles para la ciudad.

Aunque algunos planteamientos recientes aún justifican ese diverso comportamiento a partir de factores como el tamaño urbano, la capitalidad administrativa, la accesibilidad a las vías de gran capacidad, o la posición respecto a los principales centros de actividad económica, la tesis que aquí se defiende utiliza otro tipo de argumentos como clave explicativa. Tal como se expone a continuación, la capacidad de algunas ciudades intermedias para generar y/o difundir e intercambiar conocimiento y aprovechar sus recursos patrimoniales, junto a la construcción de redes locales de actores y su inserción en redes supralocales de estructura horizontal, permite la consolidación de entornos innovadores, capaces de promover no tanto mayor crecimiento como mejor desarrollo.

Se trata, por tanto, de un proceso de *construcción de ciudad* que desborda la dimensión económica para incorporar la sociocultural y la institucional. Si NELLO (1998) afirmó que “no hay ciudad sin proyecto de ciudad”, esas ciudades intermedias innovadoras se confirmarán como exponente idóneo de esa idea.

El diagrama de la FIG. 1 resume, de forma gráfica, el argumento que aquí se mantiene. Sin cuestionar la pervivencia de ventajas competitivas específicas de carácter metropolitano, relacionadas con la generación de economías de escala y la acumulación de externalidades derivadas de la propia aglomeración, el dinamismo de las ciudades intermedias no se asocia tan sólo a procesos de difusión jerárquica y espacial a partir de ellas, alcanzando antes a las de mayor dimensión o accesibilidad que a las más pequeñas o alejadas. Por el contrario, algunas pueden conseguir avances significativos en su camino hacia el desarrollo mediante la construcción de un *entorno innovador* basado en la activación de su *capital territorial* y en formas de organización sistémicas, capaces de cimentar tanto la articulación de la economía y la sociedad locales, como una buena inserción externa, en particular con relación al resto del sistema urbano.

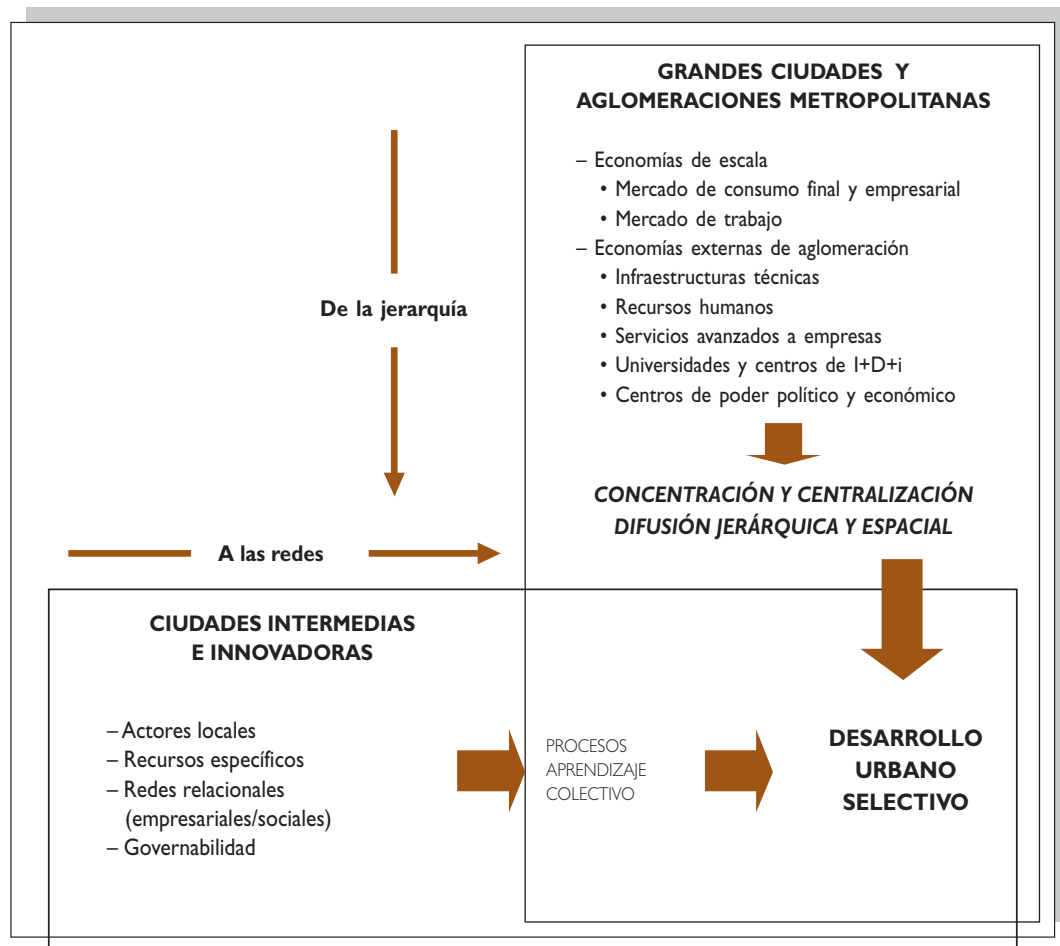


FIG. 1. Ventajas competitivas y desarrollo urbano: de la jerarquía a la innovación

Fuente: elaboración propia.

Se trata, pues, “del paso desde una perspectiva jerárquica y ordinal, hacia una concepción reticular y relacional del territorio y de las ciudades, que refuerza el valor de la posición geoestratégica de los centros urbanos de dimensión media” (FERRÃO & *al.*, 1994:1128).

#### 4. CLAVES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES INTERMEDIAS INNOVADORAS

La construcción de ciudades intermedias con capacidad de aprendizaje e innovación, caracterizadas por la presencia conjunta de procesos de interacción y aprendizaje colectivo, parece asociarse con una cierta

cantidad de *recursos específicos*, acompañados por un conjunto de *actores locales* capaces de ponerlos en valor, junto a formas de organización productiva constituidas por redes de empresas que organizan un *sistema local* relativamente integrado, así como una organización institucional en que pueden identificarse *redes sociales de cooperación*, que colaboran de forma visible en el impulso de las innovaciones.

La abundante bibliografía sobre desarrollo local de los últimos años ha destacado, de manera especial, la necesidad inicial de que existan actores locales, públicos y/o privados, con voluntad y capacidad para dinamizar la sociedad urbana y promover iniciativas, perspectiva especialmente destacada por las

llamadas *teorías de la acción*, que han adquirido cierto protagonismo en la mayoría de ciencias sociales durante los últimos años (JAMBES, 2001). Frente a una visión que intentaba explicar la organización y dinamismo de los territorios mediante la referencia al impacto de procesos estructurales o a una suma de decisiones individuales aisladas, este tipo de enfoques destaca la importancia de individuos y organizaciones que, a partir de sus decisiones y estrategias de actuación —condicionadas siempre por el marco estructural existente y por el contexto territorial específico—, ejercen un efecto determinante sobre la construcción de las ciudades. Ideas muy difundidas hoy como las de *territorios con proyecto*, *territorios que aprenden*, etc., son otras tantas metáforas que se sustentan en esa capacidad potencial de los actores locales para movilizar los recursos específicos del área, mejorar su inserción exterior y ofrecer respuestas innovadoras ante los retos del presente.

Los procesos de innovación (empresarial, institucional o social) localizados tienen lugar a partir de una historia territorial heredada y de la presencia de todo un conjunto de recursos —productivos, naturales, intelectuales, etc.— que configuran su capital endógeno. Sin embargo son los recursos específicos, es decir, aquellos de naturaleza única y diferenciada que surgen en determinados territorios como consecuencia de dinámicas socioeconómicas propias, los que se constituyen en pieza clave explicativa de la creación y mantenimiento de la ventaja competitiva en los territorios que pueden calificarse como innovadores o *inteligentes*.

En trabajos anteriores (MÉNDEZ, 2002; ALBERTOS & *al.*, 2004) ya hubo ocasión de abordar la naturaleza de tales recursos y sus diferentes tipos. Se trata ahora de profundizar en la importancia estratégica del *capital social territorial*, como recurso específico y relativamente escaso, debido a su capacidad para generar sinergias sobre los restantes y su estrecha relación con el contexto local en que surge, especialmente con el contexto institucional (EVANS, 1996; KLIKSBERG & TOMASSINI, 2000; PISELLI, 2003; TRIGILIA, 2001), generador de todo un conjunto de incentivos y restricciones a la acción individual y colectiva que deben precisarse.

#### 4.1. De las redes de actores al capital social como recurso específico

La noción de capital social ha sido objeto de diversas interpretaciones, entre las que pueden diferenciarse en principio dos grandes vertientes. Por un lado, la denominada perspectiva cultural y, por otro, la perspectiva estructural (HERREROS & DE FRANCISCO, 2001) o visión de redes, basadas en la interacción recíproca entre individuos u organizaciones (WOOLCOCK & NARAYAN, 2000).

En la primera de estas vertientes interpretativas, relacionada con las aportaciones de autores como PUTNAM (1993), se identifica al capital social con la existencia de una cultura cooperativa, relaciones de confianza y civismo, como rasgos que caracterizan a ciertas comunidades localizadas en territorios concretos. Desde tal perspectiva, el capital social es producto de las características culturales de ese territorio, reproducidas a través de procesos de socialización, lo que conlleva, como contrapartida, que otros territorios desprovistos de ese tipo de tradiciones tendrán una desventaja comparativa (*path dependence*), ante la ausencia de esa acumulación de capital social.

En tal sentido, se ha señalado (TRIGILIA, 2001:14) que ese enfoque culturalista incurre en dos limitaciones importantes: el uso de “explicaciones más bien vagas” sobre el origen del fenómeno y el supuesto de que la presencia de ese capital social resulta siempre positiva para el desarrollo territorial, subestimando “los complejos procesos de interdependencia entre condiciones socio-culturales y políticas y resultados económicos”.

Superar tales limitaciones exige entender el capital social no tanto como la presencia de un *ambiente cultural cooperativo*, sino en términos de redes de relaciones sociales que pueden ser creadas, mantenidas y destruidas, dotadas de ciertas características específicas —actitudes, valores, etc.— cuyas consecuencias desde el punto de vista económico, político o social pueden diferir en función de los contextos en que se desenvuelven. Desde este punto de vista, el capital social se define (BOURDIEU, 2001) como “el conjunto de recursos actuales o

potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo; o dicho de otro modo, a la pertenencia a un grupo, en tanto conjunto de agentes que poseen no sólo propiedades comunes (capaces de ser percibidas por el observador, por los demás o por ellos mismos), sino que están también unidos por vínculos permanentes y útiles”. En el mismo sentido, TRIGILIA (2001:7) lo define como “una red de relaciones sociales de la que un individuo (por ejemplo, un empresario o un trabajador) o un sujeto colectivo (público o privado) puede hacer uso en cualquier momento. La disponibilidad de este capital relacional en forma de recursos cognitivos —como información— o recursos normativos —tales como confianza— permite a los actores alcanzar objetivos que de otro modo no podrían ser alcanzados, o que sólo podrían ser obtenidos de forma individual con un coste mucho mayor”.

Aunque, como se deduce de estas definiciones, el capital social constituye, ante todo un recurso de las personas para la acción individual que deriva de la pertenencia a redes formales o informales de interacción social, puede verse también como un recurso colectivo toda vez que la existencia de densas redes de participación e interacción social caracterizadas por el predominio de confianza generalizada, de cooperación basada en normas de reciprocidad y de compromiso por los asuntos públicos, favorecen desde un principio una fluida circulación de la información, mayor coordinación en la toma de decisiones, reducción del riesgo y la incertidumbre, además de un fortalecimiento de la identidad y el sentimiento de pertenencia en relación con lo local. Niveles crecientes de capital social facilitarían, por tanto, una mejor resolución de los conflictos inherentes a toda dinámica social.

En todo caso, el capital social ampliamente difundido en el seno de una comunidad presenta un conjunto de características que le convierten en recurso particularmente importante para la innovación y el desarrollo, puesto que favorece la acción colectiva y la generación de proyectos comunes, y esto por varios motivos:

— En primer lugar, es un recurso territorial específico por excelencia, puesto que nace, se incrementa o entra en declive asociado a procesos estrictamente localizados. Es, pues, producto de las dinámicas locales y, como tal, no puede ser importado o exportado, adquirido o imitado. Su creación y supervivencia depende de la voluntad de los actores locales y adquiere formas que se modifican conforme lo hace la sociedad local, por lo que puede afirmarse que es un recurso fuertemente anclado al territorio.

— Se trata, por otra parte, de un recurso cualitativamente diferenciado, puesto que, contrariamente a lo que sucede con otros, no se agota con su uso sino que se incrementa con él, ya que la propia existencia y funcionamiento de las redes de cooperación genera un efecto multiplicador que se intensifica con la práctica y la interacción cotidianas.

— A diferencia también de otras formas de capital, constituye un *bien público* (PUTNAM, 2001:94), toda vez que no es propiedad privada de aquellos que se benefician directamente de él. Como señala PISELLI (2003:74) los beneficios de una red informal o formal —organización o asociación— no son, por lo general, apropiables o aprovechables por un grupo específico de personas sino que pueden tener efectos positivos desde el punto de vista de toda la sociedad local. Es justamente esta característica a la que se atribuye la falta de incentivos de los actores individuales para *invertir* en capital social y el motivo por el que se le considera un subproducto de una diversa gama de actividades sociales.

— Finalmente, constituye un ingrediente indispensable en la generación de una verdadera *proximidad construida*, resultado de la activación de la proximidad geográfica a partir de la acción colectiva de los diferentes actores locales que comparten también una proximidad cultural y organizativa, además de la física.

#### 4.2. La sinergia entre capital social y contexto institucional

Llegados a este punto debe señalarse que mientras el enfoque de redes tiende a

considerar al capital social como variable independiente que conduce tanto a resultados positivos como negativos a partir de su propia dinámica, la perspectiva institucional considera que la vitalidad de las mismas es en buena medida resultado de su contexto político, legal, y organizacional, en definitiva, del contexto institucional local (WOOLCOCK & NARAYAN, 2000).

En ese marco se han hecho esfuerzos por unificar ambas perspectivas (EVANS, 1996) y en esta línea se sostiene aquí la existencia de interrelaciones dialécticas entre ambos componentes, tal como refleja el diagrama adjunto (FIG. 2). Desde este enfoque sinérgico, el capital social puede ser construido, obstaculizado o destruido en función del contexto institucional existente en cada territorio pero "no es sustituto de una política pública efectiva, sino un prerequisite de la misma y en parte una consecuencia de ella" PUTNAM (2001:102), por lo que su existencia acaba reflejándose en un mejor funcionamiento de las instituciones locales.

Por un lado, el contexto institucional local —en forma de reglas, normas, convenciones y

organizaciones formales— establece las bases de regulación del sistema territorial, "enviando señales" a los ciudadanos que invitan al compromiso, la participación y la cooperación. Sin embargo, las características del contexto institucional pueden favorecer también que las redes sociales desarrollen su potencial clientelar (Trigilia, 2001:6), llegándose a afirmar incluso que la intervención estatal puede destruir redes sociales prometedoras y socavar normas sociales útiles desde el punto de vista del desarrollo (Evans, 1996:4).

Pero, por otra parte, la generalización de ciertas actitudes en el seno de la sociedad a partir de la interacción cotidiana —cooperación y reciprocidad, participación y compromiso, etc.— junto a la creación de nuevas organizaciones y redes de cooperación, dan lugar a convenciones, códigos, y reglas que, al perdurar en el tiempo, pasan a engrosar y fortalecen el contexto institucional, como ha demostrado PUTNAM (1993) para el caso de las regiones italianas.

En otras palabras, tal como se intenta mostrar en el esquema (FIG. 2), un proceso

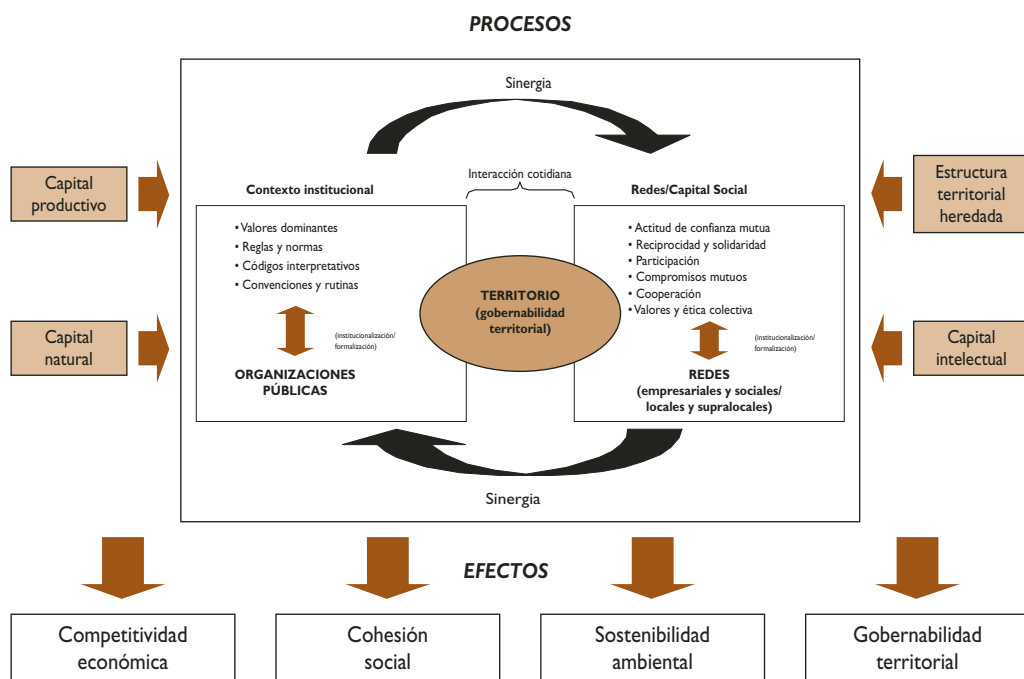


FIG. 2. Capital social e instituciones: claves para el desarrollo territorial

Fuente: elaboración propia.

sinérgico de ese tipo genera el ambiente necesario para la construcción de un verdadero *proyecto territorial*, toda vez que la proliferación de redes fortalece las instituciones públicas al tiempo que un Estado eficiente crea el ambiente necesario por el cual aquellas pueden florecer.

Esa dinámica puede identificarse con la idea de gobernabilidad territorial (*governance*), es decir, con un sistema de valores, políticas e instituciones mediante los que una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Entre las características principales que debería asumir un proceso de ese tipo, COOKE & MORGAN (1998:81) señalan, entre otros, la presencia de un alto nivel de representación de intereses y organización de la vida pública, una considerable difusión de la autoridad decisional y autonomía a través de un sistema de representación pluralista de intereses, la presencia del Estado como árbitro, generador de reglas y proveedor de servicios, la existencia de una densa red de flujos verticales y horizontales, así como de un diálogo iterativo para la resolución de conflictos y la creación de consensos.

#### 4.3. Redes empresariales y competitividad económica de las ciudades

Un último factor de impulso en la construcción de ciudades innovadoras —pero no por ello el menos importante— es la presencia de una organización de sus actividades productivas de tipo sistémico. Tal como se puso de manifiesto en la abundante literatura surgida a partir de la idea inicial de *distrito industrial marshalliano* (SFORZI, 1999; BECATTINI, 2002), las relaciones de interdependencia entre las empresas, ya sean de carácter mercantil (compraventa entre proveedores y clientes, subcontratación...), o bien al margen del mercado (difusión de información tácita y explícita, acuerdos de colaboración formales o informales...), constituyen la base para la construcción de esos *sistemas productivos locales* (SPL) que tanto interés han despertado en las dos últimas décadas, hasta el punto de orientar,

en algunos casos, la renovación de las políticas de promoción y desarrollo.

El análisis de los SPL prestó siempre especial atención a aquellos territorios rurales y ciudades intermedias organizados mediante redes de pequeñas empresas de origen local, en torno a una cadena productiva, *cluster* o *filière* determinada (agroalimentación, textil-confección, calzado, mueble, máquinas-herramienta, turismo...), con predominio de relaciones no jerárquicas de tipo horizontal y una acusada división interna del trabajo. La acumulación de economías —externas a cada empresa, pero internas al SPL— y la mayor capacidad de esta forma de organización para intensificar la transferencia de conocimientos e innovaciones entre las firmas, viene a ser la principal ventaja competitiva de la que pueden beneficiarse todas aquellas empresas que se integran en un territorio organizado de este modo, a diferencia de lo que ocurre en aquellos otros carentes de este tipo de articulaciones productivas, donde el individualismo y la competencia son los valores exclusivos que priman en el ámbito de las relaciones interempresariales.

La teoría del *medio innovador* (MAILLAT & al., 1991; CREVOISIER & CAMAGNI, 2000; ALONSO & MÉNDEZ, 2000) vino a destacar que esta forma de organización productiva es también importante para facilitar los fenómenos de innovación en las pequeñas y medianas empresas, tanto en sus procesos, como en sus productos, organización interna o acceso a los mercados. La obtención de economías de escala derivadas de la especialización productiva entre firmas que complementan su actividad, de economías de aprendizaje asociadas a la más fluida circulación de la información y el conocimiento, de economías de transferencia al reducirse los costes y las ineficiencias asociadas al intercambio, o de economías de alcance generadas por un acceso a mercados de bienes y servicios que no sería posible a la mayoría de empresas individuales, son las claves esenciales de esa eficiencia colectiva (DINI & STUMPO, 2004).

La herencia dejada por los estudios iniciales sobre distritos industriales han condicionado una especial atención hacia aquellos núcleos de población

monoespecializados, en los que una mayoría de empresas se estructura en forma de *cluster* en torno a un producto o servicio concreto. No obstante, la idea de sistema local es plenamente aplicable a ciudades de economía más compleja y diversificada, en las que se trata de analizar en qué medida cada uno de esos sectores muestra o no un cierto grado de interrelación productiva, identificando la densidad y tipo de tales vínculos, así como los posibles obstáculos para su consolidación y ampliación futuras.

En consecuencia, también en estos casos puede afirmarse que la existencia de una economía urbana en la que son visibles uno o varios sistemas de empresas que no solo comparten una misma cuenca de empleo, sino que se muestran articulados en torno a algún producto o servicio formando *clusters* de empresas interdependientes, permite hacer efectivas las ventajas de la proximidad –geográfica y organizativa– para inducir procesos de innovación relacionados con las propias condiciones del territorio (GILLY & TORRE, 2000; DUPUY & BURMEISTER, 2003).

Pese a las posibilidades que hoy ofrecen las nuevas tecnologías de información y comunicación para organizar redes virtuales espacialmente dispersas, se pone de manifiesto la importancia de esa proximidad para realizar una transferencia personalizada de conocimientos tácitos, no formalizados, ligados al *saber hacer* de los individuos y difícilmente codificables. Los sistemas locales de empresas permiten mayor flexibilidad ante un entorno inestable, por lo que la construcción de redes empresariales de ámbito urbano-local puede ser una buena plataforma de lanzamiento para impulsarse hacia los mercados globales y, al tiempo, para servir de impulso a la economía de sus entornos rurales.

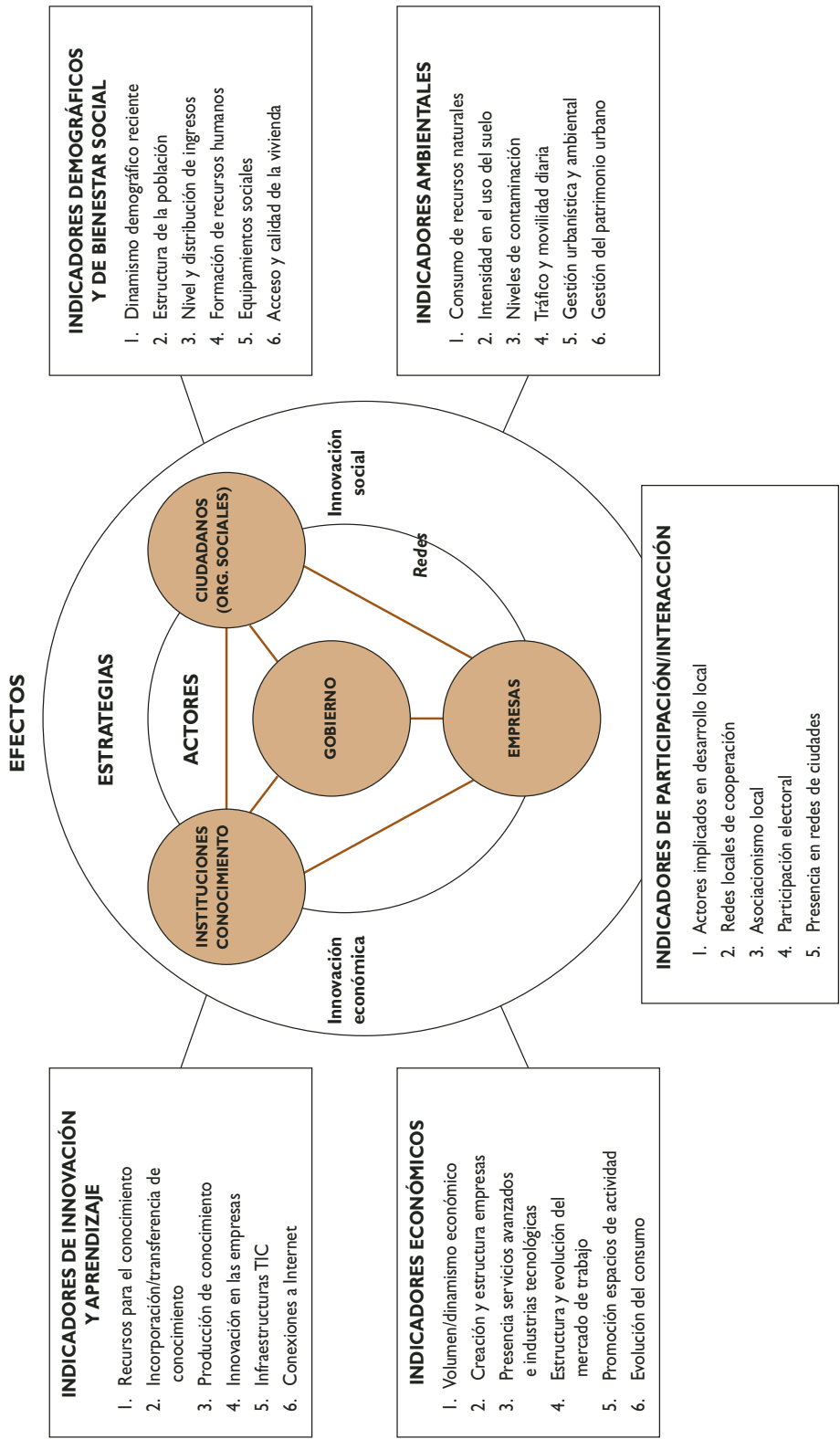
## 5. DINAMIZACIÓN Y DESARROLLO DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS: COMPONENTES E INDICADORES

A partir de este enfoque interpretativo, aquí se propone una caracterización de las *ciudades innovadoras* como aquellas que avanzan en su camino hacia el desarrollo mediante una estrategia prioritaria de

adquisición y/o generación de conocimiento, con el objetivo de hacer compatibles e interdependientes la competitividad económica y el crecimiento del empleo, con el bienestar social, la calidad medioambiental y una efectiva participación ciudadana. Este tipo de ciudad se identificará por un doble esfuerzo de aprendizaje, tanto individual como colectivo, capaz de impulsar iniciativas innovadoras en los planos empresarial y social, materializados en un efectivo proceso de desarrollo, que deberá afectar tanto su realidad interna, como sus relaciones con el exterior, en particular con su entorno próximo y con otras ciudades del sistema.

Un primer problema a enfrentar es la identificación del propio concepto de *ciudad innovadora*, aplicado a realidades concretas, así como la posibilidad de establecer una batería de indicadores cuantificables que pueda servir de base a un diagnóstico preciso y a una comparación entre trayectorias urbanas. Se trata, sin duda, de una cuestión compleja, que debe intentar vincularse, necesariamente, a los esfuerzos que se realizan hoy en la Unión Europea para construir *observatorios urbanos* destinados al análisis y la producción de estadísticas periódicas sobre la calidad de vida urbana, como es el caso del *Urban Audit*. (COMISIÓN EUROPEA, 2000; EUROSTAT, 2004). Puede proponerse una caracterización inicial de la ciudad innovadora, a partir de una identificación, tanto de sus componentes necesarios, como de los principales efectos derivados (FIG. 3).

En primer lugar, tal como se planteó en el epígrafe anterior, una ciudad innovadora se define por la presencia de todo un conjunto de actores locales que trabajan de forma efectiva por el desarrollo del lugar mediante la aplicación de diferentes estrategias. Están, por un lado, las instituciones generadoras y/o difusoras de conocimiento, además de las empresas, que actúan también en ocasiones como productoras y, sobre todo, como potenciales usuarias del mismo en forma de innovaciones aplicadas a sus procesos de trabajo, sus productos y servicios, o su organización interna y relaciones externas. Están también los ciudadanos, principalmente a través de sus distintas organizaciones, que pueden también



Fuente: elaboración propia.

Fig. 3. Ciudades intermedias innovadoras: actores, estrategias y efectos sobre el desarrollo

contribuir de forma eficaz al impulso de la innovación social (movilización, reforzamiento de la cohesión e identidad, participación...). Y está, finalmente, el gobierno a través de los diferentes niveles de actuación del Estado —con especial protagonismo del gobierno local—, cuando es capaz de complementar sus funciones administrativas y regulatorias con otras destinadas al impulso de la innovación y la mejora conjunta de la competitividad y la calidad de vida.

Especial importancia tiene hoy la construcción de redes como estrategia complementaria para el impulso del desarrollo local. En el caso de las empresas, se valora especialmente su capacidad para generar relaciones locales proveedor-cliente por los que circule de forma fluida la información, insertarse de manera adecuada en redes supralocales y establecer vinculaciones más densas y frecuentes con las instituciones relacionadas con la producción y transferencia del conocimiento (universidades, centros de investigación, institutos tecnológicos...). La forma actual de entender el desarrollo afecta el modo cómo los ciudadanos viven la ciudad, se organizan y participan de manera activa en algunas de las decisiones que afectan la propia dinámica urbana y la construcción de sus espacios públicos. Finalmente, la idea de gobernabilidad (*governance*) viene a destacar el especial significado que ahora se concede a la capacidad de los poderes públicos para liderar la construcción de un proyecto colectivo de ciudad, movilizar los recursos territoriales —materiales e inmateriales— y favorecer la concertación entre los restantes actores en un proceso de aprendizaje continuo y capaz de adaptarse a los cambios del entorno.

Según el argumento propuesto, la desigual situación de las ciudades en cuanto a la presencia y capacidad de iniciativa de los actores, así como respecto a la construcción de redes institucionales y el impulso de procesos innovadores, debe reflejarse en la evolución de todo un conjunto de indicadores tangibles, materializados en una amplia batería de variables concretas, si bien en este caso las estadísticas disponibles a escala local suelen mostrar notorias insuficiencias. Sin entrar

ahora en este último aspecto, el esquema de la FIG. 3 propone la *lógica* subyacente a la realización de diagnósticos sobre desarrollo urbano planteados desde esta perspectiva, al agrupar los tipos de indicadores a considerar en cinco grupos básicos.

#### a) Indicadores económicos

La competitividad del sistema productivo urbano puede identificarse, en buena medida, a partir de la información disponible sobre volumen y evolución reciente de la actividad económica (PIB, inversión, productividad...), su capacidad para la implantación o el nacimiento de nuevas empresas y la estructura de las mismas (tamaño, capacidad exportadora...). En este último sentido, resulta de interés valorar la presencia de aquellos sectores industriales y de servicios más intensivos en conocimiento y tecnología, así como de los grupos profesionales de mayor cualificación. Todo ello debería reflejarse también en un progresivo aumento de la capacidad de consumo, tanto individual como colectivo, así como de los espacios destinados al mismo.

#### b) Indicadores demográficos y de bienestar social

La evolución reciente del volumen poblacional y la estructura demográfica suelen considerarse reflejo del mayor o menor dinamismo urbano a lo largo del tiempo. Pero, más allá de su número o composición, las condiciones de vida de la población en forma de ingresos, equipamientos y servicios sociales disponibles (salud, cultura, ocio, seguridad...), o facilidades de acceso a la vivienda y calidad de la misma, han sido criterios habituales para medir el grado de satisfacción de las necesidades básicas y, con ello, el bienestar de los ciudadanos y el grado de cohesión alcanzado. Especial importancia se concede hoy a la formación de los recursos humanos, aspecto mensurable tanto a través de los recursos y establecimientos que se ponen a su disposición, como de la proporción de habitantes que accede a los diversos niveles educativos.

c) *Indicadores ambientales*

El concepto de sostenibilidad introdujo, hace ya dos décadas, la necesidad de incorporar a la noción de desarrollo aspectos relativos a la intensidad en el consumo de recursos básicos como el agua o el suelo, así como a la generación de residuos en forma de diversos tipos de contaminación. Otros aspectos habituales hoy en la valoración del medio ambiente urbano son los relativos al tráfico y la movilidad, así como a la presencia o ausencia de acciones destinadas a mejorar la gestión urbanística y ambiental, junto a la protección del patrimonio cultural y el paisaje urbano mediante normativas específicas o diversas figuras de planeamiento.

d) *Indicadores de innovación y aprendizaje*

Las ideas relativas a la evolución hacia una sociedad del conocimiento como parte integrante del proceso de desarrollo otorga creciente interés a conocer la situación de las ciudades en cuanto a las infraestructuras y recursos disponibles para su generación, o las destinadas a su difusión y transferencia (centros formativos, de investigación y desarrollo tecnológico, de servicios...), así como los resultados alcanzados, sobre todo en el ámbito de las empresas (patentes, certificaciones de calidad...). La búsqueda de ciudades digitales, bien conectadas a su entorno, exige investigar la dotación existente en tecnologías de información y comunicación (ordenadores, líneas ADSL, centros de teletrabajo...), así como el volumen de usuarios o la densidad de los flujos generados.

e) *Indicadores de participación e interacción*

Una ciudad innovadora es un espacio articulado y activo, donde se producen sinergias derivadas de la interacción entre quienes viven y trabajan en ella, que buscan avanzar por el camino del desarrollo. Identificar, por tanto, el volumen de actores locales implicados en ese tipo de objetivos, así como las redes institucionales de cooperación en proyectos concretos que se establecen

entre ellos, resulta un buen modo de medir el grado de interacción existente. Otras dimensiones de la participación, como puedan ser el asociacionismo local o el compromiso electoral de los ciudadanos, pueden ampliar esa panorámica. La presencia de la ciudad en las múltiples redes temáticas que han surgido en los últimos años permite constatar hasta qué punto existe una complementariedad de escalas en el esfuerzo por consolidar esas estructuras reticulares y buscar colaboraciones en el proceso de desarrollo.

## 6. NUEVAS POLÍTICAS DE DINAMIZACIÓN URBANA A PARTIR DE LA INNOVACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE REDES

A partir de interpretaciones como las anteriores, algunas ciudades localizadas en regiones periféricas han puesto ya en marcha todo un conjunto de propuestas operativas y acciones que buscan impulsar su dinamismo interno y contribuir, de paso, a la revitalización del territorio circundante. Conocer mejor esas experiencias, difundir todo un conjunto de buenas prácticas entre aquellas otras aquejadas por una patente atonía y mejorar la integración entre las diversas instituciones y escalas implicadas, son hoy objetivos genéricos que marcan el camino a seguir en el futuro inmediato.

Cada ciudad deberá elaborar sus propias propuestas dinamizadoras a partir de las específicas condiciones económicas, sociales e institucionales heredadas, resultado de su trayectoria histórica y de las estrategias aplicadas por aquellos actores que tuvieron y tienen mayor capacidad de traducir sus valores e intereses sobre el espacio urbano. No obstante, pueden apuntarse algunos principios de carácter general para orientar esa acción, fruto tanto de las reflexiones teóricas anteriores como de las experiencias conocidas en ciudades que se plantean un proyecto de futuro para el que el aprendizaje (individual y colectivo), la innovación (empresarial y social), la articulación de redes locales y la mejora de la inserción exterior resultan componentes prioritarios (OCDE, 2001).

Con relación al objetivo de fomentar el aprendizaje y la innovación locales, que siempre exigen dibujar horizontes a medio plazo, varios tipos de iniciativas parecen los más prometedores a tener en cuenta. Con respecto al aprendizaje individual, las ciudades deben apostar por la mejora de una oferta educativa de calidad que, al margen de la educación reglada ya existente, preste especial atención a la oferta de programas de formación continua y a la creación de un observatorio capaz de mejorar su adecuación a las demandas —actuales y futuras— del mercado local de trabajo. En cuanto al aprendizaje colectivo, el fomento de la innovación en las PYMEs locales exige superar los simples mecanismos de subvención directa —dependientes en muchos casos de programas ofertados *desde arriba*— para impulsar la creación de servicios de apoyo (centros de empresas e innovación, incubadoras, institutos tecnológicos, laboratorios...) en los que las iniciativas locales y regionales son protagonistas. El apoyo a la densificación de las redes empresariales locales (asociacionismo, bolsas de subcontratación, promoción exterior...) y la difusión de *buenas prácticas* en materia de gestión, pueden ser acciones complementarias de interés.

Una segunda línea de actuación hace referencia a la construcción de redes sociales e institucionales que, además de apoyar la mencionada innovación en el seno de las empresas y la economía local, realicen acciones que favorezcan la calidad de vida urbana, el combate a los procesos de marginación y exclusión que propicia la lógica del mercado, o la protección y puesta en valor del patrimonio urbano. Se trata de crear foros de diálogo y participación capaces de realizar un inventario de los recursos disponibles, identificar las potencialidades y los déficit actuales, y a partir de aquí buscar una convergencia que pueda concretarse en proyectos colectivos. Una mejor coordinación entre las universidades, centros de investigación y centros de formación técnica o profesional con las empresas e instituciones públicas, es básica para lograr un funcionamiento más eficaz del sistema local y regional de innovación. La promoción de centros de información y asesoramiento, que

hoy pueden contar con las posibilidades de acceso que ofrecen las tecnologías de información y comunicación, es otra línea de trabajo a explorar, junto con la propia dinamización social y cultural orientada a mejorar la calidad de vida y el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos.

Pero cualquier actuación que intente promover hoy el aprendizaje y la innovación debe ser sensible a la creciente importancia de la colaboración y el trabajo en red, más allá del propio ámbito urbano. Asistimos hoy a la construcción de un número cada vez mayor de redes de ciudades, que intentan aportar recursos económicos y humanos, experiencias y conocimientos para desarrollar proyectos en común, generadores de todo un conjunto de *externalidades* para las ciudades *conectadas*, que pueden mejorar así su funcionamiento interno, así como su presencia exterior y su capacidad de negociación (GUTIÉRREZ & *al.*, 2002).

Redes temáticas ya existentes y en expansión, con objetivos tan diversos como los de las ciudades inteligentes (*learning cities*), ciudades digitales (*digital cities*), ciudades educadoras (*villes éducatrices*), ciudades numéricas (*villes numériques*), ciudades de la energía (*energie-cités*), teleciudades (*telecities*), ciudades lentas (*slow cities*), ciudades refugio, etc., son tan sólo una muestra de estrategias que, utilizando de forma intensiva las posibilidades de la red para compartir recursos, intentan acceder a nuevos ámbitos de actuación. Junto a ellas, deben también mencionarse las redes territoriales que agrupan ciudades de un ámbito geográfico determinado frente a objetivos también comunes: las constituidas en el Arco Atlántico, el Arco Latino o el Arco Mediterráneo de las Tecnologías y, a otra escala, la Red Local de Promoción Económica, Formación y Empleo de Andalucía, la Xarxa de Ciutats y Pobles cap a la Sostenibilitat, o la Xarxa Local de Promoció Económica, Formació y Ocupació de Catalunya, son algunos ejemplos de esta otra tendencia, complementaria de la anterior y que también se encuentra en las fases iniciales de su evolución.

En conclusión, una estrategia de desarrollo territorial orientada a impulsar la dinamización de ciudades medias y de

centros comarcales en regiones periféricas exige renovar diagnósticos y formas de intervención tradicionales, en favor de una perspectiva estratégica y, por tanto, selectiva que, al tiempo, sea capaz de integrar las políticas de promoción económica y las destinadas a la ordenación del territorio. Se necesita también una mejor coordinación en sentido vertical, entre los diferentes niveles administrativos implicados, así como otra de carácter horizontal entre ciudades que cuentan con capacidades y recursos limitados, en busca de proyectos

compartidos. En la búsqueda de ese desarrollo más integrador, los conceptos de conocimiento, aprendizaje e innovación pueden resultar mucho más que una simple moda pasajera, hasta convertirse en componentes básicos de cualquier diagnóstico territorial y recursos estratégicos a explorar en mayor medida que hasta ahora, pues solo territorios innovadores estarán en condiciones de combinar esa competitividad económica, social y ambiental (FARRELL & THIRION, 2001) que exigen los nuevos tiempos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, A. G.; B. GRAIZBORD & A. SÁNCHEZ CRISPÍN (1996): *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. CONACYT-UNAM-El Colegio de México, México.
- ALBERTOS, J. M.; I. CARAVACA; R. MÉNDEZ & J. L. SÁNCHEZ (2004): «Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales». En J. L. ALONSO SANTOS, L. J. APARICIO AMADOR & J. L. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ: *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- ALONSO, J. L. & R. MÉNDEZ (coords.) (2000): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Civitas, Madrid.
- AZEVEDO, R. & P. CICHOWLAZ (coords.) (2002): *Study on the construction of a polycentric and balanced development model for the European territory*. DGOTDU/CRPM/DATAR/ Ministerio de Medio Ambiente/Kommunal-og Regional Departementet/Ministerio das Cidades, ordenamento do Território e Ambiente, Santa Maria da Feira.
- BECATTINI, G. (2002): «Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Una breve reconstrucción crítica». *Investigaciones Regionales*, 1: 9-32.
- BELLET, C. & J. M. LLOP (eds.) (2000): *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad*. Editorial Milenio, Lleida.
- (2004a): «Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias». *Scripta Nova*, VIII, 165: 1-30 (<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>).
- (2004b): «Ciudades intermedias: entre territorios concretos y ciudades y espacios globales». En *CyTET*, XXXVI, 141: 569-581.
- BOURDIEU, P. (2001): «El capital social. Apuntes provisionales». En *Revista Zona Abierta*, 94/95: 83-88. Madrid.
- BRUNET, R. (2000): «Des villes comme Lleida. Place at perspectives des villes moyennes en Europe». En BELLET & LLOP (2000) Milenio, Lleida.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia territorial europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2000): *Study Programme on European Spatial Planning Final Report*. Comisión Europea, Bruselas-Estocolmo.
- (2000): *The Urban Audit*, vol. I, II y III. Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (1996, 2001 y 2004): *Informes sobre la Cohesión Económica y Social*. Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COOKE, P. & K. MORGAN (1998): *The associational economy. Firms, regions, and innovation*. Oxford University Press. Oxford.
- CREVOISIER, O. & CAMAGNI (eds.) (2000): *Les milieux urbains R.: innovation, systèmes de production et ancrage*. EDES, Neuchâtel.
- DINI, M. & G. STUMPO (coords.) (2004): *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. Siglo XXI-CEPAL, México.
- DOLLFUS, O. (1994): *L'espace monde*. Economica, París.
- DUPUY, C. & A. BURMEISTER (2003): *Entreprises et territoires. Les nouveaux enjeux de la proximité*. La Documentation Française, París.
- EUROSTAT (2004): *Urban Audit. Methodological Handbook*. Comisión Europea, Luxemburgo.
- EVANS, G. (1996): «State-society synergy: government and social capital in development». En *World Development*, vol. 24, n.º 6.
- FALUDI, A. (ed.) (2003): «The application of the European Spatial Development perspective». Número monográfico de *Town Planning Review*, vol. 74 (1).
- FARINÓS, A. (2003): «Análisis e implicaciones futuras de la Estrategia Territorial Europea». *Revista de Estudios Europeos*, 34: 17-40.
- FARRELL, G. & S. THIRION (2001): «La competitividad de los territorios rurales a escala global». *Innovación en el medio rural. Cuaderno de la Innovación*, 6, fascículo 5. Observatorio Europeo LEADER.

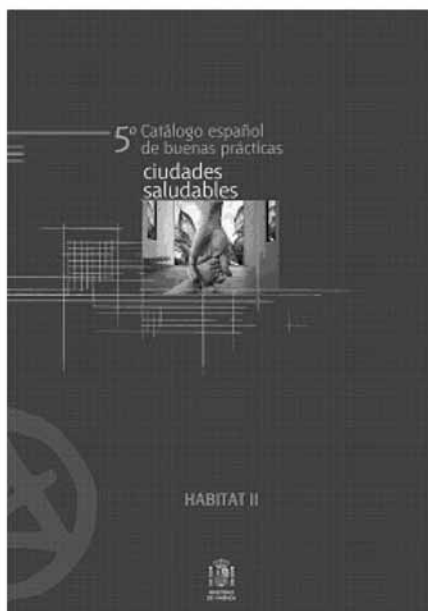
- FERRÃO, J. (2004): «A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: re-imaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?». *Revista EURE*, Santiago de Chile, vol. XXIX, 89: pp. 43-61.
- & E. BRITO HENRIQUES & A. OLIVEIRA DAS NEVES (1994): «Repensar as cidades de média dimensão». *Análise Social*, vol. XXIX, n.º 129, pp. 1123-1147.
- GANAU, J. & J. VILAGRASA (2003): «Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes». En H. CAPEL: *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Instituto Cajamar, Almería: 37-73.
- GASPAR, J. (2000): «Cidades médias e cidades intermédias. Novas funções territoriais e novas formas urbanas em Portugal». En BELLET & LLOP (2000) Milenio, Lleida.
- GAULT, M. (1989): *Villas intermédiaires pour l'Europe?* Syros Alternatives, París.
- GILLY, J. P. & A. TORRE (dirs.) (2000): *Dynamiques de proximité*. L'Harmattan, París.
- GUTIÉRREZ, J. A.; A. CERRATO & F. SURROCA (2002): *Redes de municipios. Un modelo de organización*. Fundación de Iniciativas Locales-FEMP, Madrid.
- HARVEY, D. (1989): «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism». *Geografiska Annaler*, 71B, 1: 3-18.
- HERREROS, F. & G. DE FRANCISCO (2001): «Introducción: el capital social como programa de investigación». En *Revista Zona Abierta*, 94/95: 1-46. Madrid.
- JAMBES, J. P. (2001): «Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXI<sup>e</sup> siècle». L'Harmattan, París.
- KLIKSBURG, B. & L. TOMASSINI (2000): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID / FCE. Buenos Aires.
- LABORIE, J. P. & J. RENARD (1998): *Bourgs et petites villes*. Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.
- MAILLAT, D.; O. CREVOISIER & B. LECOQ (1991): «Réseau d'innovation et dynamique territoriale. Un essai de typologie». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3-4: 407-432.
- MÉNDEZ, R. (2002): «Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes». *Revista EURE*, Santiago de Chile, XXVIII, 84: 63-83.
- NELLO, O. (1998): «Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa». En F. J. MONCLÚS: *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Centre de Cultura Contemporània, Barcelona: 35-57.
- OCDE (2001): *Cities and regions in the new learning economy*. OECD, París.
- PEYRONY, J. (2002): *Le schéma de développement de l'espace communautaire*. La Documentation Française, París.
- PLAZA, J. I.; J. ROMERO & J. FARINÓS (2003): «Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa». *Ería*, 61: 227-249.
- PISELLI, F. (2003): «Capital social: un concepto situacional y dinámico». En A. BAGNASCO, et.al.: *El capital social. Instrucciones de uso*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- PONCE, G. (2003): *Reestructuración y territorio en los sistemas productivos locales valencianos*. Servicio de Publicaciones Universidad de Alicante, Alicante.
- PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- (2001): «La comunidad próspera. El capital social y la vida pública». En *Revista Zona Abierta*, 94/95: 89-104. Madrid.
- RICHARDSON, T. & O. B. JENSEN (2000): «Discourses of mobility and polycentric development: a contested view of European spatial planning». *European Planning Studies*, 8, 4: 503-520.
- ROMERO, J. & J. FARINÓS (eds.) (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Editorial Trea, Oviedo.
- SFORZI, F. (1999): «La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local». En F. RODRÍGUEZ, edit. *Manual de desarrollo local*. Trea Ediciones, Oviedo: 13-32.
- TAYLOR, P. J. & G. CATALANO (2002): World city network formation in a space of flows. *Research Bulletin*, 61, GaWC.
- En <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb61.html>
- TRIGILIA, C. (2001): Social capital and development. *European Journal of Social Theory*, vol. 4, n.º 4, Sage. Londres.
- VELTZ, P. (1996): *Mondialisation, villes et territoires*. P.U.F., París.
- VILAGRASA, J. (2000): «Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes». En <http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm>.
- WOOLCOCK, M. & D. NARAYAN (2000): «Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo». En *The World Bank Research Observer*, 15, 2 (August 2000): 225-49.

## Direcciones de Internet

- Study Programme on European Spatial Planning. Final Report: <http://www.mcrit.com/SPESP>.
- Study Programme on European Spatial Planning. Work Groups: <http://nordregio.a.se>.
- European Spatial Planning Observatory Network: <http://espon.lu>.
- Unión Internacional de Arquitectos. Programa *Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial*: <http://www.paeria.es/cimes>.
- Council of European Municipalities and Regions: <http://www.ccre.org>.

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

# Situaciones y retos territoriales de la Alta Velocidad Ferroviaria en España

José M.<sup>a</sup> de UREÑA FRANCÉS  
& Cecilia RIBALAYGUA BATALLA &  
José M.<sup>a</sup> CORONADO TORDESILLAS  
& Fernando ESCOBEDO CARDEÑOSO  
& Maddi GARMENDIA ANTIN

*Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidades de Cantabria y Castilla La Mancha & Doctora Arquitecta, Profesora de Urbanística y Ordenación del Territorio, UCLM & Doctor Ingeniero de Caminos, Profesor de Urbanística y Ordenación del Territorio, UCLM & Doctor Ingeniero de Caminos, Profesor de Urbanística y Ordenación del Territorio, UCLM. Ingeniera de Caminos, Profesora de Urbanística y Ordenación del Territorio, UCLM.*

**RESUMEN:** El artículo explora las oportunidades que la Alta Velocidad Ferroviaria (AVF) abre en una serie de situaciones territoriales y debate sobre si las decisiones sobre la AVF y las respectivas ciudades son las más adecuadas para aprovechar dichas oportunidades. Se analiza para ello diversos tipos de ciudades. En primer lugar núcleos pequeños, a media hora, una hora y alejados en AVF de áreas metropolitanas, muchos de los cuales no estaban sobre los principales corredores de transporte. Se analizan también ciudades intermedias que ya se encontraban sobre los principales corredores nacionales y que constituyen puntos de ramificación de la red de AVF. Por último, se tipifican los sistemas regionales de ciudades, clasificándolas por tamaños y distancias respectivas y por las formas de conectarse entre sí por AVF. El artículo relaciona las características y las iniciativas de cada ciudad, la manera en que se incardinan en la red de AVF, las decisiones de ubicación de la estación y su reordenación urbanística, así como las variables clave que pueden modificar las oportunidades en cada caso. Por último, se apunta como conclusión la necesidad de considerar criterios a largo plazo de articulación y descentralización territorial para que la AVF pueda convertirse en una oportunidad única para la reordenación del territorio.

**DESCRIPTORES:** Alta Velocidad Ferroviaria (AVF). Redes de transporte. Redes de ciudades. Modelos de desarrollo territorial.

## I. INTRODUCCIÓN

A partir de 1992 ha funcionado en España la línea de Alta Velocidad Ferroviaria (AVF) Madrid-Sevilla, con estaciones en los núcleos de Ciudad Real, Puertollano y Córdoba. Desde 2003 funciona parcialmente la línea Madrid-Zaragoza-Lérida, aunque con pocos servicios y a una velocidad inferior a la definitiva y desde 2005 funciona la conexión entre Madrid y Toledo.

Se están construyendo tres nuevas líneas que entrarán pronto en funcionamiento: Lérida-Barcelona, Madrid-Segovia-Valladolid y Córdoba-Málaga. Por último, la línea Zaragoza Huesca con tres carriles está permitiendo desde 2003 el tráfico sin intercambiadores de ejes.

Los efectos de la AVF en las grandes ciudades destino principal de esta nueva infraestructura de transporte, como Madrid, Sevilla, París, Lyon, etc., son difícilmente distinguibles de otras mejoras de los transportes, así como de otras estrategias

Recibido: 20.07.2005. Revisado: 08.03.2006.  
e-mail: urenaj@unican.es & cecilia.ribalaygua@uclm.es  
& josemaria.coronado@uclm.es & fernando.escobedo@uclm.es  
& maddi.garmendia@uclm.es

urbanísticas o económicas y, además, dichas ciudades ya contaban con muy buenas comunicaciones de alta velocidad por vía aérea. Por esta razón vamos a poner el énfasis en esbozar el trinomio situación territorial de partida, situación en la red de AVF y efectos previsibles de la AVF en las demás ciudades en que este nuevo servicio ya existe o en las que previsiblemente existirá.

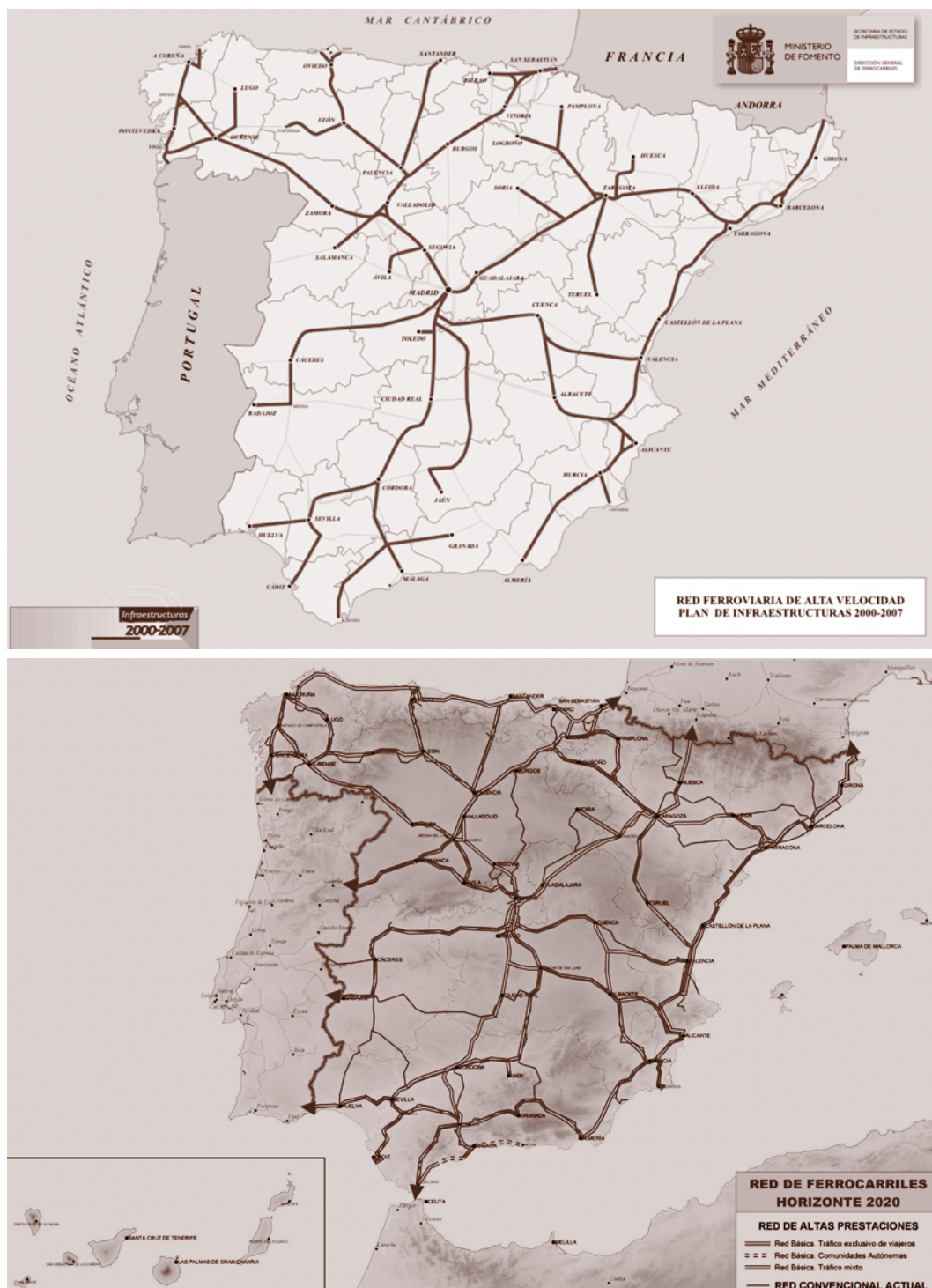
En junio de 2004 se finalizó de escribir el artículo UREÑA (2005) que describe los retos de las ciudades con AVF en tres situaciones territoriales. En el tiempo transcurrido, el nuevo Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) 2005-2020 del gobierno del PSOE transforma en varios sentidos la propuesta de AVF del anterior del gobierno del PP, sobre la que se hace el artículo anteriormente citado. Teniendo en cuenta el PEIT 2005-2020 se vislumbran varias situaciones territoriales adicionales. Todas ellas son objeto del presente artículo, que analiza sus implicaciones y expectativas mediante la comparación con la experiencia de algunos casos franceses y españoles.

## 2. COMPARACIÓN DE LOS PLANES DE LA AVF Y SUS SITUACIONES TERRITORIALES

La red española de AVF configurada en el PEIT 2005-2020 (PSOE) en comparación con el PIT 2000-2007 (PP), ver FIG. 1, presenta diferencias significativas y, en consecuencia, presenta diversas nuevas situaciones territoriales.

Dichas diferencias en la red de AVF pueden resumirse en:

- El modelo del PP tiene forma de árbol, con una sola manera de desplazarse de un lugar a otro y una polarización de comunicaciones en ciertas grandes ciudades, mientras que el modelo del PSOE es más mallado y menos polarizado.
  - El modelo del PP tiene mayor número de líneas a más alta velocidad, mientras el del PSOE presenta más líneas a una velocidad intermedia, y unos pocos corredores de alta velocidad
  - El modelo del PSOE es más mallado para ciudades pequeñas, mientras en el del PP hay muchas ciudades pequeñas en fondo de saco.
  - El modelo del PSOE tiene más conexiones internacionales, 4 con Portugal y 3 con Francia, que el del PP (2 con Francia y 2 con Portugal).
- Para definir las situaciones territoriales que facilita la AVF hay dos factores relevantes previos. El primero consiste en el hecho de que entre ciudades a menos de una hora en AVF (o entre las que se puede ir y regresar en medio día) aparecen muchos viajes residencia-trabajo diarios, “commuters” (ver UREÑA, & *al* 2005). El segundo factor, es que los efectos son bastante distintos si con anterioridad a la AVF las ciudades estaban, o no, sobre grandes corredores de transporte (ver FARIÑA *et al*, 2000).
- A.** El primer tipo de situaciones territoriales se refiere a ciudades pequeñas, muchas de las cuales no contaban previamente con medios de comunicación de alta velocidad (avión) ni estaban en los principales corredores nacionales de transporte. En estas situaciones territoriales se pueden distinguir cuatro casos (ver FIG. 1):
- El primero lo componen ciudades de pequeño tamaño, a media hora (100 km) de algún área metropolitana y, por tanto, ya integradas en dicha área. Esto se produce en Guadalajara (55 km de Madrid) y se va a producir en Toledo (71 km de Madrid), Segovia (98 km de Madrid), Tarragona (93 km de Barcelona) y Gerona (99 km de Barcelona).
  - El segundo lo componen ciudades pequeñas a una hora de viaje desde un área metropolitana (unos 200 km). De esta situación se pueden distinguir tres casos:
    - Las ciudades de cierto tamaño (más de 100.000 habitantes), como Lérida, que ha estado sobre un corredor importante de transporte.
    - Las de tamaño intermedio (entre 100.000 y 50.000 habitantes), como



**FIG. 1. Planes de Alta Velocidad Ferroviaria 2000-2007 del Gobierno PP y 2005-2020 del Gobierno PSOE. En la segunda imagen, las líneas de color rojo, correspondientes a uso exclusivo de viajeros, alcanzan una velocidad de 300 km/h, mientras que las líneas en azul, de uso mixto, son para trenes que circulan entre 200 y 250 km/h**

Fuente: Ministerio de Fomento, 2000 y 2005.

Ciudad Real y Puertollano, que no han estado sobre corredores importantes de transporte antes de la AVF y que están muy próximas entre sí, pudiéndose plantear que son dos ciudades independientes o que son dos paradas de una misma ciudad.

- Las muy pequeñas y con poca población en su entorno, como Calatayud, que sí ha estado sobre un corredor importante viario y ferroviario.
- El tercero sucede en ciudades pequeñas a una hora de viaje de dos áreas metropolitanas, esta situación se producirá en Cuenca, a mitad de camino entre Madrid y Valencia.
- El cuarto se produce en ciudades pequeñas lejos de las dos áreas metropolitanas más importantes (Madrid y Barcelona) y tiene una casuística bastante diversa. Algunos ejemplos son:
  - Ciudades terminales de AVF como Soria.
  - Ciudades donde la línea de AVF es pasante, como Pamplona o Teruel.
  - Ciudades con línea de AVF pasante y trans-fronteriza, pero siendo la última ciudad española, como Huesca.

**B.** El segundo tipo de situaciones territoriales se refiere a ciudades de tamaño intermedio (entre 300.000 y 600.000 habitantes) que normalmente ya tenían aeropuerto y/o estaban localizadas en los corredores viarios y ferroviarios más importantes de España y que normalmente constituyen puntos de ramificación/concentración de la red de AVF. La importancia de ser punto de ramificación/concentración es debida al distinto ancho del ferrocarril tradicional y de la AVF, lo que hace que se concentre en unos pocos lugares la ramificación/concentración de la red de AVF. En estas situaciones territoriales se pueden distinguir tres casos (ver FIG. 1) que se añaden al listado:

- El quinto se produce en ciudades a una hora de viaje de una metrópolis. Esto sucederá en el futuro en Valladolid,

aunque con una función de ramificación/concentración de la red de AVF limitada.

- El sexto se produce en ciudades a una distancia no superior a una hora y media de viaje de dos metrópolis y con una fuerte función de ramificación. Esto sucederá en Zaragoza, que quedará a una hora y media de Madrid y Barcelona.
- El séptimo se produce también en ciudades a una distancia no superior a dos horas de viaje de una sola área metropolitana y con una importante función de ramificación. Esto sucede ya y se fortalecerá en Córdoba.

**C.** Y el tercer tipo de situaciones territoriales lo constituyen las maneras de relacionarse el conjunto de ciudades de una región a través de la AVF. Aquí distinguimos cuatro nuevos casos (ver FIG. 1):

- El octavo lo constituyen los rosarios de ciudades pequeñas unidas por una línea de AVF. Esto sucederá en Extremadura.
- El noveno es similar al anterior, un rosario de ciudades unidas por una línea de AVF, pero donde una de ellas es un área metropolitana. Esto se producirá en Cataluña.
- El décimo lo constituye una relación entre varias ciudades unidas no por una línea que las recorre todas sino por varias líneas de AVF pensadas para unir dichas ciudades. Esto se producirá con la "Y" Vasca.
- El décimo primero lo constituye también una relación entre varias ciudades unidas por varias líneas de AVF no pensadas para unir las, sino para unir Madrid con otras ciudades. Esto se producirá con las ciudades Castellano Manchegas ubicadas sobre las líneas Madrid-Sevilla, Madrid-Valencia, Madrid-Barcelona y Madrid-Lisboa.

El objeto del presente artículo es argumentar las oportunidades territoriales que se abren a estos once tipos de territorios y debatir si las decisiones tomadas en relación con la AVF y con la ciudad son las más adecuadas para aprovechar dichas oportunidades.

### 3. CIUDADES PEQUEÑAS A MEDIA HORA DE UN ÁREA METROPOLITANA<sup>1</sup>

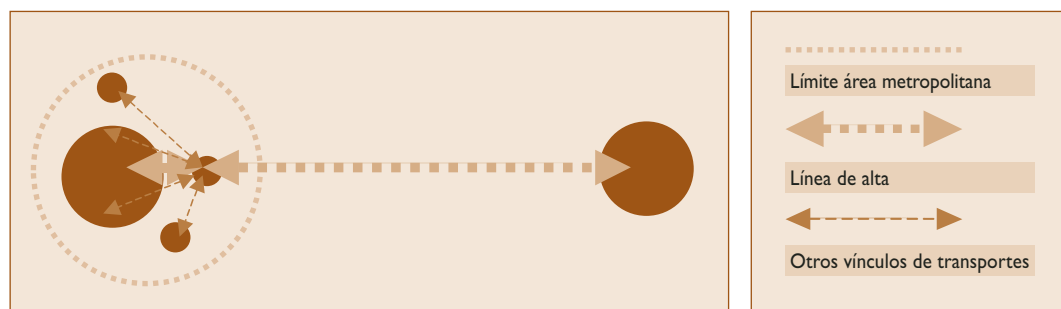
Las ciudades de las que tratamos, por su cercanía, ya se encuentran bastante integradas en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, por lo que la AVF tan solo viene a reforzar su relación. Sin embargo, dado que la conexión se mejora mediante una infraestructura de comunicaciones que no conectará con otros espacios que también forman parte de dichas áreas metropolitanas, el tipo de conexión que se fomentará es claramente discontinuo (ver FIG. 2).

La oportunidad más específica de la nueva comunicación con la AVF no será el reforzamiento de su integración metropolitana, ya que existen muchos otros medios de comunicación con la misma (autopistas, ferrocarril de cercanías, autobuses, etc.), sino el que desde dicho lugar de la periferia del área metropolitana se podrá utilizar el mismo servicio que desde el centro del área metropolitana para desplazarse rápidamente a otras ciudades alejadas. Esta fácil conexión con el exterior podría permitir a dichas ciudades convertirse en sub-centros del área metropolitana, de la misma manera que el entorno de los aeropuertos de Barcelona o Madrid se han convertido en lugares privilegiados para la localización de determinadas actividades productivas. Para que esto se pueda producir, es importante que

las estaciones de AVF tengan un número importante de servicios y que estén correctamente ubicadas en la ciudad y bien conectadas con las otras redes de transporte del área metropolitana (ver FIG. 2).

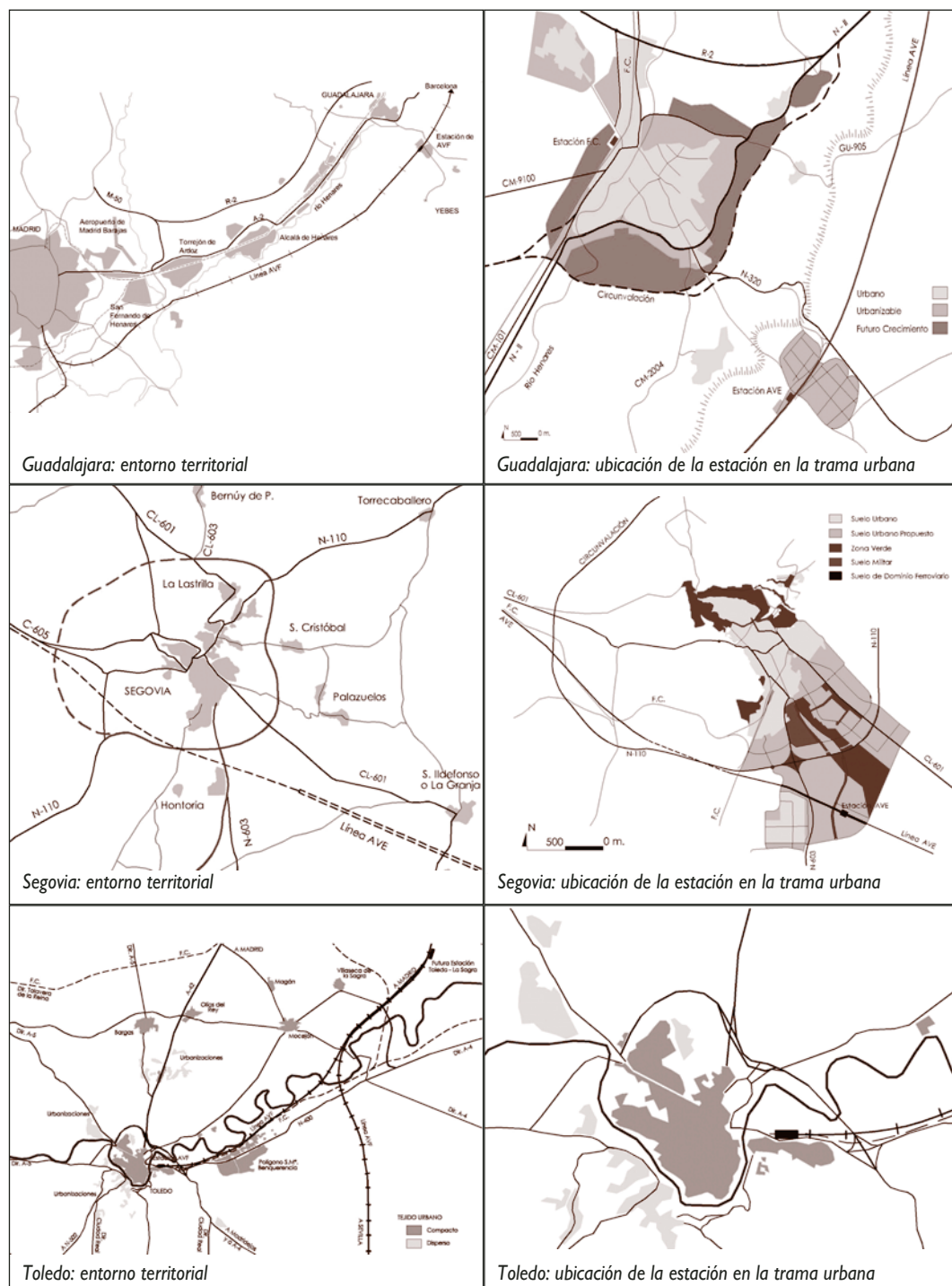
Guadalajara (ver FIG. 3) está en un corredor de transporte continuo y potente, metropolitano y nacional, con diversos medios de comunicación. Sin embargo, la Estación de AVF bastante alejada de la ciudad (al otro lado de una serie de colinas) y de estos otros medios de comunicación (2 autopistas y el FC tradicional) no potenciará la creación de un sub-centro metropolitano (véase RIBALAYGUA, 2005). Por ahora lo único que se ha producido es una gran promoción inmobiliaria entorno a la estación de AVF, posiblemente de segunda residencia. Además, hasta la fecha Guadalajara no promociona ni una imagen, ni equipamientos de calidad orientados a la atracción de actividades terciarias de alto nivel a esta ciudad.

Segovia (ver FIG. 3) está separada de los corredores de transporte importantes y es una ciudad con calidad histórica y arquitectónica y con actividades terciarias específicas (turismo y universidad privada). La AVF será pasante y va a disminuir unos 30 km el recorrido hacia Madrid y servirá para ubicar al núcleo sobre la línea entre Madrid y la capital regional, Valladolid. La estación de AVF estará alejada del centro y de la estación actual, aunque se pretende establecer un continuo urbano hasta la nueva estación (ver RIBALAYGUA, 2004).



**FIG. 2. Caracterización de la situación territorial de ciudades a media hora en AVF de un área metropolitana**

<sup>1</sup> Los argumentos de este apartado amplían los expuestos en UREÑA (2005). En aquel artículo no se incluía la ciudad de Tarragona.



**FIG. 3.** En la columna de la izquierda se muestran las características del entorno territorial de las estaciones de Guadalajara, Segovia, Toledo y Tarragona. En la columna de la derecha se analiza la ubicación de la estación en el tejido urbano en los casos de Guadalajara, Segovia y Toledo (Tarragona no procede por su ubicación), así como sus implicaciones urbanísticas

Fuente: RIBALAYGUA 2004 y 2005 para los casos de Guadalajara y Segovia.  
Elaboración propia para los casos de Toledo y Tarragona.

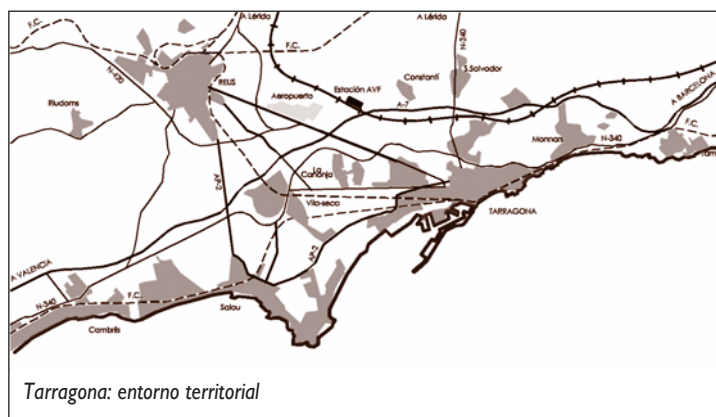


FIG. 3. (continuación)

Es previsible que la AVF integre a Segovia bastante más en el área metropolitana de Madrid, debido a la reducción de tiempo de desplazamiento, y en el sistema de ciudades nacional, pudiéndose plantear un sub-centro metropolitano de actividades terciarias avanzadas. La duda más importante es si la pequeña ciudad de Segovia tendrá capacidad de mantener dos centros urbanos, el histórico y el nuevo en torno a la estación de AVF, y si no hubiese sido preferible ubicar la estación de AVF más cerca del centro histórico.

Toledo (ver FIG. 3) está en un corredor viario potente con Madrid (con abundante población y actividad económica) pero que no tiene continuación hacia el Sur. Sin embargo, la futura autopista Madrid-Toledo-Ciudad Real-Andalucía podría potenciar este corredor lejano. Por otro lado, la AVF en fondo de saco, ha dado prioridad a mantener la estación cerca del centro histórico y se ha perdido la oportunidad de haberla hecho pasante hacia Andalucía y/o hacia Lisboa.

Posiblemente la AVF no incrementará sustancialmente el número de turistas desde Madrid, lugar desde el que acceden la mayoría de ellos<sup>2</sup>, contrariamente a lo sucedido en Córdoba que sí los ha aumentado sustancialmente por tratarse de personas que acceden de más lejos (400 km a Madrid). Además, los turistas seguirán accediendo desde Madrid también por otros medios (autobús, vehículo propio). La AVF sí podría

haber atraído turistas nuevos desde lugares más alejados, como Lisboa o la Costa del Sol, si hubiese sido pasante, pero en ese caso la estación difícilmente podría haberse mantenido tan cerca del centro histórico. Por otro lado, la ubicación de la estación, alejada de la parte Norte de la ciudad, la más potente en actividad terciaria privada, también va a dificultar la indudable capacidad de Toledo, capital de Castilla-La Mancha con universidad e imagen de gran calidad, de atraer nuevas actividades terciarias de alto nivel.

La posibilidad de establecer una estación de distribución de la AVF en La Sagra, a 26 km de Toledo, para las líneas de AVF hacia Andalucía, Valencia, Portugal y Toledo, podrá facilitar el acceso hacia Toledo de viajeros desde estos lugares, aunque requiere para ello un cambio de trenes (Ver FIG. 3).

Tarragona, ciudad portuaria y con calidad histórica y terciaria (cuenta con universidad), está conectada a Barcelona y a la costa hacia Valencia por autopista y por ferrocarril de velocidad intermedia (Euromed) y también está conectada por autopista con el interior de la península (Lérida y Zaragoza). Lo más destacable de la AVF es que se trata de la última ciudad hacia el Sur y Oeste, por ella pasarán la línea Barcelona-Valencia con parada en su estación central y la línea hacia Zaragoza y Madrid con una nueva estación periférica. Será muy interesante comparar qué sucede en Tarragona y Toledo, ya que han adoptado dos opciones opuestas (ver FIG. 3). Por un lado, Tarragona se convierte en un lugar de unión de líneas, con posibilidades

<sup>2</sup> El 30% de los turistas que acuden al núcleo son viajes de españoles no organizados.

de conectarse a diversos lugares del territorio, lo que en Toledo se plantea en la actualidad es su unión casi exclusiva a Madrid. Por otro lado, en Tarragona se paga un costo para que la AVF sea pasante, ubicando la nueva estación de AVF fuera de la ciudad y manteniendo dos estaciones separadas.

La nueva estación de la línea de AVF Madrid-Barcelona de Tarragona se ubica a una decena de kilómetros de esta ciudad entre tres núcleos importantes (Tarragona 113.000 habitantes, Reus 89.000 habitantes y Valls 20.000 habitantes), en un lugar no muy distante al aeropuerto de Reus. Está por comprobarse si, finalmente, se establece una nueva comunicación entre dichas ciudades, la nueva estación y el aeropuerto (ver Figura 3). Si esto sucede es previsible que en Tarragona se establezcan nuevas actividades conectadas con Barcelona (y en menor medida con Zaragoza y Valencia) y con todos los medios de transporte (puerto, aeropuerto, autopista) y que se constituya como *sub-centro* dinámico del área metropolitana de Barcelona. Además, alrededor de la nueva estación alejada de la ciudad se está generando un importante desarrollo inmobiliario residencial, si bien se duda de su capacidad de atraer actividades terciarias.

Podemos decir, como conclusión, que para estas ciudades la situación es diversa: la estrategia de la AVF posiblemente va a aportar poco a Guadalajara, por el alejamiento de la estación a los otros medios de comunicación y a la ciudad y por la falta de imagen de calidad de la propia ciudad, a pesar de estar ubicada en un potente corredor de transporte. La AVF puede aportar bastante a Segovia por reubicarla en el corredor Madrid-Valladolid, si bien hubiese sido preferible acercar más la estación al centro histórico. La AVF puede tener una aportación desigual en Toledo, en parte positiva, por la imagen de calidad de la ciudad y si se potencia el corredor viario Madrid-Toledo-Andalucía, y en parte neutra, al haberse perdido la oportunidad de hacer una AVF pasante hacia Andalucía y Portugal. En Tarragona las consecuencias pueden ser desiguales, por un lado, su posición entre Barcelona, Zaragoza y Valencia y en la unión de dos líneas de AVF, junto con su atractivo histórico y paisajístico

y la existencia de aeropuerto, puerto y un número importante de habitantes (250.000), le pueden hacer fácil constituirse en un sub-centro metropolitano que desempeñe un papel importante en las relaciones interurbanas pero, por otro lado, el que la nueva estación de AVF esté alejada de la ciudad dificultará dicho papel a medio plazo.

#### 4. CIUDADES PEQUEÑAS A UNA HORA DE UN ÁREA METROPOLITANA<sup>3</sup>

La experiencia indica que los efectos territoriales provocados por la AVF son más claros y condicionantes en ciudades pequeñas y aisladas que en grandes urbes. Las ciudades de mayor tamaño suelen tener ya buenas comunicaciones, de manera que las ventajas comparativas debidas a las mejoras de transporte no son tan relevantes (ver PLASSARD, 1991) como en ciudades de pequeño tamaño, que normalmente no disponen de una situación de partida tan ventajosa en términos de transporte interurbano (UREÑA, 2002).

Los efectos y los retos más importantes que suceden en este tipo de ciudades son dos: la ampliación parcial de los procesos metropolitanos de manera discontinua a estas ciudades aisladas (pero conectadas con la metrópolis por un medio de transporte de personas muy especializado), y la mejora de los servicios y equipamientos locales al poder contar con profesionales de alto nivel y con acceso inmediato al área metropolitana. En estas áreas aparecen diferencias con las áreas metropolitanas continuas al depender de un único medio de transporte, haciendo fácil sólo las relaciones *Periferia-Centro*, y no las relaciones *Periferia-Periferia*, lo que produce una menor diversidad de las funciones de Periferia en dichas ciudades servidas por la AVF (FIG. 4). El reto fundamental en estas ciudades es ser capaz de obtener beneficios de dicha integración parcial en los procesos metropolitanos y no ser sólo lugar de ubicación de subproductos de la metrópolis (RIBALAYGUA *et al*, 2004).

<sup>3</sup> Los argumentos de este apartado amplían los expuestos en UREÑA (2005). En aquel artículo no se incluían ni Lérida ni Calatayud.

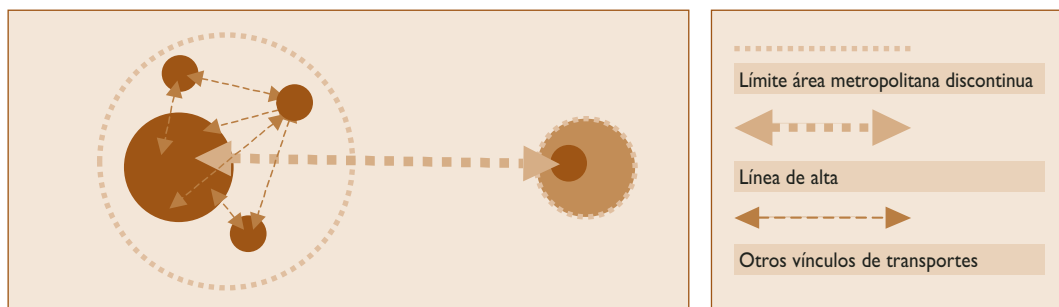


FIG. 4. Caracterización de la situación territorial de ciudades a una hora en AVF de un área metropolitana

Para que sucedan estos procesos son básicos tres aspectos del servicio de AVF (ver MENÉNDEZ *et al*, 2002): El tiempo de viaje, ya que las nuevas relaciones, que se basan en gran medida en la aparición de viajeros diarios residencia-trabajo, se reducen rápidamente con el tiempo de viaje, tanto de los profesionales de alto nivel que se desplazan desde la metrópolis a la pequeña ciudad como los técnicos menos cualificados pero en mayor número que se desplazan desde la pequeña ciudad a la metrópolis. El número de parada, ya que en la primera parada se producen más “commuters” que en las sucesivas, por razón del tiempo de viaje, pero también por razón de sensación psicológica de pérdida de tiempo que significa una parada intermedia. Y la frecuencia de los servicios, para que haya realmente oportunidades de desplazamiento *residencia-trabajo* a diversas horas del día y también para que sea posible realizar una gestión entre la pequeña ciudad y el área metropolitana en medio día (el mismo tiempo que se emplea entre zonas tradicionales de las áreas metropolitanas).

Como se ha indicado anteriormente, en este caso se puede diferenciar entre las ciudades de un cierto tamaño, las ciudades de tamaño reducido y los núcleos muy pequeños, que se corresponden con los casos de Lérida, Ciudad Real y Puertollano, y el de la pequeña Calatayud.

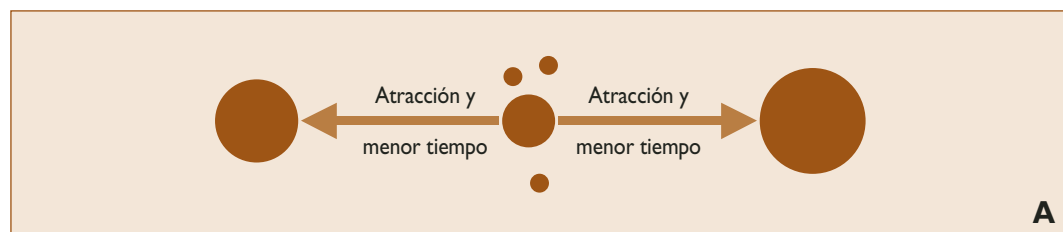
#### 4.1. Lérida

La ciudad de Lérida tiene un papel provincial relevante y es sede universitaria.

Su estación central será la segunda parada de la AVF desde Barcelona, con un tiempo de viaje ligeramente superior a la hora, lo cual significa dos inconvenientes para la existencia de “commuters” ya que disminuyen rápidamente con el incremento de tiempo de viaje y de paradas. Por otro lado, tendrá Zaragoza a un tiempo de viaje ligeramente inferior al de Barcelona.

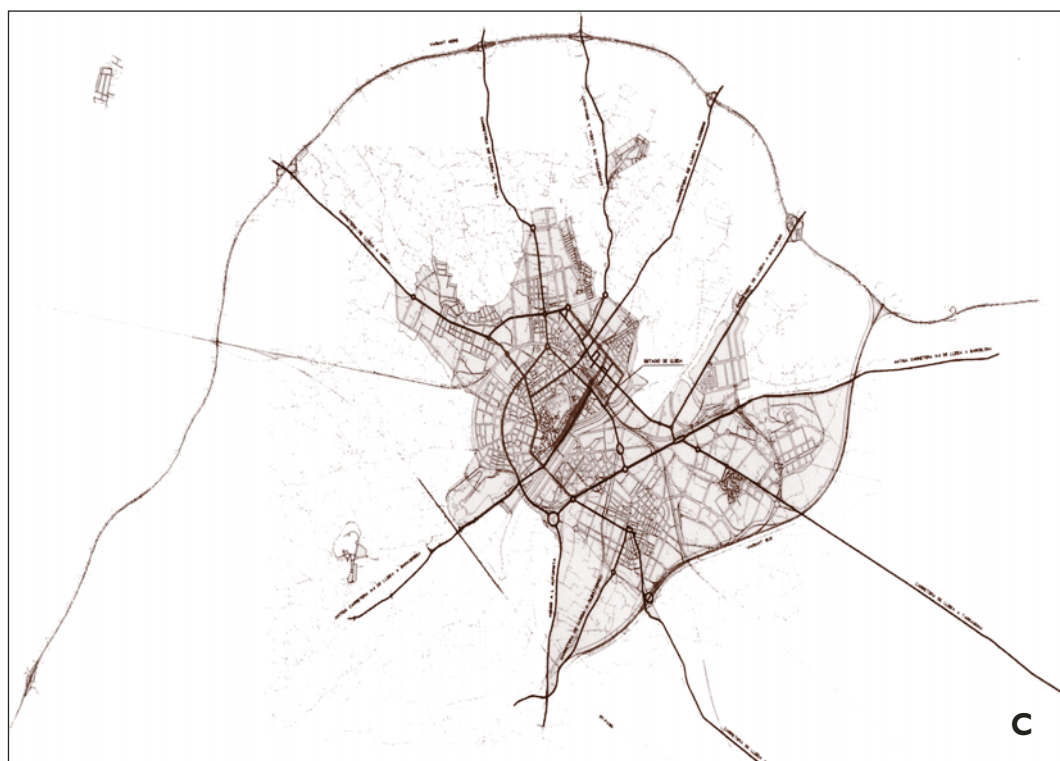
Las autoridades locales de Lérida están trabajando principalmente en dos direcciones de forma simultánea. Por un lado, existe una preocupación sobre cómo impedir que el menor tiempo de viaje a Barcelona y Zaragoza succione parte de sus funciones terciarias de polarización y de distribución provincial (ver FIG. 5) que Lérida ha conseguido mantener por haber estado en un corredor importante de transportes. Por otro lado, el reto es hacer que la AVF sea útil para la zona de los Pirineos, para su población que ha tenido hasta ahora malas comunicaciones y para aumentar su valor turístico, facilitando un acceso rápido a los habitantes de Madrid y Barcelona (y otras regiones) con la combinación de la AVF con otros tipos de transporte (coches de alquiler, aparcamientos de larga duración, servicios de helicópteros, etc.).

Desde la administración ferroviaria nacional se planteó repetidas veces la ubicación de la estación de AVF periférica a la ciudad, sobre el by-pass (ver FIG. 5). Sin embargo, la administración municipal apoyó enfáticamente el mantenimiento de la estación central, sobre la base de que al ser pequeña la ciudad no interesaba dispersar las funciones centrales que cumplía Lérida (administrativas, comerciales, de



**FIG. 5. Retos y estrategias territoriales y urbanas de Lérida en la línea de AVF.**  
**A)** caracterización de la situación territorial; **B)** reordenación urbana del entorno de la estación; y **C)** esquema global de la ciudad que incluye la reserva de suelo en la periferia para una posible segunda estación

Fuente: Ayuntamiento de Lérida.



transporte, etc.). Pero por otro lado la funcionalidad de la nueva estación en la ubicación de la antigua estación necesitaba de operaciones de transformación urbana que le permitieran una adecuada accesibilidad urbana y territorial.

Finalmente, se acordó mejorar la estación central y su entorno con el siguiente planteamiento (véase BELLET & *al*, 2005):

- Mantener la estación central con un frente Sur mejorado (existente desde hace 150 años) como estación más urbana, con acceso prioritario por autobús urbano y peatones, a una distancia recorrible a pie del centro tradicional administrativo y comercial y de la nueva universidad, y con un nuevo vial paralelo al FC que incluye un nuevo puente sobre el río y un nuevo frente Norte (como estación más de carácter provincial que sirva a un territorio más amplio con más fácil acceso del tráfico rodado) y la ubicación de la estación de autobuses.
- Reducir el efecto barrera del ferrocarril en el centro de la ciudad, aumentando la cubrición actual del FC y la mejora del paso Norte/Sur a través de la Estación.
- Reordenar el entorno inmediato de la estación para la adecuación del viario y la transformación de los espacios y actividades obsoletas con el fin de obtener suelo para nuevas actividades productivas terciarias y de equipamientos de centralidad urbana y provincial.
- Generar una única estación que sirva también como intercambiador entre los servicios ferroviarios de largo recorrido y los regionales y provinciales (ferroviarios y de autobuses) y dejar planteada la posibilidad de un cambio de la estación sobre el by-pass ferroviario o una duplicación de la misma en el caso de que la ciudad crezca demasiado como para que la estación central funcione adecuadamente.

La situación final de Lérida se puede resumir como la recuperación de una estación central, en una ciudad pequeña que no permite dos centros urbanos, con un entorno reordenado para mejorar la capacidad del centro urbano, la potenciación

de las actividades terciarias y reducción del efecto barrera urbano del ferrocarril.

En Lérida, la reordenación del entorno de la estación no tiene sólo el objetivo de adaptarse a la AVF, sino que además es un buen catalizador para reordenar y revitalizar el propio centro urbano, en unos momentos en los que la competencia de los nuevos centros comerciales en la periferia estaban debilitando fuertemente el contenido atractor del urbano tradicional, con áreas urbanas comerciales tradicionales en el Sur de la estación, que habían comenzado a perder actividades (comercios cerrados) y cuyo valor urbanístico e inmobiliario empezaba a deteriorarse (edificios vacíos, calles sin actividad, mendicidad, actividades marginales, etc.). Esto es, se utiliza el impulso de la AVF para intentar revitalizar y potenciar el centro urbano. En vez de crear un nuevo espacio ferroviario se plantea mejorar la integración del espacio ferroviario tradicional, cualificándolo con el impulso de contar con una nueva tecnología de transporte que con su efecto, no sólo de atracción de viajeros (en dos meses se multiplicó por tres el número de viajeros con Madrid), sino también de imagen de modernidad, re-dinamice el centro urbano.

#### 4.2. Ciudad Real y Puertollano

Ciudad Real y Puertollano fueron apartados de los corredores nacionales de transporte y la AVF los ha reintegrado en uno de dichos corredores. El grupo de Transportes y Territorio de la Universidad de Castilla La Mancha ha escrito bastante sobre los efectos de la AVF en estas dos ciudades por lo que para más detalles ver MENÉNDEZ & *al*, (2002), RIBALAYGUA *et al* (2002, 2004), RIBALAYGUA (2005), RODRÍGUEZ & *al*, (2002), Ureña (2002), Ureña (2003), Ureña *et al* (2004, 2005).

Las dos núcleos de Ciudad Real y Puertollano distan por AVF 51 y 73 minutos respectivamente de Madrid (200 y 235 km por carretera), han estado durante dos siglos (XIX y XX) bastante aisladas de los medios de comunicación nacionales, habiéndose quedado a 50 km del principal corredor de carretera y de ferrocarril entre Madrid y

Andalucía. A partir de 1992 la AVF las reubicó sobre el corredor Sur del país.

Los cambios más significativos que aparecen con la nueva comunicación son, por un lado, la posibilidad de que los mercados laborales de Madrid y de estas ciudades se integren, gracias a la aparición de viajes pendulares diarios (commuters) en un espacio geográfico discontinuo, ya que lugares más próximos a Madrid no disfrutarán de esta posibilidad. Por otro, la aparición de proyectos o actividades productivas (terciarias) ligadas a Madrid y al transporte, que antes de la AVF serían impensables, lo que significa que comienzan a participar parcialmente de un área metropolitana discontinua con centro en Madrid.

En este caso, la nueva posibilidad de relacionarse cotidianamente con el área metropolitana y el estar sobre un importante corredor de transporte nacional es lo que hace que comiencen a apreciarse nuevas dinámicas y oportunidades en dichas ciudades (ver BONNAFOUS, 1987). El cambio en los hábitos de transporte y la integración de los mercados laborales se han producido con relativa rapidez y efectividad. Sin embargo, la generación de nuevas actividades económicas, que es el reto y la oportunidad mayor, en caso de producirse, sucede con más lentitud y dificultad (BELLET, 2000).

Las oportunidades y los retos principales que se han encontrado en estas dos ciudades son (véase la bibliografía arriba indicada):

- Los desplazamientos cotidianos facilitan por un lado, poder seguir viviendo localmente y aprovechar oportunidades laborales en Madrid y por otro, poder disfrutar localmente de profesionales de alto nivel que desean seguir viviendo en Madrid.
- La AVF y la universidad han comenzado a generar una polarización provincial en Ciudad Real, invirtiendo su histórica tendencia de territorial no polarizada, lo que se traduce en una reorientación de la inversión provincial en la capital (por ejemplo, en viviendas).

- El incremento de posibilidades de desplazarse al exterior de la provincia por la AVF y el estancamiento de las mismas en el interior de la provincia (excepto con Puertollano) genera una cierta desarticulación provincial.
- La aparición de nuevos proyectos territoriales de gran superficie (un destino turístico y un aeropuerto internacional) y de nuevas actividades productivas terciarias (empresas de software), que son demandas inducidas del área metropolitana, que utilizan intensamente recursos baratos en la zona y caros en Madrid (por ejemplo, suelo, mano de obra, polución, etc.) y que están relacionados con la mejora del transporte, están generando una estructura territorial desarticulada (ver FIG. 6).
- La integración de Ciudad Real y Puertollano como una única ciudad, donde la primera juega el papel de centro terciario y residencial y la segunda el de periferia industrial. Esta situación genera un efecto positivo en Ciudad Real (por su mayor cercanía a Madrid y por su especialización en el sector terciario) y negativo o neutro en Puertollano (por su mayor lejanía a Madrid y por ser industrial).

En general, las estrategias que se han desarrollado en ambas ciudades y en el territorio sub-provincial entre ambas para potenciar las ventajas comparativas que ha aportado la AVF han sido escasas (Véase BELLET, 2000), tanto desde el punto de vista de la planificación territorial (los planes municipales plantean una mera adaptación a la AVF y no se ha puesto en marcha un plan sub-provincial), como desde el punto de vista de los transportes provinciales (no se han reorganizado los horarios, ni los recorridos, ni las estaciones de autobuses ni de ferrocarril). Tampoco se han reordenado los entornos de las dos estaciones para facilitar la atracción actividades económicas, como sucede en Francia, donde estas tres actitudes estratégicas son más frecuentes<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La creación de suelo productivo en Vendôme y en Le Creusot, la reordenación de los transportes en Le Creusot, y la creación de mancomunidades de municipios y de sociedades

de economía mixta de base comarcal en Vendôme son algunos ejemplos de este tipo de estrategias frecuentes en el país vecino.

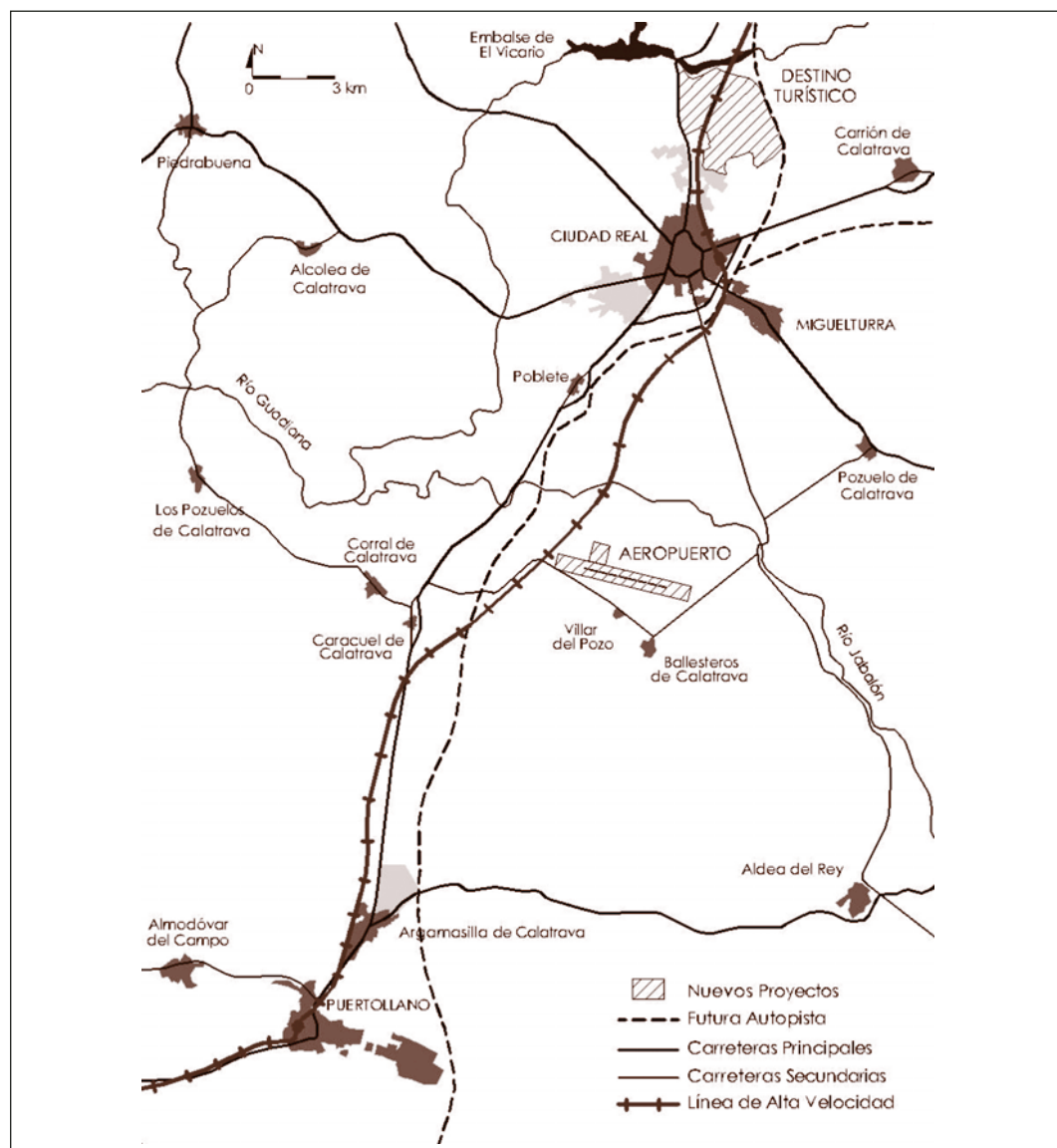


FIG. 6. Nuevos proyectos territoriales en Ciudad Real y Puertollano

Fuente: RIBALAYGUA, 2005.

Por otro lado, un efecto indirecto que está generando la AVF es que se comience a dejar de poner en duda que las nuevas infraestructuras de transporte por carretera que discurrirán por la provincia, como la autovía Lisboa-Valencia o la autopista Madrid-Toledo-Córdoba, pasen por Ciudad Real y Puertollano (ver FIG 6).

La ubicación de la estación en el centro urbano (Puertollano) o en el borde urbano consolidado (Ciudad Real), en dos ciudades

relativamente pequeñas, no parece que sea discriminante a la hora de facilitar la atracción de nuevas actividades económicas. Quizás una localización alejada de este tipo de núcleos si sería desaconsejable.

#### 4.3. Calatayud

En el caso de Calatayud hay que tener en cuenta varios aspectos: su reducido tamaño,

que es la segunda parada de la AVF después de Guadalajara desde Madrid, que se encuentra a media hora en AVF de Zaragoza y, además, que tiene un bajo contenido terciario (si bien tiene una sede de la Universidad de Educación a Distancia), siendo su principal base económica la fruta y sus derivados. Sin embargo, es previsible que Calatayud sea el lugar en el que se divida la línea de AVF para dirigirse a Soria, lo que podría redundar en algunas ventajas adicionales (ver FIG. 1).

Resulta ilustrativa la comparación de este caso con la pequeña ciudad francesa de Vendôme, donde llegó la alta velocidad a principios de los años 90. Vendôme (17.000 habitantes) permite una comparativa con el caso español, por ser un municipio de población similar con parada de AVF a 40 minutos de París. Sin embargo, en torno a Vendôme hay casi el doble de población que la existente alrededor de Calatayud (70.000 habitantes frente a 40.000), y durante los años 1960 se deslocalizaron desde París a sus inmediaciones varias fábricas con una cierta tecnología (componentes de coches y aviones, instrumentos de precisión, etc.). Por otro lado, la estación de Vendôme está a 5 km del núcleo, mientras que en Calatayud está en el centro. Estas tres diferencias hacen que los efectos de la AVF en estas dos ciudades puedan ser distintos.

##### 5. CUENCA, CIUDAD PEQUEÑA A UNA HORA DE DISTANCIA DE DOS ÁREAS METROPOLITANAS

La nueva situación territorial de Cuenca es similar a la que se produce a una distancia de áreas metropolitanas igual al caso

anterior, alrededor de 50 minutos (o 200 km), pero con la particularidad de estar también a una distancia similar de otro área metropolitana de tamaño menor (Valencia).

Las repercusiones parece que serán relativamente similares a las que se producen en Ciudad Real pero con matizaciones importantes, debido, entre otros factores, a la proximidad mencionada a Valencia (ver FIG. 7), con un tamaño y dinamismo económico mayor que el que presenta Córdoba. También, la diferencia de la estructura provincial de ambas ciudades supone un motivo para pensar que el comportamiento será distinto, debido a la escasa población existente en Cuenca y su entorno (46.000 habitantes de la capital, solo 15.000 habitantes en 30 km alrededor de la capital). Otros aspectos, como la ubicación alejada de la estación, así como las características históricas, culturales y formales de Cuenca, hacen pensar en un efecto diferente del nuevo ferrocarril en el núcleo.

La escasa población de Cuenca y su entorno puede significar que haya pocos servicios de AVF que se detengan en dicha ciudad. En Ciudad Real existen 30 circulaciones diarias en cada sentido, 20 con parada, siendo la mitad sólo entre Puertollano y Madrid y la otra mitad desde Córdoba o Sevilla. Si los servicios de larga distancia fueran proporcionales a las poblaciones de los extremos y el número de paradas en las ciudades intermedias proporcional a la población local, por Cuenca pasarían unas 30 circulaciones diarias en cada sentido, de las que sólo unas 7 se detendrían en cada sentido. En consecuencia, las oportunidades de los habitantes de Cuenca de desplazarse a Madrid serían un

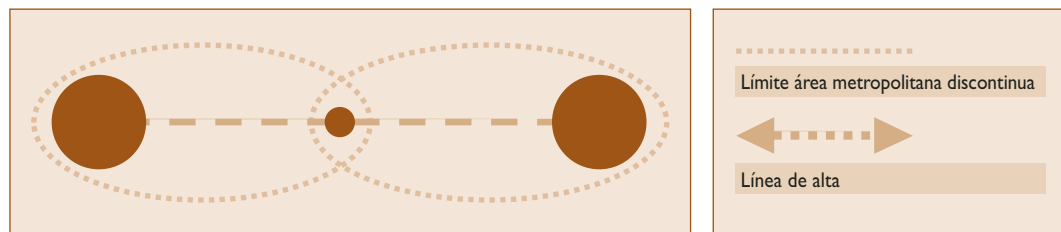


FIG. 7. Caracterización de la situación territorial de ciudades a una hora de AVF de dos áreas metropolitanas

tercio de las que existen en Ciudad Real y las de desplazarse a Valencia serían prácticamente las mismas que existen en Ciudad Real de desplazarse a Córdoba. Ello podrá significar menores efectos en Cuenca que los que se han producido en Ciudad Real.

Sin embargo, al estar Cuenca a mitad de camino de Madrid y Valencia (ver FIG 1), tendrá más oportunidades de atraer profesionales de alto nivel no solo de Madrid, como sucede en Ciudad Real, sino también de Valencia, que podrán desarrollar actividades de alto nivel en Cuenca (profesores universitarios, médicos, abogados, etc.). Y dado que entre Madrid y Valencia existen muchas más relaciones profesionales y empresariales que entre Madrid y Córdoba, esto permitirá a Cuenca intentar atraer actividades que deban relacionarse con dichas dos ciudades (por ejemplo, reuniones con profesionales de ambas ciudades, centros de apoyo a empresas con sedes en ambas ciudades, etc.), cosa que hasta la fecha no se ha producido en Ciudad Real.

La segunda matización respecto de los efectos y de los retos de la AVF en comparación con Ciudad Real se produce por las características de la población existente en torno Cuenca. En el caso de Ciudad Real, aunque es una ciudad que no tiene un fuerte poblamiento en torno a la misma, sí hay una serie de núcleos importantes con actividades económicas diversas (industriales en Puertollano, agroindustriales en Daimiel, turísticas en Almagro, logísticas y agroindustriales en Manzanares y Valdepeñas, etc.). Sin embargo, en el entorno de Cuenca existe un vacío poblacional en el que el único núcleo importante de la provincia (Tarancón) se encuentra a demasiada distancia (84 km). Ello significará que las actividades a las que pueda ayudar la AVF, generalmente concentradas en el espacio, serán casi exclusivamente las que tienen lugar en la propia ciudad Cuenca y su entorno natural inmediato.

La tercera matización se produce por las características de la propia ciudad y por la ubicación de la estación. Cuenca tiene un importante patrimonio cultural, arquitectónico y natural, lo que la capacita para atraer personas y actividades que deseen relacionarse con esta calidad

excepcional. Sin embargo, las limitaciones espaciales de la ciudad histórica son un problema para ubicar nuevas actividades y población, y la ciudad moderna ubicada en el llano no presenta elementos atractivos destacados. En consecuencia, la ciudad de Cuenca tiene aspectos que pueden colaborar a atraer nuevas personas y actividades, si bien la ciudad debe conseguir mitigar sus aspectos negativos.

La ubicación de la estación, alejada del centro de la ciudad entre 3 y 5 km (según las opciones), es al tiempo un aliciente y un problema. Uno de los atractivos de Cuenca sería poder abarcar peatonalmente la ciudad desde la estación de AVF (por ejemplo, de manera similar al incremento de congresos “peatonales” en Arras, Francia, gracias a la AVF y una ubicación central de la estación, lo que permite el desarrollo de los congresos sin desplazamientos en autobuses). Pero si la nueva estación se sitúa alejada de la ciudad el uso de un segundo medio de transporte, público o privado, hará disminuir la ventaja comparativa del tamaño reducido de la ciudad. Por otra parte, la creación de un nuevo centro urbano es un reto, similar al que se produce en Segovia, donde se intenta dirigir el crecimiento de la ciudad hacia la nueva estación. Una de las opciones, la que ubica la estación hacia el Sur de la ciudad, plantea también un ramal que permitiría a algunos trenes detenerse en la estación actual, lo que convertiría a esta opción en la más conveniente para Cuenca, aunque, por otro lado, no permitiría reordenar el suelo actual ferroviario creando un nuevo proyecto urbano de mejora de la ciudad moderna.

## **6. CIUDADES PEQUEÑAS ALEJADAS DE LAS DOS MAYORES ÁREAS METROPOLITANAS**

La cuarta de estas situaciones se produce en ciudades pequeñas lejos de las dos áreas metropolitanas más importantes (Madrid y Barcelona) y tiene una casuística bastante diversa. En todo caso, el potencial adicional que aporta la AVF tendría una doble faceta, por un lado la capacidad de desplazarse más adecuadamente a las grandes áreas metropolitanas y a las otras grandes

ciudades nacionales, y en segundo lugar poder acercarse a otras ciudades pequeñas o intermedias con las que establecer intercambios. Esta segunda capacidad será la más novedosa para este tipo de ciudades. Su habilidad para establecer estrategias adecuadas a estos dos objetivos dependerá de sus posibilidades de interconexión y en gran medida de que la línea de AVF sea pasante o terminal.

En el caso de líneas terminales el número de servicios que existirá será el que sea posible con la población local, por lo que podrían ser muy poco numerosos. Sin embargo, en el caso de líneas pasantes, el número de circulaciones será superior al estrictamente demandado por la población local y en dicho caso es más factible conseguir que se detengan un número de circulaciones mayor de las imprescindibles para la población local.

Por otro lado, todos los casos de pequeñas ciudades que se han presentado anteriormente están o estarán sobre líneas que circularán a 300 km/hora. Sin embargo, es muy posible que un gran número de las ciudades que no están cerca de las grandes áreas metropolitanas se encuentren sobre líneas que circularán más despacio, a 200 o 250 km/hora, con lo que las ventajas comparativas serán menores.

### 6.1. Soria, ciudad término de una línea de AVF

La situación actual de Soria, desde el punto de vista de las comunicaciones, es similar a la que se producía en Ciudad Real antes del funcionamiento de la AVF. Soria está ubicada a unos 60 km de la autovía Madrid-Zaragoza, Ciudad Real estaba a 50 km de la autovía Madrid-Andalucía; Soria está sobre un ferrocarril en fondo de saco (con sólo dos circulaciones diarias en cada sentido con Madrid, 3 los viernes, con una duración del viaje de 3 horas) y Ciudad Real estaba en una línea ferroviaria que tenía muy poca relevancia nacional. La distancia por carretera a Madrid es de 228 km en el caso

de Soria y de 187 km en el caso de Ciudad Real.

Sin embargo, la ubicación de Soria en la red de AVF se plantea como una desviación en fondo de saco desde la línea Madrid-Zaragoza desde Calatayud, lo que hará que no haya trenes pasantes que se dirijan a otros lugares y que la distancia real a Madrid sea de unos 300 km (ver FIG. 1). Por el contrario Ciudad Real se ha ubicado sobre una línea pasante minimizando la distancia a Madrid (170 km), en vez de aumentarla como en Soria. El hecho de ser pasante permite además aumentar el número de trenes de alta velocidad que paran en la misma, ya que la mitad tiene recorridos hacia/desde otras ciudades de mayor población.

Soria tendrá oportunidades de relacionarse no solamente con Madrid sino también con Zaragoza, si bien dados el reducido tamaño de Soria, la distancia con Madrid y el tamaño de Zaragoza el número de circulaciones probablemente será pequeño. Con una hipótesis similar a la realizada para Cuenca<sup>5</sup>, Soria tendría sólo dos servicios diarios de AVF en cada sentido con Madrid y uno en cada sentido con Zaragoza.

### 6.2. Ciudades intermedias en una línea de AVF como Pamplona o Teruel

En el caso de Pamplona, ciudad de una población importante y de un gran desarrollo industrial y terciario, los efectos de la AVF pueden variar significativamente en función de que se materialice la propuesta del reciente PEIT 2005-2020, según la cual Pamplona no será una estación final, sino que se conectará con la Y Vasca y con Francia (ver FIG. 1).

En el caso de que sea una estación terminal, Pamplona estará unida solamente con Zaragoza y, a través de ella, con otros lugares, entre los que se encontrarían Madrid y Barcelona, que quedaría bastante alejados (2,5 horas de viaje). Ello significa que Pamplona potenciaría sus posibilidades de viajar cotidianamente a Zaragoza,

<sup>5</sup> Por otro lado, las características territoriales de Soria son similares a las de Cuenca, una ciudad muy pequeña

(35.151 habitantes en 2001) y con poca población en su entorno cercano.

pudiéndose producir incluso viajes de commuters si los horarios y los precios lo permitiesen y, ocasionalmente, a Madrid y Barcelona.

Sin embargo, si se produce la conexión con la Y Vasca, ello le permitiría conectarse además con las ciudades del País Vasco y, también, con otras ciudades españolas del centro y del Oeste de la península así como con la frontera francesa. La diferencia es crucial, porque en el primero de los casos solo tendría conexión hacia una parte del territorio, no teniendo conexiones con ciudades muy cercanas a ella (particularmente el País Vasco), algo parecido a lo que le puede suceder a Soria, y en el segundo de los casos estaría en una encrucijada de comunicaciones de la AVF pudiendo diversificar los lugares con los que conectarse y pudiendo incluso convertirse en centro de algunas relaciones.

En el caso de Teruel, su población es muy pequeña (31.158 habitantes en 2001), está relativamente alejada de Zaragoza (700.000 habitantes en 2001), unos 187 kilómetros, y de Valencia (1 millón de habitantes en 2001), unos 138 kilómetros, con las que todavía no está unida por autovía, aunque ya está en construcción y la AVF se ha planteado recientemente en el PEIT 2005-2020.

Si finalmente se realizan las conexiones de AVE entre Zaragoza y País Vasco y la tercera conexión fronteriza con Francia por Huesca con AVF y Autovía, Teruel dejará de estar muy aislada y se integrará en una red importante de comunicaciones que la unirá con Valencia, Zaragoza, País Vasco y Francia (ver FIG. 1).

Si bien, tanto la ciudad de Teruel como su entorno tienen muy poca población y actividad económica, el cambio que se puede experimentar desde el punto de vista de las comunicaciones puede ser extraordinario. Si esto se produce, Teruel podrá afianzarse como lugar central entre Zaragoza y Valencia, con un valioso patrimonio tanto cultural como natural, potenciar sus relaciones con dichas ciudades y, a través de ellas, con otros lugares.

Con la AVF prevista en el PEIT 2005-2020, y con la autovía Zaragoza-Valencia, Teruel puede experimentar cambios muy importantes en sus comunicaciones, en su

articulación con corredores relevantes desde el punto de vista nacional e internacional y, en consecuencia, cambiar sus expectativas de futuro y poderse plantear escenarios nuevos ahora impensables. Si bien, su escasa población (tanto de la ciudad, de su entorno y de la provincia) y su escaso dinamismo actuales serán un lastre importante. Posiblemente Teruel continuará siendo una ciudad fundamentalmente de servicios provinciales, si bien su mayor conexión con Zaragoza y Valencia podrá elevar la calidad de los servicios que oferta (Universidad, Administración pública, etc.). Uno de los retos, como en otros lugares, será ver hasta qué punto la AVF, una infraestructura de acceso muy concentrado, podrá realmente hacer más accesible el magnífico medio natural Turolense, un recurso disperso en una gran superficie.

### **6.3. Huesca, ciudad en una línea de AVF trans-fronteriza, siendo la última ciudad española**

En el caso de Huesca, su población es también pequeña (46.243 habitantes en 2001), está relativamente cerca de Zaragoza (700.000 habitantes en 2001), a unos 60 kilómetros, con la que está unida por autovía y por AVF. La AVF es terminal en la actualidad en Huesca. Sin embargo, en el largo plazo es posible que la AVF y la autovía se conviertan en pasantes hacia el Pirineo y hacia Francia, pero no se prevé que dichas dos conexiones sean inmediatas (ver FIG. 1).

En esta situación, Huesca podrá afianzarse como puerta de acceso al Pirineo Aragonés, poniendo en valor su patrimonio cultural y natural, potenciando su relación con Zaragoza y, a través de ella, con Madrid y Barcelona, así como con Valencia y el País Vasco. La conexión con Zaragoza ya es importante dado que existe autovía y la distancia no es excesiva para poder desplazarse eventual y cotidianamente por carretera en vehículo propio y en autobús.

Las conclusiones sobre Huesca, que cuenta con interesante patrimonio, apuntan a que continuará siendo un centro de servicios provinciales y potenciará su papel de puerta

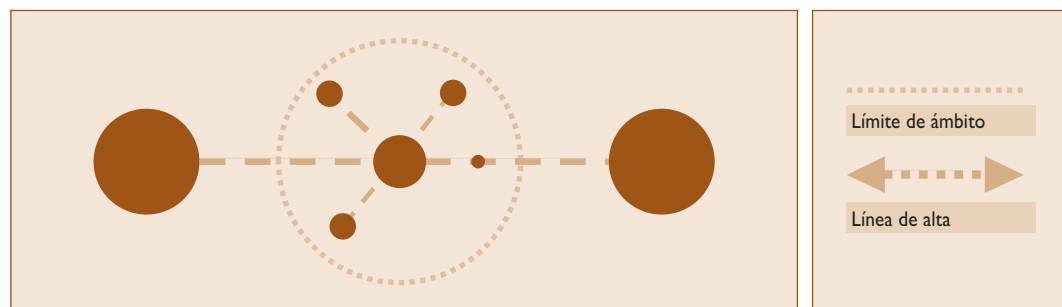
del Pirineo. Por otro lado, al reforzar su conexión con Zaragoza podrá elevar la calidad de los servicios que oferta (Universidad, Administración pública, etc.). En el corto plazo, el número de servicios de AVF es y será limitado, ya que se trata de servicios terminales en Huesca. Sin embargo, en el largo plazo, si finalmente se potencia el tercer paso fronterizo con Francia, aunque este espacio francés es más un espacio natural que un espacio de fuerte dinamismo económico y urbano, Huesca verá fortalecido su papel de paso hacia Francia y en consecuencia aumentará de manera considerable el número de servicios de AVF (y también el tráfico de la autovía), lo que con seguridad contribuirá a atraer nuevas actividades.

El hecho de que Huesca sea la última ciudad española sobre esta línea de AVF puede significar una ventaja y un inconveniente respecto de las otras ciudades pequeñas españolas en una línea pasante de AVF alejadas de las dos grandes áreas metropolitanas españolas. La ventaja es que al estar sobre una línea internacional pueden surgir actividades específicas de las relaciones internacionales, si bien la integración europea está reduciendo la variedad y cantidad de dichas actividades. El inconveniente de estar sobre una línea internacional es que existirán generalmente un menor número de servicios que si la línea continuase a otras ciudades españolas.

## 7. OPORTUNIDADES EN CIUDADES DE TAMAÑO INTERMEDIO Y DE RAMIFICACIÓN<sup>6</sup>

Como se ha dicho anteriormente, las segundas situaciones territoriales, que se producirán en Córdoba, Zaragoza y Valladolid, suceden en ciudades de tamaño intermedio, entre 300.000 y 600.000 habitantes, a distancias entre 200 y 400 km de las metrópolis y en lugares de ramificación/concentración de la red de AVF (ver FIG. 1).

En esta situación territorial la oportunidad más importante de la nueva comunicación con AVF no será tanto el reforzamiento de su integración laboral con las áreas metropolitanas, que sin duda sucederá en alguna medida, o la modificación de las pautas de movilidad (frecuencia, modo de transporte, etc.), sino más bien su capacidad de impulsar la relocalización en dichas ciudades de funciones productivas terciarias desde las áreas metropolitanas. Añadido a esto se presenta también la oportunidad de constituirse en ciudad central de servicios para los núcleos pequeños de su entorno regional con los que la conectan ramificaciones de la AVF (ver FIG. 8), esto es, de atraer alguna de las funciones centrales que desempeñan las áreas metropolitanas y potenciar la descentralización. Para que ello se produzca serán de gran importancia, primero, la capacidad de aglutinar los espacios y las actividades terciarias



**FIG. 8. Caracterización de la situación territorial de ciudades de tamaño intermedio y ramificación de la AVF**

<sup>6</sup> Los argumentos de este apartado significan una importante ampliación de los expuestos en UREÑA (2005),

ya que se clasifican en tres casos distintos y se añade el caso de Valladolid.

preexistentes en dichas ciudades con los nuevos entornos cercanos (o bien conectados) a la nueva estación de AVF, segundo, la capacidad de constituirse en centro de intercambio modal y de transporte de larga y media distancia y, tercero, que los nuevos servicios de AVF no sean pensados solamente para la relación entre las ciudades pequeñas y las ciudades de tamaño intermedio con la metrópolis, sino también para las relaciones entre las ciudades pequeñas e intermedias

En esta situación territorial se pueden distinguir tres casos. Ciudades de tamaño intermedio a una distancia no superior a una hora de viaje de una metrópolis: Valladolid. Ciudades a una distancia algo mayor no superior a hora y media de viaje de dos metrópolis: Zaragoza. Y ciudades a una distancia no superior a dos horas de viaje de una metrópolis e inferior a una hora de dos grandes ciudades (Sevilla y Málaga): Córdoba.

### **7.1. A una hora de un área metropolitana: Valladolid**

En el caso de Valladolid es relevante destacar tres aspectos en relación a su articulación con la AVF, el primero y el segundo de índole territorial y el tercero de índole urbano.

El primero, de índole territorial, tiene que ver con la ubicación de Valladolid en la red de la AVF. Valladolid no ha estado en una posición tan importante como Zaragoza en la red de ferrocarril tradicional, ya que la división de parte de la red hacia el Nor-Oeste de la península nunca estuvo en Valladolid sino en Medina del Campo, donde el corredor ferroviario hacia Galicia se ha venido separando de los corredores hacia Asturias, Cantabria y el País Vasco que continuaban juntos por Valladolid. Esta situación, en vez de cambiarse para potenciar Valladolid como polo territorial (cruce y división real de las futuras líneas de AVF hacia todo el Norte de España), se consolida con el trazado previsto de la AVF que se divide en el pequeño núcleo de Olmedo (ver FIG. 1). Una decisión que podría parecer más oportuna a mediados del siglo XIX que en la actualidad, ya que ahora el potencial de Valladolid es muy superior al

de Medina del Campo o al de Olmedo, por lo que quizás se debía haber intentado que todas las líneas hacia el Norte y el Nor-Oeste hubiesen pasado por Valladolid.

El segundo aspecto, también territorial, se deriva del hecho de que Valladolid va a estar a una hora de Madrid, más cerca que Zaragoza o Córdoba, por lo que, en alguna medida, tendrá efectos similares a los que suceden entre ciudades pequeñas y áreas metropolitanas a una hora de distancia, fundamentalmente los “commuters”. Sin embargo, el mayor costo de vida en Valladolid, comparado con ciudades pequeñas como Ciudad Real, hará menos atractivo vivir en Valladolid y desplazarse a diario a Madrid a trabajar. Por otro lado el mayor número y diversidad de puestos de trabajo de alto nivel profesional de Valladolid hará que puedan existir más madrileños que viajen a diario a Valladolid para trabajar. Ello significaría un mejor equilibrio de número de “commuters” entre Valladolid y Madrid que el existente ahora con las ciudades manchegas (en la relación Madrid-Ciudad Real-Madrid el número de commuters hacia Madrid es el doble que hacia Ciudad Real).

El aspecto de índole urbano está relacionado con el hecho de que el ferrocarril en la actualidad transcurre por el centro de Valladolid a cielo abierto y, además, existe en el centro una importante superficie de suelo ferroviario (talleres, etc.) que se desafectarán de este uso y se utilizarán para realizar un proyecto de renovación urbana de gran escala, mejor ubicado en la ciudad que el proyecto de Zaragoza y similar al realizado en Córdoba pero incluso de mayor escala urbanística. En este sentido no se debería repetir el error cometido en Córdoba de no aprovechar la ventaja comparativa urbana y territorial que tendrán estos terrenos por estar en una situación central de la ciudad y además conectados con otras ciudades por un medio de transporte de alta velocidad.

Concluimos el análisis lamentando que en Valladolid se haya desaprovechado la posibilidad de convertirla en una ciudad magníficamente conectada con todas las ciudades del Norte y Nor-Oeste de España, al limitarse a las del Norte. Por otro lado, el

proyecto urbanístico podría ser mucho más relevante que el planteado en Córdoba (por los usos del suelo) y en Zaragoza (por su ubicación) para intentar atraer hacia Valladolid actividades terciarias relacionadas con un territorio amplio y descentralizar algunas actividades madrileñas.

### 7.2. A hora y media de dos áreas metropolitanas: Zaragoza

Zaragoza está en el centro de la mayoría de las grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao), ha estado en dos corredores de transporte nacionales (Madrid-Barcelona y Bilbao-Barcelona), puede constituir un lugar de encuentro de otros dos corredores: uno nacional, Bilbao-Valencia, y otro internacional, tercera frontera por los Pirineos (ver FIG. 1), y cuenta con una gran diversidad de medios de transporte (ferrocarril, carretera y aeropuerto). Zaragoza está ubicada en un territorio fuertemente polarizado, en el que las ciudades de más de 100.000 habitantes más cercanas a ella (Pamplona, Logroño y Lérida) son todas menores que Zaragoza, pertenecen a otras regiones y se encuentran a unos 150 km, demasiada distancia para desplazamientos cotidianos con los medios de transporte tradicionales, pero adecuada para los recorridos en AVF.

Para Zaragoza es de gran relevancia estar a mitad de camino entre Madrid y Barcelona, lo que permite que gran parte de las personas que viajan entre ambas metrópolis en avión, sin pasar por Zaragoza, en el futuro sí pasarán, con algunas excepciones<sup>7</sup>. El hecho de este importante número de viajeros potenciales<sup>8</sup> pasen y puedan detenerse en Zaragoza abrirá una nueva oportunidad para atraer actividades terciarias relacionadas con Madrid y Barcelona (y también relacionada con Valencia y Bilbao, si se mejoran las conexiones Zaragoza-Bilbao y Zaragoza-Valencia).

Las decisiones urbanas para la AVF han consistido en el traslado de la estación desde el borde del espacio terciario al borde de la ciudad consolidada, en una zona residencial de bajo poder adquisitivo y con talleres y almacenes, en las cercanías del nuevo espacio de la Expo 2008. En este espacio se está generando una gran operación inmobiliaria (en terrenos mayoritariamente de RENFE) y una estación inter-modal conectada a las grandes vías de comunicación urbanas e interurbanas (ver FIG. 9), una decisión más adecuada para los que viajan desde Zaragoza (y sus alrededores), que para atraer actividades terciarias o para viajar con fines laborales hacia Zaragoza.

Por otro lado, para que Zaragoza sea capaz de atraer actividades terciarias desde Madrid o Barcelona, tendría que mejorar su calidad urbana y la de sus equipamientos, ya que en la actualidad no son considerados de excelencia a nivel nacional. También tendría que mejorar su capacidad empresarial local y su identidad regional, fomentando en su burguesía el deseo de reinvertir y de residir en la región. Su capacidad de atraer actividades productivas se vería favorecida por las conexiones Valencia-Francia y Valencia-País Vasco, por la potenciación del aeropuerto y por la conexión AVF-Aeropuerto.

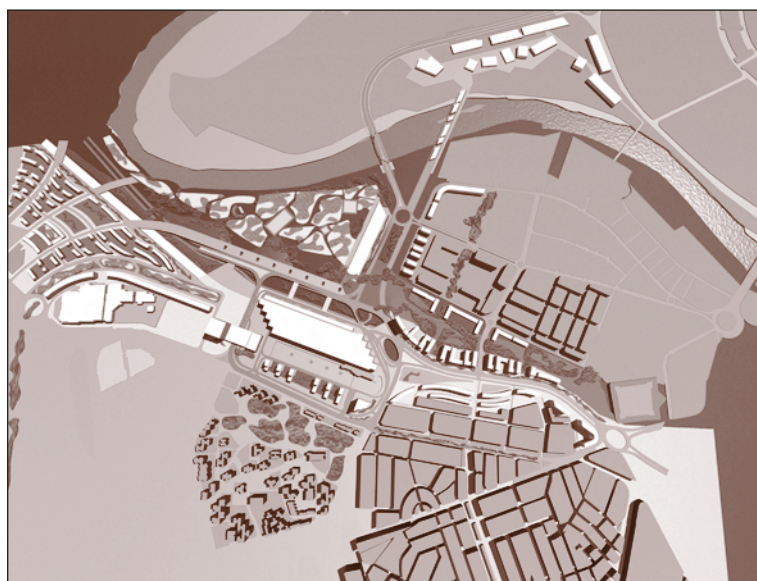
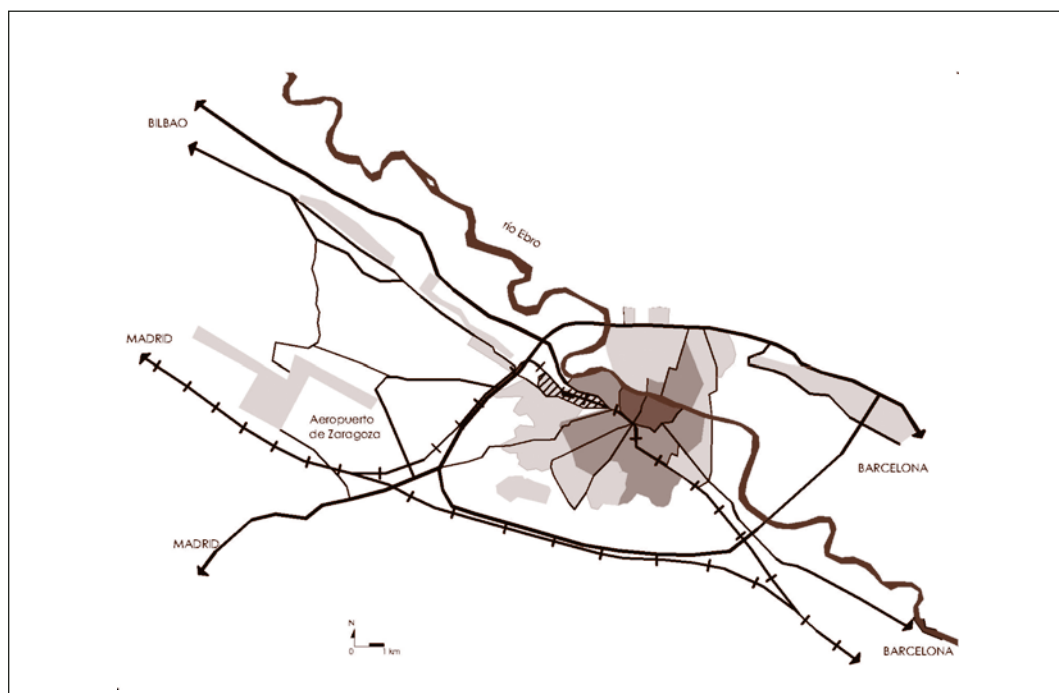
Para comprender la relevancia de estos dos aspectos se puede analizar la experiencia de Lille que ha quedado a mitad de camino entre París, Bruselas y Londres y en la que se ha realizado un importante proyecto urbanístico en el borde su espacio terciario (Véase BURMEISTER *et al.*, 1997).

### 7.3. A una hora y tres cuartos de un área metropolitana: Córdoba

Córdoba ha estado siempre sobre el itinerario Madrid-Andalucía, y ha jugado el papel de puerta de Andalucía, si bien, hasta que se complete la autovía Córdoba-Málaga, la red de autopistas actual le ha quitado

<sup>7</sup> Excepto los que sigan viajando en Avión (ver Guirao, 2000) y los que usen servicios de AVF que no se detengan en Zaragoza (actualmente sólo un 5% de los servicios de AVF Madrid-Sevilla no se detienen en Córdoba).

<sup>8</sup> En 2003, 4.057.931 viajeros de tráfico regular realizaron viajes de ida y vuelta entre Madrid y Barcelona. Dato anual de 2003 según el Anuario Estadístico del Transporte Aéreo.



**FIG. 9. Ámbito territorial de la estación de Zaragoza y el proyecto urbano en torno a la nueva terminal**

Fuente: Elaboración propia y Ayuntamiento de Zaragoza.

parte de dicho papel, favoreciendo que la conexión Madrid-Costa del Sol se realice a través de Jaén y Granada. Dado que la provincia de Córdoba está bastante polarizada hacia su capital (40% de la población de la provincia), la AVF en su situación actual (línea Madrid-Sevilla) es suficientemente relevante. Sin embargo, la

futura conexión con Málaga por AVF (y con Granada) y la futura autovía con Málaga favorecerán claramente más a la provincia de Córdoba, ya que su relación con la Costa del Sol es importante y porque gran parte del dinamismo empresarial de la provincia se encuentra en el Sur de la misma (hacia Málaga) (ver FIG. 1).

En el caso de Córdoba, las ciudades para las que puede servir de centro regional (Sevilla, Málaga y Granada) son todas mayores que ella, por lo que su capacidad de constituirse en centro de servicios y de producción para ellas será más complicado que en Zaragoza. Sin embargo, tendrá la ventaja de que podría generarse una estrategia regional, al ser todas andaluzas, cosa que en Zaragoza será más complicado por pertenecer a regiones diferentes.

Los efectos de la AVF en las actividades económicas de Córdoba parecen haber sido bastante pequeños (ver Ureña, 2002)<sup>9</sup>. Córdoba ha aumentado mucho el número de turistas desde Madrid y Sevilla, si bien las

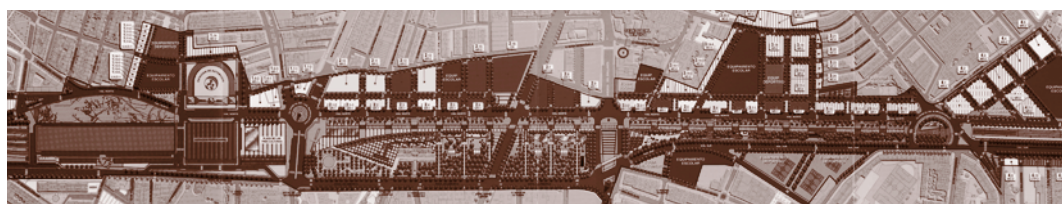
pernoctaciones han disminuido proporcionalmente y aumentado en términos absolutos. La nueva AVF Córdoba-Málaga debería ser capaz de atraer más turistas, directamente desde su aeropuerto y desde la Costa del Sol.

Las decisiones urbanísticas para acoger la AVF en Córdoba, que han reordenado un gran espacio central de la ciudad (ver FIG. 10), han sido muy adecuadas al mejorar la estación central y crear un intercambiador modal de transporte urbano, provincial, regional y nacional, al completar un anillo viario urbano, al suprimir la barrera que representaba el ferrocarril en el centro de la ciudad, al coser y re-equipar la ciudad, y al



**FIG. 10. A la izquierda ubicación de la estación de alta velocidad cordobesa y terreno afectado en la transformación urbana generada por el soterramiento de la estación. Abajo, detalle de la ordenación de los antiguos terrenos ferroviarios**

Fuente: Elaboración propia y Ayuntamiento de Córdoba.



<sup>9</sup> UREÑA (2002) indica que los estudios llevados a cabo en Córdoba muestran que no han aparecido hechos o proyectos territoriales significativos como consecuencia del AVE. El AVE ha ayudado a que actividades económicas o personas de Córdoba hayan podido mejorar sus relaciones a larga distancia pero no ha generado nuevas actividades. El AVE ha significado también la aceleración o la desaparición de antiguos proyectos; en particular dos son los más importantes, en primer lugar, el cierre del uso civil del aeropuerto militar y en segundo lugar, la aceleración

del viejo proyecto de soterramiento del ferrocarril, supresión de la barrera urbana que generaba y creación de espacios urbanos. Este segundo hecho que podría pensarse que fue generado por la presencia del AVE, es como se ha dicho un objetivo de Córdoba desde los años 60 y la confirmación de su escasa relación con el AVE se sustenta también porque en los nuevos espacios urbanos generados no se han localizado actividades urbanas que estén directamente relacionadas con la conectividad interurbana proporcionada por el AVE.

generar un nuevo barrio residencial de alta calidad sobre un amplio terreno en su gran mayoría de propiedad de RENFE. Sin embargo, las decisiones han sido también muy poco adecuadas porque no se ha utilizado dicho espacio (colindante con el centro terciario actual) para atraer nuevas actividades terciarias de rango superior que sirviesen a un espacio territorial amplio (por ejemplo, Andalucía y Madrid) y que pudiesen verse favorecidas por la cercanía de la AVF como modo de acceso a dicho ámbito. Desde este punto de vista, se podría debatir si se ha perdido una oportunidad única de aprovechar un amplio espacio en el centro de la ciudad con el objetivo de atraer actividades productivas o turísticas (por ejemplo, palacio de congresos, hoteles, etc.), habiéndose dado prioridad a los equipamientos e infraestructuras locales y a la actividad residencial (ver UREÑA, 2002).

En Córdoba, la AVF no se usa intensamente para los desplazamientos frecuentes residencia-trabajo (diarios o casi diarios), primero, porque el tiempo de viaje a Madrid es demasiado grande para que se produzcan estos desplazamientos y segundo, porque la distancia por autovía a Sevilla es suficientemente pequeña como para que sea competitivo el vehículo privado o el autobús (Ver QUINET, 2000). Además, entre Córdoba y Sevilla tampoco hay muchos alicientes para residir en una y trabajar en la otra, ya que tienen similares contenidos laborales y precios de la vivienda.

## 8. SISTEMAS REGIONALES DE CIUDADES CONECTADOS POR AVF

Además de las referencias que se han hecho anteriormente a interrelaciones entre conjuntos de ciudades (por ejemplo, Ciudad Real-Puertollano, Córdoba-Sevilla-Málaga, Zaragoza-Pamplona-Logroño-Lérida, etc.) a través de la AVF, es relevante plantearse con mayor detalle los efectos que la AVF puede tener en conjuntos de ciudades, fundamentalmente cómo se plantea unir las ciudades más importantes de diversas regiones.

Como se ha indicado, inicialmente la AVF se planteó como sustituto del avión para

conectar entre sí grandes ciudades y áreas metropolitanas distantes entre 400 km y 700 km, distancias en las que la AVF podía ser competitiva con transporte aéreo. Sin embargo, la experiencia de casi 25 años en Francia y de 13 en España, apuntan que la AVF ha tenido fuertes efectos entre ciudades más pequeñas y entre distancias muy inferiores (por ejemplo, 170 km entre Ciudad Real y Madrid).

Este hecho hace que las administraciones regionales estén intentando alcanzar acuerdos con el gobierno nacional para que los nuevos trazados de la AVF se desvíen de las líneas rectas y puedan conectar las ciudades pequeñas más importantes. Esto es, que sean capaces de conectar entre sí las ciudades de importancia regional, no solo las de importancia nacional, complementando la función inicialmente asignada a la AVF.

Esta nueva posibilidad de conectar entre sí ciudades mucho más cercanas está dando lugar a la aparición de otro hecho territorial, y es que ciudades de similares tamaños separadas por tanto sólo 50 y 100 km comienzan a funcionar desde el punto de vista laboral y empresarial, y también parcialmente desde un punto de vista residencial, como una única ciudad. Aunque este proceso no es del todo nuevo, ya que las autopistas también lo han comenzado a facilitar, la posibilidad de una conexión más rápida entre ciudades pequeñas que permiten un fácil acceso hacia/desde la estación, sobre todo si se encuentra en una localización central, facilita y potencia de manera relevante este proceso.

Esta posible estrategia de potenciar una ciudad conjunta formada por varios polos distantes entre sí a través de la AVF, presenta al menos cuatro situaciones territoriales prototípicas relevantes (ver FIG. 11):

- Constituir una ciudad de mayor tamaño en regiones que no las poseen, pero que cuentan con ciudades pequeñas relativamente cercanas y que están alejadas del resto de los territorios y ciudades importantes. Esto sucede, por ejemplo, en Extremadura o en la provincia de Ciudad Real con Ciudad Real-Puertollano.

- Constituir una gran área metropolitana discontinua, con una gran ciudad central y un conjunto de ciudades conectadas entre sí y con ella, actuando la AVF como un ferrocarril de cercanías, por ejemplo en Cataluña.
- Constituir una única ciudad conjunta de varios núcleos de bastante tamaño y relativamente cercanos entre sí, en la que ninguno está en el centro de la red de AVF, por ejemplo en el País Vasco.
- Facilitar la interrelación de ciudades alejadas de regiones tradicionalmente “de paso” y en las que sus ciudades importantes nunca estuvieron interrelacionadas entre sí, sino conectadas hacia otras ciudades externas, como por ejemplo en Castilla-La Mancha, entre las capitales de provincia y Talavera de la Reina.

### 8.1. Extremadura: varias ciudades pequeñas en una línea de AVF (Fig. 11)

En Extremadura, una región alejada de las zonas más articuladas, desarrolladas y pobladas del territorio español, la AVF puede significar que tres o cuatro de sus ciudades se vean interconectadas entre sí por una conexión seriada, a través de la línea de AVF Madrid-Lisboa

Extremadura tiene cuatro núcleos relevantes (Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia) con poblaciones de entre 133.000 habitantes en Badajoz y 39.000 en Plasencia, y con unas distancias entre cada par de ellos relativamente pequeñas (entre 60 y 80 km). De manera individual la única ciudad con un cierto potencial para poder competir en el contexto interurbano nacional es Badajoz, si bien todavía no llega a tener suficiente población.

Las distancias que las separan sí son lo suficientemente grandes como para imposibilitar un crecimiento continuo o inmediato por autovía<sup>10</sup>. Sin embargo, la futura línea de AVF Madrid-Lisboa permitiría conectarlas en tiempos muy

reducidos (similares a los de desplazamientos urbanos en autobús) y de manera más efectiva si las futuras estaciones de AVF estuvieran ubicadas en el centro de cada una de ellas. Esta situación se produciría con mayor facilidad sin tener en cuenta Plasencia, ya que considerando solo Badajoz-Mérida-Cáceres la mayor de las distancias sería de unos 40 minutos.

Si esto fuera así, se podría constituir una ciudad conjunta de 300.000 ó 350.000 habitantes que sí sería capaz de tener y atraer servicios y otras actividades terciarias de alto nivel y de apoyo a las empresas (una ciudad de tamaño parecido a Córdoba o Valladolid) y comenzar a desempeñar un papel nacional relevante (no solo regional como en la actualidad).

La capacidad de Extremadura en el contexto interurbano español de competir por la implantación de actividades de alto nivel sería muy distinta si se mantiene la situación actual de varias ciudades pequeñas o si se plantea la existencia de un conjunto de ciudades interconectado por AVF (y por autovía), que para muchos aspectos funcionaría como una única ciudad. Por ejemplo, la universidad de Extremadura sería capaz de articularse mejor y de plantearse algunos centros de excelencia, cosa que en la actualidad es más difícil.

Para que se produzca esta articulación de varios núcleos en una sola conurbación a través de la AVF sería necesario asegurar una política urbanística coordinada y que los servicios de la AVF en cuanto a horarios, frecuencias y precios fuese adecuada para la relación entre las ciudades extremeñas, y no solo para la relación de cada una de ellas con Madrid o con Lisboa.

### 8.2. Cataluña: varias ciudades unidas con una metrópolis por una línea de AVF (Fig. 11)

La línea de AVF Madrid-Zaragoza-Barcelona-Francia conseguirá conectar de manera seriada las cuatro capitales de provincia catalanas y también el aeropuerto

<sup>10</sup> Comparando por ejemplo con los 26 km que separan Oviedo de Gijón, distancia menor que sí permite estar conectados

por autobús como si se tratase de dos barrios de la misma ciudad.

de Barcelona, pero con la diferencia respecto a Extremadura que unas ciudades (como Lérida) están más alejadas que las otras y que una de las cuatro es de tamaño muy superior a las demás, Barcelona.

En este caso las ciudades correspondientes tienen más tamaño que las de Extremadura y, además, las distancias son algo mayores. En consecuencia, lo que posiblemente sucederá es no tanto la integración de todas en una única ciudad sino más bien que sus relaciones con Barcelona van a incrementarse considerablemente, constituyéndose una metrópolis más grande que incluye las tres capitales provinciales.

Ello significaría una potenciación del área metropolitana de Barcelona capacitándola para competir mejor en el contexto internacional. Sin embargo, podría tener el contrapunto de disminuir algunas de las funciones urbanas centrales de las capitales provinciales, por absorción de parte de estas actividades por Barcelona.

En cuanto a la existencia de horarios, frecuencias y precios adecuados, en este caso está prácticamente asegurado ya que desde el inicio es previsible que exista una fuerte demanda de uso de la AVF entre cada una de estas ciudades y Barcelona, enfatizado por el hecho de que se agregan en una única línea. Lo que no estará tan fácilmente asegurado es la existencia de horarios, frecuencias y precios adecuados para las interrelaciones entre las tres capitales de provincia.

Sin embargo, el hecho de que la estación de AVF de Tarragona de la línea Madrid-Barcelona, que es la que podrá conectar entre sí las cuatro capitales catalanas, esté ubicada a unos 10 km del centro de Tarragona dificultará su uso como línea de cercanías. En este caso se podría utilizar la línea *Euromed* Barcelona-Valencia que tiene su estación en el centro de Tarragona, pero ello complicaría la situación necesitando coordinar dos líneas en vez de tener todas las capitales unidas por una sola línea como en Extremadura.

### 8.3. País Vasco: tres ciudades conectadas por una Y (FIG. 11)

La Y Vasca, significa conectar entre sí tres ciudades relativamente importantes y

dinámicas (Bilbao, San Sebastián y Vitoria) separadas una centena de kilómetros, y no tan distintas de tamaño entre sí como en Cataluña, aunque Bilbao es claramente la más importante. Por otro lado, Bilbao no estará en el centro entre las otras dos (o tres como en el caso de Barcelona), sino que cada una estaría en un extremo de la Y. La conexión se produce mediante tres líneas, no mediante una línea, que están pensadas específicamente para conectar las tres ciudades entre sí, y además conectarlas con el exterior.

Teniendo en cuenta las distancias relativamente pequeñas (con la AVF serán entre 90 y 120 km) es probable que el conjunto de las tres se comporte en muchos aspectos como un único espacio urbano. De hecho esto no es un proceso totalmente nuevo ya que en la actualidad con la red de autopistas hay bastantes personas que se desplazan de una ciudad a otra por motivos de trabajo, de negocios y de estudios universitarios.

En este caso, aparece un nuevo espacio central, el centro de la Y. Dependiendo de cómo se diseñe el funcionamiento de la AVF, podría constituirse en un lugar apropiado para actividades vinculadas al transporte o intercambio de personas. Esta oportunidad dependerá de que dicho centro de la Y se ubique en un núcleo con suficiente entidad de partida. Por otro lado, la existencia de horarios, frecuencias y precios adecuados para las interrelaciones entre las tres ciudades deberá asegurarse y no será tan sencillo como en las conexiones basadas en una única línea.

### 8.4. Castilla-La Mancha: ciudades pequeñas, alejadas y conectadas indirectamente (FIG. 11)

Como se ha dicho anteriormente, la conexión de las ciudades de Castilla-La Mancha (Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Talavera y Toledo) a través de la AVF es complicada y sólo se podría producir a través de varias líneas, Madrid-Sevilla (Ciudad Real), Madrid-Toledo, Madrid-Barcelona (Guadalajara), Madrid-Valencia (Cuenca), Madrid-Murcia (Albacete)

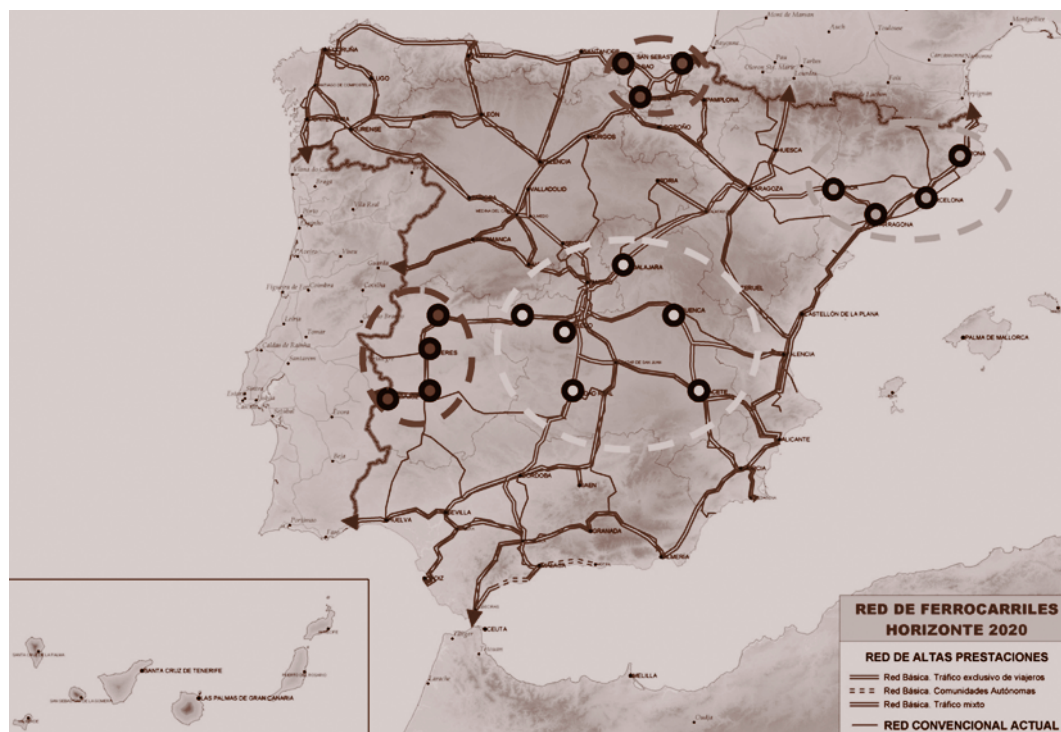


FIG. 11. Sistemas regionales articulados por la AVF

Fuente: Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

y Madrid-Lisboa (Talavera), pensadas para otros objetivos, no para conectar ciudades de Castilla-La Mancha, sino para enlazar Madrid con diversas grandes ciudades.

Además, el caso de las ciudades de Castilla Le Mancha es el más complicado porque son ciudades de tamaño pequeño y que están a mayores distancias que en los otros tres casos anteriores.

La comunicación entre las distintas ciudades de Extremadura o de Cataluña es relativamente sencilla, ya que basta con asegurar que haya suficientes servicios a lo largo de la línea Madrid-Lisboa o Madrid-Barcelona-Francia que se detengan en dichas ciudades. Sin embargo, dado que la comunicación entre cada par de ciudades de Castilla-La Mancha debe producirse en casi todos los casos mediante el uso de dos líneas de AVF, no sólo es necesario que haya suficientes servicios, sino que además es necesario que se produzcan otros tres hechos:

- Coordinación de horarios de líneas distintas.

- Existencia de estaciones de intercambio (como podría producirse en la Y Vasca).
- Parada de un número suficiente de servicios en los horarios adecuados.

En concreto, la coordinación de horarios y que realmente exista una estación de intercambio en La Sagra, donde se bifurquen las cuatro líneas Madrid-Toledo, Madrid-Sevilla, Madrid-Valencia-Murcia y Madrid-Lisboa, serían elementos clave para poder conectar entre sí dichas ciudades (ver FIGS. 1, 3 y 11).

Sin embargo, no es fácil que un número importante de servicios, cuyo objetivo sería conectar Madrid con alguno de los destinos finales, se detenga en La Sagra, ya que ello haría perder tiempo a los viajeros principales de cada línea, añadido al hecho de que dicha estación está muy cercana a Madrid. El operador u operadores de AVF tenderán a no detenerse en dicha estación y hacer que estos viajeros que deseen utilizar dos líneas, hagan el intercambio en Madrid.

Ello significaría un ahorro de tiempo para los viajeros de los destinos finales y principales de las líneas que parten de Madrid y, sin embargo, una penalización a los viajeros que no desean pasar por Madrid, en particular a la gran mayoría de los viajeros entre ciudades de Castilla-La Mancha. Podemos decir, por tanto, que la posible interconexión que se puede conseguir para las ciudades de Castilla-La Mancha, que sin duda ha sido un éxito importante del gobierno regional de Castilla-La Mancha, sin embargo, no está claro que vaya a funcionar para favorecer a sus relaciones intra-regionales, sino a las correspondencias directas con Madrid.

Por otro lado, las distancias entre las distintas ciudades de Castilla-La Mancha son mucho más importantes que entre los otros conjuntos regionales de ciudades que se han descrito, oscilando entre los 118 y los 272 kilómetros, en vez de entre los 60 y los 180 de Extremadura, los 70 a 100 del País Vasco o los 90 a 200 de Cataluña, y los tamaños de las ciudades menores. Además las distancias y los tiempos de viaje entre ciudades de Castilla-La Mancha, al ser indirectas las conexiones, serán francamente superiores a las existentes en línea recta, e incluso a las de carreteras.

Por todo ello, la interconexión entre ciudades en Castilla-La Mancha dará lugar a una menor interconexión que en otros casos, si bien la situación de la que se parte es tan mala que cualquier mejora generará una mayor intercomunicación. Además, la gestión de los servicios de AVF necesitará de una fuerte implicación regional para que se asegure que los objetivos de eficacia en cada una de las líneas se compensen con los de conectividad en una estación (La Sagra) que no tiene mucho interés para la gestión de dichos servicios, solo un interés regional y en algún caso un pequeño interés interregional (por ejemplo la conexión Valencia Andalucía).

## 9. CONCLUSIONES

La nueva red de AVF puede significar una oportunidad única de propiciar una ordenación territorial a nivel nacional y regional, pero ello significa que deben tenerse en cuenta no solamente los criterios de demanda y oferta de transporte a corto y medio plazo, sino también criterios más a largo plazo de articulación y descentralización territorial.

En muchas de las situaciones territoriales descritas se ha visto que la prioridad en las decisiones tanto territoriales como urbanísticas adoptadas no es clara, pudiéndose debatir si la prioridad ha sido la de potenciar la atracción de actividades económicas, o más bien la comodidad para el trazado ferroviario y para el desarrollo de proyectos inmobiliarios residenciales. Si bien no existe una relación biunívoca entre el tipo de implantación territorial de las infraestructuras de transportes y la capacidad de atracción de actividades económicas, si es cierto que determinadas implantaciones pueden facilitar o dificultar más que otras la atracción de determinadas actividades económicas.

Sin embargo, la AVF puede potenciar nuevas situaciones territoriales que permitan articular y equilibrar más el territorio nacional y los ámbitos regionales. Una adecuada conexión con el nuevo modo puede potenciar la existencia de sub-centros de las áreas metropolitanas, si bien este conjunto de oportunidades se plantean casi siempre a través de decisiones “externas” a las del proyecto de las infraestructuras ferroviarias. En función de cómo se articule la nueva conexión a la red, ésta será capaz de convertir ciudades alejadas y aisladas en núcleos articulados con el sistema de ciudades, potenciar nuevos centros nacionales que permitan descentralizar actividades desde las áreas metropolitanas e incluso consolidar conjuntos regionales de ciudades.

## BIBLIOGRAFÍA

- BELLET, C. (2000): «L'impacte de l'alta velocitat en ciutats intermèdies. El cas de Ciudad Real», en BELLET, C. (ed.), *Les oportunitats del Tren d'Alta Velocitat a Lleida*, Pagès editors, Lleida.
- & J.M. LLOP, (2005): «El proceso del proyecto urbanístico y territorial del TAV/AVE en Lleida», *IT Ingeniería y Territorio*, núm. 70: 82-87.
- BURMEISTER, A. & K. COLLETIS-WAHL, (1997): «TGV et fonctions tertiaires: grande vitesse et entreprises de service à Lille et Valenciennes», *Transports Urbains*, núm. 93, pp. 11-16.
- BONNAFOUS, A. (1987): «The regional impact of the TGV», *Transportation*, núm. 14, 127-137.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): *Interactions between high-speed rail and air passenger transport. COST 318*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- FARIÑA, J.; F. LAMÍQUIZ, & J. POZUETA, (2000): «Efectos territoriales de las infraestructuras de Transporte de acceso controlado». *Cuadernos de Investigación Urbanística*. Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- GUIRAO, B. (2000): *El cálculo del tráfico inducido como herramienta en la planificación de las infraestructuras de transporte. Aplicación a la puesta en servicio de las nuevas líneas ferroviarias de Alta Velocidad en España*. Tesis Doctoral no publicada, Universidad Politécnica de Madrid.
- MENÉNDEZ, J. M.; J. M. Coronado & A. Rivas (2002): «El AVE en Ciudad Real y Puertollano: Notas sobre su incidencia en la movilidad y el territorio». *Cuadernos de Ingeniería y Territorio*, 2. Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real.
- MENERAULT, P. (1998): «Processus de territorialisation des réseaux : analyse de la grande vitesse ferroviaire á l'échelle régionale», *Networks and Communication Studies NETCOM*, vol. 12, núm. 1, 2 y 3, pp. 161-184.
- PLASSARD, F. (1991): «TGV et aménagement du territoire», en *Congress Villes et TGV at Le Creusot, October 1990*, Association Villes et TGV (ed.), TEN, París.
- QUINET, E. (2000): *Estudio de los efectos de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla sobre la movilidad, el sistema territorial y el desarrollo regional*. Trabajo no publicado realizado para TYPESA y el Ministerio de Obras Públicas.
- RIBALAYGUA, C. (2004): *Evolución de las estrategias de incorporación de la Alta Velocidad Ferroviaria y sus efectos urbanísticos en ciudades medias francesas. Aplicación a los casos españoles*. Tesis doctoral inédita. Universidad Politécnica de Madrid.
- (2005): «Alta velocidad y ciudad: estrategias de incorporación de las nuevas estaciones periféricas francesas y españolas». *Colección Cuadernos de Investigación Urbanística*, núm. 42, Instituto Juan de Herrera, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- (2006): «Nuevas estaciones periféricas de alta velocidad ferroviaria: estrategias para su incorporación a las ciudades españolas». *Colección Cuadernos de Ingeniería y Territorio*, núm. 5. Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real.
- RIBALAYGUA, C.; J. M. UREÑA; J. M. MENÉNDEZ; F. J. RODRÍGUEZ; J. M. CORONADO; F. ESCOBEDO; B. GUIRAO & A. RIVAS (2002): «Efectos territoriales de la alta velocidad ferroviaria. Estrategias para el planeamiento supramunicipal», *OP Ingeniería y Territorio*, 60: 74-85.
- (2004): «Alta Velocidad, integración metropolitana y proyectos territoriales. El caso de Ciudad Real y Puertollano», *URBAN*, 9: 30-44.
- RODRÍGUEZ, F. J.; C. RIBALAYGUA & B. GUIRAO (2002): «Ciudades intermedias y la alta velocidad ferroviaria. La experiencia europea», *V Congreso de Ingeniería del Transporte*, Santander, junio.
- UREÑA, J. M. (1983): «Infrastructures and spatial structure of accumulation». *Working Paper*, núm. 419. Institute of Urban and Regional Research. University of California, Berkeley, CA.
- (2002): «Efectos de la Alta Velocidad ferroviaria en las ciudades intermedias del corredor Madrid-Sevilla». *Economía Aragonesa*, diciembre: 71-79.
- (2003): «Evaluación de los efectos territoriales de las infraestructuras», en AA. VV. (2003): *Una universidad para la sociedad*: 93-103. Universidad de Cantabria, Santander.
- (2005): «Alta Velocidad Ferroviaria (AVF) y nuevas actividades en tres situaciones territoriales». *IT Ingeniería y Territorio*, 70: 42-51.
- & C. RIBALAYGUA, (2004): «Le réseau ferroviaire a grande vitesse espagnol: état actuel d'avancement et appropriation par les villes desservies», *Transports Urbains*, 106:3-10, Janvier-Mars.
- & alli (2005): «Alta Velocidad ferroviaria e integración metropolitana en España: el caso de Ciudad Real y Puertollano». *EURE*, vol. XXXII, 92: 87-104.

## LISTA DE ACRÓNIMOS

AVF: Alta Velocidad Ferroviaria  
 PEIT: Plan estratégico de Infraestructuras y Transporte  
 PIT: Plan de Infraestructuras de Transporte

PSOE: Partido Socialista Obrero Español  
 PP: Partido Popular

# Conservación del patrimonio y del paisaje rural en territorios suburbanos nuevos: el caso portugués

Franciso QUEIROZ  
& Ana Margarida PORTELA

BA, MA, PhD/BA, MA & GEHVID, Universidade do Porto

**RESUMEN:** Generalmente, las nociones de patrimonio arquitectónico y paisajístico rural se aplican a estructuras y territorios urbanos de gran singularidad y autenticidad. Sin embargo, en las periferias de las grandes ciudades, algunos núcleos históricos rurales antiguos que han logrado subsistir terminan por adquirir, también, singularidad y autenticidad. De hecho, muchas veces estas señas rurales acaban por constituir significativos puntos de referencia en medio de territorios caracterizados por una amalgama continua, masificada y aborrecida de urbanización. ¿Cómo salvaguardar y gestionar estos antiguos núcleos históricos rurales, en proceso acelerado de obsolescencia y actualmente enclavados en áreas suburbanas con una escala que los oprime? Esta cuestión ha motivado a un pequeño equipo de investigadores de la Universidad de Porto a elaborar un proyecto de investigación, "Patrimonio arquitectónico rural en los municipios de Porto y Vila Nova de Gaia". Aunque el referido proyecto ha terminado, el presente artículo aborda algunas cuestiones cruciales relativas a la preservación de antiguos elementos rurales (sobre todo cuando están revestidos de elevado valor patrimonial) en armonía con estructuras territoriales contemporáneas. Este artículo tiene como base el caso portugués, en especial el Área Metropolitana de Porto y el municipio de Gaia (a la que corresponden todas las ilustraciones). No obstante, las reflexiones insertas en él pueden ser extrapoladas a todas las áreas metropolitanas de Europa que sufran un acelerado proceso de expansión en sus antiguas áreas rurales caracterizadas por un hábitat disperso.

**DESCRIPTORES:** Paisajes rurales. Periferias urbanas. Arquitectura vernácula. Portugal.

## I. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

La cuestión de la salvaguarda y de la adaptación a las necesidades actuales de los elementos paisajísticos y arquitectónicos ligados al mundo rural, en Portugal, han sido objeto de cierto interés en los últimos años.

Sin embargo, en las áreas metropolitanas, este interés se observa sobre todo en los municipios cuyo territorio se encuentra hoy

altamente urbanizado y que, por eso mismo, ya no disponen prácticamente de vestigios de su ruralidad.

En el caso de la ciudad de Porto, por ejemplo, en los últimos años ha crecido la preocupación por recuperar y salvaguardar las antiguas casas rurales y molinos, los pocos que todavía quedan entre los límites de la ciudad. Son ejemplos el núcleo rural de la Asprela —que fue objeto de rehabilitación parcial y hoy permanece encajado en medio de un polígono universitario; el núcleo rural del Parque de la Ciudad de Porto o las propuestas más recientes para la rehabilitación del Vale de Campanhã— una zona de transición entre el territorio urbano y el territorio suburbano, donde antiguas

Recibido: 7.10.2005 Revisado: 13.03.2006.

e-mail: francisqueiroz@clix.pt & anamargaridaportela@clix.pt

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos de la Revista sus valiosos comentarios y sugerencias para precisar las propuestas de intervención de forma que quedase claro que no defendemos la mera generalización de los parques rurales.

estructuras arquitectónicas todavía rememoran un reciente pasado rural (RODRIGUES, 2005).

En lo que respecta a los municipios portugueses cuyo territorio posee una matriz suburbana de constitución reciente, el interés por la salvaguarda y rehabilitación de los conjuntos paisajísticos y arquitectónicos ligados al mundo rural parece ahora surgir tímidamente. El grado de interés evidenciado nos parece proporcional al nivel de amenaza que planea sobre estos conjuntos paisajísticos y arquitectónicos eminentemente rurales, así como a su (cada vez mayor) escasez en esos mismos municipios. Deducimos, pues, que este interés por los conjuntos rurales emerge sobre todo de una necesidad urgente de salvaguardar lo poco que resta del anterior paisaje rural, en el contexto de un proceso de suburbanización extremadamente rápido y avasallador.

La conciencia social del valor patrimonial de un determinado objeto (mueble o inmueble) está íntimamente ligada a las nociones de antigüedad, de valor estético, cultural o histórico y, sobre todo, de singularidad y rareza, nociones estas que sólo pueden surgir de un modo generalizado después de haber sido previamente asimiladas por las elites que se dedican al estudio del patrimonio cultural y cuya responsabilidad es también divulgar ese mismo estudio a la sociedad. Sin embargo, existe generalmente un desfase temporal considerable entre la asimilación de la noción de un determinado patrimonio por parte de las elites y la misma asimilación por parte de la sociedad en general, aunque ese desfase se haya acortado progresivamente merced a la globalización y a la velocidad con que la información circula hoy en los medios. Este desfase temporal es extremadamente peligroso sobre todo cuando las amenazas al patrimonio son de rápida actuación, como ha ocurrido con los antiguos elementos arquitectónicos y paisajísticos de carácter rural en áreas suburbanas.

En los municipios suburbanos que integran hoy el Área Metropolitana de Porto, el mundo rural, todavía hace menos de medio siglo, era fortísimo. Sin embargo, el aumento habitacional registrado, muy rápido y desordenado, añadido a un desconocimiento generalizado del valor patrimonial de los

antiguos elementos arquitectónicos y paisajísticos de carácter rural (frecuentemente despreciados también debido a prejuicios) han planteado problemas de salvaguarda, de planeamiento e incluso de identidad. Historiadores del arte, arquitectos, paisajistas, gestores del territorio, gobernantes y diversos grupos profesionales tienen que asumir su responsabilidad en esta materia: no sólo por las generaciones actuales sino, sobre todo, por las generaciones futuras, ¿sería sensato permitir que la sociedad en general advierta el valor patrimonial de los antiguos conjuntos rurales hoy encajados en territorios suburbanos sólo cuando estos conjuntos hayan desaparecido o estén de tal modo destruidos que se consideren irrecuperables?

En el contexto de esta problemática se integra el proyecto “Patrimonio arquitectónico rural en los municipios de Porto y Vila Nova de Gaia”, cuya equipo de investigación esta constituido por Lúcia ROSAS & Francisco QUEIROZ & Ana Margarida PORTELA<sup>1</sup>. El objetivo de este artículo es el de presentar algunas de las primeras conclusiones del proyecto.

### 1.1. El paisaje como patrimonio

El inventariado y estudio del patrimonio arquitectónico rural en áreas de fuerte suburbanización se nos presenta como una tarea urgente, dado su carácter residual y la inmediatez de su desaparición. Conforme indica la Carta del Patrimonio Vernacular Construido (ICOMOS, 1999), las estructuras vernáculos constituyen un patrimonio extremadamente vulnerable. Porque presentan características y valores muy particulares, deben ser entendidos y evidenciados como tales cuando:

- reflejen una forma de edificación otrora compartida por una comunidad, un saber hacer tradicional en la composición y en la edificación, transmitida de modo informal a lo largo de varias

<sup>1</sup> Este proyecto está financiado por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología y coparticipado por el FEDER. Todas las imágenes incluidas en este artículo son de sus autores.

generaciones y ahora casi perdida (aún así, surgirán frecuentemente soluciones de gran calidad y a medio plazo entre arquitectura erudita y arquitectura vernácula);

- reflejen una respuesta eficaz a las restricciones funcionales, sociales y ambientales, dando origen a un carácter regional o local como respuesta a un determinado medio, razón por la cual la casa rural que se encuentra en una determinada región tendrá características propias que no se encuentran en otras regiones (o sea, la arquitectura vernácula confiere identidad).

Como ya indicamos, el inventariado y estudio del patrimonio arquitectónico rural en áreas de fuerte suburbanización no se debe centrar solamente en las estructuras construidas, no se debe agotar en una aproximación exclusivamente conservacionista o museística. En función de la ampliación de la noción de paisaje, hoy plenamente institucionalizada por la Convención Europea del Paisaje, el patrimonio arquitectónico rural ha de ser entendido en un contexto más vasto y dentro de la disciplina del planeamiento territorial. El paisaje también es una herencia común, fruto de la continua interacción del hombre con la naturaleza durante siglos (ZOIDO, 2005).

La diversidad del trazado de los caminos, la riquísima micro-toponímica, la configuración catastral de las viviendas, de sus espacios y de las demás áreas agrícolas y forestales, las diversas formas como se construían los muros y se levantaban lindes para dividir la propiedad y hasta la propia ocupación del suelo con diferentes especies vegetales; todos estos ejemplos de componentes del paisaje constituyen hoy un patrimonio con fuertes características de identidad, especialmente en los territorios donde la escala de los procesos de suburbanización han puesto en cuestión un paisaje sedimentado por siglos de ocupación rural. Efectivamente, la importancia del paisaje como elemento patrimonial ha sido enfatizada en función de su especificidad, rareza, susceptibilidad y riesgo de transformación brusca. Si el patrimonio arquitectónico rural es la cara más visible de

un paisaje con valor patrimonial, este mismo patrimonio arquitectónico rural pierde sentido sin la correspondiente contextualización paisajística. Así, el planeamiento territorial y la gestión del paisaje tienen que ser hoy articulados en diversas escalas. La escala local, hasta ahora generalmente abandonada en el planeamiento de áreas en proceso de suburbanización, se revela hoy como estratégica para una correcta gestión del paisaje y del territorio, con efectos a escala regional y metropolitana (OLIVIER, 2005: 21). Aún así, para que los diversos niveles de planeamiento puedan ser articulados, no sólo son necesarios más estudios (forzosamente interdisciplinarios), sino también nuevos modelos de planeamiento y una legislación más perfeccionada. A pesar de la complejidad de esta cuestión, procuraremos abordar seguidamente algunos de los aspectos que consideramos más importantes.

## 1.2. Núcleos históricos rurales y «aldeas históricas»

Como sucede también en toda Europa, gran parte de los centros históricos urbanos portugueses se enfrentan serios problemas de degradación, a todos los niveles, sin que sea fácil implementar soluciones eficaces. Si esto pasa con los centros históricos urbanos, igualmente problemática es —en muchos casos— la situación en lo que respecta a los centros históricos rurales.

En Portugal, las referencias a centros históricos rurales frecuentemente remiten a las llamadas “aldeas históricas” cuyos ejemplos más paradigmáticos son Monsanto o Sortelha (entre otros), además de ciertas aldeas serranas más típicas y comunitarias (como Montesinho, Rio de Onor o Pitões das Júnias) y diversas aldeas que, por motivos muchas veces puramente circunstanciales, acaban siendo conocidas por la población urbana.

Aún así, varias de las llamadas “aldeas históricas” portuguesas son designadas así impropriamente, porque una vez fueron núcleos urbanos medievales, actualmente son percibidas como aldeas porque se han parado en el tiempo. Eso no significa que no existan

hoy riesgos de pérdidas patrimoniales en estas “aldeas históricas”. Aún así, la gran mayoría de las “aldeas históricas” está mínimamente protegida de los ataques de la urbanización indiscriminada por su localización extremadamente apartada de áreas metropolitanas.

Al revés, casi todas las antiguas aldeas portuguesas que están hoy en zonas

próximas a grandes ciudades han sido víctimas de una suburbanización feroz y no debidamente planeada, que acaba por aplastar o incluso suprimir totalmente. De este modo, los problemas que se plantean a los núcleos históricos rurales englobados en territorios suburbanos no son los mismos que se plantean a las llamadas “aldeas históricas”.



FIG. 1. Gaia. Lo que queda de la Quinta de la Portela<sup>2</sup>

Se puede incluso afirmar que los problemas planteados a los núcleos históricos rurales en los actuales territorios suburbanos son bastante más complejos, para comenzar por el hecho de que las amenazas a su desaparición son más poderosas, de más rápida actuación y, casi siempre, irreversibles. En Portugal, incluso la expansión de ciudades de pequeña dimensión plantea ya problemas patrimoniales en sus áreas periféricas (QUEIROZ, 2000).

<sup>2</sup> En esta zona, fueron construidas en los últimos treinta años diversas estructuras viarias y de vivienda destruyendo las preexistentes. Como resultado, antiguos caminos peatonales fueron cortados sin crear alternativa, obligando a la utilización del automóvil para desplazamientos muy cortos. Frente a dicha quinta, el poco espacio verde todavía existente acumula los escombros resultantes de los diversos desarrollos inmobiliarios

En las “aldeas históricas”, los principales problemas de preservación y salvaguarda se centran en la cuestión del abandono y de la legitimidad, no siempre irreversible si fuera posible recuperar el capital humano que las creó y las mantuvo, o sea, si fuera posible mantener parte de su carácter rural, aunque adaptado a vivencias actuales y al turismo, importante fuente de financiación para la rehabilitación.

de la zona. Para el propietario de una quinta como esta, aunque sensibilizado por el interés arquitectónico de la misma, el dilema es apremiante: ¿para qué recuperar la quinta, si la misma quedará, con procedimientos enteramente legales, aprisionada entre estructuras urbanas de mayor escala y algunos bosques todavía no urbanizados que acumulan todo el tipo de basuras y actividades humanas muy poco recomendables?

No obstante, muy difícilmente el turismo podrá ser motor para la rehabilitación de la generalidad de los antiguos núcleos rurales rodeados por áreas suburbanas. Por otro lado, defender que estos mismos núcleos deben volver a ser polígonos agrícolas para, así, mantener a su identidad, es una idea generalmente tomada como retrógrada o nostálgica. Al final, argumentan muchos, ¿por qué razón debemos considerar estos decadentes núcleos rurales como “históricos”: acaso poseen cierto valor que justifique tal epíteto, además de una cierta antigüedad?

Ciertamente que los núcleos históricos rurales en actuales territorios suburbanos poseen valor, pero no el mismo que las llamadas “aldeas históricas”. Sus funciones futuras no podrán encuadrarse en un mero retorno a la ruralidad, retorno ese no sólo simplista e irrealista sino también arriesgado, ya que difícilmente se resistiría a la tentación de seleccionar sólo algunos de los antiguos núcleos históricos rurales para legitimar la destrucción pura y simple de otros, transformando los primeros en un enclave o en una especie de “reserva de indios” (sitios museísticos o parques temáticos no vivenciales, sino sólo visitables), como si la estructuración del espacio y los edificios que fueran de otras épocas no pudiesen ser articulados con las vivencias actuales de un espacio suburbano. A partir de aquí demostraremos de forma sucinta como es posible hacer esa articulación entre lo antiguo y lo contemporáneo, evitando el mero recurso a los parques temáticos.

## **2. EL MUNDO RURAL COMO SEÑA EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LOS ACTUALES TERRITORIOS SUBURBANOS. EL CASO DEL MUNICIPIO DE GAIA**

Hablar del mundo rural en el espacio que es hoy la ciudad de Porto parece casi imposible, pues prácticamente ha desaparecido. No obstante, hace doscientos años, la mayor parte del territorio que integra el municipio de Porto era de carácter estrictamente rural y bien organizado según núcleos agregadores de vivienda y producción agrícola. Todo eso todavía se advierte en la

mallada de muchas de sus calles, así como en el mismo catastro en mayor o menor grado.

Si en el municipio de Porto el proceso de urbanización fue más sedimentado y precoz, en el caso del vecino municipio de Gaia, este proceso es relativamente reciente y ha sido bastante más rápido y destructivo, una vez que va substituyendo el espacio rural, no por espacio urbano denso y consolidado, sino por espacio meramente suburbano, descalificado, rarefacto, desequilibrado en los niveles de ocupación humana y sin un verdadero planeamiento sostenible —hasta la red viaria local tiende a permanecer la misma que ya en la Edad Media era usada para articular las diversas aldeas entre sí.

En el municipio de Gaia, el desenraizamiento del volumen creciente de población y su carácter eminentemente suburbano acentúan el desinterés de quien vive aquí por el espacio: las referencias se pierden, la mancha urbana se vuelve indistinta y a una escala poco humanizante.

Falta de visión y de cualificación de los sucesivos responsables municipales e incluso de sus técnicos, sumisión a poderosos intereses económicos privados, ignorancia y lagunas en la formación cultural de la población son algunos de los principales factores que en los últimos decenios han acentuado la desagregación pura y simple de lo que todavía queda del mundo rural en el municipio de Gaia. A esto pueden añadirse otros factores, como el prejuicio generalizado (sobre todo de los responsables de las decisiones políticas) de que los edificios de aspecto urbano equivalen a contemporaneidad y las viejas estructuras rurales responden sólo a un pasado sin futuro.

Pero, no queremos difundir la idea de que el mundo rural en Gaia no ha sido objeto de algún interés en los últimos años. Hasta incluso al nivel de las escuelas del municipio, frecuentemente el mundo rural, visto como “en extinción”, es un tema propuesto para los trabajos de los alumnos. No obstante, no son estos trabajos sólo modestos en su ámbito, sino también entienden generalmente el mundo rural como una mera curiosidad imposible de integrar en la vida actual, hecho que no es íntegramente correcto. Además, muchas veces, esos trabajos escolares reflejan un mayor interés por la tradición

oral, por los trajes y por el folclore, abandonando aquellos elementos de mayor envergadura hechos de piedra y cal y, sobre todo, abandonando el paisaje en su conjunto.

Por otro lado, los trabajos de algunos historiadores, etnógrafos y otros investigadores sobre el tema de la ruralidad en Gaia permanece en los anaqueles, sea porque no es capaz de descender del nivel de la erudición a las propuestas concretas, o porque quien interviene sobre el terreno tiende a escudarse en su presunción de saber todo lo que es necesario para proyectar y planear, olvidándose de que fue sobre todo entrenado para formar en lenguaje contemporáneo sobre territorio “virgen” (si es que eso verdaderamente existe), o sobre territorio susceptible de modificación casi indiscriminada.

A veces, da lo mismo la idea de que los proyectos de urbanización para el municipio de Gaia hacen *tábula rasa* de los preexistentes, entendiendo casi invariablemente el área de intervención como un mero vacío sin relación orgánica con el territorio alrededor, lo que sólo puede dar lugar a resultados desastrosos.

Para añadir a todo esto, existe muy poco compromiso de los grupos representativos de las comunidades locales para alterar este estado de las cosas, en el sentido de preservar la memoria de los espacios y de los edificios más antiguos del municipio de Gaia y que son la matriz arquitectónica y paisajística del mismo. Estos grupos de presión son casi siempre de carácter parroquial, culturalmente poco equipados e impulsados por conceptos distorsionados, confundiendo progreso con mayor número de habitantes, más edificios en altura y más hormigón armado.

Es cierto que sólo se ama lo que se conoce. Consecuentemente, el interés existente por el mundo rural en Gaia —en cierto modo también fomentado por los ya referidos pequeños trabajos escolares— sirve, por lo menos, para que a nivel de los propietarios que poseen las estructuras arquitectónicas rurales haya una mayor concienciación relativa a su preservación. Así se explica porqué todavía hoy muchos hórreos (estructuras de almacenamiento de mijo típicas del mundo rural del norte de Portugal)

permanecen en casas cuya vocación rural hace mucho que desapareció. Vistos como objetos arquitectónicos antiguos y evocativos de grandes recuerdos, su coexistencia con lo moderno es cada vez más entendida como un complemento, una referencia histórica, muchas veces un símbolo de la transmisión de la casa entre las diversas generaciones de una misma familia, por lo que tales ejemplos de recuperación parecen surgir muchas más veces en habitantes con origen familiar en el municipio de Gaia y, simultáneamente, con cierta capacidad económica y formación académica.

Caso por caso, teniendo los propietarios mayor concienciación de su importancia, las estructuras arquitectónicas ligadas al mundo rural se están conservando. Sin embargo, al nivel de un planeamiento más globalizador, no es eso lo que sucede. Y entonces, muchos de los que intentan la conservación al nivel de la parcela pueden cuestionarse: “¿Para qué preservar mi antigua casa rural si el espacio en frente perdió todo ese carácter rústico que la contextualizaba, pasando a ser sólo un espacio para los automóviles de los nuevos bloques de viviendas con varios pisos? ¿Para qué recuperar, si todo el espacio alrededor se presenta con una escala mayor y casi aplastante?”.

En pocos años, varias casas rurales de Gaia que fueron recuperadas y adaptadas a nuevas vivencias se vieron rodeadas por fincas en altura, dando la imagen de estar condenadas, en cierto plazo, a desaparecer, ante los valores de mera rentabilidad del suelo que se mantienen en la mentalidad de quién actualmente promueve la transformación del espacio. El PDM (*Plano Director Municipal*) [Plan General Municipal] de Gaia ha permitido que esta situación se repita sistemáticamente en muchos antiguos núcleos rurales del municipio, institucionalizando los errores que otrora eran lacónicamente disculpados como efectos colaterales de la falta de un plan director municipal. Efectivamente, no han pasado muchos años desde que los PDM se hicieran obligatorios como instrumento base del planeamiento regional para cada municipio portugués. Algunos PDM fueron elaborados apresuradamente y por técnicos poco capacitados. No obstante, las rectificaciones

introducidas en los últimos años a algunos PDM, sobre todo en municipios de gran expansión habitacional, han servido solamente para permitir la desafectación de más áreas rurales ya sin una efectiva utilización agrícola y, consecuentemente, viabilizar el mayor crecimiento suburbano.

## 2.1. La necesidad de Planes de Salvaguarda

Cada parroquia del municipio de Gaia tiene sus pequeños núcleos históricos. Estos son casi siempre los antiguos núcleos rurales, cuyo origen está generalmente en la Edad Media (ahora —como capitales agrarias— se sabe que varios núcleos se remontan incluso al período Romano). Aunque en Gaia sean muy raros los elementos arquitectónicos rurales anteriores al siglo XVIII, la organización del espacio y la malla de caminos —hoy calles— es en gran parte de origen medieval.

Es necesario que estos antiguos núcleos rurales dejen de ser vistos como zonas estructuradas de forma incompatible con las exigencias de la vida urbana actual. No lo son, de hecho. Sin embargo, para que esto suceda, los antiguos núcleos rurales de Gaia con mayor expresión e interés patrimonial han de ser tratados en el ámbito del su PDM de un modo completamente diferente al que hasta ahora ha tenido lugar. No es aceptable, por ejemplo, que algunas Plantas del Municipio de Gaia insistan todavía en los alineamientos con anchura normalizada en calles sensibles, donde esos alineamientos propuestos pura y simplemente llevarían a la destrucción y desagregación de todo un núcleo histórico rural (FIG. 2).

En Gaia, existen, obviamente, excepciones al desprecio con que el mundo rural es visto en el ámbito del planeamiento territorial. Es el caso del Parque Biológico de Gaia, a pesar de que el objetivo principal de este parque no era el de preservar intacto el medio ambiente



FIG. 2. Gaia (Canelas). Quinta de la Costa<sup>3</sup>

rural de la región. Las estructuras rurales que se recuperaron aquí estaban simplemente presentes en los terrenos adquiridos para el parque y fueran eficazmente aprovechadas, dando la idea de preservación de un cierto mundo rural. Sin embargo, el ejemplo educativo de este parque debería ser acompañado por acciones de salvaguarda y valorización del patrimonio arquitectónico rural en todo el municipio, de modo que no se corra el riesgo de crear en los habitantes la idea de que bastará mantener una especie de santuario inmutable del mundo rural, marcando excesivamente la fragmentación entre lo urbano y lo rural y sirviendo como argumento para permitir todo tipo de atropellos a las viejas estructuras rurales fuera de los límites del parque.

Es sabido que quién habita en estas zonas suburbanas tienen generalmente cierta nostalgia de la ruralidad. Unos mantienen su

<sup>3</sup> La “desobstrucción” de este fragmento de la vía pública por donde pasa mal un automóvil destruiría aquí uno de los aspectos más interesantes y pintorescos del mundo rural en la región: un pasadizo permite vencer la diferencia de cota entre la parte levante de la quinta y la parte poniente, donde existía un azud, cuya agua era traída desde una presa más arriba y por allí pasaba un acueducto sobre el camino. Está claro que, en esta localidad, nadie se atreve a destruir las antiguas

estructuras rurales, porque no es necesario, ya que existen otras calles como alternativa viaria. Sin embargo, el hecho de que la mencionada quinta sea propiedad de la Cámara Municipal (hoy es la Casa de la Cultura “Solar dos Condes de Resende”) no impidió la edificación en altura del lado de poniente de la misma, matando en definitivo todo el contexto paisajístico que se podría tener al visitar la quinta y al atravesar el referido pasadizo.

segunda casa en zonas del interior de Portugal, muchas veces una herencia familiar apenas disfrutada los fines de semana y fiestas. Otros llegan incluso a cultivar pequeñas huertas en terrenos junto a edificios en altura, terrenos que fueron inicialmente planeados para servir sólo como jardines. Los propios promotores inmobiliarios saben muy bien cuál es el valor de llamar a un desarrollo “Quinta das Oliveiras” (por ejemplo), incluso si los bloques de apartamentos han destruido todo lo que quedaba de la quinta, incluyendo los propios olivos.

¿Será entonces una utopía vivir de acuerdo con patrones contemporáneos en antiguos edificios rurales como los que existen en el Parque Biológico de Gaia, aliando la proximidad a los servicios y al ocio del mundo urbano con la deseada envoltura verde? Nos referimos, obviamente, a la envoltura verde calificada, y no a las áreas verdes en abandono, convertidas en espacios para escombreras de la edificación civil, como sucede en casi todos los espacios verdes del municipio de Gaia donde no está permitida la edificación, definida en el PDM.

Tal como los restantes PDM en Portugal, el PDM de Gaia prevé la conservación de zonas no edificables, como las de REN (Reserva Ecológica Nacional) y las de RAN (Reserva Agrícola Nacional). A partir de este hecho, se puede pensar que algo del mundo rural en Gaia persistirá siempre. Sin embargo, ¿será ese “algo” el que más valor patrimonial tenga, el que más identidad confiera, el que más útil sea a sus habitantes? Pensamos que no. De hecho, la delimitación de estas áreas de edificación restringida subyació a cualesquiera criterios patrimoniales y ni siquiera fue contemplada en el PDM de Gaia cualquier articulación de las zonas REN y RAN con los propios antiguos núcleos históricos rurales. El resultado de todos estos errores de planeamiento es fácilmente visible hoy en esas zonas: casi siempre áreas abandonadas, no ordenadas e inseguras. Sus propietarios tienden a esperar una nueva revisión del PDM que deje de considerar estos espacios como reservas, por lo que la disposición de escombros en estas áreas es generalmente tolerada y vista como una situación transitoria.

En Gaia, este carácter transitorio parece aplicarse a todo el espacio no edificado y sin uso, como si se esperase en breve una urbanización completa del área municipal prevista en el actual PDM como edificable. La verdad es que, si eso cierto día ocurriera, áreas anteriormente urbanizadas deberían ciertamente ser repensadas y reformuladas en el aspecto de la recalificación y de menor suburbanización. Este fenómeno se observa ya hoy con el problema del localmente famoso *loteamento* [parcelación] de “Vila d’Este”, edificado para cerca de 15.000 personas. En la época de su edificación, este *loteamento* fue blanco de los mayores aplausos y visto como la marca del progreso que finalmente llegaba a Gaia, haciéndola más parecida con lo que ya entonces se veía en la periferia de Lisboa. Pero ante lo que hoy allí existe, se puede preguntar: ¿dónde están los actos de contrición de quién defendió el *loteamento* de “Vila d’Este” como paradigmático y un ejemplo a seguir? ¿Que efectos tenía, a cambio, tal *loteamento* en altura sobre el paisaje en un cada vez más frágil mundo rural?

Pero además de las cuestiones ambientales y patrimoniales ya referidas, es obvio también que cualquier núcleo histórico rural es un potencial elemento de identidad en áreas suburbanas sin referencias. Pero, para que esto suceda efectivamente, es necesario que el núcleo histórico rural sea protegido frente a una ideología de urbanizar todo, dejando como reserva áreas intocables pero sin función, cuando las mismas áreas podrían tener más fácilmente una función duradera y cualificada si hubiesen sido articuladas con estos núcleos históricos rurales de modo que salvaguardaran parte del paisaje rural previamente existente.

Por todo esto, defendemos que deben ser elaborados *Planos de Salvaguarda y Valorização de Núcleos Históricos Rurais em Áreas Suburbanas* [Planes Especiales para la Salvaguarda y puesta en valor de Núcleos Rurales en Áreas Periurbanas], los cuales tendrán como base:

- La evolución histórica de la ocupación del territorio;
- El inventariado de las estructuras arquitectónicas y el estudio de su articulación entre sí y con el espacio

público, principalmente: casas de labranza y sus anexos (eras, hórreos, corrales, lagares, etc.), molinos y azudes, norias, cascadas, fuentes y minas; elementos religiosos (cruceiros, almiñas<sup>4</sup>, nichos, capillas devocionales, calvarios);

- La definición fundamentada y juiciosa de los espacios y conjuntos de edificios que es necesario salvaguardar de forma integrada, en paralelo con acciones para proteger los núcleos históricos rurales ya fuertemente amenazados o aminorar los efectos de la escala de la suburbanización a su alrededor.
- La definición fundamentada de que áreas envolventes de los antiguos núcleos históricos rurales podrán ser objeto de población y cuales deben permanecer en reserva para proyectos de consolidación del equilibrio territorial (parques, jardines, equipamientos deportivos, nuevas calles diseñadas estratégicamente frente a los antiguos núcleos rurales, etc.).

Como es obvio, estos *Planos de Salvaguarda* deben ser elaborados por profesionales con formación interdisciplinar y en articulación con el PDM, que, por esos mismos *Planos de Salvaguarda*, tendrá que ser excepcionalmente revisado. En conjunto, estos dos niveles de planeamiento deben establecer como, donde y cuando se implementarán las siguientes acciones:

1. *Planificación y edificación por fases de una red de nuevos alineamientos que permita, a medio plazo, restituir a cada núcleo histórico rural la función de pasaje esencialmente peatonal*

El trazado de esta nueva red debe articular las actuales necesidades de tráfico rodado con la malla preexistente, desviando todo el tipo de tráfico más intenso hacia áreas que, en el mundo rural, fueran otrora de monta o incluso de labranza, aunque sea

necesario sacrificar parcialmente zonas que hoy están consideradas en el PDM como REN o RAN, ya que juzgamos preferible un planeamiento armonioso del territorio a una fragmentación entre áreas suburbanas masificadas y zonas rurales intocables sin función. Esto significa que, en muchos casos, será necesario desafectar terrenos hoy clasificados como zonas de REN o de RAN y simultáneamente afectar a estas áreas de reserva ecológica o agrícola terrenos que hoy son considerados como edificables. En términos sociales y económicos, esta última necesidad es artificiosa, pues interfiere con las expectativas de valorización de los terrenos. Posiblemente, sólo una legislación específica al nivel nacional podrá permitirlo.

A pesar de estar pensado en función del tráfico rodado, el trazado de esta red de nuevos alineamientos debe privilegiar también la utilización peatonal de los nuevos ejes estructuradores y la transferencia progresiva del comercio de gran afluencia al margen de esos nuevos ejes, en vez de implantarlo sobre antiguas quintas como células aisladas, a las cuales prácticamente sólo se accede mediante automóvil, aunque a través de los accesos que se mantienen parcialmente sobre los trazados originales de origen medieval o que, siendo nuevos, se apartan totalmente de los preexistentes rurales. O sea, el trazado de esta red de nuevos alineamientos debe dejar de estar limitado por iniciativas privadas de *loteamento* y pasar a ser una red funcional. Esta red de nuevos alineamientos no puede ser sólo una sumatoria de calles y placetas abiertas en función del catastro, como hasta ahora ha sucedido en casi todas las áreas de expansión suburbana en Portugal.

En las FIGS. 3 y 4 se puede ver con más detalle como se ha desarrollado en Portugal el proceso de suburbanización de las antiguas áreas rurales. En menos de un siglo, la típica aldea rural en un territorio de población dispersa (FIG. 3) se transforma en un área suburbana desequilibrada (FIG. 4).

En la FIG. 5 se muestra lo que podría haber sucedido si ese antiguo núcleo rural hubiese sido objeto de un *plano de salvaguarda* que se articulase de modo más

<sup>4</sup> Pequeños altarcitos colocados en el camino y dedicados a las almas del purgatorio.



FIG. 3. Ejemplo tipológico de un núcleo de los alrededores de la ciudad de Porto entorno al año 1900<sup>5</sup>

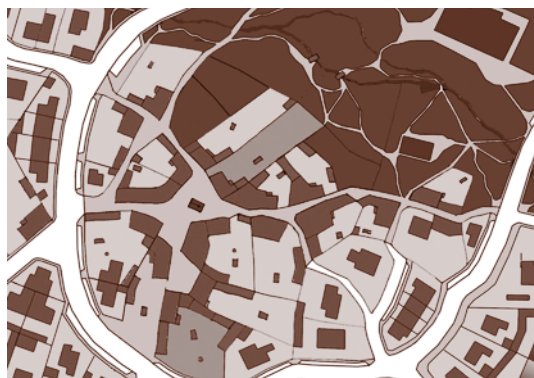


FIG. 4. Núcleo rural de los alrededores de la ciudad de Porto transformado en área suburbana<sup>6</sup>

FIG. 5. Lo que podría ser en la actualidad el núcleo rural de los alrededores de la ciudad de Porto si hubiese sido objeto de un plano de salvaguarda<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Las casas campesinas se disponen a lo largo de la confluencia de antiguos caminos, en cuyo centro se yergue una capilla. Ciertas casas de labranza se instalan en los caminos de acceso de esta aldea a otras aldeas. Las casas de labranza, sólo excepcionalmente, se disponen en banda, dado que muchas poseen *alpendres* [cobertizos para los aperos de labranza] a la entrada de los carros de bueyes que comparten con las *cortinhas* [huerto pequeña y amurallada] de otras casas. Cada casa de labranza posee un *quinteiro* [espacio o patio contiguo a la casa] con varios anexos agrícolas, principalmente la era, el hórreo y los corrales. Las huertas labradas se localizan en el entorno de la aldea. Rodeando este área de labranza se encuentran los humedales para pasto del ganado y las montaneras o baldíos, donde se recoge la leña y el matorral (para edificación y combustible). En el río, se ven dos molinos.

<sup>6</sup> Se abrieron calles nuevas casi aleatoriamente en el contexto de los *loteamentos* privados, estando generalmente limitadas al catastro preexistente. Ciertas calles no tienen salida, sea porque fueron abiertas en función de otros *loteamentos* que nunca surgieron, ya sea porque fueron resultado del alargamiento de capilares de acceso a los campos o al río, y la función original de esos capilares rurales se perdió. A pesar de mantenerse una área de RAN a lo largo de parte del curso del río, ya no existe allí agricultura y los molinos están abandonados (uno de ellos fue parcialmente destruido). Las antiguas montaneras son hoy áreas de implantación industrial y sólo una parte fue salvaguardada como zona de REN. Ahora esta abandonada, resultando el espacio ideal para la prostitución y el narcotráfico. Las antiguas casas de labranza están descaracterizadas y subdivididas, encontrando nuevas unidades de vivienda clandestina en sus *quinteiros*, a costa de la adaptación de antiguos anexos agrícolas. Por detrás de algunas

de estas viejas casas de labranza (donde residen las personas más pobres) existen edificios en altura donde habita la clase media. Ciertas viviendas nuevas con alineamientos muy diversos van surgiendo en los terrenos que perdieron su función agrícola. En las partes menos estrechas de las calles del antiguo núcleo rural se trazaron paseos y, debido a la gran intensidad del tráfico rodado, se optó por la solución de crear sentidos únicos.

<sup>7</sup> El centro del antiguo núcleo rural no tiene paseos, pero se convirtió en zona esencialmente peatonal. Siendo circundado por una nueva calle en anillo, las zonas de aparcamiento a poca distancia del núcleo permiten condicionar el acceso a los automóviles, sin disminuir el confort a los usuarios del espacio. Los residentes pueden circular con sus automóviles por la zona, pero la mayor parte dispone de entradas traseras por la nueva calle abierta en anillo. El área existente en el centro del núcleo rural (eventual marca catastral de una antigua villa rústica romana) tiene ahora una ligazón con la calle nueva, para habilitar su utilización peatonal. La casa que fue abierta para esa utilización es hoy la sede de la junta de parroquia y exhibe las marcas de ruralidad. Dos de las casas del lugar todavía poseen apariencia campesina, una de ellas está gestionada por el Ayuntamiento y tiene conexión peatonal a los molinos, hoy convertidos en museo e integrados en un parque urbano con el fin de establecer un continuo con el área agrícola todavía en uso. El diseño del parque realiza la forma orgánica de los recorridos e integra estructuras deportivas, de forma que pueda ser disfrutado regularmente y servir también como zona de paso peatonal (reduciendo los sentimientos de inseguridad). Este parque, a pesar de tener un uso concreto, fue planeado sobre zonas RAN y REN. Existen construcciones nuevas alrededor del antiguo núcleo rural, ahora con diferentes límites de altura máxima de los edificios conforme a la distancia al centro rural y conforme a la configuración del terreno (cota, curvas de nivel, etc).

armonioso con el inevitable crecimiento suburbano del territorio envolvente.

Es importante reseñar que el ejemplo presentado en la FIG 5. no puede ser extrapolado de forma simplista a todos los casos, pues sólo el estudio de un núcleo histórico rural concreto, a escala local y regional, permitirá evidenciar cuales son las estrategias posibles para su salvaguarda, valorización e integración armoniosa en el territorio (ZOIDO, 2005).

2. *Rehabilitación del espacio público en los antiguos núcleos históricos rurales, para conferir contemporaneidad, ahora a través del uso de materiales y elementos evocadores de lo antiguo*

La pavimentación debe ser hecha con materiales adecuados, nunca demasiado pulidos o demasiado frágiles. De hecho, hay que tener en cuenta que la imagen del espacio público de un antiguo núcleo rural no debe ser la misma que la de un antiguo núcleo urbano, aunque ese antiguo núcleo rural este hoy circundado por un paisaje suburbano. Precisamente para que la imagen de núcleo histórico rural se evidencie, el carácter rústico y hasta incluso pesado de la pavimentación puede ser la solución más eficaz, mientras que no perjudique el confort en el desplazamiento de los transeúntes.

La substitución de señalización estereotipada y del mobiliario urbano desentonado es también fundamental para conferir aspecto de genuino y una escala propia a estos antiguos espacios rurales.

El mobiliario urbano debe ser sólo el mínimo esencial, estéticamente discreto y, si es posible, recurriendo a la solución del “dos en uno” que fue tan común en el siglo XIX.

Por último, deben ser valorados los elementos arquitectónicos de esos espacios. Recordemos, por ejemplo, los cruzeiros que todavía existen en varias plazas “de aldea” en Gaia (FIG. 6). A lo largo de las últimas décadas, algunos de estos cruzeiros fueron demolidos. Otros fueron accidentalmente derrumbados por vehículos pesados y nunca rehabilitados entonces fueron arrinconados, con el argumento de que estorbaban a la circulación rodada. Ahora, ha llegado la hora



**FIG. 6. Gaia (Madalena), zona de la Iglesia. La experiencia popular de una fiesta religiosa en la antigua centralidad rural.**

de dirigir la circulación automóvil preferentemente hacia otras vías y dejar estas antiguas capitales recuperar su función de espacio para estar.

No podemos olvidar que el espacio público tiene derecho a una identidad propia, que debe también proporcionarse a quien lo usa, tal como se preconiza en el primer artículo de la Declaración de Derechos del Espacio Público (Declaración de Burgos). Por consiguiente, es muy importante que las antiguas capitales rurales en áreas suburbanas —y sobre todo estas— mantengan el mínimo de su identidad rural. Ese objetivo puede ser alcanzado no sólo a través de la imagen sino también a través de la función. Así, mantener con función agrícola por lo menos una de las antiguas casas rurales más emblemáticas o centrales de cada núcleo histórico rural podría ser una solución interesante, porque no sólo impediría que se perdiese definitivamente la identidad de todo aquel lugar, sino que también aseguraría el mantenimiento de cierto aspecto rural en el

paisaje alrededor, cuyos campos podrían mantener ciertas culturas agrícolas. Sin embargo, esta opción es difícil de implementar sobre el terreno. La solución podría pasar, en muchos casos, por la instalación de los servicios de las juntas de parroquia (servicios administrativos, servicios de salud, asociaciones, ranchos folclóricos, etc.) en esas antiguas casas rurales más emblemáticas, de modo que quedara bien claro a todos los habitantes que la herencia rural puede ser integrada en la vivencia contemporánea de los antiguos núcleos agrícolas situados en áreas suburbanas.

Teniendo en cuenta que existen generalmente tres o más núcleos históricos rurales en cada parroquia, se puede considerar también la hipótesis de distribución de los valores de utilidad pública entre las principales casas antiguas de estos lugares, casas que aunque no puedan mantener una función agrícola, podrían al menos evocar esa función a través del mantenimiento y valorización de aquellos aspectos arquitectónicos vernaculares más típicos, como el *alpendre*, la era, el *espigueiro* [hórreo] y otras estructuras rurales. Esta solución se puede encontrar en Gaia, en algunos raros ejemplos de iniciativa privada: es el caso de las casas de labor que se han adaptado recientemente para celebrar bodas.

Además de todo esto, y también como consecuencia natural de reavivar la antigua centralidad, debe permitirse la alteración de uso de ciertas casas rurales antiguas de cada núcleo rural asimilado por los suburbios, siempre que se mantenga el predominio relativo de la función residencial. De hecho, si estos antiguos núcleos de aldea deben volver a ser espacios donde se pueda estar, también deben ser espacios donde algo en ellos les lleve a acudir. Por esto, es interesante fomentar el pequeño comercio de proximidad dirigido a los residentes en estos núcleos, siempre que las obras a realizar no pongan en cuestión la estética de las viejas casas rurales y que este comercio no este solamente dirigido a una franja marginal de la población, creando una repulsa hacia el lugar por parte de la mayoría de sus habitantes (como sucede hoy a veces, reflejo de la pobreza y de la marginalidad existentes en estos lugares).

### 3. Condicionamiento al tránsito rodado

Este aspecto es fundamental y debe ser implementado cuando existan alternativas, aunque la inexistencia de alternativas no pueda ser la disculpa habitual para no hacer nada.

Salvando ciertas diferencias, el problema del automóvil es muy semejante en los núcleos históricos urbanos y en los núcleos históricos rurales enclavados en áreas suburbanas. En los suburbios, la densificación horizontal es menor y las parcelas no están totalmente edificadas frente a la calle, permitiendo entradas para los garajes. Además, las casas rurales del municipio de Gaia disponen casi siempre de una entrada para los carros de bueyes, que hoy puede ser usada como entrada para los automóviles, como ya sucede en muchos casos (FIG. 7). No obstante, hay que señalar que en los núcleos históricos urbanos la densificación es hoy más arquitectónica que poblacional y en los núcleos históricos rurales en territorios suburbanos tiende a darse precisamente lo contrario (sobre todo en términos verticales), pudiendo la presión del automóvil ser incluso mayor (en función de la construcción de edificios de escala abrumadora frente a las preexistencias rurales de circulación).

### 4. Mantenimiento de los alineamientos en futuras obras privadas

Este aspecto es importante y hoy difícilmente implementable, teniendo en cuenta que los presidentes de junta de parroquia, la población en general y los propios técnicos municipales entienden el alargamiento de viejas vías rurales enormemente necesario. En núcleos históricos urbanos, esta opción no es ya aceptable hoy para la mayoría de los técnicos ligados al urbanismo, pero en los núcleos históricos rurales dentro de territorios suburbanos continua siéndolo. Los gobernantes tienden incluso a hacer bandera de ello para mostrar su obra. Es verdad que sin alargar no será posible la fluidez de tránsito rodado. Sin embargo, es necesario definir en que zonas ese tránsito rodado debe ser la prioridad.



FIG. 7. Gaia (Madalena). Lugar de la Igreja<sup>8</sup>

Ciertamente que en muchas zonas no lo es. Alargar las calles implicará demoler casas y vetustos muros. Consecuentemente, en varios casos se perdería el propio núcleo histórico y la identidad que el mismo confiere al territorio. Y si así dicho, parece difícil tener conocimiento de lo que significa esa identidad, como elemento intangible del territorio, baste pensar que en estos territorios suburbanos todo lo que es tradición, fiestas religiosas, comercio al aire libre, eventos etnográficos, etc., tiende a ser realizado, no en las placetas de los nuevos *loteamentos* en altura, sino en las plazas que señalan el centro de los antiguos núcleos rurales (FIG. 6). No es casualidad que estos núcleos históricos rurales permanezcan todavía hoy como referencia de orientación, cuando nos perdemos en estos continuos suburbanos.

##### 5. *Incentivo a la rehabilitación de la edificación*

En la mayor parte de los casos, este incentivo no precisa ir al extremo de los

<sup>8</sup> Casa de labranza *setecentista*, con añadidos *ochocentistas*, presentando su inevitable puerta para los carros, con fecha esculpida en el dintel. Por esta puerta entraron innumerables veces los carros de bueyes. Hoy entran los automóviles de los propietarios. La función cambia, pero no totalmente. El hecho de que la casa pertenezca desde hace varias generaciones a la misma familia puede haber sido factor fundamental para su recuperación integral, hecha hace varios años, en la que se picó el revoco que escondía las molduras *setecentistas* de ciertas ventanas. Está claro que el grado de rigor que debe ponerse en la recuperación de una casa de este género —más todavía siendo la mayor casa agrícola del lugar y con cierto interés

subsidios. La rehabilitación del espacio público y de uno u otro edificio emblemático en cada núcleo histórico rural podrían servir como factor de estancamiento de prácticas peligrosas para el patrimonio de estos núcleos y, posteriormente, como factor de incentivo para la rehabilitación, parcela a parcela, por parte de los privados. Sin embargo, también en los núcleos históricos rurales del Área Metropolitana de Porto tuvo lugar hace ya varias décadas el fenómeno de abandono de las mejores casas por parte de los propietarios más ricos, dejándolas subdivididas y arrendadas a gente más desfavorecida (FIG. 8). Este es el mayor desafío en términos de rehabilitación de los núcleos históricos rurales rodeados por suburbios, ya que los más pobres no sólo no pueden responsabilizarse de los gastos de rehabilitación del edificio, menos en edificios que no son suyos. Sus propietarios tampoco lo harán ya que los edificios son vistos como meras propiedades productoras de rendimiento.

La rehabilitación de los edificios en los núcleos históricos rurales en territorios



FIG. 8. Gaia (Vilar do Paraíso). Lugar de Ilha<sup>9</sup>

arquitectónico— no puede ser equiparado al grado de rigor planteado en la recuperación de otros edificios más relevantes en el panorama de la arquitectura portuguesa, destinados sobre todo a fines públicos, por lo que pueden tolerarse eventuales disonancias destacadas en la fachada de esta casa de labranza.

<sup>9</sup> Al visitar el interior de la mayor parte de las antiguas casas agrícolas del municipio de Gaia ya no encontramos el “*quinteiro*”, la era y el hórreo, sino pequeñas casas clandestinas sin condiciones mínimas de salubridad reunidas en torno de la antigua era, donde viven personas de baja capacidad económica, pagando rentas minúsculas.

suburbanos debe ser hecha de un modo suave mas persistente, sin pudor de ser aceptada *a priori*, que la misma ya traerá a estos núcleos históricos más personas con gran capacidad económica. Esta no es una fatalidad infausta, sino una condición esencial para que los referidos núcleos históricos rurales sean sostenibles en el futuro: sólo la capacidad económica, asociada a una formación cultural media o superior, puede permitir la recuperación correcta de estos núcleos y a su salvaguarda en el futuro.

Lo que se comprueba hoy es que las casas rurales más interesantes enclavadas en territorios suburbanos están subdivididas y arrendadas a varias familias de flacos recursos, por lo que es muy difícil rehabilitarlas con el fin de volver a servir de residencia a una sola familia. Porque además del problema de las elevadas indemnizaciones a pagar por la salida dos arrendatarios, hay que tener en cuenta que estas familias deberían ir a vivir a otro lugar próximo que fuese lo suficientemente digno y tuviese condiciones de habitabilidad, implicando costes muy elevados. Este proceso de relocalización, además de comportar riesgos de pérdida de identidad en algunos casos, tampoco podría ser exclusivamente de iniciativa privada, pues las cuestiones sociales son fundamentalmente áreas de intervención pública. En contrapartida, cuanto mayor fuera la connotación de pobreza de estos núcleos históricos rurales en los actuales suburbios, menor es el interés de los privados por la recuperación de sus antiguas casas rurales. Frecuentemente, la identidad de estos núcleos históricos rurales está hoy muy ligada a la condición social, económica y cultural de los habitantes que los ocuparon después de la salida de los propietarios originales, lo que plantea innumerables y complejos problemas, que no podemos abordar aquí.

Cualquier decisión de relocalización de parte de los habitantes de estos núcleos históricos rurales en áreas suburbanas ha de tener un fundamento histórico y social consistente. He aquí algunos de los factores a tener en cuenta: ¿los habitantes tienen condiciones socioculturales para hacer la rehabilitación apropiada de las antiguas

casas rurales donde habitan? ¿los habitantes tienen condiciones económicas para realizar el mantenimiento mínimo de esas antiguas casas? ¿los habitantes tienen raíces familiares en las referidas casas (se sienten integrados, sienten que pertenecen allí)? ¿el tipo de vivencia que los habitantes de cada núcleo histórico rural enclavado en áreas suburbanas hacen del espacio público inhibe la salvaguarda y valorización de ese núcleo histórico o, por el contrario, son el último factor de sustentación de su identidad rural?

Esta última cuestión es importantísima. De hecho, se hace extremadamente difícil mantener la identidad y los valores intangibles del lugar si la salida de las poblaciones fue brusca y, sobre todo, si las nuevas poblaciones, incluso las más favorecidas en términos sociales, culturales y económicos, también se sienten desenraizadas en esos lugares.

Las acciones de salvaguarda y valorización a desarrollar en los antiguos núcleos históricos rurales hoy insertos en áreas suburbanas han de regirse por los principios de la Conservación Integrada preconizada por el ICCROM (*Integrated Territorial and Urban Conservation*) e incluso por los principios de la Carta para el Nuevo Urbanismo (*Charter for the New Urbanism*). Efectivamente, las acciones a desarrollar deben ser interdisciplinarias e integradas, contemplando no sólo lo construido, sino también el intangible, sin separación entre las dos vertientes.

#### 6. *Recurso a una graduación zonal en el grado de protección a ejercer en cada núcleo histórico rural*

De hecho, la diferencia paisajística entre la zona habitacional (la aldea propiamente dicha) y la antigua zona de labranza no está muy marcada generalmente en los núcleos históricos rurales de los suburbios de Porto, existiendo ciertas casas agrícolas que se encuentran un poco más apartadas del núcleo central de la aldea (FIG. 3). Al hacerse la delimitación del área a proteger, debe ser utilizada una gradación, de modo que las antiguas zonas de transición permanezcan

como de transición, no entre la aldea y los sembrados, y si entre la antigua aldea, algunos espacios de RAN o REN con funciones de utilidad pública y las zonas destinadas a edificios contemporáneos. Por ejemplo, el alargamiento de antiguas calles podrá ser tolerable en zonas de transición de estos núcleos históricos rurales, pero no en sus partes centrales.

7. *Rigor en la apreciación de solicitudes de licencia, sobre todo en lo que se refiere al tratamiento de fachadas*

Para que esto suceda, es necesario que se vean los más interesantes núcleos históricos rurales en territorios suburbanos como verdaderos centros históricos, dignos de protección patrimonial. Si las poblaciones que habitan en ellos, generalmente con baja escolarización y bajos rendimientos, no sólo no están mínimamente sensibilizadas, como no pueden hacer frente a la factura de la recuperación rigurosa y con materiales tradicionales (hoy más caros incluso que los nuevos materiales), entonces el ejemplo debe partir de quién planea y de quién gestiona.

Este ejemplo no debe ser tratado con una actitud meramente prohibicionista, sino con una actitud educativa; no con una actitud de rechazo, sino con una actitud de prevención y sensibilización previas, evitando que los propios habitantes descubran que el lugar donde residen tiene valor histórico solamente a costa de un proyecto desatendido por parte de la oficina técnica del municipio. Si esta situación se generaliza, se corre el riesgo de tener a los propios vecinos como los primeros enemigos de la rehabilitación del lugar de acuerdo con las normas de salvaguarda patrimonial.

### 3. CONCLUSIÓN

Actualmente, los núcleos históricos rurales no pueden ser entendidos como subcategorías de los núcleos históricos urbanos, pues poseen individualidad propia y es proporcionalmente más necesaria su salvaguarda y valorización cuanto más

suburbana e indiferenciada se esta volviendo el paisaje a su alrededor.

La *“La Carta per la tutela e il recupero dell’architettura popolare e del paesaggio rurale”*, elaborada en 1990<sup>10</sup>, destaca varios aspectos que también consideramos fundamentales, como la necesidad de una unidad mínima de intervención en el ámbito rural (artículo 10.<sup>o</sup>). La Carta admite la modificación de uso de los conjuntos arquitectónicos antiguos de origen rural, lo que, de otra manera, sería forzoso en las áreas metropolitanas portuguesas, dado el crecimiento del fenómeno suburbano y teniendo en cuenta que la actividad agrícola tradicional, que marcó la fisonomía del territorio, es casi impracticable hoy en día en zonas suburbanas.

No obstante, la referida Carta advierte que es necesario no comprometer la imagen arquitectónica y la estructura original del hábitat rural. En este aspecto particular, ciertos detalles hoy abandonados en Portugal podían hacer la diferencia: es contraproducente el establecimiento de señalización urbana, paseos o asfaltado en caminos de origen medieval con la largura apenas necesaria para el paso de carros de bueyes. La permanencia de los caminos de tierra no es la alternativa, pero si un tipo de calzada que evoque los valores de la actividad rural y que no choque con los materiales tradicionales usados en las casas antiguas que todavía se disponen a lo largo de las calles.

*“La carta per la tutela e il recupero dell’architettura popolare e del paesaggio rurale”*, es un buen instrumento orientador, pero debe ser profundizado en función de la especificidad nacional y regional. De este modo, teniendo en cuenta que el proyecto *“Património arquitectónico rural nos concelhos do Porto e Vila Nova de Gaia”* es innovador en Portugal y se prevé su finalización en 2007, tal vez sólo dentro de algunos años sea posible en Portugal la elaboración de una Carta con los principios básicos para la salvaguarda y rehabilitación de núcleos históricos rurales en territorios suburbanos.

<sup>10</sup> Elaborada por un grupo de investigadores de diversas universidades italianas, en el ámbito de la Asociación Italia Viva, bajo la coordinación de Enrico Guidoni.

BIBLIOGRAFÍA<sup>11</sup>

- CONSEJO DE EUROPA (2000): *Convenção Europeia da Paisagem*. «Declaración de Derechos del Espacio Público» (Declaración de Burgos)  
[http://www.esicomos.org/Nueva\\_carpeta/libroTOLED0/53\\_addendaBURGOS.htm](http://www.esicomos.org/Nueva_carpeta/libroTOLED0/53_addendaBURGOS.htm), accedido en 28 de Dezembro de 2005.
- ICOMOS (1999a): *Carta do Património Vernacular Construído*.
- (1999b): «La carta per la tutela e il recupero dell'architettura popolare e del paesaggio rurale», *Storia della Città*, 53, 1991.
- OLIVIER, M. (2005): «Le guide e i manuali sul recupero del patrimonio edilizio», en *La rivista dell'urbanistica (supplemento ai quaderni della regione piemonte)*, 4, 21-22.
- QUEIROZ, J. I. T. (2000): *O património nas periferias urbanas de Viana do Castelo*, Porto (dissertación de Mestrado policopiada apresentada a Faculdade de Arquitectura de la Universidade do Porto).
- RODRIGUES, F. M. (2005): «A cidade como processo de transformação urbana: o exemplo do Parque Oriental da Cidade do Porto/Campanhã», en *Conservar para quê?* (coordenação de Vítor Oliveira Jorge), 231-260, Porto: Faculdade de Letras de la Universidade do Porto.
- THE CONGRESS FOR THE NEW URBANISM (2006): *Charter for the New Urbanism*,  
<http://www.newurbanism.org/pages/532096/index.htm>, visitado el 24 de febrero de 2006.
- ZOIDO NARANJO, F. (2005): «El paisaje, patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia», en *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 50,  
<http://www.juntadeandalucia.es/cultura/iaph/publicaciones/dossiers/dossier18/dossier18art4.html>, accedido el 27 de diciembre de 2005.

Traducción del portugués: PPG.

<sup>11</sup> En Portugal, se constata la ausencia de bibliografía relevante sobre el tema de este artículo, por lo que ésta es forzosamente mínima.



## **Abstracts**





## Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

### Tales of the City: the Bilbao Saga(s)

S. GONZÁLEZ

This article, seeks to emphasise the role that the narrative form plays in our way of understanding and conceiving space and the city. More especially, it focusses in on the profound and complex urban transformation process that Bilbao has undergone over recent decades. The narrative form, which is used in many official texts, politician's speeches but likewise by many citizens, has contributed its coherence to a confusing, changing and multidimensional period. The research made is based on an analysis of the structure, plot and temporal sequence of such narratives and of their power to make things plain. A qualitative methodology has been used together with semi-structured personal interviews with local leaders interviewed as to the recent decades of Bilbao's history. This analysis was then complemented by a study of official texts such as regulatory and strategic planning documents, brochures and other urban marketing materials produced by the local institutions when these could make claim to a narrative form. The aim of this article is to analyse which, among of the numberless ways of telling the tale of Bilbao's most recent years, has imposed itself on the rest as the official narrative version of events and why it has done so for all.

### Territorial Planning, Touristic Urban Development and Sustainability in Lanzarote

J. A. HERNÁNDEZ & S. I. SOBRAL & A. GONZÁLEZ

The object of this article is the analysis of the tourist-driven urbanistic activity in the island Lanzarote over recent decades and how this must affect sustainable development. The methodology has been based on the analysis of the different plans from the islands of territorial arrangement. These plans indicate the growth limits that are marked in every period and how they articulate with the sustainability of the Island. Then, there are indicators that approximate to the fast occupation of territory related to the tourist evolution (production of water, energy, road mobility, evolution of the population, etc.). Really, they are factors that grow quickly in the last years. It questions the sustainability of an Island that shows, from 1993, the title of *World Biosphere Reserve*.

## On Laying Down Areas for Urban Development and Bringing Environmental Considerations into the Decision

I. OTERO & E. VARELA & S. MANCEBO & M. B. GARCÍA

For the author, present day urban spatial growth calls for marrying this to environmental balance by means of adequate planning as to siting and the control of the activities upon ground barred from building use as within an overall view of the territory as a whole. The paper takes the opportune siting of new low density housing areas within the Henares Corridor (Guadalajara Province) as its referent as to this question, and then examines the issue by drawing up a model that fixes the area's in-take capacity for activity along with the impact that any such would have on the environment to thus ascertain the greater or lesser fitness of the territory at stake for the activity proposed for it which here would be city growth. For the author, present day, present day for as a case in point, in the study area, it has been seen that the centre of the "Corredor del Henares" shows suitable capacity values while its impact off-set is critical, whereas the high capacity apt areas are to be found in the "Campiña" and the urban ground of the Henares' terraces.

## The "Comarca" (Shire) as a Local Referent in Development: the Basque Country

E. RUIZ & R. GALDÓS

Within an overall context of supramunicipal cooperation, this article focuses on analysing districts, considered as political-juridical entities in themselves as within the Basque Country and does so to assess their contribution to territorial development. First of all certain theoretical approaches towards municipal collaboration are re-examined, after which the present day state of the Spanish regions is examined as is the territorial distribution of these and the reasons proper to this. The state of the question as to the Basque Country's regions and the history behind some of the better known of these is then considered. To finish, the authors make a case study of the "Cuadrilla" (*group of county councils*) of Laguardia-Rioja Alavesa, using to do so an idiographic and qualitative methodology based on existing information and interviews with regional representatives. The results confirm that the region is not only an organisation which plays an important role in territorial development but also offers great potential for further advances in this field.

## Social-Institutional Networks and Innovations for the Developing of the Medium-Sized City

R. MÉNDEZ & J. J. MICHELINI & P. ROMEIRO

The paper draws attention to the contrasts as between cities and regions within EU that have been and are making patent the differing local responses to the challenges of expansion and integration. Medium sized cities are held here to be feasible key factors in the fostering of territorial development especially in outlying districts, where overall structural weaknesses complicate development. After an initial reference to the role of these in territorial development, some key factors central to the building of such cities are gone into and special relevance is given to public sector networking, social capital and territorial/local governance and the synergistic interaction as between these. Finally, a series of indicators thought here to characterize and identify such cities are suggested and commented and initiatives for territorial dynamics based upon such cities put forward.

## Territorial Challenges and the State of Development of High Speed Rail Links in Spain

J. M. UREÑA & C. RIBALAYGUA & J. M. CORONADO  
& F. ESCOBEDO & M. GARMENDIA

The paper examines the territorial promise offered by High Speed Rail Linkage(AVF.Sp.) and comments the opportunity of the cities chosen to be so linked as being those most indicated for extracting the greatest benefit from the advances such an initiative could offer. To do so, various city types are examined. First small centres of population at 30 minutes to an hour by AVH from metropolitan centres, many of which lay wide of traditional communication corridors. Next those medium sized cities which did lie on major lines of communication and now mark cross roads/tracks on the new high speed network. Last, a regional classification of cities by type is drawn up based upon their size, the distance between them and access possibilities to each other by AVH. The paper lists the type of and initiatives undertaken by each city, the manner in which it locks into the AVF network, the decisions there made as to siting the station on this, the urban planning changes made in the light of this station's siting along with the key variables that might have offered different options. The paper's final section urges that long term criteria of articulation and decentralization should be brought into play if the laying of the AVF's tracks is not be missed as a unique opportunity for re-ordering the National Territory.

## Conservation of Rural Heritage and Rural Landscape in Recent Suburban Territories: a Portuguese Survey

F. QUEIROZ & A. M. PORTELA

In general terms, the notion of rural architectural and landscape Heritage applies to highly singular and authentic non-urban structures and territories. However, some ancient historic rural settlements on the outskirts of large cities that have managed to survive are today also highly singular and authentic. In fact, in many cases, these marks of rurality have become important reference points in territories characterized by the continuous, built-up and dull sprawl of urbanization. How can we safeguard and manage these ancient historic rural zones, suffering an accelerated process of obsolescence, wedged as they are in suburban areas whose sheer scale crushes them? This concern motivated a small team of researchers from the University of Porto to prepare a research project, called "Rural Architectural Heritage in the Municipalities of Porto and Vila Nova de Gaia". As the project is still in course, this paper raises a number of pressing issues on the preservation of ancient rural elements (especially those representing significant heritage value) when considering contemporary territorial structures. Although this paper is based on the Portuguese case, focussing especially on the Porto Metropolitan Area and the Gaia municipality (portrayed in all the illustrations), the considerations it presents can be applied to any European metropolitan area undergoing rapid processes of expansion into ancient rural areas marked by a dispersed pattern of settlement.



---

## **Observatorio inmobiliario**

---



# Mercado de la vivienda: se consolida la tendencia al alza de los tipos de interés

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

*Economista y Estadístico. Vocal del Consejo Superior de Estadística y del CES de la Comunidad de Madrid*

«El alza en los precios de la vivienda y los crecientes niveles paralelos de endeudamiento de los hogares han tenido lugar a la vez que han aparecido indicios de un riesgo creciente de sobrevaloración de la vivienda en algunos territorios de la zona euro. Esto exige un seguimiento estrecho de la evolución de los precios de la vivienda, especialmente en un contexto en el que el dinamismo de dichos precios ha estado acompañado por fuertes aumentos en los préstamos a la vivienda.»

BANCO CENTRAL EUROPEO (2006): «Una valoración de la evolución de los precios de la vivienda en la Zona Euro», *Boletín Mensual*, febrero.

## I. INTRODUCCIÓN

1.1. En 2006 la economía mundial volverá a crecer por encima del 4%, lo que implica que se están superando los efectos deflacionistas derivados de los aumentos de los precios del petróleo y de la energía en general. La eurozona pudo crecer en un 2,1% en 2006, mientras que la economía de Estados Unidos lo hará por debajo del 3,5%.

1.2. En el comportamiento de la economía española destaca la persistencia de un ritmo significativo de crecimiento económico, el 3,4% en 2005. En 2006 dicho crecimiento se situará en torno al 3,2%. La demanda interna, impulsada por el consumo de los hogares, la construcción y la inversión en capital productivo seguirá favoreciendo dicho crecimiento, así como el fuerte aumento del déficit corriente de balanza de pagos, que en 2005 llegó a situarse en el -7,6% del PIB.

1.3. En los primeros meses de 2006 ha seguido desarrollándose el ejercicio 2005 del Plan Cuatrienal de Vivienda 2005-08. En

2005 se recuperó el número de viviendas protegidas iniciadas, cuya construcción se concentra sobre todo en las autonomías de Madrid, Valencia y Andalucía. La cuota de las viviendas protegidas dentro de las iniciaciones y terminaciones totales de nuevas viviendas estará en el entorno del 10% en 2006.

1.4. La demanda de viviendas creció por encima del 6% en 2005, destacando el mayor aumento de las compras de nuevas viviendas, que se incrementaron por encima del 14%, mientras que las ventas de viviendas usadas crecieron en torno al 2%. En 2005 fue mas desigual que en años anteriores el perfil de la demanda entre los diferentes mercados territoriales. La caída de la inversión extranjera en inmuebles puede indicar una menor pulsación en la demanda de vivienda con fines de inversión.

1.5. La oferta de nuevas viviendas se aproximó a las 730.000 iniciaciones de viviendas, más del 6% sobre 2004. Las autonomías de Madrid y de Valencia

registraron descensos o aumentos muy moderados, destacando el vigor de la demanda y de la nueva actividad constructora en Cataluña. Castilla-La Mancha y Murcia registraron la mas alta relación entre el numero de viviendas iniciadas y el de ventas.

1.6. El aumento de los precios de la vivienda se desaceleró desde el 17,2% de 2004 hasta el 12,8% en 2000. No obstante lo anterior, la diferencia entre el aumento de los precios de las viviendas y los aumentos de precios y de salarios fue lo suficientemente significativa en 2005 como para que se volviese a acentuar la cuestión de la difícil accesibilidad a la vivienda para los jóvenes hogares.

1.7. Junto a los importantes aumentos del empleo y de los hogares en 2005, el nivel medio de los tipos de interés descendió ligeramente en 2005 respecto del año anterior. Sin embargo, desde el verano de 2005 el remonte de los tipos de interés de los mercados mayoristas de dinero se ha trasladado a los tipos de los préstamos para compra de vivienda. Todo indica que el BCE puede llevar el tipo oficial hasta el 3% a fines de 2006 y que los tipos a comprador de vivienda podrían superar el 4% a fines del presente año.

## 2. EL CONTEXTO ECONÓMICO GENERAL

La economía mundial parece adentrarse en 2006 en el cuarto año de crecimiento superior al 4%. En 2005 se superaron con holgura las consecuencias derivadas de las intensas elevaciones de los precios del petróleo (en enero-febrero de 2006 el precio del barril de petróleo del Mar del Norte fue un 37% superior al del mismo período de 2005) y de la energía en general, así como el aumento de los desequilibrios y de las incertidumbres geopolíticas. El conjunto de países de la OCDE creció a un ritmo del 2,7% en 2005, correspondiendo a Estados Unidos un aumento del PIB del 3,5%, mientras que el total de los estados miembros de la eurozona solo creció en un 1,4%.

La economía estadounidense mantuvo un perfil expansivo en 2005. Los déficit de las administraciones públicas y frente al resto del mundo de dicha economía volvieron a ser elevados en dicho año, en especial el déficit exterior. A lo largo del pasado año destacaron las consecutivas elevaciones de los tipos de interés por parte del Banco de la Reserva Federal, que situó el tipo de intervención en el 4,75% tras la última elevación de marzo de 2006 (FIG 1). Sin embargo, los continuos aumentos de los tipos de interés a corto plazo introducidos por las autoridades monetarias de algunos países desarrollados apenas si han ejercido una influencia del mismo signo sobre los tipos a largo plazo, desempeñando un papel relevante en la evolución de los tipos a largo la abundante y barata financiación procedente de algunos países emergentes con superávit de balanza de pagos y de los productores de petróleo.

Todo apunta a que en 2006 el conjunto de países de la OCDE acelerará algo el ritmo de crecimiento (2,9%, frente al 2,7% de 2005), resultando posible una cierta reestructuración del ritmo de expansión, de forma que se reduciría ligeramente el crecimiento en el caso de Estados Unidos (3,3%) y se registraría una aceleración moderada del crecimiento de la eurozona (2,1%) (FIG. 1 bis).

En 2005 volvió a ser un tanto decepcionante el crecimiento de la eurozona (1,4%), resultando especialmente reducido el correspondiente al cuarto trimestre (0,3%), en especial en el caso de las dos economías con mayor peso de dicha área, Alemania y Francia. Coincidiendo con la mejoría registrada en el segundo semestre de 2005 en las expectativas empresariales, el Banco Central Europeo (BCE) ha procedido a efectuar dos elevaciones de 0,25 puntos en el tipo de interés oficial, en diciembre de 2005 y marzo de 2006, tipo que se ha situado en el 2,50% en esta última fecha.

Esta evolución contrasta con el hecho de que desde 2000 el BCE no había efectuado ninguna elevación en el tipo de interés citado. La actuación antiinflacionista de la autoridad monetaria de la eurozona se desenvuelve entre la conveniencia de no frenar la recuperación del crecimiento y el deseo de reducir las posibles burbujas de los

FIG. 1. Principales agregados macroeconómicos. Tasas de crecimiento real OCDE, USA y Zona Euro

	2005	2006 <sup>(*)</sup>
<b>1. PIB precios constantes</b>		
Total OCDE	2,7	2,9
Estados Unidos	3,5	3,4
Zona Euro	1,4	2,1
<b>2. Inflación. Deflactor PIB</b>		
Total OCDE	2,1	1,9
Estados Unidos	2,7	2,5
Zona Euro	1,7	1,7
<b>3. Desempleo (% Activos)</b>		
Total OCDE	6,6	6,3
Estados Unidos	5,1	4,8
Zona Euro	8,5	8,4
<b>4. Balanza P. C Corriente (% PIB)</b>		
Total OCDE	-1,8	-2,0
Estados Unidos	-6,7	-6,0
Zona Euro	-0,4	-0,2
<b>5. Tipos interés corto plazo</b>		
Estados Unidos	3,5	4,8
Zona Euro	2,2	2,2
<b>6. Comercio Mundial</b>	7,3	9,1

(\*) Previsión.

Fuente: OCDE y BCE.

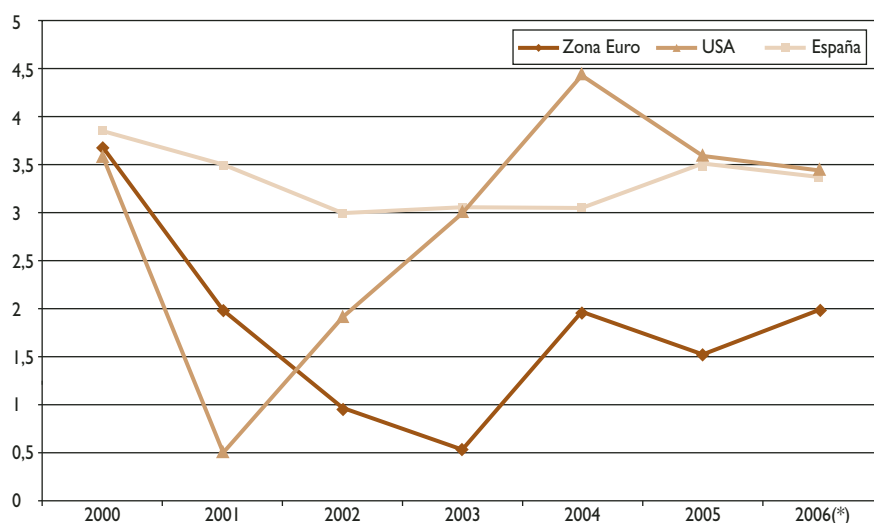


FIG. 1bis. PIB. Crecimiento real anual. USA, Eurozona y España

(\*) Previsión.

Fuente: OCDE.

precios de los activos, en especial en los precios de la vivienda en España y Francia.

Los fuertes ritmos de aumento de la masa monetaria y del crédito al sector privado de la economía registrados en dicha área económica durante 2005 y 2006 han estado

impulsados por los reducidos niveles de los tipos de interés vigentes. El que este comportamiento de los agregados monetarios de la eurozona esté teniendo lugar en un contexto de crecimiento débil y de inflación moderada, lleva a anticipar que la expansión

de las magnitudes monetarias puede provocar importantes aumentos en los precios de los activos, lo que fortalecería la inestabilidad.

Las previsiones del BCE de marzo (FIG. 2) sobre 2006 son de un aumento equivalente al de 2005 en los precios de consumo de la eurozona (2,2%), mientras que el crecimiento del PIB se aceleraría desde el 1,4% de 2005 hasta el 2,1% en este ejercicio. La formación bruta de capital fijo explicaría básicamente el mayor crecimiento, al acelerar su expansión en 1,5 puntos porcentuales. Las exportaciones pueden crecer en 2006 casi dos puntos más respecto de 2005. No se espera una aceleración del consumo privado en 2006, lo que implica que el mayor crecimiento de este ejercicio descansaría mas en las empresas que en los hogares, como lo confirma la evolución dispar que reflejan las encuestas de opiniones entre las expectativas de las empresas (optimistas) y las de los hogares (más bien pesimistas).

En 2005 la balanza de pagos de la eurozona he registrado un déficit corriente equivalente al -0,4% del PIB, frente al superávit del 0,6% registrado en 2004. Esta evolución se debe sobre todo al fuerte aumento del valor de las importaciones energéticas, así como al débil aumento de las exportaciones. Lo anterior refleja una

reducción de la competitividad de las economías de los estados miembros de la eurozona, que no están evolucionando, en general y salvo en el caso de Alemania, con el vigor necesario para mantener las cuotas de mercado a nivel mundial.

La economía española creció en un 3,4% en 2005, tres décimas mas que en 2005, dos puntos por encima de la eurozona, en línea con la evolución de los últimos diez años (FIG. 3). El crecimiento citado se apoyó, sobre todo, en la demanda interna, dentro de la cual el consumo privado y la construcción volvieron a ser los componentes más dinámicos, junto con la inversión en bienes de equipo, en 2005 (FIG. 4). El saldo neto de exportaciones y de importaciones detrajo dos puntos al crecimiento de la economía, consecuencia del débil aumento de las exportaciones y de la fuerte penetración de las importaciones en dicho ejercicio.

El papel de la construcción en el alto ritmo de crecimiento de la economía española en los últimos años persistió en 2005. Dicho sector explicó el 28,6% del crecimiento del PIB por el lado de la demanda en 2005, mientras que en materia de empleo dicha aportación a la variación total del número de puestos de trabajo fue del 36,4%. A lo largo de los años de auge, se ha fortalecido el peso de la construcción residencial dentro del conjunto

**FIG. 2. Zona Euro. Previsiones del BCE, 2004-06. Tasa de crecimiento interanuales(\*). Precios constantes. Porcentajes**

Magnitudes	Previsiones		
	2005	2006	2007
Índice precios de consumo armonizado	2,2	2,2	2,2
PIB real	1,4	2,1	2,0
Consumo de los hogares	1,4	1,4	1,3
Consumo público	1,2	1,9	1,3
Formación de capital fijo	2,2	3,7	3,4
Exportaciones	3,8	5,7	5,9
Importaciones	4,6	5,9	5,1
<i>Supuestos</i>			
PIB extra Eurozona	4,9	4,9	4,5
Exportaciones extra Eurozona	7,2	7,3	6,9

(\*) Las tasas de variación corresponden al punto medio de los intervalos previstos para 2006 y 2007.

Fuente: BCE, Boletín Mensual, marzo 2006.

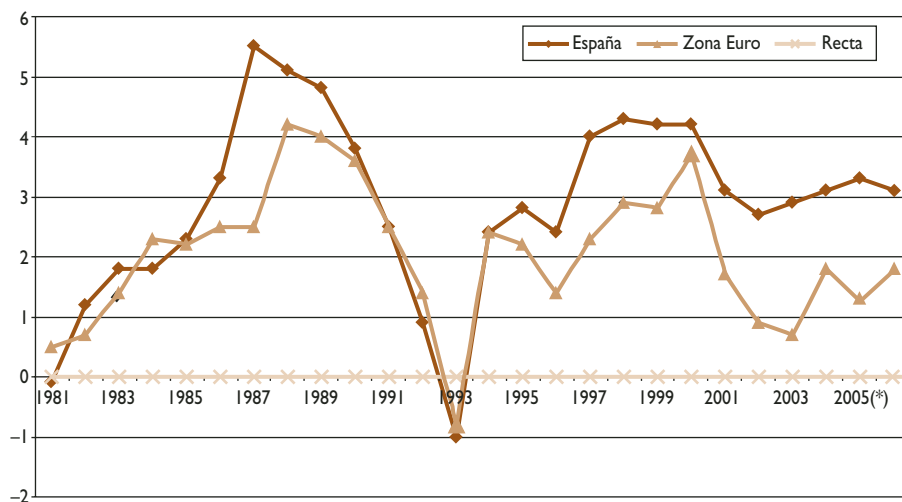


FIG. 3. PIB. Crecimiento real. España-Zona Euro. 1981-2004

(\*) Previsión.

Fuente: INE.

FIG. 4. España. Principales macromagnitudes. 2004-2005. Tasas interanuales de crecimiento. Precios constantes

España	Previsión 2005	Previsiones 2006
		Panel Funca
<b>1. PIB, precios mercado</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>
2. Consumo Privado	4,4	3,9
3. Consumo Público	4,5	4,7
4. Formación Bruta de Capital fijo	7,2	6,0
4.1. Construcción	6,0	5,0
4.2. Resto FBCF	8,7	7,3
<b>5. Demanda Interna</b>	<b>5,3</b>	<b>4,5</b>
6. Exportaciones	1,0	2,7
7. Importaciones	7,1	6,9
8. Exportaciones netas (% PIB)	-1,9	-1,3
9. Empleo.Ocupados (*)	3,1	2,8
Tasas de desempleo (% Activos)	9,2	8,4
10. Índice de precios de consumo (**)	3,4	3,3
11. Deflactor del PIB	4,5	4,5
12. Salario por persona ocupada	2,6	2,5
13. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB)	-7,6	-7,9
<b>Crecimiento resto del mundo</b>		
14. PIB, Estados Unidos	3,5	3,3
15. PIB, zona Euro	1,4	2,1

(\*) Datos de la Contabilidad Nacional, relativos a puestos de trabajo.

(\*\*) Aumentos medios anuales.

Fuente: INE, OCDE y Funcas.

del sector de la construcción, pasando dicha participación desde el 40,9% de 1997 hasta el 51,4% en 2006.

El empleo aumentó en 2005 en un 3,1%, lo que supuso una variación media de 548.600 nuevos empleos adicionales, según la estimación de la Contabilidad Nacional Trimestral. Correspondieron los mayores crecimientos del empleo a la construcción (8,5%) y a los servicios no de mercado (3,2%). El desempleo medio de 2005 ascendió al 8,4% de la población activa (Encuesta de Población Activa, EPA), correspondiendo una tasa más alta a los trabajadores extranjeros (10,2%). El crecimiento del empleo fue sensiblemente mayor entre dichos trabajadores extranjeros (18,3% entre el cuarto trimestre de 2005 y el mismo período del año anterior). El empleo eventual suponía el 33,8% del empleo asalariado total al final de 2005.

La estadística de paro registrado (2.169.000 parados a 28 de febrero de 2006), que responde a una definición diferente a la de la misma magnitud en la EPA (1.841.300 parados en el cuarto trimestre de 2005), ha crecido ligeramente en febrero de 2006 sobre el mismo período de 2005. Esta evolución refleja el importante crecimiento del desempleo en la agricultura. Este subsector está afectado por los cambios en la Política Agraria Común de la UE y por la fuerte competencia de las producciones hortícolas procedentes del norte de África.

El índice de precios de consumo aumentó en un 3,7% en diciembre de 2005 sobre el mismo mes de 2004 (3,2% fue el crecimiento del año precedente). El crecimiento medio de los precios de consumo en 2005 fue del 3,4%. Esta evolución implica una aceleración sobre 2004 y ha reforzado el diferencial de inflación de España con la eurozona, que fue de 1,5 puntos en diciembre de 2005. En febrero de 2006 la tasa interanual de aumento de los precios de consumo fue del 4%, situándose en dicho mes el diferencial citado con la eurozona en el 1,8%. En el crecimiento interanual de los precios citados influyen directamente los más altos precios de la energía, como lo confirma el aumento del índice de precios de los carburantes en un 16,6% en febrero de 2006.

En 2005 el aumento medio anual de los salarios por persona ocupada fue del 2,7%,

variación que implicó una sensible desaceleración respecto del año precedente (3,9%). Dicho aumento quedó por debajo del 3,4% en que aumentaron los precios de consumo en términos de media anual.

La balanza de pagos de la economía española vio crecer el déficit corriente en un 55,1% sobre 2004, situándose en el -7,6% del PIB (FIG. 5). Dicha evolución fue la resultante de un crecimiento del 50,1% en el déficit comercial y de un descenso del -5,1% en el superávit de la balanza de servicios (-3,5% fue la variación del saldo neto del turismo). Además, el saldo deficitario de la balanza de rentas creció en un 32,6%, reforzado por los mayores pagos de intereses de las importantes emisiones de títulos colocadas en los mercados internacionales de capitales.

La balanza de transferencias, tradicionalmente superavitaria, ha pasado a tener déficit ante la relevancia que presentan los pagos por remesas de los inmigrantes, que superan ampliamente a los ingresos derivados de los emigrantes españoles que permanecen en el resto del mundo. Las inversiones del extranjero en España descendieron ligeramente sobre 2004 en el componente de inversiones directas (-0,8%) y crecieron en un 8,5% en el de inversiones de cartera, básicamente compras de bonos y de obligaciones.

El déficit exterior de la economía española refleja parcialmente la situación de necesidad de financiación en que se han situado los hogares, cuyo ahorro es insuficiente para cubrir los pagos derivados de las compras de vivienda. La evolución del saldo de las administraciones públicas ha sido positiva, hasta el 1,1% del PIB, mientras que las empresas no financieras mantienen una posición de déficit significativo. Destaca asimismo la debilidad del aumento de las exportaciones, en especial de mercancías, que en 2005 retrocedieron en un -0,6% sobre 2004 (datos brutos de contabilidad nacional), mientras que las importaciones de mercancías crecieron en un 7%, reflejo de la fortaleza de la demanda interna.

El aumento de la productividad aparente del empleo fue del 0,4% en 2005, aumento modesto que estuvo en línea con la evolución de dicha magnitud desde 2000 (FIG. 6). La

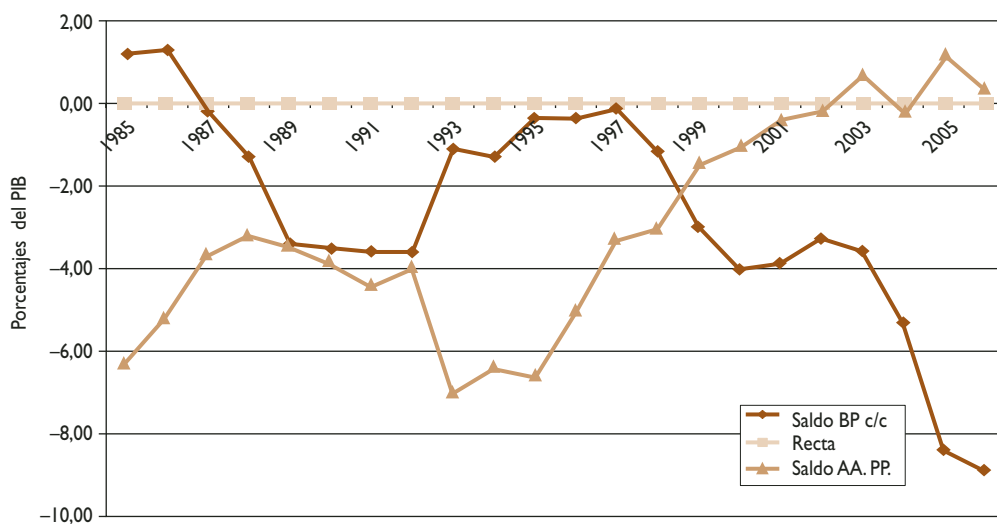


FIG. 5. España. Balanza de pagos y de las Administraciones Públicas. Porcentajes del PIB, 1985-2006

(\*) Previsión.

Fuente: INE, MEH.

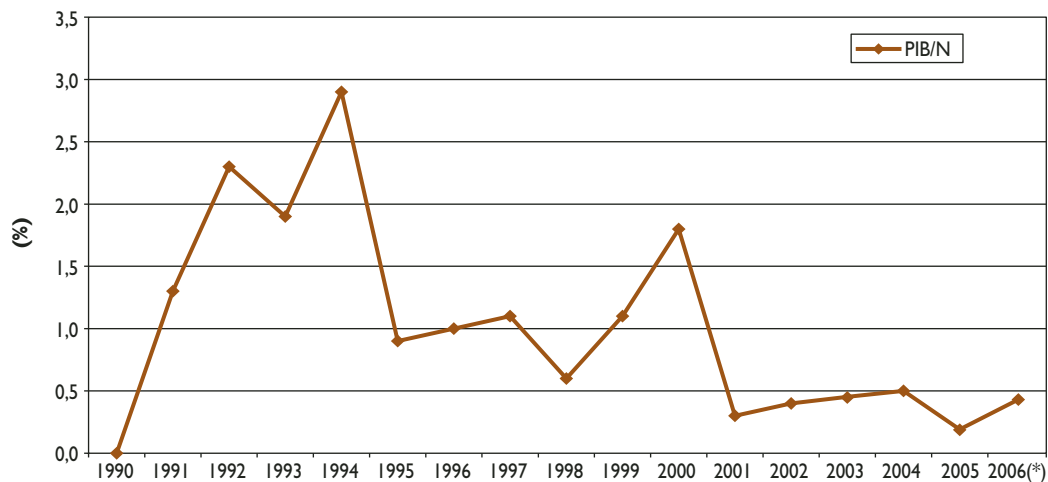


FIG. 6. Productividad del empleo. Variaciones anuales. España

(\*) Estimación.

Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral.

reestructuración de la actividad productiva desde la agricultura y la industria hacia la construcción y los servicios no de mercado, sectores situados al abrigo de la competencia, explica en parte dicha evolución de la productividad y la decreciente competitividad de un buen número de producciones de la economía española.

Las previsiones de la economía española para 2006 apuntan hacia un crecimiento del PIB del 3,2% en este año y a una desaceleración del aumento del empleo (2,8%) y del crecimiento de los precios de consumo (3% a fines de año), mientras que volverá a crecer el déficit exterior, aunque con menor fuerza que en 2005.

## 2. LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Desde octubre de 2005 está plenamente vigente el Plan de Vivienda 2005-2008, pareciendo advertirse una evolución favorable a la construcción de nuevas viviendas protegidas a lo largo de 2005. Es posible que en 2006 pueda reforzarse el grado de ejecución del Plan citado, lo que podría reactivar aun más que en 2005 la construcción del tipo de viviendas en cuestión. Junto a lo anterior, en 2006 se ha aprobado un anteproyecto de reforma fiscal, que afecta ligeramente a la deducción por compra de vivienda habitual en el IRPF, modificación que supone una ligera reducción del alcance de la deducción citada.

Los aspectos mas destacados del Plan 2005-08 en lo que se refiere al ejercicio de 2005, aun no terminado a 30 de marzo de 2006, son los correspondientes a los objetivos en materia de actuaciones protegidas a desarrollar, que ascienden a 180.000 actuaciones, de las que el 43% son viviendas de nueva construcción (78.450). Corresponde el 22,2% a actuaciones de rehabilitación y el 16,4% son actuaciones de generación de suelo encaminadas a facilitar el desarrollo de nuevas promociones de viviendas protegidas (FIG. 7).

Existe información básicamente sobre las viviendas protegidas iniciadas y terminadas

en 2005, mientras que no se ha divulgado aun información acerca del cumplimiento de las restantes actuaciones protegidas comprendidas en el Plan. En el pasado ejercicio las iniciaciones de viviendas protegidas aumentaron en un 5,1% sobre 2004 en el periodo enero-septiembre, situándose el total de iniciaciones en 2005 en un nivel de alrededor de las 73.200 viviendas (FIGS. 8 y 8 bis).

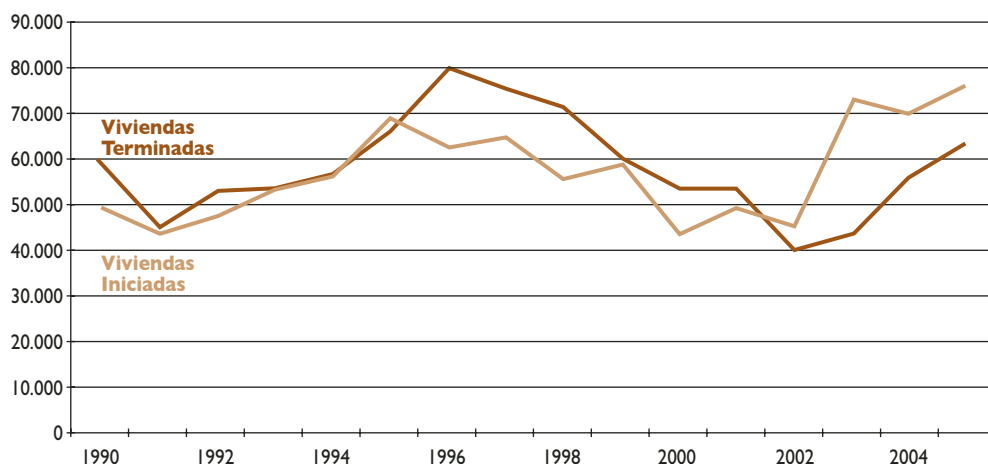
Los mayores aumentos por autonomías en 2005 en materia de iniciaciones de viviendas protegidas correspondieron a Cantabria, Aragón y Navarra, mientras que las variaciones mas relevantes sobre 2004, por su incidencia sobre el total, fueron las de Andalucía (3,9%), Madrid (8%) y Valencia (18,7%). La suma de las viviendas protegidas iniciadas en estas tres autonomías supuso en 2005 casi el 55% del total nacional.

En 2005 se mantuvo la participación de las viviendas protegidas en el total de iniciaciones (10,1%), mientras que aumentó en un punto en el total de proyectos de viviendas visados por los Colegios de Arquitectos, donde su cuota ascendió desde el 7,6% de 2004 hasta el 8,6% en 2005. Las viviendas protegidas terminadas crecieron en 2005 (enero-septiembre) en un 12,4%, alcanzando las mismas el 11% del total de viviendas terminadas, unas 62.500 viviendas de dicho tipo.

**FIG. 7. Plan 2005-2008. Objetivos. Programas 2005-2006**

Actuaciones	2005-2008 Media anual	2005-2008 Distribución	Ejercicio 2005
1. VV. protegidas de nueva construcción	82.863	46,0	78.450
1.1. VV. Protegidas de nueva construcción para la venta	56.600	31,4	—
1.2. VV. Protegidas de nueva construcción para el alquiler	26.263	14,6	15.450
2. Otras adquisiciones para el alquiler	14.887	8,3	5.550
2.1. Adquisición de VV. para alquiler	1.631	—	25
2.2. Cofinanciación VPO para alquiler	81	—	25
2.3. Cesión de alquiler de VV. libres	2.750	—	500
2.4. Ayudas a inquilinos	10.425	—	5.000
3. Adquisición VV. existentes	12.875	—	5.000
4. Rehabilitación	39.875	7,1	49.000
5. Suelo	29.500	22,2	42.000
<b>Total actuaciones</b>	<b>180.000</b>	<b>100,0</b>	<b>180.000</b>
<b>Créditos convenidos (millones de euros)</b>	<b>8.368</b>	<b>—</b>	<b>5.500</b>

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.

**FIG. 8bis. Política de vivienda. Viviendas protegidas iniciadas, por CC. AA.**

CC. AA.	Iniciadas 2004	Variaciones anuales 2004/2003 (%)	Variaciones anuales(*) 2005/2004 (%)
Andalucía	12.604	-4,9	3,9
Aragón	1.434	-48,7	195,4
Asturias	887	-2,4	-7,0
Baleares	430	-13,3	-16,0
Canarias	1.237	-50,0	-59,5
Cantabria	345	-37,0	229,2
Castilla-La Mancha	5.018	65,3	1,9
Castilla y León	3.721	30,5	-15,2
Cataluña	6.390	16,4	-36,1
C. Valenciana	7.195	-16,9	18,7
Extremadura	909	-58,3	17,3
Galicia	3.900	-19,3	-7,6
Comunidad de Madrid	16.840	31,2	8,0
Murcia	2.147	5,9	-20,0
Navarra	1.719	14,6	51,3
País Vasco	4.427	-38,2	-10,2
Rioja	565	-25,3	59,7
<b>España</b>	<b>69.769</b>	<b>-2,7</b>	<b>5,0</b>

(\*) Enero-septiembre. La tasa de Baleares se refiere al período enero-junio.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

El 31 de enero de 2006 se firmó el último de los convenios entre el Ministerio de Vivienda y las autonomías (el Plan no incluye al País Vasco y a Navarra) para el desarrollo del Plan

2005-08, lo que supuso territorializar el 75,6% del total de actuaciones protegidas previstas como objetivo en el Plan citado (FIG. 9). De dichas actuaciones territorializadas el 54%

## 458 Mercado de la vivienda: se consolida la tendencia al alza de los tipos de interés

**FIG. 9. Plan 2005-2008. Objetivos por CC. AA. Actuaciones protegidas y nuevas viviendas. Totales a desarrollar en cuatro ejercicios anuales**

Comunidade Autónomas	Actuaciones	VV. nuevas	
Andalucía		78.360	57.625
Aragón		21.875	15.125
Asturias		26.698	9.798
Baleares		12.865	11.390
Canarias		25.788	13.675
Cantabria		11.754	9.518
Castilla-La Mancha		24.823	21.508
Castilla y León		37.443	33.993
Cataluña		71.766	31.413
C. Valenciana		56.656	25.112
Extremadura		20.649	11.233
Galicia		32.396	13.232
Comunidad de Madrid		94.133	25.689
Murcia (*)		18.006	9.725 (**)
Rioja		9.571	4.564
Ceuta		815	311
Melilla		724	151
<b>AA. territorializadas</b>	<b>75,6%</b>	<b>88,7%(**)</b>	
		<b>544.322</b>	<b>294.062(**)</b>
<b>España</b>		<b>720.000</b>	<b>331.450</b>

(\*) A 30 de marzo de 2006, el BOE no había publicado el Convenio con la Región de Murcia.

(\*\*) Estimación.

Nota: Navarra y País Vasco no participan en los Planes Estatales de Vivienda.

Fuente: Ministerio de Vivienda, BOE.

corresponde a viviendas protegidas de nueva construcción. La autonomía en la que las nuevas viviendas pesan mas en el conjunto de actuaciones protegidas pactadas con el Ministerio de Vivienda es la de Castilla y León, donde las nuevas viviendas concentran el 90,8% del total citado. La participación mas reducida de las nuevas viviendas protegidas es la de la Comunidad de Madrid, en la que las nuevas viviendas suponen sólo el 27,3% del total de actuaciones protegidas asignadas a dicha autonomía.

Entre las nuevas viviendas protegidas previstas en el Plan destaca la elevada cuota correspondiente a Andalucía, donde se iniciará el 17,4% del total previsto, correspondiendo el segundo lugar a Castilla y León, con el 10,3% de dicho total.

El anteproyecto de reforma fiscal anunciado por el gobierno establece que la

deducción por compra de vivienda será del 15% en todos los casos, manteniéndose el tope de 9.015 euros en la base deducible. Desaparecen los porcentajes ampliados del 25% y del 20% hasta ahora existentes en los dos primeros años, respetándose los derechos adquiridos de todos los contribuyentes que hubiesen comprado su vivienda con un préstamo hipotecario antes del 20 de enero de 2006.

La deducción en el IRPF por adquisición de la vivienda habitual benefició en 2004 a un total de 4,9 millones de contribuyentes, lo que supuso unas deducciones en la cuota del IRPF de 2.773 millones de euros, correspondiente a una media de 565 euros por contribuyente (R. Díaz, "El 43% de los que cuentan con un plan de pensiones gana menos de 30.000 euros", 5 Días, 6 de febrero de 2006).

### 3. EL MERCADO INMOBILIARIO

Una visión global del comportamiento del mercado de la vivienda en España durante 2005 pone de manifiesto la presencia de crecimientos significativos en dicho año de la

demandas de viviendas, nuevas y usadas, y de la oferta de nuevas viviendas (FIG. 10). Tanto la demanda global de viviendas como las iniciaciones de viviendas crecieron en 2005 por encima del 6% sobre el año precedente.

**FIG. 10. Mercado de viviendas. Principales indicadores. Tasas de variación interanual (%)**

	2004/2003	2005/2004	2006/2005	Último dato
<b>Demanda</b>				
1. Hipotecas Urbanas Registradas				
1.1. Número total	17,6	10,6		
1.2. Viviendas	11,3	11,3		
1.3. Solares	40,5	14,8		
1.4. Otras urbanas	43,8	8,3		
2. Hogares (IV/IV)	2,8	3,6		
3. Empleo. Puestos de trabajo CNT	2,7	3,1		
4. Inversión extranjera en inmuebles. Precios corrientes	-6,6	-14,8		
5. Notarios. Transacciones inmobiliarias				
Total viviendas		6,3		
Viviendas nuevas		14,0		
Viviendas usadas		2,2		
6. Tasaciones de viviendas				
Banco de España. Total	11,9	9,3		2005 II
En bloques (pisos)		8,2		
Unifamiliares		12,4		
<b>Oferta de viviendas</b>				
7. Proyectos CC. Arquitectos(*)				
7.1. Total viviendas	11,8	6,6		
7.2. VPO	-4,8	20,7		
7.3. VV. libres	13,5	5,5		
8. Visados obra nueva CC. Aparejadores				
8.1. Obra Nueva	8,0	6,2		
8.2. Certificados fin de obra. Viviendas	8,1	6,0		
9. Consumo aparente de cemento	3,6	5,2		
10. Empleo construcción				
10.1. Puestos de trabajo. Construcción	6,1	8,5		
10.2. Afiliados a la S. Social. Construcción	5,0	8,9		
<b>Precios viviendas</b>				
11. Precios VV. libres (IV/IV) Ministerio Vivienda				
Total viviendas	17,2	12,8		
Hasta 2 años	16,7	10,4		
Mas de 2 años	17,1	14,3		
12. Precios VV. protegidas. Ministerio Vivienda		5,7		
13. Alquileres. IPC. (D/D)	4,1	4,1	4,2	feb.-06
14. Índice del coste de la construcción	5,1	4,9		
14.1. Costes laborales	3,5	2,3		
14.2. Consumos intermedios	5,7	6,7		

Nota: D/D y IV/IV indican que la variación es la registrada sobre el mismo período del año anterior.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Banco de España, INE, Sociedad de Tasación.

El aumento del empleo en 2005 en un 3,1% (dato de Contabilidad Nacional Trimestral) y de los hogares en un 3,6% (dato de la EPA) implicó la persistencia de unas condiciones sumamente favorables a la demanda de viviendas en dicho año. A pesar de la desaceleración, el aumento de los precios de la vivienda del 12,8% registrado en 2005 superó con amplitud a los aumentos de precios (3,7%) y salarios (2,7%) en dicho año.

Si se toma como indicador de la demanda de vivienda a las transmisiones inmobiliarias intervenidas por los notarios, el aumento del 6,3% registrado por el número de transmisiones en 2005 confirma el vigor de las compras en dicho año, aunque destacó la presencia de comportamientos dispares entre los distintos mercados locales (FIG. 11). El crecimiento de las compras fue bastante mas acusado en las viviendas de nueva construcción (14%) que en las usadas (2,2%). Las ventas de viviendas protegidas crecieron muy moderadamente en 2005 (0,4%), descendiendo las ventas de viviendas protegidas usadas.

Las viviendas usadas supusieron en 2005 el 62,7% de las ventas y las viviendas protegidas alcanzaron solo al 5,2% del total de ventas. En cuanto al comportamiento de las ventas de viviendas por autonomías (FIG. 12), destacó el aumento de las mismas en el País Vasco (22,8%) y en Cataluña (19,4%), evolución que contrastó con los descensos registrados en la Comunidades de Madrid (-3,5%) y de Valencia (-2,2%). También destacó el débil aumento registrado

en Canarias (1%). Los mayores niveles de ventas por habitante fueron los de Valencia y Murcia y los mas reducidos los de Navarra y el País Vasco.

La información divulgada por el Banco de España sobre las tasaciones de inmuebles, disponible hasta el segundo trimestre de 2005, aporta una información adicional de interés sobre la situación del mercado inmobiliario (FIG. 13) en 2005. En el primer semestre de 2005 las tasaciones de inmuebles crecieron en un 11,1% sobre el mismo período de 2004. Este aumento, aunque inferior al 16% de 2004, implica una intensa actividad en el mercado inmobiliario, dentro del cual las viviendas son el mayor componente (79,6% del total de tasaciones inmobiliarias).

Las tasaciones de locales comerciales (32%), oficinas (15,6%) y de suelo urbano (28,4%) presentaron los crecimientos interanuales más elevados entre los diferentes inmuebles en el primer semestre de 2005. Las tasaciones de viviendas (9,3%) y de edificios residenciales (18,9%) experimentaron aumentos elevados, pudiendo así haberse aproximado el total de tasaciones de viviendas en 2005 a 1.450.000. Los fuertes aumentos del número de tasaciones de suelo urbano reflejan la presencia de unas expectativas elevadas por parte de los promotores respecto de la capacidad de absorción de nuevas promociones de viviendas por parte del mercado de la vivienda.

El descenso en 2005 en un -14,8% del valor de las inversiones extranjeras en

**FIG. 11. Notarios. Transacciones Inmobiliarias**

	2005 Totales	2005/2004 (%)
Total viviendas	901.574	6,3
Viviendas nuevas	336.478	14,0
Nuevas libres	306.060	14,4
Nuevas VPO	30.418	9,8
Viviendas de segunda mano	565.096	2,2
Usadas libres	548.629	2,7
Usadas VPO	16.467	-13,3
Viviendas libres	854.689	6,6
Viviendas protegidas	46.885	0,4
Valor medio de la vivienda (euros)	162.471	17,0

Fuente: Ministerio de Vivienda y Consejo Superior del Notariado.

FIG. 12. Notarios. Transmisiones inmobiliarias, 2004-2005. Miles de transmisiones

Comunidades Autónomas	Totales 2005	Variación(*) 2005/2004 (%)	Trans. por 1.000 HH
Andalucía	152,5	3,3	19,7
Aragón	25,7	12,3	20,2
Asturias	19,3	5,2	18,0
Baleares	20,6	12,7	21,0
Canarias	41,5	1,0	21,1
Cantabria	15,5	16,2	27,6
Castilla- La Mancha	39,5	18,2	20,9
Castilla y León	44,3	8,5	17,6
Cataluña	162,8	19,4	23,3
C. Valenciana	146,5	-2,2	31,2
Extremadura	15,0	-0,9	13,9
Galicia	36,1	15,8	13,9
Comunidad de Madrid	107,0	-3,5	17,9
Murcia	36,2	7,5	27,1
Navarra	6,4	14,2	10,9
País Vasco	22,0	22,8	10,3
Rioja	8,5	-3,8	28,3
Ceuta-Melilla	2,0	-36,2	14,1
<b>España</b>	<b>901,6</b>	<b>6,3</b>	<b>20,4</b>
Nuevas	336,5	14,0	—
Usadas	565,1	2,2	—

(\*) Estimación.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

FIG. 13. Tasaciones de bienes inmuebles Variaciones interanuales

	Cifras absolutas (miles)	Porcentajes de variación anual	
	2004	2004/03	2005/04(*)
1. Bienes Inmuebles	1.610,8	16,0	11,0
2. Terrenos	65,2	27,8	14,8
2.1. Suelo urbano	41,8	33,1	28,4
2.2. Fincas rústicas	20,1	2,6	-1,0
3. Edificios completos	76,7	-1,3	18,4
3.1. Residenciales	41,4	8,4	18,9
3.2. Terciarios	4,6	0,0	11,5
3.3. Industriales	24,4	-14,7	7,1
4. Elementos de edificios	1.458,4	16,3	10,5
4.1. Viviendas	1.282,3	11,9	9,3
4.1.1. Pisos	933,4		8,2
4.1.2. Unifamiliares	348,9		12,4
4.2. Oficinas	8,5	16,4	15,6
4.3. Locales comerciales	75,5	10,4	32,0
5. Edificaciones ligadas a una actividad económica	5,3	-1,9	11,1

(\*) Primer semestre.

Fuente: Banco de España.

inmuebles sobre el ejercicio precedente, que suponen un volumen máximo de unas 32.000 compras de viviendas a precios de mercado, es el componente mas negativo de la evolución del mercado inmobiliario (FIG. 14). Se trata de una magnitud que alcanzó el valor máximo en 2003, equivalente a unas 53.000 viviendas. Las inversiones citadas vienen a ser un componente de la demanda de viviendas concentrado sobre todo en las destinadas a residencia secundaria, en el que las compras realizadas con fines de inversión tienen una fuerte presencia.

No se dispone de información desagregada como para analizar con detenimiento la evolución de dichas inversiones extranjeras, cuyo papel en el mercado de vivienda podría estar sobrevalorándose si el volumen efectivo de las compras de viviendas por no residentes presentase una magnitud situada en los niveles máximos de compras de viviendas que corresponden a la cifra publicada.

En cuanto a los indicadores de oferta, en 2005 la inversión en construcción volvió a crecer (6%) muy por encima del 3,4% correspondiente al PIB de la economía española (FIG. 15). Esta evolución más dinámica de la construcción respecto del resto de la economía española se ha

reproducido durante ocho años, tanto en el conjunto de la actividad productiva como en el empleo. Desde el lado de la demanda, la inversión en construcción ha visto aumentar su participación desde el 11,5% del PIB en 1997 hasta el 17,1% en 2005. Por el lado de la oferta, el valor añadido por el sector de la construcción pasó desde el 6,5% hasta el 10,9% del PIB en el mismo período de tiempo.

En cuanto a participación en el empleo, la construcción ha registrado la mayor elevación de cuota entre los principales sectores de actividad, al deslizarse la misma desde el 8,1% de 1997 hasta el 13,9% en 2005. La participación de la construcción en la economía de la eurozona (5,9% del PIB y 7,2% del empleo) resulta sustancialmente inferior al caso de España. Como ya se indicó antes, dicha participación creciente de la construcción en la economía española ha estado acompañada de una reestructuración sensible de su composición, de forma que el subsector de la construcción de viviendas ha llegado a superar en 2005 el 50% del valor de la inversión en construcción.

El indicador que mejor se adapta a la definición de las viviendas iniciadas, los visados de dirección de obra nueva de los Colegios de Arquitectos Técnicos, alcanzó en 2005 el valor de 729.700, un 6,5% mas que en

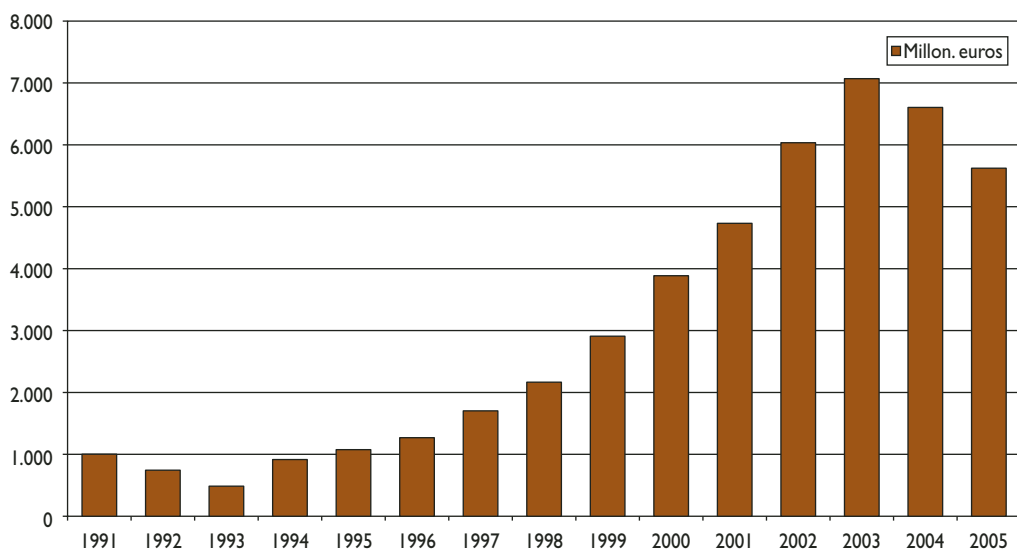
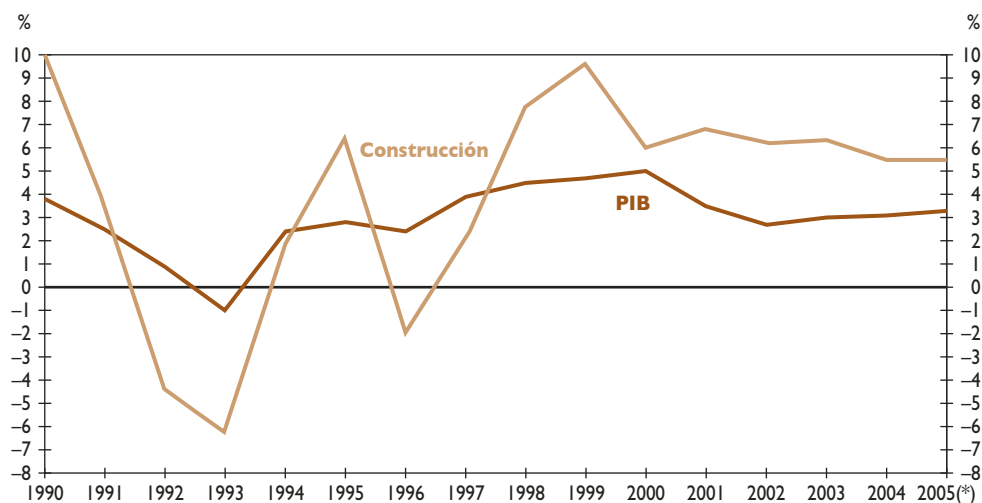


FIG. 14. Inversión extranjera en inmuebles. Precios corrientes. Millones de euros

Fuente: Banco de España.



**FIG. 15. Economía española. PIB y construcción. Crecimientos interanuales, a precios constantes**

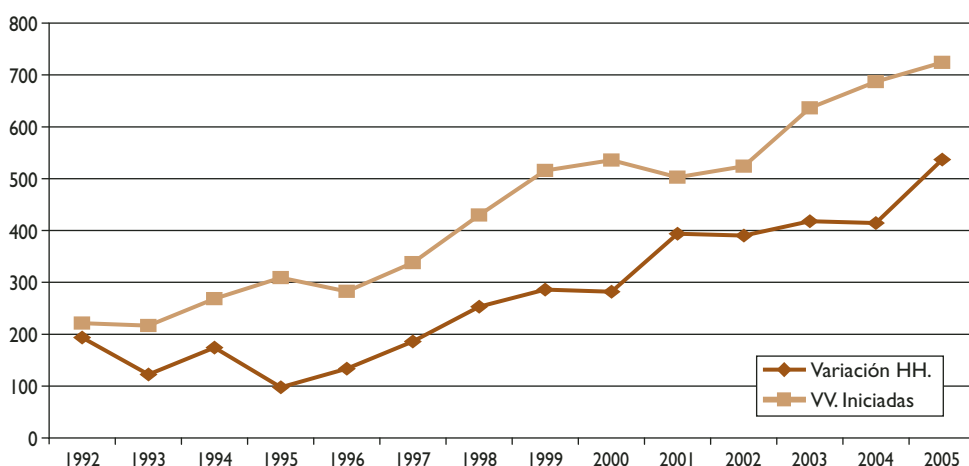
(\*) Estimado con datos del tercer trimestre.

Fuente: INE.

2004 (FIG. 16). La cifra estimada de variación neta de los hogares fue de 536.600 en 2005, aunque todo apunta a que dicha variación puede adolecer de cierta sobrevaloración, a la vista de los problemas de enlace no del todo resueltos en 2005 entre las series anteriores de la EPA y las obtenidas con la nueva metodología.

En cuanto a las iniciaciones de viviendas por autonomías, en 2005 Cantabria y Castilla-La Mancha experimentaron los

aumentos interanuales más intensos, en torno al 25%, destacando los retrocesos de Navarra (-10%) y del País Vasco (-7,4%). También descendió en 2005 el total de viviendas iniciadas en la Comunidad de Madrid (-6%), resultando asimismo moderados los aumentos de Valencia (2,1%) y de Canarias (0,4%). Castilla-La Mancha y Murcia presentaron los niveles mayores de iniciaciones por habitante, correspondiendo los niveles inferiores a País Vasco y Asturias (FIG. 17).



**FIG. 16. Viviendas iniciadas y variación de hogares. Totales anuales**

Fuente: INE y CC. de Arquitectos Técnicos.

## 464 Mercado de la vivienda: se consolida la tendencia al alza de los tipos de interés

**FIG. 17. Visados dirección de obra. Colegios de Arquitectos Técnicos. Obra nueva. Comunidades Autónomas. Viviendas, 2004-2005**

Comunidades Autónomas	Vivienda visadas 2005	Variación 2005/2004 (%) <sup>(*)</sup>	Viviendas/habitantes 2005
Andalucía	148.679	9,5	18,9
Aragón	16.463	6,1	13,0
Asturias	12.651	-1,9	11,7
Baleares	13.836	0,4	14,1
Canarias	29.527	-17,5	15,0
Cantabria	9.774	26,5	17,4
Castilla-La Mancha	60.104	24,1	31,7
Castilla y León	43.076	0,5	17,2
Cataluña	109.144	13,0	15,6
C. Valenciana	100.204	2,1	21,4
Extremadura	13.074	20,2	12,1
Galicia	39.366	14,0	14,3
Comunidad de Madrid	63.132	-6,0	10,6
Murcia	40.544	15,9	30,3
Navarra	8.041	-10,0	13,5
País Vasco	15.583	-7,4	7,3
Rioja	6.454	2,8	21,4
<b>España</b>	<b>729.652</b>	<b>6,2</b>	<b>16,5</b>

Fuente: Ministerio de Fomento e INE.

Dentro de los nuevos proyectos visados por los Colegios de Aparejadores, en 2005 destacó el mayor aumento de los proyectos procedentes de las Sociedades Mercantiles y el retroceso de las viviendas visadas correspondientes a Cooperativas, pareciendo animarse algo la promoción por parte de las Administraciones Públicas (FIG. 17 bis). La escasez de promociones sociales de vivienda

se advierte en la más que reducida participación de las viviendas terminadas promovidas por cooperativas y por las administraciones públicas, por debajo del 4% del total (FIG. 18).

Como información adicional, tiene interés señalar que los proyectos de viviendas visados por los arquitectos supusieron en 2005 el 90% de las transmisiones

**FIG. 17bis. Proyectos de viviendas visados por los Colegios de Aparejadores**

		2004		2005/2004 <sup>(*)</sup>
		Viviendas	(%)	(%)
I.	Total proyectos	786.257	100,0	6,3
I.1.	Personas físicas y CC. de propietarios	123.234	15,7	-1,0
I.2.	Sociedades mercantiles	628.192	79,9	7,8
I.3.	Cooperativas	15.079	1,9	-11,6
I.4.	Otros PP. privados	10.699	1,4	7,1
I.5.	AA. públicas	9.055	1,2	14,0

<sup>(\*)</sup> Incluye obra nueva, ampliación y reforma.

Fuente: Ministerio de Fomento.

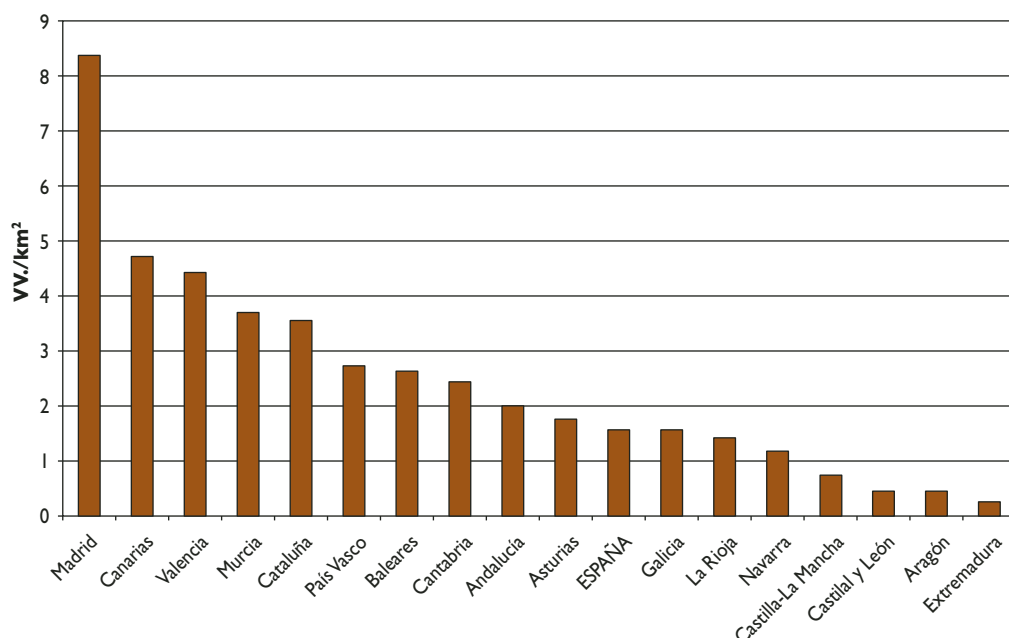


FIG. 18. España 2005. Viviendas proyectadas por kilómetro cuadrado y Comunidades Autónomas

Fuente: CSCAE e INE.

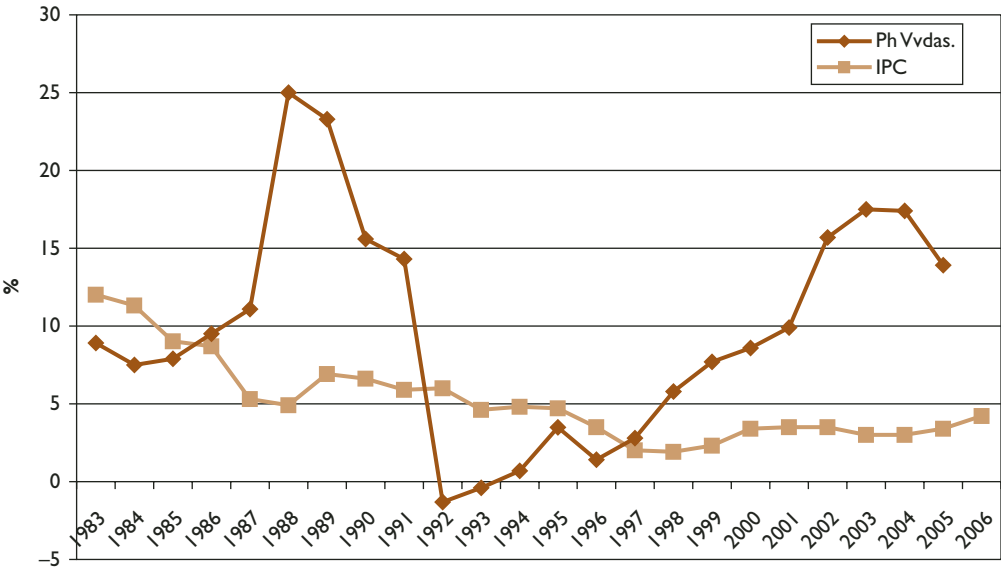
inmobiliarias intervenidas por los notarios. Los niveles relativos más elevados correspondieron a Castilla-La Mancha (152,4%) y Galicia (129,9), y los mas reducidos a Navarra (56,1) y Madrid (63,6). Otra información adicional es la del número de proyectos de viviendas visados por kilómetro cuadrado en 2005, que fue de 1,61 en el conjunto de España (FIG. 18 bis). Correspondió a Madrid la mayor ocupación relativa de territorio derivada de la nueva construcción residencial, seguida de Cataluña (3,57 viviendas por kilómetro cuadrado), mientras que las menores serían las de Aragón (0,47) y Extremadura (0,35).

En 2005 los precios de las viviendas, estimados a partir de las tasaciones, crecieron en un 12,8% entre el cuarto trimestre y el mismo período del año anterior, equivalente a una variación media anual del 13,9% (FIG. 19). En los ocho años de auge inmobiliario comprendidos entre 1997 y 2005 el aumento acumulado anual fue del 159,6% (FIG. 20), correspondiendo el mayor aumento a la autonomía de Baleares (209,8%) y el menor a la de Navarra (100%). El precio absoluto

más elevado fue el de la Comunidad de Madrid (2.784,8 euros/m<sup>2</sup>) y el mas reducido a Extremadura (898,8 euros/m<sup>2</sup>).

Los alquileres, estimados a partir del componente correspondiente del índice de precios de consumo, crecieron en 2005 en un 4,1%, aumento idéntico al del año precedente, acelerándose el aumento anual de dicha variable hasta el 4,2% en febrero de 2005. La relación entre los precios de mercado de las viviendas y los alquileres se ha vuelto elevar en 2005, lo que puede confirmar la presencia de una cierta sobrevaloración en los precios de las viviendas.

La serie 1982-2005 de variaciones anuales de los precios de las viviendas indica que durante los 23 años transcurridos entre 1982 y 2005 tuvieron lugar descensos medios anuales absolutos de los precios de las viviendas en dos años (1992 y 1993) y que en seis ejercicios (todos los de los trienios 1983-85 y 1994-96) los aumentos nominales de los precios de las viviendas fueron inferiores a los aumentos del índice de precios de consumo, evolución que indica que los precios



**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/m<sup>2</sup>. 4.º trimestre de 2005**

Comunidades Autónomas	Precios euros/m <sup>2</sup>	Aumentos 2005/2004(**)	Aumentos 2005/1997(***)
<b>ESPAÑA</b>	<b>1.824,3</b>	<b>12,8</b>	<b>159,6</b>
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
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	1.505,5	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 11,9%.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

de las viviendas pueden bajar, aunque los periodos de descenso han sido históricamente de duración bastante mas reducida que las de aumento de los mismos.

El precio medio de venta de las viviendas protegidas, estimados también a partir de los precios de tasación, fue de 945 euros por metro cuadrado en el cuarto trimestre de 2005, equivalente al 51,8% de los precios de venta de mercado (FIG. 21). El aumento interanual de los precios de venta de dicho tipo de viviendas fue del 5,5% en 2005. El País Vasco registró los precios de venta mas elevados, 1.161,7 euros/m<sup>2</sup>, mientras que los mas reducidos fueron los de Extremadura (770,2 euros/m<sup>2</sup>). La relación mas alta entre los precios de venta de las viviendas protegidas y los de las viviendas libres fue la de Extremadura (85,7%) y la menor correspondió a la Comunidad de Madrid (36,1%). Los niveles de la relación citada explican las dificultades que presenta la construcción de viviendas protegidas en las

zonas urbanas y las ventajas que para dicho tipo de viviendas ofrecen los territorios menos urbanizados.

4. LA FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA

En la segunda mitad de 2005 los tipos de interés del mercado interbancario, experimentaron un proceso de elevación constante y moderada. En el caso del euribor a doce meses, que es el tipo de interés mas empleado como referencia en los créditos a interés variable, ha crecido en casi un punto entre junio de 2005 (2,103% TAE) y marzo de 2006 (3% TAE). Los anuncios del presidente del BCE sobre posibles futuras elevaciones del tipo de interés oficial de dicha institución fueron “descontados” en el mercado mayorista de dinero, en forma de tipos mas elevados, en los últimos meses de 2005 y primeros de 2006.

Con el retraso habitual que caracteriza la relación entre el euribor a doce meses y el

FIG. 21 Viviendas de protección oficial. Precios de tasación. 4.º trimestre de 2005

Comunidades Autónomas	Euros/m <sup>2</sup>	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
<b>España</b>	<b>945,0</b>	<b>5,5</b>	<b>51,8</b>

Nota: Se incluyen VPO nuevas y usadas.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

tipo de interés de los préstamos para compra de vivienda, estos últimos iniciaron una evolución creciente, similar a la antes descrita para el mercado de dinero, unos tres meses después del proceso antes comentado, esto es, a partir del último trimestre de 2005. De este modo, aunque el tipo de interés medio de los préstamos para compra de vivienda fue inferior en 2005 al del año anterior, la evolución con que terminó el ejercicio fue de ascenso moderado, pero firme. El tipo medio de interés de dichos préstamos en enero-febrero de 2006 fue del 3,65%, unas tres décimas superior al del mismo período de 2005, lo que supuso un aumento del 2,7% en la cuota a pagar por un crédito de la misma cuantía, a 25 años, respecto de 2005 (FIG. 22).

A pesar de la elevación de los tipos de interés de los préstamos entre el verano de 2005 y febrero de 2006, el nivel medio de dichos tipos en el primer trimestre de 2006

(3,701% en febrero) todavía estuvo situado por debajo de la tasa de inflación corriente. Además, el tipo de interés de los bonos a largo plazo ha crecido de forma mas que moderada en el período de tiempo analizado (FIG. 23). Como antes se indicó, los aumentos de los tipos a corto, impulsados por las actuaciones antiinflacionistas de los bancos centrales de algunos países occidentales, no se han traducido en unas elevaciones de la misma intensidad en los tipos a largo plazo, al menos hasta el primer trimestre de 2006.

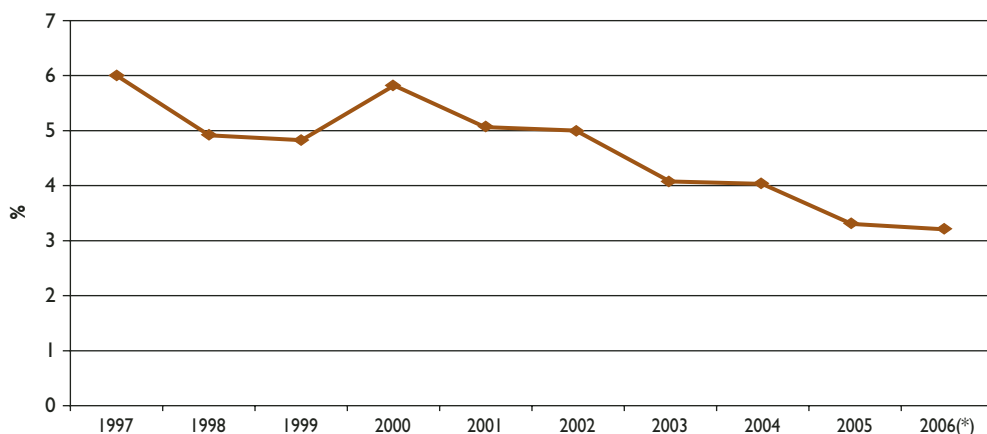
El carácter de activo de la vivienda, cuyo valor equivale a la suma descontada de los alquileres futuros, implica que las elevaciones de los tipos de interés, al traducirse en un alza del coste de capital, pueden generar unas expectativas de menores aumentos o de una estabilización de los precios de venta de las viviendas. Esta circunstancia podría ocasionar una revisión a la baja de las previsiones de construcción de

**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 (€/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
2006(*)	3,65	3,59	5,82	5,02	3,5	2,7

(\*) Media de enero-febrero.  
Nota: La cuota cubre los pagos de amortización del principal y de intereses.

Fuente: Banco de España.



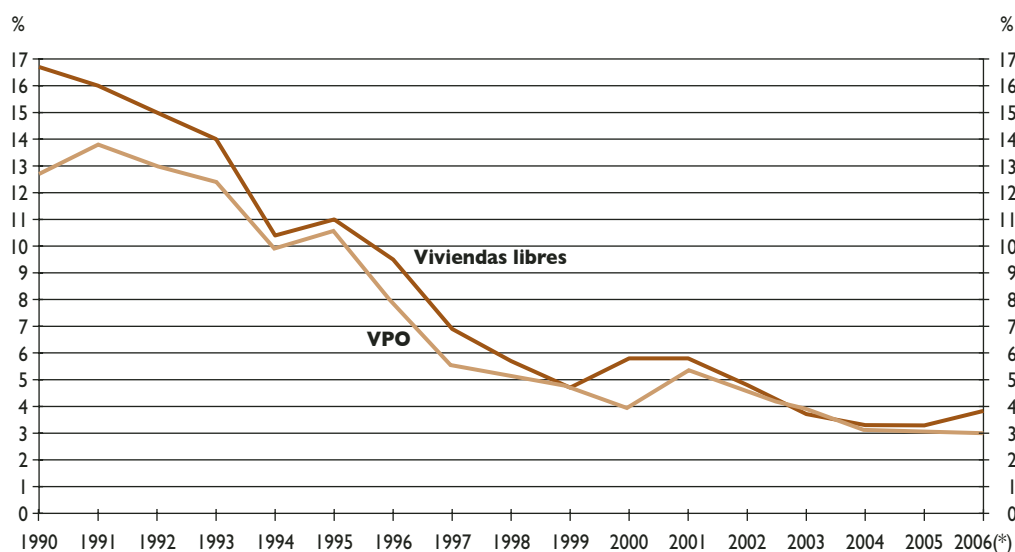
**FIG. 23. Rendimientos bonos públicos a 10 años. España. Medias anuales, 1997-2005**

(\*) Enero.

Fuente: Banco de España

nuevas viviendas para los promotores inmobiliarios. El supuesto anterior tendría mas alcance si las elevaciones de los tipos fuesen especialmente importantes, circunstancia que no parece vaya a tener lugar, aunque parece firme el propósito del BCE de actualizar el nivel del tipo de interés oficial, que podría situarse en el 3% a fines de año (desde el 3 de marzo de 2006 dicho tipo se ha situado en el 2,5%).

El papel desempeñado por los bajos tipos de interés vigentes desde la segunda mitad de los años noventa sobre la situación de auge inmobiliario que ha dominado la economía española en 1997-2005 parece fuera de duda. La moderada elevación registrada después del verano de 2005 en los tipos correspondientes a los créditos a la vivienda (FIG. 24) no parece haber afectado al ritmo de concesión de préstamos a la



**FIG. 24. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Viviendas libres y VPO**

(\*) Media de enero-febrero.

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.

promoción, construcción y compra de vivienda (FIGS. 25 y 26).

El saldo de los créditos destinados al subsector inmobiliario aumentó en 2005 a un ritmo del 29,6%, sustancialmente por encima del conjunto del crédito a los sectores privados residentes (21,9%). Destacó de nuevo el intenso ritmo de aumento del crédito a “Servicios. Actividades Inmobiliarias”, que incluye los préstamos a promotor de viviendas, cuyo aumento fue del 45,4%. El crédito inmobiliario ha pasado a suponer en 2005 el 58,7% de la cartera de créditos al sector privado de las entidades de crédito y el 80,5% del PIB, niveles estos significativamente mayores que los existentes al comienzo del auge inmobiliario.

En enero de 2006 el saldo del crédito a hogares para compra de vivienda desaceleró ligeramente el crecimiento respecto del mes de diciembre anterior (el aumento anual pasó desde el 24,5% de diciembre de 2005 al 23,7% en enero de 2006). Sin embargo, la información sobre los nuevos préstamos formalizados revela que el volumen de dichos créditos formalizado en enero de 2006 experimentó un aumento espectacular del

39,2% sobre el mismo mes de 2006 (FIG. 27). La evolución de las nuevas operaciones no parece, pues, indicar que se haya frenado el proceso de concesión de nuevos préstamos para compra de vivienda.

El tipo de interés de los nuevos préstamos a comprador de vivienda en enero de 2006, el 3,67%, fue poco más de un cuarto de punto superior al del mismo mes de 2005. La subida en cuestión es reducida, pero el clima dominante parece apuntar a elevaciones de más alcance en la segunda mitad de 2006, que pueden llevar a los tipos de interés a comprador al entorno del 4% a fin de año. Los aumentos del tipo de referencia afectarán a los compradores ya endeudados con créditos a interés variable.

Sin embargo, la verdadera incidencia sobre las compras de vivienda dependerá sobre todo de las expectativas de estabilidad en el empleo, de la evolución de los precios de venta y de los niveles en que se sitúen los tipos de interés de las nuevas operaciones. De momento las condiciones objetivas dominantes apuntan a que no han tenido lugar cambios significativos como para que se corrija la tendencia al alza en la demanda de vivienda.

**Fig. 25. Crédito al Subsector Inmobiliario. Saldos a 31-XII (millones de euros)**

	1997	2004	2005	2005/2004 (%)
1. Hogares. Adquisición y rehabilitación de viviendas (incluye los titulizados)	105.309	381.050	474.400	24,5
2. Construcción edificios	15.469	56.904	75.873	33,3
3. Instalación y acabado de edificios	2.969	9.136	11.075	21,2
4. Servicios. Actividades Inmobiliarias.	17.549	114.410	166.334	45,4
5. Créditos M. Inmobiliario (1 a 4)	141.296	561.500	727.682	29,6
6. Crédito a otros sectores residentes (OSR)	354.346	945.697	1.202.630	27,2
7. Fondos de titulación. Total (*)	—	71.476	37.368	—
8. Crédito a OSR, incluidos los titulizados	—	1.017.173	1.239.998	21,9
9. Participación del crédito inmobiliario sobre el crédito OSR (5/8*100) (Incluidos los créditos titulizados)	39,9	55,2	58,7	—
10. Ritmo anual de aumento del crédito inmobiliario (%)	18,4	27,1	29,6	—
12. Crédito Inmobiliario/PIB	28,4	67,1	80,5	—

(\*) Incluyen los relativos de créditos a hogares y a empresas no financieras.

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

**Fig. 27. Créditos a hogares para compra de vivienda. Tipos de interés (\*) y volúmenes**

	2004	2005	2006(**)
<b>I. Nuevas operaciones. Tipos de interés</b>			
I.1. TAE sin comisiones	3,24	3,22	3,48
I.2. TAE créditos formalizados	3,41	3,37	3,67
I.3. Millones euros	122.552	154.015	12.738
I.4. Con actualización anual (% del total)	88,7%	95,3%	94,2%
I.5. Variación anual	18,8%	25,7%	39,2%
<b>2. Saldo vivo (**). Tipos de interés</b>			
	<b>31.XII.2004</b>	<b>31.XII.2005</b>	<b>31.I.2006</b>
2.1. TAE sin comisiones. Saldo créditos vivos	3,47	3,33	3,36
2.2. Millones de euros	335.127	447.302	451.965
2.3. Variación interanual del saldo vivo. Total	21,0%	33,5%	32,3%
Bancos	21,4%	33,9%	30,7%
Cajas de ahorros	19,2%	33,4%	33,7%

(\*) Tipos medios ponderados, en porcentaje.

(\*\*) Enero.

## 5. ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA

En 2005 las elevaciones de los precios de las viviendas en un 13,9% y de los salarios en un 2,7% anual dio lugar a que la relación precio de la vivienda/salario anual se situase en el nivel de 8,47 (7,62 en 2004), en el caso de una vivienda de 90 metros cuadrados construidos. El esfuerzo de acceso a la vivienda para los jóvenes hogares se situó en el 39,5% (35,9% en 2004) de los ingresos familiares, supuesto un plazo de 25 años en el préstamo hipotecario con el que se adquiere la vivienda y que cubre el 80% del precio de venta.

El aumento de los salarios en 2005, el 2,7%, y el menor tipo de interés medio de los préstamos en dicho año (el 3,28% TAE, equivalente al 3,23% nominal) hizo que el precio de la vivienda accesible para los hogares aumentase en 2005 en un 4%. Sin embargo, la subida media registrada en los precios de venta en un 13,9% dio lugar a que en dicho año el esfuerzo de acceso volviese a crecer, hasta situarse en el 39,5% de los ingresos familiares, mas de siete puntos por encima del esfuerzo de 2004, y ello en el caso de un préstamo formalizado a un plazo de 25 años (FIGS. 28 y 28 bis).

Como previsión para 2006, supuesto un aumento medio de los precios de venta de las viviendas en un 10% (172.128 euros sería el precio medio previsto, unos 28,6 millones de antiguas pesetas) y un crecimiento salarial en este año del 2,5%, la relación precio de venta/salario anual se situaría en 9 veces, que es un nivel especialmente elevado. El esfuerzo de acceso depende de otras variables adicionales a dicha relación, como son los salarios, para los cuales la previsión es de un aumento del 2,5%. El tipo de interés medio de los préstamos previsto para 2006 es el 3,85% TAE, al que corresponde un tipo de interés nominal del 3,78%.

En el caso de que los préstamos se formalizasen a 25 años, el esfuerzo de acceso se situaría en el 44,4% de los ingresos familiares, cinco puntos mas que en 2005. El pago de entrada, alrededor de 34.400 euros, supone asimismo un desembolso adicional significativo para los jóvenes hogares. El acceso a la vivienda en España para los jóvenes hogares en condiciones de mercado supone todavía un esfuerzo muy relevante para dichos hogares, que requiere un buen grado de cumplimiento del vigente Plan de Vivienda 2005-2008.

**FIG. 28. España. Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso, 1995-2006**

	Precio medio vivienda (75 m <sup>2</sup> ) euros(*)	Renta familiar anual (monosalarial) (euros) (**)	Tipo interés Préstamo (%) (**)	Precio/Renta familiar (4) = (1)/(2)	Esfuerzo bruto(***) 20 años %	25 años
	(1)	(2)	(3)	(4)	(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	158.480	18.720	3,23	8,47	46,0	39,5
2006(P)	172.128	19.188	3,78	8,97	51,2	44,4

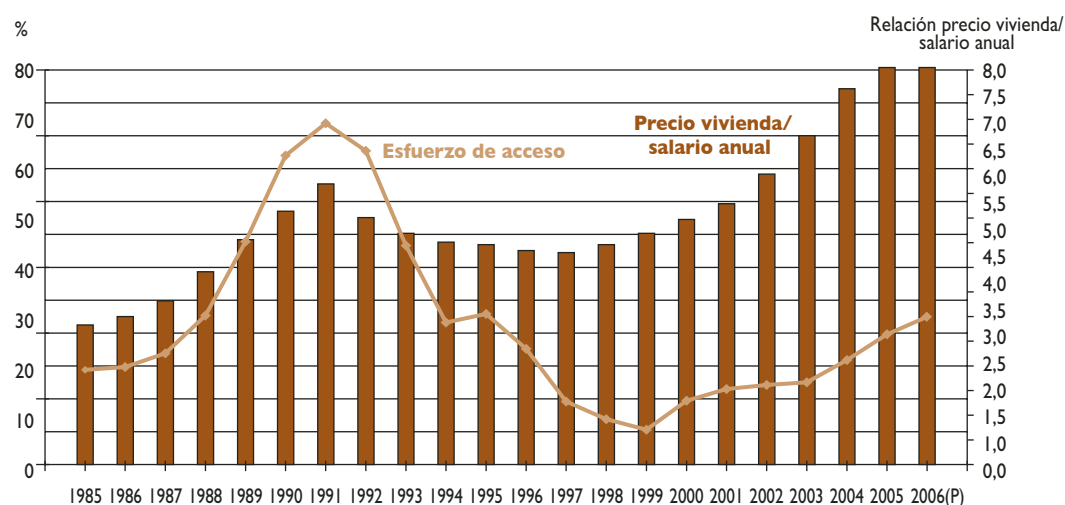
(\*) Vivienda de 90 metros cuadrados construidos. El precio corresponde a la media de España de la estadística de precios de vivienda publicada por el Ministerio de Vivienda.

(\*\*) INE. Índice de costes laborales. Como salario anual se emplea la serie de coste salarial.

(\*\*\*) El préstamo cubre el 80% del precio de venta. El esfuerzo se refiere al porcentaje de la renta familiar monosalarial.

El tipo de interés nominal es la media anual correspondiente al conjunto de entidades, préstamos hipotecarios para compra de vivienda.

Fuente: Estimaciones propias, INE, Ministerio de Vivienda y BdE.



**FIG. 28bis. Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso.**

Esfuerzo de acceso: Proporción renta familiar precisa para acceder a una vivienda de 90 m<sup>2</sup> construidos, con un préstamo a 20 años. Desde 1997 a 2005, se emplea un plazo de 25 años

(P) Previsión para 2006.

Fuente: Estimación propia con datos del INE, Ministerio de Vivienda y BdE.

En el último trimestre de 2005 la autonomía en la que el esfuerzo de acceso a la vivienda resultaba más elevado fue la de Madrid, con un 50,2% de la renta familiar, mientras que el esfuerzo menos intenso fue el de Extremadura (23,9%) (FIG. 29).

FIG. 29. 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	137.664	17.779	3,51	7,7	37,2
Aragón	149.553	20.043	3,51	7,5	35,9
Asturias	135.495	19.816	3,51	6,8	32,9
Baleares	182.304	19.580	3,51	9,3	44,8
Canarias	143.919	16.271	3,51	8,8	42,5
Cantabria	155.682	18.222	3,51	8,5	41,1
Castilla-La Mancha	115.101	17.399	3,51	6,6	31,8
Castilla-León	118.890	18.956	3,51	6,3	30,2
Cataluña	188.289	22.027	3,51	8,5	41,1
C. Valenciana	134.118	17.834	3,51	7,5	36,2
Extremadura	80.892	16.280	3,51	5,0	23,9
Galicia	115.398	17.213	3,51	6,7	32,2
Madrid	250.632	24.007	3,51	10,4	50,2
Murcia	125.280	17.219	3,51	7,3	35,0
Navarra	143.667	23.105	3,51	6,2	29,9
País Vasco	232.713	23.651	3,51	9,8	47,3
Rioja	131.175	18.738	3,51	7,0	33,7
<b>España</b>	<b>164.187</b>	<b>20.181</b>	<b>3,51</b>	<b>8,1</b>	<b>39,1</b>

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 20-25 años.

Fuente: INE, Ministerio de Vivienda, Banco de España y elaboración propia.



# Tipo de interés y oferta de vivienda nueva

Magdalena FERRÁN ARANAZ

*Profesora Titular del Departamento de Estadística e I.O. III. Escuela Universitaria de Estadística. Universidad Complutense de Madrid*

**RESUMEN:** El objetivo perseguido con este trabajo es el de analizar el efecto de las variaciones del tipo de interés del crédito a la vivienda sobre la evolución de la construcción de vivienda en España en su etapa más reciente. Concretamente, justificaremos la condición del tipo de interés como la del principal indicador adelantado de las viviendas iniciadas a lo largo de los quince últimos años: mediante la elaboración de un modelo estadístico comprobaremos que la evolución del número de viviendas iniciadas responde, con un desfase de tres trimestres, a la evolución del tipo de interés. En consecuencia, la información más reciente relativa al tipo de interés nos permitirá inferir la evolución del número de viviendas iniciadas a tres trimestres vista, así como establecer escenarios para el medio plazo. Llegaremos a la conclusión de que, aunque a corto plazo se mantendrá la tendencia creciente (aunque remitiendo), si se confirman las expectativas de subida de tipos superior a un punto porcentual a lo largo del corriente año, la actual etapa de auge de la construcción de vivienda en España llegará a su fin antes de que comience el año 2007.

**DESCRIPTORES:** Tipo de interés. Crédito a la vivienda. Oferta de vivienda. Ciclos de la construcción. Mercado residencial. Mercado hipotecario. Modelos económicos.

## I. INTRODUCCIÓN

Los valores más recientes del tipo de interés parecen confirmar que tocó fondo a mediados del año 2005, comenzando una tendencia creciente que, según los expertos, se prolongará al menos a lo largo del año 2006, pudiendo alcanzarse valores que no veíamos desde el año 2002. La alarma creada ha dado lugar a numerosos estudios y artículos de opinión relativos al efecto de esta subida en el mercado de la vivienda. En general estos estudios se han centrado en cuantificar el incremento mensual al que tendrán que hacer frente los prestatarios de créditos hipotecarios sobre vivienda. Sin embargo, se acusa la ausencia de estudios que valoren, mediante modelos cuantitativos,

el efecto del cambio de tendencia en los tipos sobre los indicadores del mercado inmobiliario y, en particular, sobre la oferta de vivienda nueva. Esta ausencia de estudios es la que ha motivado el desarrollo del presente trabajo.

Los indicadores de oferta de vivienda han sido utilizados de forma generalizada como medida de la inversión residencial. Aunque existe gran diversidad de trabajos recientes en el ámbito internacional para el estudio de la inversión en vivienda, en general se sigue detectando el mismo inconveniente que en los trabajos pioneros<sup>1</sup>. Rodríguez López, J., creador de uno de los primeros modelos específicos sobre el sector de la construcción

Recibido: 25.04.2006.

e-mail: maenafer@estad.ucm.es

<sup>1</sup> Una descripción detallada de los trabajos pioneros en el sector de la construcción se proporciona en el texto de Alcaide, Fernández Díaz y Rodríguez Saiz

(ALCAIDE, 1982). Para una revisión bibliográfica actualizada de los trabajos relativos al análisis de ciclos inmobiliarios a nivel internacional se recomienda la lectura del texto de Paloma Taltavull sobre economía de la construcción (TALTAVULL, 2001).

en España, en su descripción de los modelos de inversión en vivienda hacia la siguiente observación:

“Los intentos más serios de estimación de modelos-vivienda han tenido su origen en aproximaciones en las que se realizan especificaciones independientes para la oferta y para la demanda de viviendas, a la vez que se ha pretendido explicar más detenidamente las variables más representativas de las condiciones monetarias. A pesar de ello, en numerosas ocasiones, se ha criticado el intento de tales modelos de establecer funciones de oferta y demanda de viviendas en las cuales estas variables aparecieran como función de un rosario más o menos largo de variables...” (RODRÍGUEZ, 1978: 15).

A pesar del tiempo transcurrido, actualmente se sigue detectando el mismo inconveniente en lo que se refiere a la proliferación de variables en los modelos postulados tanto para la oferta como para la demanda, lo que dificulta la interpretación del efecto concreto de cada una de ellas y, en particular, el del tipo de interés.

El objetivo perseguido con este trabajo es el de analizar el efecto aislado del tipo de interés del crédito a la vivienda sobre la construcción de vivienda en España en su etapa más reciente. Mediante la elaboración de un modelo estadístico hemos comprobado que, posiblemente como consecuencia de la regulación del Mercado hipotecario con la Ley 2/1981, la evolución del número de viviendas iniciadas desde los años ochenta puede ser explicada por la evolución del tipo de interés; concretamente, si nos ceñimos al periodo correspondiente a los quince últimos años, podemos afirmar que el tipo de interés es el principal indicador adelantado de la oferta de vivienda nueva. Esta condición del tipo de interés nos ha permitido inferir, en términos de sus valores más recientes, la evolución del número del número de viviendas iniciadas a tres trimestres vista, así como establecer escenarios para el medio plazo. Concluiremos que, aunque a corto plazo se mantendrá la tendencia creciente (aunque remitiendo), si se confirman las expectativas de subida de tipos superior a un punto porcentual a lo largo del corriente año (pronosticadas por los expertos y

que ya vienen manifestándose en los últimos valores mensuales del año 2005 y en los primeros de 2006), la actual etapa de auge de la construcción de vivienda en España llegará a su fin antes de que comience el año 2007.

En la exposición del análisis y de los resultados obtenidos seguiremos el siguiente esquema metodológico:

- En el siguiente apartado, mediante la postulación de un modelo estadístico expresaremos la relación entre el tipo de interés y el indicador de viviendas iniciadas: las direcciones de obra nueva visadas por los Colegios de Aparejadores. Para el ajuste del modelo consideraremos los datos trimestrales correspondientes a los doce últimos años, y su expresión nos permitirá obtener previsiones a corto plazo, en términos de los valores más recientes del tipo de interés, y a medio plazo, en términos de escenarios para los mismos. El periodo de doce años considerado en el ajuste del modelo corresponde a la información disponible sobre la serie de visados de dirección de obra nueva. La pregunta que surgirá de forma natural es, en el hipotético caso de que pudiéramos prolongar hacia el pasado el periodo de ajuste ¿seguiría siendo válido el modelo postulado?
- La respuesta a la pregunta anterior se proporciona en el tercer apartado, en el que se analiza la evolución de la serie correspondiente a los proyectos de ejecución visados por los Colegios de Arquitectos. Comprobaremos que esta serie, por un lado, también puede ser utilizada como indicador de oferta de vivienda nueva y, por otro, que también responde al modelo teórico postulado para la dirección de obra nueva. Dado que para la serie de proyectos de ejecución sí es posible prolongar el periodo de ajuste hacia el pasado, podremos concluir, mediante el ajuste del modelo en el periodo correspondiente, que el efecto del tipo de interés del crédito a la vivienda sobre la oferta de vivienda nueva se viene manifestando desde hace más de doce años; concretamente, podremos afirmar que desde hace aproximadamente quince años dicho efecto es muy acusado.

- La argumentación relativa a la elección del modelo teórico postulado implica la introducción de herramientas estadísticas cuyo conocimiento es prescindible a efectos de la comprensión del análisis y de los resultados expuestos. Por ello, dejaremos la justificación del modelo para el Anexo que se proporciona al final del texto.

## 2. TIPO DE INTERÉS DEL CRÉDITO A LA VIVIENDA Y OFERTA DE VIVIENDA NUEVA

La información relativa a las viviendas iniciadas ha sido utilizada de forma generalizada como medida de la inversión residencial. Dado que los valores publicados de esta serie no corresponden a observaciones contrastadas<sup>2</sup>, en la elaboración del modelo de previsión utilizaremos como indicador de oferta de vivienda nueva las direcciones de obra nueva visadas por los Colegios de Aparejadores. Concretamente, consideraremos la serie trimestral de acumulados anuales: el dato correspondiente al trimestre  $t$ -ésimo será igual al total de direcciones de obra nueva visadas en los doce meses precedentes, incluidos los del propio trimestre. La FIG. 1 proporciona dicha serie (columna "Obra Nueva") junto con los correspondientes incrementos porcentuales interanuales.

En lo que se refiere al tipo de interés, aunque en la etapa más reciente (desde el primer trimestre de 2001) consideraremos el principal indicador utilizado en España para fijar el tipo de interés de las hipotecas, el Euribor a un año, las observaciones iniciales corresponden al Mibor a un año, dado que, a pesar de que partían de valores muy distantes, a lo largo de la década de los noventa ambas series fueron aproximándose hasta prácticamente converger (desde principios del año 2001 las diferencias entre los valores de ambas series son insignificantes). Los datos que utilizaremos a efectos del análisis corresponden a la serie trimestral de promedio anuales: el dato relativo al trimestre  $t$ -ésimo será igual a la

media de los valores publicados a lo largo de los doce meses precedentes, incluidos los del propio trimestre. En consecuencia, la serie de diferencias interanuales en tipos que utilizaremos para la construcción del modelo procede de las diferencias en Mibor hasta el cuarto trimestre de 2001, fecha a partir de la que consideraremos las diferencias en Euribor. La FIG. 1 proporciona un listado de los valores observados tanto para el tipo de interés como para sus diferencias interanuales (columna "Tipos"). Aunque sólo se muestre la información desde el año 1997, a efectos del periodo de ajuste del modelo consideraremos, tanto para los tipos como para los visados, toda la información disponible.

### 2.1. Descripción del modelo

Denominemos:

$V_t, V_{t-k}$  y  $V_{t+k}$ : a los acumulados anuales de visados de dirección de obra nueva en el trimestre  $t, k$  trimestres antes del  $t$ -ésimo y  $k$  trimestres después, respectivamente;

$v_t, v_{t-k}$  y  $v_{t+k}$ : a la proporción de incremento interanual en el trimestre  $t, k$  trimestres antes del  $t$ -ésimo y  $k$  trimestres después, respectivamente:

$$v_t = \frac{V_t}{V_{t-4}}, \quad v_{t-k} = \frac{V_{t-k}}{V_{t-k-4}} \quad \text{y} \quad v_{t+k} = \frac{V_{t+k}}{V_{t+k-4}}$$

$i_t, i_{t-k}$  y  $i_{t+k}$ : al promedio anual del tipo de interés en el trimestre  $t, k$  trimestres antes del  $t$ -ésimo y  $k$  trimestres después, respectivamente;

$d_t, d_{t-k}$  y  $d_{t+k}$ : a la diferencia interanual del tipo de interés en el trimestre  $t, k$  trimestres antes del  $t$ -ésimo y  $k$  trimestres después, respectivamente:

$$d_t = i_t - i_{t-k}, \quad d_{t-k} = i_{t-k} - i_{t-k-4} \quad \text{y} \\ d_{t+k} = i_{t+k} - i_{t+k-4}$$

<sup>2</sup> La serie que publica el INE relativa a las viviendas iniciadas se calcula mediante una metodología de desfase aplicada sobre los visados previos al inicio de la construcción.

FIG. 1. Tipos de interés del crédito a la vivienda y visados de la construcción de vivienda

Fecha	Tipos		Obra nueva (**)		Total obra (**)		Proyectos ejecución (**)(***)	
	Promedio anual (*)	Diferencia interanual	Acum. anual	Increment. interanual	Acum. anual	Increment. interanual	Acum. anual	Increment. interanual
Q1 1997	6,64	-2,91	284.245	-4,01%	308.335	-2,87%	325919	-4,96%
Q2 1997	6,09	-2,73	294.023	4,87%	319.989	5,85%	343008	3,79%
Q3 1997	5,58	-2,54	306.011	9,47%	333.324	9,94%	365110	13,70%
Q4 1997	5,20	-2,16	337.728	19,57%	368.259	20,13%	399007	23,89%
Q1 1998	4,87	-1,77	357.375	25,73%	389.714	26,39%	406970	24,87%
Q2 1998	4,61	-1,48	389.118	32,34%	422.236	31,95%	427952	24,76%
Q3 1998	4,33	-1,25	418.110	36,63%	451.458	35,44%	449672	23,16%
Q4 1998	4,00	-1,20	429.821	27,27%	463.099	25,75%	460527	15,42%
Q1 1999	3,69	-1,18	459.287	28,52%	493.127	26,54%	500143	22,89%
Q2 1999	3,32	-1,29	487.860	25,38%	524.091	24,12%	540231	26,24%
Q3 1999	3,11	-1,22	501.578	19,96%	541.207	19,88%	553240	23,03%
Q4 1999	3,15	-0,85	515.493	19,93%	558.260	20,55%	563682	22,40%
Q1 2000	3,42	-0,27	535.277	16,55%	585.864	18,81%	587814	17,53%
Q2 2000	3,92	0,60	552.278	13,20%	607.147	15,85%	585430	8,37%
Q3 2000	4,42	1,31	547.679	9,19%	604.105	11,62%	585012	5,74%
Q4 2000	4,77	1,62	535.668	3,91%	594.820	6,55%	585933	3,95%
Q1 2001	4,89	1,46	524.193	-2,07%	581.626	-0,72%	566049	-3,70%
Q2 2001	4,82	0,89	493.488	-10,65%	549.767	-9,45%	546951	-6,57%
Q3 2001	4,54	0,11	495.421	-9,54%	553.032	-8,45%	550447	-5,91%
Q4 2001	4,08	-0,69	502.583	-6,18%	561.186	-5,65%	547883	-6,49%
Q1 2002	3,86	-1,03	494.656	-5,63%	553.352	-4,86%	552077	-2,47%
Q2 2002	3,72	-1,10	503.978	2,13%	561.852	2,20%	574387	5,02%
Q3 2002	3,56	-0,98	515.996	4,15%	569.797	3,03%	590924	7,35%
Q4 2002	3,49	-0,59	524.182	4,30%	575.546	2,56%	617126	12,64%
Q1 2003	3,22	-0,64	553.322	11,86%	603.937	9,14%	631058	14,31%
Q2 2003	2,81	-0,91	582.907	15,66%	634.171	12,87%	644848	12,27%
Q3 2003	2,50	-1,06	601.566	16,58%	654.983	14,95%	659649	11,63%
Q4 2003	2,34	-1,15	636.332	21,40%	690.206	19,92%	681178	10,38%
Q1 2004	2,24	-0,98	648.440	17,19%	701.138	16,09%	708384	12,25%
Q2 2004	2,25	-0,56	663.706	13,86%	716.142	12,93%	727826	12,87%
Q3 2004	2,29	-0,21	686.182	14,07%	739.110	12,84%	749532	13,63%
Q4 2004	2,27	-0,07	687.051	7,97%	739.658	7,16%	761790	11,83%
Q1 2005	2,32	0,08	693.041	6,88%	746.262	6,44%	787859	11,22%
Q2 2005	2,29	0,04	706.796	6,49%	762.222	6,43%	803374	10,38%
Q3 2005	2,26	-0,03	711.736	3,72%	767.112	3,79%	806597	7,61%
Q4 2005	2,33	0,06	729.652	6,20%	786.257	6,30%	812294	6,63%
Q1 2006	<b>2,62</b>	<b>0,30</b>	<b>733.965</b>	<b>5,90%</b>	<b>798.323</b>	<b>6,98%</b>	<b>805902</b>	<b>2,29%</b>
Q2 2006	<b>2,92</b>	<b>0,63</b>	<b>752.321</b>	<b>6,44%</b>	<b>818.256</b>	<b>7,35%</b>	<b>825414</b>	<b>2,74%</b>
Q3 2006	<b>3,21</b>	<b>0,95</b>	<b>752.518</b>	<b>5,73%</b>	<b>818.470</b>	<b>6,69%</b>	<b>825623</b>	<b>2,36%</b>
Q4 2006	<b>3,50</b>	<b>1,17</b>	<b>757.124</b>	<b>3,77%</b>	<b>823.472</b>	<b>4,73%</b>	<b>830519</b>	<b>2,24%</b>
Q1 2007			<b>743.317</b>	<b>1,27%</b>	<b>808.478</b>	<b>1,27%</b>	<b>815842</b>	<b>1,23%</b>
Q2 2007			<b>743.617</b>	<b>-1,16%</b>	<b>808.804</b>	<b>-1,16%</b>	<b>816161</b>	<b>-1,12%</b>
Q3 2007			<b>731.001</b>	<b>-2,86%</b>	<b>795.104</b>	<b>-2,85%</b>	<b>802751</b>	<b>-2,77%</b>

(\*) Mibor a 1 año hasta el cuarto trimestre de 2000, a partir del que se considera el Euribor. Los datos en las celdas sombreadas corresponden al escenario para el año 2006.

(\*\*) Valores observados hasta el cuarto trimestre de 2005. Los datos resaltados en negrita corresponden a las previsiones según los modelos desarrollados en el presente documento (en las celdas sombreadas, las previsiones en función del escenario para los tipos en el año 2006).

(\*\*\*) A pesar de que distintas fuentes, incluido el propio CSCAE, indican la ausencia de algunos datos trimestrales correspondientes a proyectos de ejecución en Cataluña (y, en consecuencia, trabajan con estimaciones a nivel nacional), dicha información sí está disponible sin más que corregir defectos de formato en la hoja de cálculo correspondiente.

Fuente: INE, Banco de España, CSCAE y estimación propia.

$c_t$ ,  $c_{t-k}$  y  $c_{t+k}$ : al cociente interanual del tipo de interés en el trimestre  $t$ ,  $k$  trimestres antes del  $t$ -ésimo y  $k$  trimestres después, respectivamente:

$$c_t = \frac{i_t}{i_{t-4}}, c_{t-k} = \frac{i_{t-k}}{i_{t-k-4}} \text{ y } c_{t+k} = \frac{i_{t+k}}{i_{t+k-4}}$$

El modelo que se propone tiene su origen en la información proporcionada por la representación gráfica conjunta de las series de valores de  $v_t$ , de  $d_{t-3}$  y de  $c_{t-3}$ , todas ellas expresadas en forma normalizada para así facilitar la interpretación de la relación entre ellas (FIG. 2).

Obsérvese que la curva correspondiente a  $c_{t-3}$  muestra una evolución muy similar a la de  $d_{t-3}$  y bastante simétrica, a su vez, respecto de  $v_t$ . Es decir, tanto la diferencia como el cociente en tipos están inversamente correlados con el incremento interanual de visados de dirección de obra nueva. La duda que se plantea es cuál de las dos curvas asociadas a los tipos explica mejor la evolución de la serie  $v_t$ . La decisión al respecto y, en consecuencia, la justificación de la elección del modelo teórico, se

proporciona en el Anexo que se adjunta al final del presente trabajo.

La conclusión de la argumentación relativa a la elección del modelo es que, para explicar el valor del incremento de visados en un trimestre  $t$  cualquiera es necesario considerar tanto la diferencia interanual como el propio valor del tipo de interés de tres trimestres anteriores. Concretamente, si denominamos  $v'_t$  a la estimación del incremento en visados en el trimestre  $t$  mediante el ajuste del modelo elegido, entonces el valor de  $v'_t$  vendrá dado por la siguiente ecuación de regresión lineal múltiple:

$$\text{Ln}(v'_t) = B_0 + B_1 i_{t-3} + B_2 d_{t-3}$$

donde los coeficientes  $B_k$ ,  $k = 0, 1, 2$ , se obtendrán del ajuste por mínimos cuadrados del modelo postulado sobre el periodo de tiempo considerado (la justificación de la consideración de la función logaritmo se verá más adelante). El resumen de los resultados asociados se proporciona en la FIG. 3, en la fila correspondiente al tercer modelo (la descripción de los resultados asociados a los dos primeros modelos se proporciona en el Anexo). Concretamente, para el periodo de ajuste considerado —el comprendido entre los cuartos

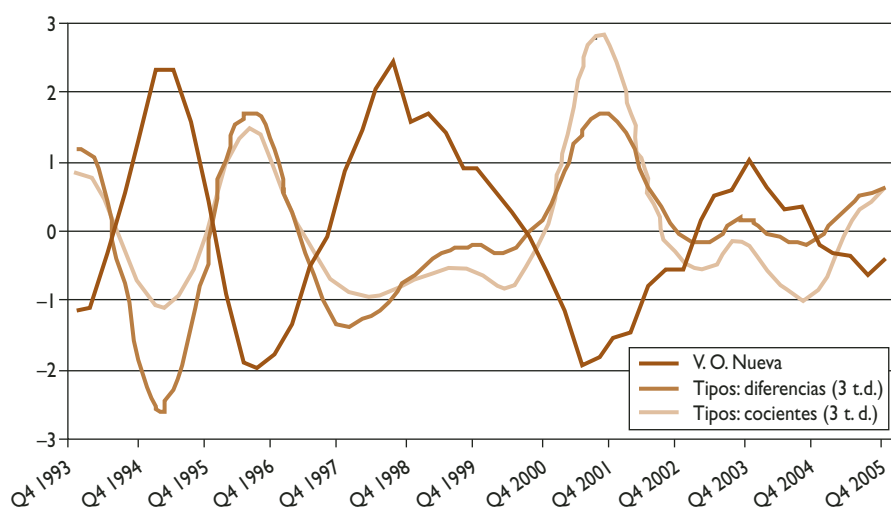


FIG. 2. Visados de obra nueva (incremento interanual) y tipos de interés del crédito a la vivienda (diferencia y cociente interanual, con un desfase de tres trimestres) normalizados

Fuente: Banco de España, INE.

trimestres de 1993 y 2005, ambos inclusive—, el valor estimado de  $v_t$  vendrá dado por:

$$v_t' = \exp(0,076 - 0,069 d - 0,007 i_{t-3})$$

$$= 1,0573$$

FIG. 3. Resultados del análisis de regresión sobre los Visados de obra nueva en función del tipo de interés del crédito a la vivienda

Modelo	Variable dependiente	Variable independiente				R <sup>2</sup>
		Cociente	Diferencia	Tipos	Constante	
1	Visados Obra nueva	-0,495			1,549	0,65
2	Visados Obra nueva		-0,076		1,043	0,73
3	Ln (Visados Obra nueva)		-0,069	-0,007	0,076	0,77

Fuente: Estimación propia.

La calidad del ajuste es del 77 por ciento (valor de “R<sup>2</sup>”), por lo que podemos concluir que el modelo de regresión lineal postulado sobre el tipo de interés es adecuado para explicar la variación del incremento interanual en visados, lo que se confirma con la representación gráfica conjunta de las series observada y estimada (FIG. 4).

A pesar de la parsimonia del modelo,  $v_t'$  reproduce con bastante precisión la evolución de  $v_t$ . La incorporación al modelo de alguna

que otra variable de las que de forma generalizada aparecen en los modelos de oferta de vivienda aumentaría sin duda la calidad del ajuste, sin embargo, dificultaría la interpretación del efecto aislado del tipo de interés, así como la definición de escenarios para las previsiones.

Si el último dato disponible del tipo de interés (y por tanto de las series  $i_t$  y  $d_t$ ) corresponde al cuarto trimestre de 2005, las series  $i_{t-3}$  y  $d_{t-3}$  se prolongan hasta el tercer

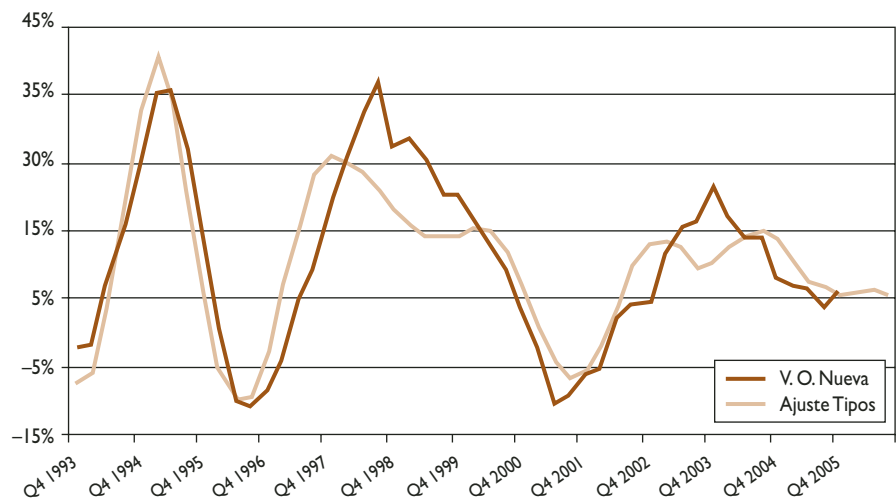


FIG. 4. Visados de obra nueva (tasa de incremento porcentual interanual) y ajuste en función del tipo de interés del crédito a la vivienda

Fuente: INE y estimación propia.

trimestre de 2006 y, en consecuencia, también el ajuste. Concretamente, en un futuro próximo, y como resultado de las recientes variaciones del tipo de interés, no moveríamos en incrementos del número de visados de entorno al 6 por ciento (ver previsiones correspondientes a los tres primeros trimestres de 2006 en la columna “Obra Nueva: Increm. Interanual” de la FIG. 1), pero ¿cómo afectará el aumento del tipo de interés pronosticado por los expertos y que ya se viene manifestando en los últimos datos mensuales? Para contestar a esta pregunta, así como para justificar los valores de las previsiones a corto plazo, interpretemos previamente la expresión del modelo ajustado.

## 2.2. Interpretación del modelo

Si fijamos el valor de la diferencia en tipos en el trimestre  $t-3$  a un valor constante  $d$ :

$$d_{t-3} = d$$

tendríamos la siguiente expresión para la estimación del incremento en visados para el trimestre  $t$ -ésimo:

$$v'_t = \exp(0,076 - 0,069d - 0,007i_{t-3})$$

$$i_t = 2,33$$

A partir de la representación de las curvas correspondientes a valores de  $d$  comprendidos entre  $-1,5$  y  $1,5$ , con incrementos de  $0,5$  (FIG. 5), se simplifica la interpretación del modelo ajustado: cuanto mayor es el valor del tipo de interés en un determinado trimestre, menor es el valor ajustado del incremento interanual para tres trimestres después, y tanto menor cuanto mayor sea la subida anual del tipo.

Obsérvese, además, que a mayor valor del tipo de interés menor rango de variación del incremento interanual en visados (las curvas no son paralelas sino que van aproximándose). Este último efecto es consecuencia de considerar la transformación logarítmica en el ajuste del modelo, así el efecto del diferencial pierde importancia a medida que nos aproximamos a tipos altos. Ilustremos, con un ejemplo concreto, la utilidad del gráfico.

En el momento de la elaboración de este artículo el último dato trimestral disponible del tipo de interés del crédito a la vivienda (cuarto trimestre de 2005, ver FIG. 1), en promedio anual, es:

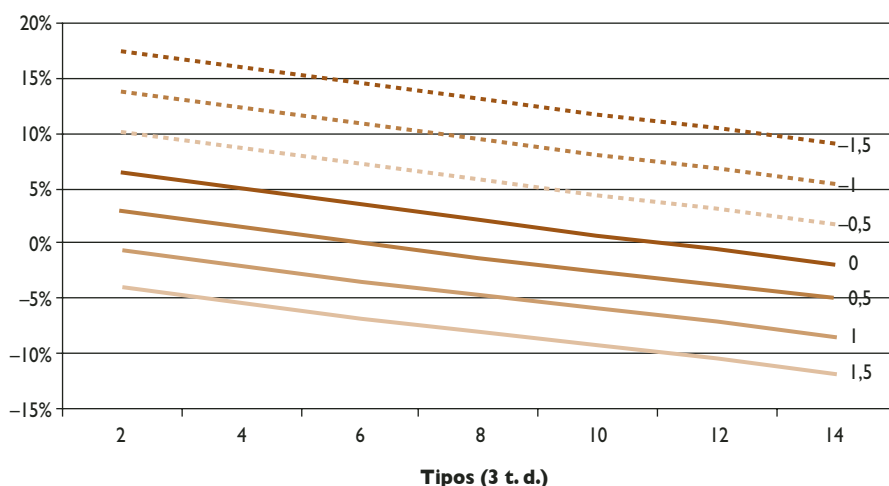


FIG. 5. Estimación de la tasa de incremento interanual en Visados de obra nueva en función del tipo de interés del crédito a la vivienda y de su diferencia interanual (con tres trimestres de desfase)

Fuente: Estimación propia.

Considerando que en el mismo trimestre del año anterior (cuarto de 2004) su valor es de:

$$i_{t-4} = 2,27$$

la diferencia en el cuarto trimestre de 2005 viene dada por:

$$d_t = i_t - i_{t-4} = 0,06$$

y, en consecuencia, la previsión de la proporción de incremento interanual en visados para dentro de tres trimestres —tercer trimestre de 2006— será de:

$$\begin{aligned} v'_{t+3} &= \exp(0,076 - 0,069 d_t - 0,007 i_t) \\ &= 1,0573 \end{aligned}$$

o, lo que es equivalente, del 5,73 por ciento. Una aproximación a dicho valor podría haberse obtenido directamente desde la representación gráfica. Consistiría en un valor ligeramente inferior al punto de corte definido por la vertical a la altura del 2,33 y la curva correspondiente al 0.

Hechas estas consideraciones sobre la interpretación del modelo ajustado, volvamos a la pregunta que previamente nos hacíamos: ¿Cómo afectará el aumento del tipo de interés del crédito a la vivienda, pronosticado por los expertos y que ya se viene manifestando en los últimos datos mensuales, a la evolución de la oferta de vivienda nueva?

### 2.3. Previsiones

Si, como se prevé, la tendencia creciente de los últimos datos mensuales del Euribor se mantiene, su efecto en el promedio anual no tardará mucho en reflejarse. Supongamos que dentro de cuatro trimestres o, lo que es equivalente, al finalizar el año 2006, el tipo medio anual sufriera una subida de  $d$  puntos porcentuales, para calibrar el efecto de esta subida en el incremento interanual en visados bastaría con trazar en el gráfico (ver FIG. 5) la vertical a la altura de:

$$i_{t+4} = d_{t+4} + i_t = d + i_t = d + 2,33$$

y obtener el punto de corte con la curva  $d$ .

Concretamente, si  $d$  es igual a 1, obtendríamos un valor próximo al centro del intervalo  $[-5\%, 0\%]$ . En otras palabras si, como es de esperar, el tipo medio anual sufre una subida de más de un punto porcentual en el presente año, el cambio de tendencia en el número de visados de dirección de obra nueva no se hará esperar. Ilustremos esta afirmación estableciendo un escenario concreto para el aumento del tipo de interés.

Supongamos que a lo largo del año 2006 el tipo de interés, en media anual, aumentara linealmente hasta un valor de 3,5; es decir, que a lo largo de los cuatro trimestres de 2006 sus valores fueran iguales a:

$$i_{t+k} = i_t + (i_{t+4} - i_t) \times (k/4), \quad k = 1, 2, 3, 4,$$

(ver cuatro últimos datos de la columna “Tipos: Promedio Anual” de la FIG. 1), siendo:

$$i_t = 2,33 \quad \text{e} \quad i_{t+4} = 3,5$$

En dicho caso, la previsión del incremento interanual en proyectos para el  $k$ -ésimo trimestre de 2006 sería de:

$$\begin{aligned} v'_{t+3+k} &= \exp(0,076 - 0,069 d_{t+k} - 0,007 i_{t+k}) \\ k &= 1, 2, 3, 4, \end{aligned}$$

(ver cuatro últimos datos de la columna “Obra Nueva: Increm. Interanual” de la FIG. 1), donde:

$$d_{t+k} = i_{t+k} - i_{t+k-4}, \quad k = 1, 2, 3, 4,$$

Obsérvese que, bajo el escenario descrito, en la serie correspondientes al número de visados de dirección de obra nueva se produciría un cambio de tendencia al finalizar el año 2006 (columna “Obra Nueva: Acum. Anual” de la FIG. 1).

En definitiva, al menos en los doce últimos años, el tipo de interés ha sido un indicador adelantado del número de visados de dirección de obra nueva. Concretamente, se ha justificado que la evolución del incremento interanual en visados responde, con un desfase de tres trimestres, a la

evolución de la variación interanual del tipo de interés. En consecuencia, mientras esta dinámica permanezca, será posible inferir la evolución de la oferta de vivienda nueva a tres trimestres vista, así como establecer escenarios para el medio plazo.

El periodo de doce años considerado en el ajuste del modelo corresponde a la información disponible sobre la serie de visados de dirección de obra nueva<sup>3</sup>. La pregunta que surge de forma natural es, si pudiéramos prolongar hacia el pasado el periodo de ajuste ¿seguiría siendo válido el modelo postulado? La respuesta a esta pregunta se proporciona en el siguiente apartado, en el que se analiza la evolución de la serie correspondiente al número de proyectos de ejecución visados por los Colegios de Arquitectos. Comprobaremos que esta serie, por un lado, también puede ser utilizada como indicador de oferta de vivienda nueva, y por otro, que también responde al modelo teórico postulado sobre el tipo de interés. Dado que para esta serie sí será posible prolongar el periodo de ajuste hacia el pasado, podremos justificar la condición del tipo de interés como el principal indicador

adelantado de las viviendas iniciadas a lo largo de los quince últimos años.

### 3. TIPOS DE INTERÉS DEL CRÉDITO A LA VIVIENDA Y PROYECTOS DE EJECUCIÓN

#### 3.1. Evolución de la serie correspondiente a los Proyectos de ejecución

Analicemos, en primer lugar, la relación entre la evolución de la dirección de obra nueva y la de los proyectos de ejecución. Utilicemos para ello la representación conjunta (FIG. 6) de las curvas correspondientes a los dos tipos de visados junto con la serie de visados de dirección total de obra (la que incluye las ampliaciones y reformas).

Tal como para la dirección de obra nueva, también para la dirección total de obra y para los proyectos de ejecución consideraremos la serie trimestral de acumulados anuales: el dato correspondiente al trimestre  $t$ -ésimo será igual al total observado en los doce meses precedentes,

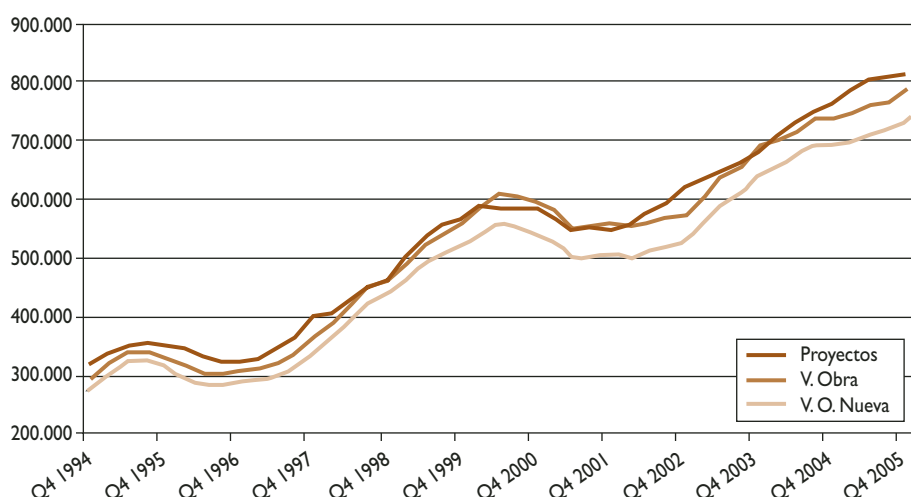


FIG. 6. Visados de la construcción

Fuente: INE, CSCAE.

<sup>3</sup> El primer dato publicado en la base del INE corresponde al mes de Enero del año 1992; en consecuencia, el primer datos disponible para la serie trimestral de

acumulados anuales corresponde al cuarto trimestre de 1992 y el primer valor del incremento interanual al cuarto trimestre de 1993

incluidos los del propio trimestre. La FIG. 1 proporciona los valores de ambas series (columnas “Total Obra” y “Proyectos de ejecución”) junto con los correspondientes incrementos porcentuales interanuales.

Las series correspondientes a los proyectos de ejecución y a la dirección total de obra están prácticamente superpuestas lo que indica que, aunque uno detrás del otro, los dos tipos de visados se formalizan en el plazo de tres meses. La dirección de obra nueva sigue la misma evolución que las dos series anteriores, aunque desplazada hacia un nivel más bajo, en consonancia con las diferencias atribuibles a las ampliaciones y reformas. En consecuencia, a partir del dato relativo a la dirección de obra nueva en un trimestre dado y mediante el ajuste de un modelo de regresión lineal simple, parece que la estimación de la dirección total de obra y de los proyectos de ejecución sería bastante precisa. Concretamente, si denominamos  $VO_t$  a serie de visados de dirección total de obra, su estimación en función de la obra nueva vendría dada por:

$$VO'_t = 1,086V_t + 1.308$$

(valores de “b1” y “b0” para el modelo correspondiente en la FIG. 7). Por otro lado, si denominamos  $VP_t$  a la serie de proyectos de ejecución, su estimación en función de la dirección total de obra vendría dada por:

$$VP'_t = 0,979VO_t + 24.468$$

(valores de “b1” y “b0” para el modelo correspondiente en la FIG. 7). Obsérvese que la calidad del ajuste (columna “ $R^2$ ”) es en ambos casos muy alta: la variabilidad de la variable dependiente explicada por el modelo de regresión lineal supera el 99 por ciento

llegando a ser prácticamente del 100 por cien cuando se trata de explicar la variabilidad del total de obra en términos de la obra nueva.

Para inferir la evolución de estas dos series en el corto plazo —tres próximos trimestres— en función de la evolución más reciente del tipo de interés —tres últimos trimestres de 2005—, bastaría con, tras calcular las correspondientes previsiones del número de visados de dirección de obra nueva, sustituirlas en la primera ecuación, y los valores así obtenidos, en la segunda. Dichas previsiones, junto con los correspondientes incrementos porcentuales interanuales se proporcionan en la FIG. 1 (en las celdas correspondientes a los tres primeros trimestres del año 2006, columnas “Total Obra: Incremento. Interanual” y “Proyectos ejecución: Incremento. Interanual”).

Esta misma forma de proceder nos serviría para establecer escenarios a medio plazo. Concretamente, las celdas correspondientes al periodo comprendido entre el cuarto trimestre de 2006 y el tercero de 2007 (ver FIG. 1) contienen las previsiones bajo el supuesto de que a lo largo del año 2006 el tipo de interés, en media anual, aumentara linealmente hasta alcanzar el valor 3,5. Obsérvese que, bajo el escenario descrito, el cambio de tendencia de la serie de visados de dirección de obra nueva pronosticado para finales del año 2006, también se manifiesta en las otras dos series de visados.

### 3.2. ¿Por qué quince años?

La génesis del modelo postulado para la dirección del obra nueva (ver Apartado 2.1) procede de la interpretación de la representación gráfica conjunta de la curva de incrementos interanuales en visados de

FIG. 7. Resultados de los análisis de regresión sobre los visados de la construcción

Variable dependiente	Variable independiente	b1	b0	$R^2$
Visados Obra	Visados Obra nueva	1,086	1.308	0,999
Proyectos de ejecución	Visados Obra	0,979	24.468	0,992

Fuente: Estimación propia.

dirección de obra nueva y de las dos procedentes de los tipos de interés expresadas en forma normalizada (ver FIG. 2). Obsérvese que el primer valor representado corresponde al cuarto trimestre de 1993 y el último, al cuarto de 2005; en otras palabras, la amplitud del periodo de ajuste ha sido de doce años y un trimestre. La pregunta que surge de forma natural es, en el hipotético caso de que pudiéramos prolongar hacia el pasado el periodo de ajuste ¿seguiría siendo válido el modelo postulado? El inconveniente que se presenta a la hora de contestarla es el de que no disponemos de información relativa al incremento interanual en visados anterior al cuarto trimestre de 1993. Sin embargo, el mismo tipo de representación gráfica pero, en este caso, para los proyectos de ejecución, y en el periodo comprendido entre los cuartos trimestres de 1983 y 2005 (FIG. 8) sí puede facilitarnos la respuesta a la cuestión planteada.

Siguiendo la misma línea de interpretación que la correspondiente al gráfico de la FIG. 2 (obsérvese que, en este caso, se ha prescindido de la serie correspondiente al cociente en tipos por no aportar información), podemos afirmar que, al considerar los proyectos de ejecución, la

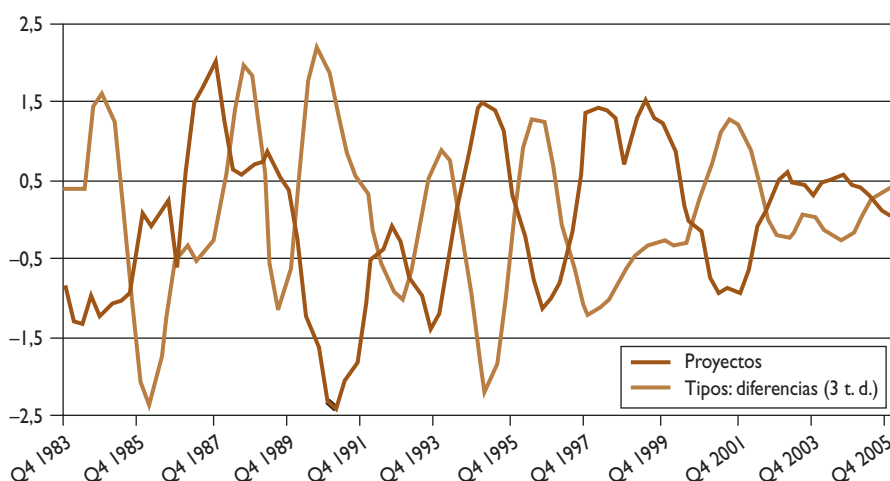
simetría respecto de la diferencia en tipos se manifiesta en un periodo más amplio. Concretamente, si a la proporción de incremento interanual en proyectos de ejecución:

$$vp_t = \frac{VP_t}{VP_{t-4}}$$

le ajustamos el mismo modelo teórico que postulamos sobre la dirección de obra nueva, pero, en este caso, ampliando el periodo de ajuste a los quince años comprendidos entre los cuartos trimestres de 1990 y 2005, su estimación vendría dada por (FIG. 9):

$$vp'_t = \exp(0,118 - 0,061d_{t-3} - 0,015i_{t-3})$$

Obsérvese (valor de " $R^2$ ") que la calidad del ajuste es muy alta: la variabilidad del incremento interanual en proyectos de ejecución está explicada al 85 por ciento por el modelo de regresión lineal postulado sobre el tipo de interés, lo que se confirma con la representación gráfica conjunta de las series observada y ajustada (FIG. 10): la serie estimada reproduce con bastante precisión la evolución de  $vp$ .

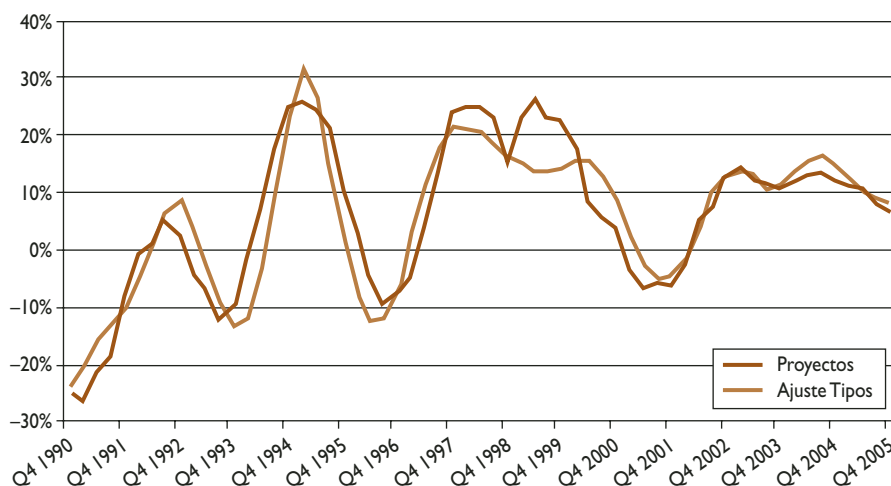


**FIG. 8. Proyectos de ejecución (incremento interanual) y tipos de interés del crédito a la vivienda (diferencia interanual, con un desfase de tres trimestres) normalizados, desde el cuarto trimestre de 1983**

Fuente: INE, CSCAE.

**FIG. 9. Resultados del análisis de regresión sobre los Proyectos de ejecución en función del tipo de interés del crédito a la vivienda**

Variable dependiente	Diferencia	Tipos	Constante	R <sup>2</sup>
Ln (Proyectos Arquitectos)	-0,061	-0,015	0,118	0,85



**FIG. 10. Proyectos de ejecución (tasa de incremento porcentual interanual) y ajuste en función del tipo de interés del crédito a la vivienda**

Fuente: CSCAE, y estimación propia.

Podría comprobarse, sin más que calcular los coeficientes de determinación correspondientes ( $R^2$ ), que si prolongáramos paulatinamente el periodo de ajuste hacia el pasado (ampliando a un trimestre más en cada ocasión) la calidad del ajuste iría disminuyendo. Más concretamente, si el periodo de ajuste se ampliara hasta el periodo representado en la FIG. 8 la calidad del ajuste sería relativamente baja. En definitiva, el periodo de quince años considerado corresponde al de máxima calidad del ajuste.

Considerando la estrecha relación existente entre las tres series de visados (descrita en el Apartado 3.1), podemos concluir que, si la información relativa a los visados de los Colegios de Aparejadores estuviera disponible, llegaríamos a la misma conclusión, quedando así justificada la condición del tipo de interés como el principal indicador adelantado de las viviendas iniciadas a lo largo de los quince últimos

años, posiblemente, como indicábamos anteriormente, como consecuencia de la regulación del mercado hipotecario con la Ley 2/1981, que trajo consigo importantes cambios en el panorama español a lo largo de la década de los ochenta<sup>4</sup>.

## ANEXO: JUSTIFICACIÓN DEL MODELO

Recordemos (ver Apartado 2.1) que el modelo propuesto para medir el efecto de la variación del tipo de interés sobre la proporción de incremento interanual de visados de dirección de obra nueva tiene su origen en la información proporcionada por la representación gráfica conjunta de las series  $v_t$ ,  $c_{t-3}$  y  $d_{t-3}$ , todas ellas expresadas en forma normalizada (ver FIG. 2). Mediante la interpretación del gráfico, llegamos a la

<sup>4</sup> Una descripción detallada de estos cambios se proporciona en el trabajo de Ignacio San Martín Varó (SAN MARTÍN, 2000: 535).

conclusión de que tanto  $c_{t-3}$  como  $d_{t-3}$  están inversamente correladas con  $v_t$ . La duda que se planteaba era la de cuál de las dos curvas asociadas a los tipos explicaba mejor la evolución de la serie  $v_t$ .

Postulemos los dos modelos de regresión lineal correspondientes:

$$v_t = \beta_0 + \beta_1 c_{t-3} + a_t \text{ y } v_t = \beta_0 + \beta_1 d_{t-3} + a_t$$

donde, si  $i_{t-3}$  es la serie de promedios anuales del tipo de interés desfasada tres trimestres:

$d_{t-3}$ : es su diferencia interanual:

$$d_{t-3} = i_{t-3} - i_{(t-3)-4},$$

$c_{t-3}$ : es su cociente interanual:

$$c_{t-3} = i_{t-3} - i_{(t-3)-4},$$

$\beta_k, k = 0, 1, 2, \dots$  son parámetros desconocidos a estimar, y

$\{a_t\}$ : es un proceso de ruido blanco con  $a_t$  independiente de  $c_{t-3}$ , en el primer modelo, y de  $d_{t-3}$ , en el segundo.

Siendo el periodo de ajuste el comprendido entre los cuartos trimestres de 1993 y 2005, ambos inclusive, las correspondientes ecuaciones de regresión estimadas por el criterio de mínimos-cuadrados toman por expresión (ver FIG. 3, modelos 1 y 2, respectivamente):

$$v'_t = -0,495c_{t-3} + 1,549 \text{ y}$$

$$v'_t = -0,076d_{t-3} + 1,043$$

Comparando los valores del coeficiente de determinación (columna "R<sup>2</sup>"), podemos observar que la variabilidad de  $v_t$  está mejor explicada por la diferencia en tipos que por el cociente, un 73 frente a un 65 por ciento. Esta diferencia de un 8 por ciento es lo suficientemente grande como para concluir que el modelo en términos de la diferencia en tipos es mejor que el modelo en términos del cociente. En cualquier caso, la dificultad a la hora de elegir el modelo no radica en este aspecto, sino en la propia expresión del modelo postulado.

Según la expresión de la ecuación de regresión en términos de la diferencia en tipos, el incremento interanual en visados sería el mismo independientemente del valor

concreto del tipo de interés. Es decir, si en dos trimestres distintos,  $t$  y  $t'$ , el valor de la diferencia es la misma:

$$d_t = d_{t'} = d$$

entonces:

$$v'_t = v'_{t'} = -0,076d + 1,043$$

independientemente de los valores del tipo de interés que den lugar a las diferencias.

Además si, en particular, la diferencia es nula entonces:

$$v'_t = v'_{t'} = 1,043$$

lo que implicaría que, si el tipo de interés se mantiene constante, el incremento en visados también se mantendría constante independientemente de la magnitud del tipo. Sin embargo, parece natural que en épocas de tipos altos los incrementos en visados sean menores que en épocas de tipos bajos, al margen de las variaciones que éstos sufran. Esta apreciación puede confirmarse con un análisis más detallado de la evolución conjunta de las tres series (ver FIG. 2).

Aunque efectivamente las dos curvas asociadas a los tipos de interés oscilan en simetría respecto de la curva de proyectos, se detecta que en la primera etapa del periodo de ajuste (hasta finales del año 1998) -etapa de fuerte tendencia decreciente de los tipos-, las oscilaciones de la curva de incrementos no sólo tienen mayor amplitud que las de la curva de diferencias, sino que presentan mayor simetría respecto de las oscilaciones de la curva de proyectos. Sin embargo, en la segunda etapa (a partir del año 1999) -cuando los tipos de interés se estabilizaron en valores bajos- se intercambian los papeles. Según esta apreciación, cabría pensar que durante la etapa de fuerte disminución de los tipos de interés el incremento interanual en visados estuvo condicionado por el cociente en tipos, mientras que en la etapa más reciente lo ha estado por la diferencia. Aunque entonces tendría su lógica postular un modelo en este sentido, parece más natural incorporar la propia serie del tipo de interés al modelo postulado sobre la

diferencia. En otras palabras, la expresión del modelo que se propone es:

$$Ln(v_t) = \beta_0 + \beta_1 i_{t-3} + \beta_2 d_{t-3} + a_t$$

donde:

$i_{t-3}$ : es la serie de promedios anuales desfasada tres trimestres,

$d_{t-3}$ : su diferencia interanual:

$$d_{t-3} = i_{t-3} - i_{(t-4)-3},$$

$\beta_k, k = 0, 1, 2$ : son parámetros desconocidos a estimar, y

$\{a_t\}$ : es un proceso de ruido blanco con  $a_t$  independiente de  $i_{t-3}$  y de  $d_{t-3}$ .

El objetivo que se persigue al postular el modelo en términos de la función logaritmo (tal como indicábamos en el Apartado 2.2) es el de quitarle peso al efecto del diferencial a

medida que aumenta el valor del tipo de interés.

La correspondiente ecuación de regresión lineal estimada por el criterio de mínimos-cuadrados tiene por expresión (ver FIG. 3, modelo 3):

$$Ln(v'_t) = 0,076 - 0,069d_{t-3} - 0,007i_{t-3}$$

o, equivalentemente:

$$v'_t = \exp(0,076 - 0,069d_{t-3} - 0,007i_{t-3})$$

Obsérvese que, al incorporar al modelo el valor concreto del tipo de interés, la calidad del ajuste aumenta del 73 al 77 por ciento (ver FIG. 3, columna " $R^2$ "). Podemos concluir entonces que, a pesar de la parsimonia del modelo,  $v'_t$  reproduce con bastante precisión la evolución de  $v_t$  (ver FIG. 4).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE, A. & A. FERNÁNDEZ DÍAZ & L. RODRÍGUEZ SAIZ, (1982): *Análisis económico del sector de la construcción*. Colegio Universitario de Estudios Financieros, Madrid.
- RODRÍGUEZ, J. (1978): *Una estimación de la función de inversión en viviendas en España*. Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.

- SAN MARTÍN, I. (2000): «Los problemas de la financiación», en *Vivienda y Familia*, coord. por TALTAVULL, P., 533-546, Visor, Madrid.
- TALTAVULL, P. (2001): *Economía de la construcción*. Civitas, Madrid.

## ABREVIATURAS

- BDE: Banco de España.
- CSCAE: Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.

- INE: Instituto Nacional de Estadística.



**Internacional**





## Francia

Vincent RENARD

CNRS-Ecole Polytechnique

### LA FRACTURA URBANA

**F**rancia vive una situación paradójica: se construye más de lo que jamás se ha construido, y sin embargo el precio de las viviendas se eleva, y no solamente en París y la Costa Azul: en todas las regiones de Francia, en 2005, el aumento medio de los precios de las viviendas ha sido superior al 10%, cercano al 20% en muchas regiones.

Y los modelos de los economistas no pueden hacer nada las zonas periféricas han crecido más rápidamente que las zonas centrales, e incluso París donde la pequeña corona ha crecido más rápido que la ciudad de París, y la gran corona aún más rápido que la pequeña.

El resultado es simple: el poder de compra de los hogares para vivienda descende, en proporciones importantes. Según el indicador deducido, el aumento del precio de la vivienda en valor real, es decir deflactado el coste de la inflación, ha aumentado en un montante que se sitúa entre el 60% y el 90% entre 1997 y finales del 2005, es decir, contra toda hipótesis, que se encuentra hoy a un nivel superior al que tenía al máximo de la burbuja de finales de los años 1980.

Las causas de esta inflación que no afectan solamente a Francia (se puede citar, por ejemplo Gran Bretaña, España o Irlanda) son diversas y difíciles de cuantificar. Se pueden citar el aumento del número de hogares, superior al de la población, la bajada sustancial de los tipos de interés y el alargamiento en la duración de los préstamos, la aparición de nuevas demandas, y seguramente la escasez de la oferta en las zonas más demandadas, por ejemplo los centros de las ciudades donde no se puede considerar la densificación.

Se invoca también, como siempre la escasez de suelo, pero no hay que olvidar que el precio del suelo no es más que el resultado, al final de la cuenta atrás, de una demanda del producto final. Pero es también, es justo decirlo, un elemento central de las reformas previstas.

Se puede indicar, también, que cierta inadecuación entre la oferta y la demanda, a la

vez geográfica y económica, juegan un papel importante, ya se trate de insuficiencia de edificación de viviendas sociales sino también privadas, y también de los efectos perversos de ciertos incentivos fiscales, que pueden conducir a excedentes de oferta en determinadas regiones mientras que las carencias se agravan en otras. Es el caso, por ejemplo, de la ayuda fiscal a la inversión en vivienda («amortización Robien») que, aunque aparece a menudo como un simple instrumento de optimización fiscal, puede conducir a acelerar el alza de precios hipotecarios.

El resultado es por tanto, una verdadera crisis de vivienda, con una fuerte dimensión social. Afecta, evidentemente, con prioridad, a los hogares con ingresos escasos para los que el parque de HLM está lejos de bastar para responder a su demanda, a la vez por insuficiencia de la producción nueva, y al crecimiento del número de hogares demandantes, por vía del debilitamiento de la tasa de rotación.

Esta crisis global del sector de vivienda se articula con la persistencia de los difíciles problemas planteados por los barrios marginales, los «*grands ensembles*» [grandes conjuntos residenciales], que se han edificado en los años 1960 y 1970, que fueron el objeto de una política específica, la 'política de la ciudad', que trata con tenacidad, después de cerca de 30 años, pero con resultados limitados, de reintegrar estos barrios en el tejido urbano.

Las revueltas del mes de noviembre de 2005, con su secuelas de violencia, varios miles de automóviles quemados, manifiestan con brutal evidencia esta persistente fractura. La reanudación de esta violencia al comienzo de esta primavera de 2006 pone también en evidencia que no se trataba de un suceso anecdótico sino de un problema recurrente.

Esta profunda crisis social no es seguramente sólo y mecánicamente el resultado de la estructura urbana y de la evolución del mercado de la vivienda. Sin embargo, son probablemente un factor importante. Está claro en el caso de los

*grands ensembles*, de los que un determinado número, se distancian del tejido urbano tradicional, quedando en la separación y acumulando, en un verdadero círculo vicioso, el conjunto de todos los problemas, paro, droga, delincuencia...

Se puede imaginar fácilmente que un cúmulo de problemas tan complejo no puede resolverse a corto plazo, ya que implica un conjunto de políticas públicas en sus componentes sociales, económicos, jurídicos, financieros. Diversas leyes recientes en particular la *loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain CyTET*, 131: 162-168 han tratado, con éxito limitado, de afrontar la cuestión de la fractura urbana.

Querríamos indicar aquí algunas grandes líneas de reforma en curso, en particular los principales elementos del proyecto de Ley «*Engagement National pour le Logement*», actualmente en proceso de debate en el Parlamento.

Este proyecto de ley es el resultado de un largo proceso comprometido a lo largo de dos años, que en su inicio puso el acento en el desarrollo de la propiedad de la vivienda. (Hay que recordar que en Francia alrededor del 56% de los hogares son propietarios de su vivienda, y una parte de la clase política considera que este índice debería aumentar).

Este proyecto se tituló, por cierto, inicialmente «*propriété pour tous*» [propiedad para todos], antes de convertirse en «*logement pour tous*», [vivienda para todos] para terminar en «*engagement national pour le logement*», [compromiso nacional para la vivienda] pasando a segundo plano el tema del acceso a la propiedad, restableciendo en la base del proyecto la situación de crisis del conjunto de mercados de vivienda y la cuestión lacerante de la oferta territorial, de la disponibilidad de suelo para edificar.

Se propone recapitular aquí los puntos esenciales, siempre precisando que esta ley está todavía debatiéndose en el Parlamento, y que las discusiones que han tenido lugar y el conjunto de enmiendas permiten esperar posibles modificaciones de importancia sobre el texto, que mezclan varias inspiraciones: algunos elementos son francamente de inspiración liberal, mientras que otros son claramente intervencionistas, y por otra parte mientras algunas disposiciones mencionan o aclaran una determinada vuelta a la intervención del Estado mientras que otros prosiguen una lógica descentralizadora.

Se advierte que en esta fase las incertidumbres permanecen, pero es interesante destacar los puntos sobre los cuales se concentró el debate, así como los puntos sobre los cuales surgió consenso.

Se encuentran en primer lugar elementos destinados a favorecer la oferta de propiedad de suelo, de diversas maneras. Un primer punto se refiere a la simplificación de la comercialización de suelo público, o pertenecientes a sociedades públicas. En el contexto francés, es en efecto un dato importante movilizar suelo cuyos propietarios o afectados tienen más bien tendencia a hacer la retención. Se citan de buen grado una serie de grandes empresas públicas, por ejemplo la SNCF, FED o la Asistencia Pública, o a algunos Ministerios.

Importa en efecto ayudar a la movilización de este suelo o edificios puesto que ya no se destinan a la utilización pública a la cual se aplicaban.

Dicho esto, se puede señalar cierta ambigüedad en la política del Estado entre la preocupación de vender al mejor precio este tipo de propiedades, no existe en el Ministerio de Hacienda una “Misión de Valorización del Patrimonio Inmobiliario del Estado”, de modo que equilibre los presupuestos públicos, y la preocupación de poner estos bienes a disposición de organismos que persiguen objetivos de carácter social, en primer lugar los organismos de vivienda social, a un precio rebajado sobre el precio de venta.

Otro dispositivo tiene por objeto facilitar la oferta de propiedad del suelo, es el aumento de la contribución territorial sobre las propiedades sin edificar. Este incremento ya existe, pero se acrecentaría sustancialmente y se volvería de pleno derecho. Esta disposición camina en el recto sentido, pero su impacto se limitará probablemente, tan escasa es la base de este impuesto, y no podría bastar para modificar de manera sustancial el comportamiento de los propietarios de bienes inmuebles. Y luego sigue destacando el problema de la libertad municipal: corresponde a los municipios decidir, y es valiente (o inconsciente) instaurar tal impuesto cuando los vecinos no lo admiten.

Una interesante y original disposición consiste en modificar el reparto de la renta gravando el suelo cuando se vende para edificar: Tras la venta, se establece un impuesto sobre la venta de suelo vacante que ha sido calificado como edificable por el plan de urbanismo. El impuesto debe ser igual al 6% del precio de venta del suelo.

Esta medida es interesante, sería una profunda reforma con relación a los principios y a las prácticas de la gestión de la cuestión de la propiedad del suelo en Francia.

Su puesta en marcha concreta planteará ciertamente una serie de problemas de evaluación en una serie de casos particulares, no resuelve obviamente el problema global de la fiscalidad local sobre el patrimonio, pero puede en cualquier caso constituir un elemento interesante de evolución en la gestión del problema de propiedad del suelo.

Y posteriormente durante la preparación de la ley surgió la idea de hacer más eficaz la planificación urbanística, incluyendo un elemento de programación en los planes locales de urbanismo, un poco como lo hacen, por ejemplo, varios países del Norte de Europa, los Países Bajos en particular. Esta interesante perspectiva se ha limitado finalmente en el actual proyecto de ley al comienzo del examen del desarrollo de ejecución del plan cada tres años.

Diversas disposiciones de la ley se refieren a la cuestión de la vivienda social, y en particular al incentivo para los municipios a aproximarse al porcentaje del 20% de viviendas sociales, en primer lugar estimulando a inscribir en los planes de urbanismo la reserva de suelo para vivienda social, por otra parte reforzando la penalización de los municipios que no hagan esfuerzos suficientes para acercarse a este porcentaje del 20%.

Fue en lo relativo a estas disposiciones donde los debates se desarrollaron más vivos, por supuesto entre la mayoría y la oposición, pero también incluso dentro de la mayoría. Y los desacuerdos sobre estos puntos entre las dos Cámaras revelan que deba esperarse evoluciones importantes en el curso de los debates que vendrán sobre esta cuestión crucial.

Esta ley contiene pues un cierto número de aspectos interesantes, e incluso no poca incertidumbre en la actual situación.

Plantado esto, se imponen algunas observaciones. En primer lugar, este proyecto de ley aparece ya con una gran complejidad.

Una serie de sus disposiciones requerirán decretos de aplicación antes de poder aplicarse. Y debe recordarse que es a los municipios a quién corresponde esta aplicación.

Si algunas grandes ciudades están dotadas con buenos servicios de urbanismo y de Servicios Jurídicos competentes, este es sólo el caso en escasos de los muy numerosos pequeños o medios municipios (32.000 municipios tienen menos 1.000 habitantes en Francia). Y son por tanto ellos los que tienen la responsabilidad, en general, de informar y expedir la licencia de obras. Se tropieza pues con un problema de ignorancia del derecho por los que se encargan de su aplicación. Es urgente una pausa jurídica.

Por otra parte se plantea una cuestión de fondo, también vinculada a la gran descentralización de la política urbanística. Destacamos que el mayor problema actual es el de la exclusión social en las políticas urbanísticas, en particular por el maltusianismo de numerosos alcaldes que no quieren construir más, y por supuesto no vivienda social. La ley de diciembre de 2000 sobre la *solidarité et le renouvellement urbain* [solidaridad y la renovación urbana] introdujo, por cierto, una serie de medidas para incitar a los municipios a acercarse al objetivo del 20% de viviendas sociales, pero hay que reconocer que estos incentivos no bastan a menudo, y la nueva construcción, en particular de viviendas sociales no es interesante, en general, ni financiera, ni electoralmente para un municipio.

Nos encontramos pues en una situación paradójica de una crisis de vivienda sería en un contexto de continuación del *boom* inmobiliario y de cifras record de construcción nueva. Puesto que apenas se prevé poner en entredicho la descentralización, no puede encontrarse la salida a medio y largo plazo sino en una entrega completa del conjunto de normas económicas y financieras de la producción urbana y las finanzas locales. ¡Extenso programa!

Traducción del Francés: PPG, marzo de 2006

## Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN

CNRS-Ecole Polytechnique

### VITAMINAS VALENCIANAS PARA EL URBANISMO HOLANDÉS

El pasado 15 de mayo de 2006 tuvo lugar en Utrecht un Seminario sobre la Ley de Regulación de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU) y las experiencias de su aplicación. El evento, organizado por la Universidad Técnica de Delft, Habiforum y SEV<sup>1</sup>, es una muestra más del interés que la experiencia valenciana en materia de gestión del suelo y de la ejecución del planeamiento urbanístico está despertando en los Países Bajos.

Todo comenzó en octubre del 2003, cuando un grupo independiente de urbanistas, del cual formaba parte este corresponsal, organizados en el llamado Grupo de Trabajo Stier<sup>2</sup>, visitó diversos proyectos urbanísticos ejecutados por el agente urbanizador en Valencia capital y Torrent. En sus conclusiones, el Grupo de Trabajo Stier recomendó la implantación gradual de una serie de elementos nucleares de la experiencia valenciana en la práctica y legislación urbanística neerlandesas. A partir de ahí, dos visitas más, una de la Asociación de Promotoras Inmobiliarias y otra del Ayuntamiento de Ámsterdam, y una serie de seminarios y publicaciones, han seguido alimentando la reflexión acerca de los problemas actuales del Urbanismo holandés y de los elementos que el modelo valenciano podría aportar para su solución. En 2004 el Consejo de Urbanismo y Medio Ambiente (Vrom-raad) incluyó el modelo valenciano como referencia de interés en un informe al ministro de Vivienda, Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. En ese mismo año, el modelo valenciano fue objeto de una pregunta parlamentaria a la ministra de Urbanismo y Medio Ambiente. En la actualidad, diversos

ayuntamientos están considerando aplicar algunos de los principios nucleares de la LRAU en su gestión urbanística.

En esta crónica se exponen resumidamente, por ser de interés para visualizar el estado actual del Urbanismo holandés, las conclusiones del Grupo de Trabajo Stier y del seminario del 15 de mayo pasado. Antes de ello se hace un análisis breve de la situación actual en que se encuentra el Urbanismo neerlandés, al objeto de permitir al lector contextualizar estas conclusiones.

### Problemática actual en los Países Bajos

La construcción de viviendas ha caído en los últimos años a niveles muy bajos, llegando en 2003 al mínimo histórico de menos de 60.000 viviendas anual. Este es el nivel más bajo de producción desde el año 1953, cuando el país se recuperaba aún de los destrozos de la postguerra (ver FIG. 1). Si extrapolamos esta cifra proporcionalmente a la población, es como si en España se edificasen sólo 150.000 viviendas al año.

Pero la caída de la producción de vivienda no es el único aspecto controvertido. La ejecución de muchos otros objetivos públicos en materia de urbanismo y vivienda no alcanza los niveles deseados. Se trata de aspectos cualitativos como calidades de la urbanización y de la edificación, calidad urbanística de los nuevos barrios, requisitos medioambientales y energéticos, niveles de equipamientos sociales y de infraestructuras. También los programas de vivienda social y de viviendas de precios accesibles están bajo presión. El encarecimiento (ver FIG. 2) y la carestía de la vivienda, así como la necesidad de mejorar la calidad de la urbanización son temas que ocupan un primer plano de la actualidad política y social en los Países Bajos.

<sup>1</sup> Habiforum y SEV son agencias públicas dedicadas a la investigación y renovación del Urbanismo.

<sup>2</sup> Las organizaciones e instituciones holandesas que participan en este grupo de trabajo son variopintas y significativas: Ayuntamiento de Almere, Ministerio de Vivienda, Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente (Ministerio Vrom), Consejo de Urbanismo y Medio Ambiente

(Vrom-raad), Universidad de Amsterdam, consultoría Tauw y Bureau Middelkoop, Grupo de Experimentación en Política de Vivienda (SEV), Izquierda Verde (Groenlinks), Unión Neerlandesa de Promotores Inmobiliarios (NEPROM), las promotoras Dura Vermeer y Era Bouw, y los urbanistas españoles Carles Gascó Verdier y Demetrio Muñoz Gielen.

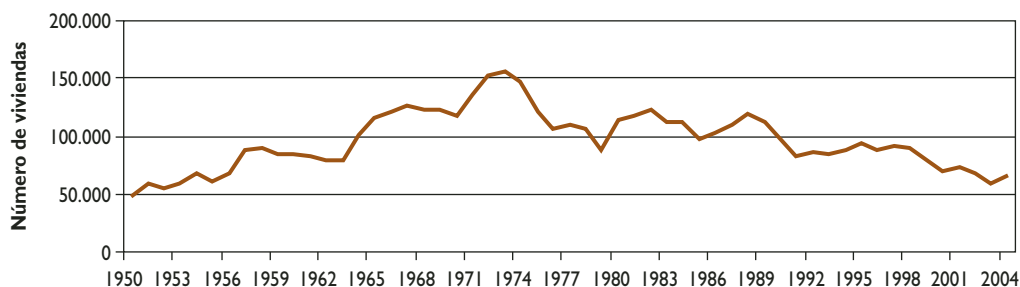


FIG. 1. Evolución en el número de viviendas nuevas en los Países Bajos

Fuente: CBS.

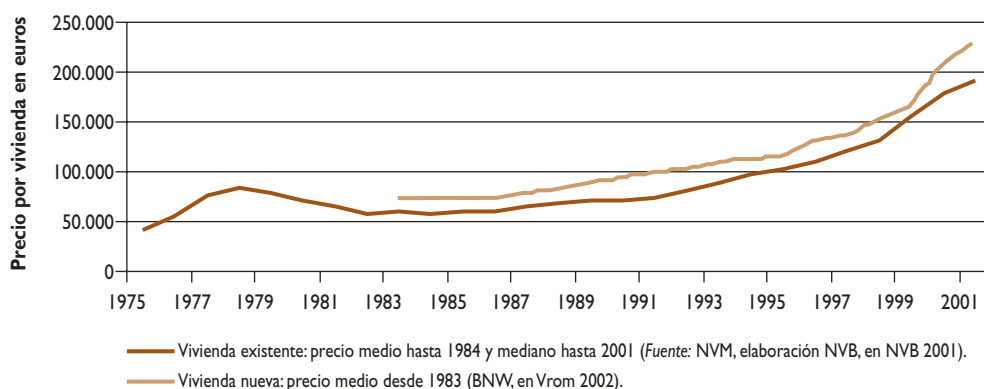


FIG. 2. Evolución del precio de la vivienda en los Países Bajos

## Causas

Estos son los factores más frecuentemente señalados como los causantes de la problemática señalada.

### Procedimientos legales

El gobierno central, las provincias y, en menor medida, los Ayuntamientos, produjeron en los últimos años mucha legislación y reglamentación medioambiental, de seguridad de la edificación y de participación pública. Esta regulación formaliza e inflexibiliza los procesos de elaboración del Planeamiento y conlleva largos y complejos procedimientos jurídicos y burocráticos. Por su parte, ciudadanos y organizaciones sociales opuestos a desarrollos urbanísticos se muestran cada vez más activos en los tribunales, retrasando a menudo e incluso bloqueando muchos de estos desarrollos.

### Privatización de la ejecución del Planeamiento

Las reformas de las políticas de suelo y vivienda que tuvieron lugar a finales de los años 80 y comienzos de los 90 afectaron mucho a la forma en que se ejecutan los planes urbanísticos. Estas reformas dieron un vuelco a la situación anterior. Excepto contadas singularidades, los Ayuntamientos neerlandeses ya no ejecutan una política activa de suelo, más del 70% de las viviendas construidas son ahora de libre mercado, frente al predominio en los 60, 70 y 80 de viviendas sociales (ver FIG. 3), las empresas municipales de vivienda desaparecieron o fueron independizadas y las corporaciones de vivienda social se independizaron. El Estado redujo drásticamente las subvenciones para la construcción de viviendas sociales.

En el marco creado tras estas reformas, las Corporaciones Municipales dicen carecer de instrumentos que les permitan dirigir la ejecución del planeamiento. No existe un sistema de

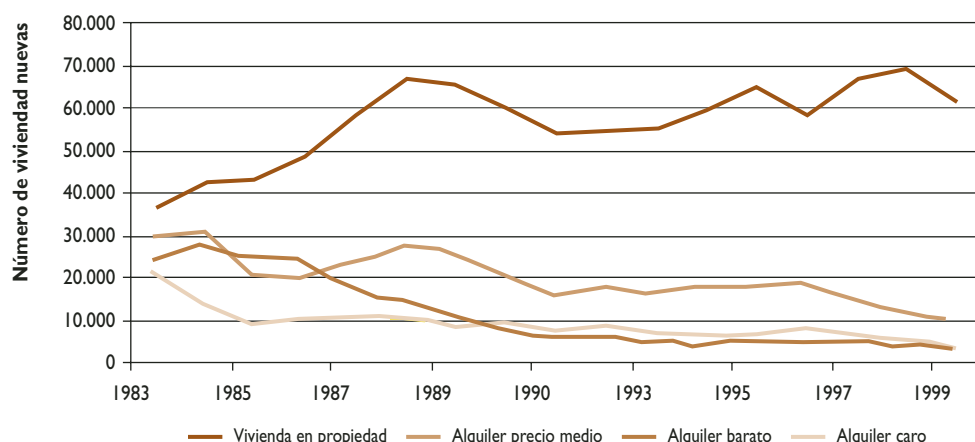


FIG. 3. Número de viviendas construidas por segmentos

Fuente: BNW, en VROM (2002).

reparcelación que, como el español, permitiese al Ayuntamiento obligar al propietario a ejecutar la urbanización. Gracias al denominado *zelfrealisatierecht* (derecho de autoejecución), el propietario del suelo tiene el derecho de ejecutar las determinaciones del Planeamiento sobre su parcela. Si el propietario se declara dispuesto a ejecutar el plan, y demuestra que dispone de los recursos necesarios para ello, el Ayuntamiento no puede expropiarle los terrenos. La propiedad del suelo es pues la llave de entrada a la promoción inmobiliaria. Como consecuencia de ello, los precios del suelo se han disparado. No existen instrumentos suficientemente eficaces contra la retención del suelo: el Ayuntamiento habría de demostrar primero que el propietario se opone injustificadamente a la ejecución del Planeamiento sobre su parcela, y a continuación iniciar el procedimiento de expropiación. No se dan prácticamente casos en los que un Ayuntamiento haya llegado tan lejos. El uso del instrumento expropiatorio conlleva un procedimiento legal muy laborioso, largo (de 3 a 4 años) y lleno de riesgos de procedimiento. El carácter controvertido, desde el punto de vista político, de esta medida, dificulta también su aplicación. Los Ayuntamientos carecen además de apoyo financiero del Estado que les permitiesen acometer los enormes riesgos financieros de una política activa de suelo. Por todo ello, la Administración Pública practica generalmente una política pasiva (sólo instrumentos de Derecho Público) y/o “facilitadora” (convenios urbanísticos) de suelo.

Así pues, los ayuntamientos acuerdan con las promotoras/propietarios fundiarios en algunos casos una ejecución conjunta del Planeamiento y en otros casos una ejecución privada. Como los instrumentos de Derecho Público para la recuperación de plusvalías destinadas a financiar la construcción de infraestructuras y equipamientos son insuficientes (no siempre se pueden aplicar, implican procedimientos legales muy complejos y duraderos y no permiten recuperar todas las inversiones públicas realizadas), el acuerdo voluntario entre los agentes privados y el municipio ha pasado a ocupar un lugar central en la ejecución del Planeamiento. Sin estos acuerdos o convenios, que están regidos por el Derecho Privado, no es posible por lo general ejecutar planes en los Países Bajos. La dificultad de encajar intereses y proyectos empresariales muy diferentes entre sí (el Ayuntamiento desea garantizar la calidad física y social —composición social— del nuevo barrio, y por lo tanto la financiación de las infraestructuras y los equipamientos; los promotores desean garantizar la calidad y la viabilidad económica de sus promociones) y crecientes fenómenos especulativos de retención de suelo retrasan considerablemente las negociaciones entre ayuntamientos y los agentes privados, negociaciones que suelen permanecer abiertas a lo largo de buena parte de la elaboración del Planeamiento y que contribuyen a la caída de la producción de vivienda.

### *Burocratización*

En los Países Bajos se presta gran atención y medios al Urbanismo. Los aparatos burocráticos de elaboración y gestión del Planeamiento, además de ser muy voluminosos, son pesados y están muy segmentados. La elaboración del Planeamiento está dividida en dos trayectos subsiguientes. En primer lugar se elaboran los planes “informales”, estudios urbanísticos sin carácter jurídico vinculante donde se analizan las posibilidades de edificación y los costes del desarrollo, se fijan los objetivos públicos en los programas, las calidades, etc. Paralelamente a esta primera fase, y alimentada por ella, tienen lugar las negociaciones con los promotores/propietarios del suelo. La falta de coordinación del aparato burocrático y la lentitud de las negociaciones actúan la una sobre la otra en un proceso iterativo que ralentiza aún más la elaboración del Planeamiento. En una segunda fase, cuando se han alcanzado los acuerdos necesarios entre el Ayuntamiento y las promotoras, se elaboran y aprueban los planes urbanísticos de carácter jurídico vinculante para los usos del suelo. Desde los primeros planes al comienzo de la ejecución hay una media de cinco a diez años.

### *Problemas en la ejecución del planeamiento*

Estos tres factores (procedimientos legales, ejecución Planeamiento y burocratización) ralentizan y encarecen la urbanización y producción de viviendas. Esto influye negativamente en el número de viviendas construidas, en la relación precio/calidad de las mismas, y en la calidad de la urbanización. Hasta el año 2001 los precios de la vivienda crecieron con una media anual de 15-20%, lo que permitió mitigar en cierta medida los síntomas mencionados. El mercado absorbía sin problemas viviendas y barrios con una relación precio/calidad cada vez peores (para el consumidor). Sin embargo, cuando a partir de 2001, paralelamente a la recesión económica, los precios de la vivienda se estabilizaron, el estancamiento en la construcción de viviendas y los problemas de calidad se acentuaron, hasta llegar al mínimo histórico del 2003.

### **Conclusiones del Grupo de Trabajo Stier**

A comienzos del 2004, tras haber estudiado el modelo valenciano, el grupo independiente de urbanistas Grupo de Trabajo Stier dio a conocer sus conclusiones. En ellas se consideraba que los siguientes aspectos de la LRAU eran interesantes desde el punto de vista de la problemática holandesa (WERKGROEP STIER 2004, MUÑOZ & BROUWER & WINSEMIUS 2004):

#### *Claridad del proceso de Planeamiento*

La elección del urbanizador se realiza mediante un proceso más transparente que en la práctica actual holandesa. Las competencias y papel del Ayuntamiento y de los candidatos-urbanizadores están bien definidos, y las negociaciones tienen lugar en un trayecto acotado. Los distintos programas son publicados, evaluados en función de sus cualidades y aprobados, tras un período público de consultas, por el Pleno municipal. En caso de que el Ayuntamiento sea propietaria de suelo, es sometida a las mismas reglas que el resto de los propietarios. Los costes de urbanización son calculados con mayor rapidez y claridad que en la práctica holandesa. Las negociaciones se refieren fundamentalmente a estos costes, y casi nada a los potenciales beneficios de la operación, que son mucho más impredecibles y por lo tanto más susceptibles de desacuerdo. Los propietarios del suelo, por último, están obligados a entregar gratuitamente suelo y aprovechamiento urbanístico para la realización de equipamientos públicos y viviendas sociales.

#### *Mayor competitividad*

En Valencia se da una competencia real entre urbanizadores, sin por ello afectar la esencia del derecho del propietario del suelo a ejecutar el Planeamiento.

#### *Flexibilidad de la reparcelación*

La reparcelación española concilia el derecho del propietario a ejecutar el Planeamiento con la ejecutabilidad del plan urbanístico. El Grupo de Trabajo Stier es consciente de que la posibilidad de aplicar la reparcelación forzosa ha sido crucial para que la LRAU tuviese éxito.

*Vinculación del disfrute del aprovechamiento urbanístico con una inversión previa*

La obligación de financiar a priori la urbanización, a cambio de lo cual se puede disfrutar del derecho a edificar, es valorado muy positivamente. En los Países Bajos no existe esta obligación de financiación previa.

El grupo de trabajo considera que algunos elementos del modelo valenciano podrían ser aplicados en la práctica holandesa en un corto plazo sin necesidad de reformas legislativas. Bastaría con introducirlas en diversos modelos de convenios o manuales. Otros elementos requerirían, sin embargo modificaciones legales, por lo que sólo serían ejecutables a medio y largo plazo.

### Resultados del seminario

En el Seminario del 15 de mayo organizado por la Universidad Técnica de Delft, Habiforum y SEV participaron expertos españoles y holandeses. El objetivo del Seminario era hacer un análisis riguroso de la ley y de su experiencia aplicativa, no tanto para hacer una evaluación global del modelo, sino para discernir aquellos aspectos que podrían ayudar a solventar los problemas que confronta en la actualidad el Urbanismo holandés (las distintas ponencias están disponibles en <http://www.otb.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=ae7307e1-020f-4a62-aa42-a3abfa7bdfa3&lang=nl>).

El programa de la mañana se dedicó a los aspectos polémicos de la ley, incluyendo las intervenciones de Francisco Blanc Clavero, uno de los autores de la LRAU, y de Vidal Fernández Montoro, de la asociación Abusos Urbanísticos NO. Algunos de los temas de discusión más recurridos durante esta primera parte del programa fueron las consecuencias del crecimiento urbanístico en Valencia para el medio ambiente, los derechos y garantías de los propietarios del suelo y la compatibilidad de la LRAU con la legislación europea de derechos humanos. En relación con las consecuencias para el medio ambiente, este corresponsal recalcó en su intervención la necesidad de diferenciar por un lado entre la eficiencia de la LRAU como instrumento de ejecución del planeamiento, y por el otro la calidad misma de este planeamiento y el contexto político y económico que lo rodean. Sobre la eficiencia de la LRAU como instrumento de

ejecución no hubo discrepancias. Las críticas del representante de Abusos Urbanísticos NO se centraron en la calidad del planeamiento. Una de sus recomendaciones finales se referían a la importancia de mantener un estricto control público de la elaboración del planeamiento y su ejecución.

El segundo gran tema de discusión durante la mañana fue la compatibilidad de la LRAU con la legislación europea de derechos del hombre. Hendrik Ploeger, de la Universidad Técnica de Delft, recalcó la imposibilidad de emitir un juicio rotundo sobre este aspecto al no haber información clara y rigurosa sobre la supuesta generalización de abusos urbanísticos en Valencia, y su imputabilidad a la LRAU. A juicio de este experto, no es discutible, desde un punto de vista jurídico, la existencia de un interés general que arrope la intervención del agente urbanizador. Le quedaba sin embargo abierta la pregunta de si los procedimientos de publicación de los planes y de participación de los propietarios, y los de expropiación, cumplen en la práctica los requisitos legales. Sólo conociendo los detalles de los supuestos abusos y las sentencias de los tribunales españoles podría evaluarse la compatibilidad de la LRAU con la legislación europea de derechos del hombre.

El programa de la tarde estuvo dedicado a evaluar la utilidad de principios valencianos en el Urbanismo holandés. Tres expertos holandeses respondieron a esta pregunta, recalando una serie de ventajas, de las que se nombran aquí sólo algunas de ellas:

- El hecho de que exista un proceso de ejecución regulado en la ley, con responsabilidades y términos de ejecución clara y firmemente establecidos. Se consideró de interés este punto dada la informalidad y falta de estructura legal de los procesos de elaboración y ejecución del planeamiento en Holanda.
- La existencia de una reparcelación con una variante obligatoria, que evita posibles bloqueos y permite adaptar la anterior parcelación a la nueva.
- La separación de la urbanización de la edificación, y la adjudicación de la primera a un agente diferente del propietario, lo que permite garantizar la urbanización y los objetivos públicos contenidos en ella.
- La aceleración de la ejecución del planeamiento.

- La posibilidad de depositar toda la responsabilidad operativa de la ejecución, junto con los riesgos financieros que ello comporta, en un agente externo al Ayuntamiento.
- La clara delimitación de los roles del Ayuntamiento, que se limita a establecer las condiciones y requisitos, y de los agentes de mercado, que se disputan entre sí la operacionalización y ejecución de la urbanización.
- La reducción de gastos de planeamiento y gestión de la ejecución debida a la mayor rapidez y eficiencia en la ejecución.

En una serie de sesiones de trabajo paralelas, se analizaron las posibles ventajas de principios valencianos en tres proyectos. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Ámsterdam, que tradicionalmente es urbanizador, se plantea hacer una oferta “a lo valenciano” a los propietarios de suelo y usufructuarios de Overamstel, un polígono industrial situado junto al río Amstel. A cambio del suelo y una parte de

los costes de urbanización, el Ayuntamiento estaría dispuesto a garantizar un aprovechamiento urbanístico. A falta de reparcelación obligatoria, figura inexistente en Holanda, el Ayuntamiento aplicaría derecho de tanteo y retracto o expropiación a aquellos que no colaborasen.

El seminario culminó con un debate plenario en el que hubo disparidad de opiniones. Algunos de los participantes en la mesa de debate, entre ellos Jan Fokkema, representante de los promotores holandeses, consideraron que por el momento no es necesaria una reforma legislativa en Holanda dado que en este momento se encuentran en tramitación parlamentaria una serie de modificaciones de la legislación urbanística que podrían solucionar al menos una parte importante de los problemas actuales. Jan Winsemius, consultor, otro de los participantes, consideraba sin embargo la necesidad de introducir elementos más coercitivos que permitan a los Ayuntamientos holandeses a obligar a los propietarios a colaborar en la ejecución del Planeamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- CENTRAL BUREAU STATISTIEK [BURÓ CENTRAL DE ESTADÍSTICA, CBS], [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)
- GASCÓ VERDIER, C. y D. MUÑOZ GIELEN (2003): *Valenciaans recept voor woningbouwstagnatie [La receta Valenciana para el estancamiento en la construcción de viviendas]*, Rooilijn número de junio, Universidad de Ámsterdam.
- MINISTERIE VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDERING EN MILIEUBEHEER [MINISTERIO DE LA VIVIENDA, EL URBANISMO Y EL MEDIO AMBIENTE, VROM] (2002): *Cijfers over Wonen 2003. Feiten over mensen, wensen, wonen [Cifras sobre la Vivienda 2002. Hechos sobre*

*personas, deseos, habitar]*, La Haya, marzo 2002.

- NEDERLANDSE VERENIGING VAN PROJECTONTWIKKELAARS EN BOUWONDERNEMERS [UNIÓN NEERLANDESA DE PROMOTORAS Y CONSTRUCTORAS, NVB] (2001): *NVB Thermometer Koopwoningen Najaar 2001 [NVB Termómetro Viviendas en venta Otoño 2001]*.
- MUÑOZ GIELEN, D.; P. BROUWER & J. WINSEMIUS, (2004): “De Valenciaanse ontwikkelingsplanologie”, en *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, junio/3, Países Bajos.

# Brasil

Roberto SEGRE

Coordinador PROURB-UFRJ

## CONSERVACIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS EN LAS CIUDADES BRASILEÑAS

**D**urante casi cuatro siglos el continente latinoamericano se cubrió de más de trescientos asentamientos urbanos, cuyas características originales fueron definidas por los patrones de diseño establecidos por las colonizaciones españolas y portuguesas. En la alternancia de configuraciones regulares o irregulares, adoptaron un sistema distributivo semejante basado en el equilibrio establecido entre la trama del hábitat y los iconos representativos del poder civil, comercial, militar y religioso, en sus variantes estilísticas. Con el advenimiento de las repúblicas en el área hispánica y el gobierno imperial en Brasil, comenzó el cuestionamiento de la ciudad colonial y de su arquitectura. La adopción del estilo neoclásico tuvo diversas acepciones y en general correspondió más a un cambio de elementos formales que a intervenciones radicales en las nuevas ciudades capitales: las alamedas y avenidas “extramuros”, básicamente dilataron el compacto espacio de la trama colonial. Columnatas y frisos grecorromanos continuaron la escala de los precedentes monumentos, sobresaliendo el Palacio de Gobierno de Quito o las extendidas galerías de las “calzadas” habaneras. En Brasil, desde Salvador hasta Río de Janeiro, los palacios imperiales del a corte simplificaron las complejas imágenes de la herencia barroca. Resultó insólito el antagonismo formal entre el cuerpo de la iglesia y la fachada académica de la Catedral de Buenos Aires, imitando la napoleónica Madeleine de París.

Con la adopción del modelo haussmaniano en la mayoría del as capitales, cambió la escala del trazado urbano y se inició la demolición de los edificios coloniales en las áreas centrales. El mito del progreso y la apropiación de la ansiada modernidad metropolitana, multiplicó el ejemplo parisino en Buenos Aires, Río de Janeiro, San Pablo, Caracas o La Habana. La herencia

colonial significaba la persistencia del subdesarrollo, del atraso y del provincianismo cultural. Principios que tuvieron mayor énfasis en los países que no poseían obras monumentales significativas estéticamente; mientras resultaron atenuados en aquellos con un número considerable de obras valiosas, como fue caso de México, Colombia o Ecuador. En Buenos Aires, cambió la escala de los nuevos edificios en el centro histórico y el Cabildo se salvó de milagro de la demolición, al interferir con el trazado del a Avenida de Mayo y las diagonales, que le hicieron perder varios tramos de sus galerías originales. En Río de Janeiro, el alcalde Pereira Passos (1903-1906) eliminó más de 400 edificaciones para trazar la Avenida Central. Posteriormente, en 1922 el alcalde Carlos Sampaio demolió el “Morro do Castelo” con todos sus monumentos coloniales, borrando del mapa el origen de la historia urbana y arquitectónica de la capital carioca. En los planos directores de los urbanistas franceses invitados a América Latina —Bouvard, Agache, Rotival, Forestier—, tuvo poca significación la conservación de la herencia colonial: fue una excepción el Plano Director de Forestier para La Habana, que mantenía casi intacto el centro histórico, escondiéndolo detrás de una pantalla de edificios eclécticos.

Cuestionada la dependencia cultural y económica de los países centrales —básicamente Francia e Inglaterra— impuestas por las elites gobernantes en sus respectivos países, nació el movimiento “Neocolonial”, basado tanto en el surgimiento de las clases medias urbanas como en los movimientos nacionalistas que se identificaron con la experiencia de la Revolución mexicana. Regresó la mirada hacia el período colonial en que se había gestado la identidad cultural nacional, así como se reactivaron las perdidas relaciones con España y Portugal. Entre 1910 y 1930, arquitectos y urbanistas reavivaron la llama de la arquitectura hispanoamericana y lusobrasileña. Desde México hasta la Argentina, diversos profesionales impulsaron el estudio de la arquitectura colonial —desde Federico Mariscal hasta Martín Noel—

y comenzaron a construir edificios con elementos decorativos asumidos del pasado nacional, rechazando el academicismo importado.

En Brasil, el movimiento alcanzó cierta importancia en la década de los años veinte, en particular en Río de Janeiro. José Mariano Filho, un médico mecenas de la arquitectura, promovió el estudio de la arquitectura colonial de las ciudades de Minas Gerais y otorgó becas a jóvenes estudiantes para que realizaran levantamientos de palacios, iglesias y monumentos. Lucio Costa fue su discípulo predilecto más aventajado, tanto por la calidad de los dibujos realizados en Diamantina, como por los rigurosos proyectos elaborados en estilo Neocolonial. Mariano fue el anfitrión de IV Congreso Panamericano de Arquitectos, que se celebró en Río de Janeiro en 1930, evento que marcó el triunfo de esta posición —apoyado por el argentino Ángel Guido, acérrimo enemigo de Le Corbusier— frente a los cuestionamientos de los voceros del Movimiento Moderno. Sin dudas, era todavía la resonancia del eco de la Exposición Iberoamericana de Sevilla de 1929, que había sido la apoteosis del Neocolonial, basado en el reencuentro entre España y América Latina. A pesar de la construcción de algunos edificios importantes dentro de esta tónica —surgidos en la Exposición del Centenario de la Independencia (1922)—, cabe afirmar que resultó un triunfo pírrico, ya que con la Revolución de 1930 encabezada por Getulio Vargas, se impuso la participación de los jóvenes arquitectos de vanguardia, identificados con el Movimiento Moderno, bajo la dirección de Lucio Costa. José Mariano nunca perdonó la traición del joven discípulo y combatió persistentemente las obras renovadoras de la cultura arquitectónica brasileña.

Un hecho insólito que ocurrió en Brasil, dentro del contexto latinoamericano, fue el apoyo de los arquitectos e intelectuales de vanguardia a la conservación de las obras del período colonial. Éstas no fueron asumidas en términos historicistas o de estilo, sino como una expresión de la búsqueda de una expresión propia de la arquitectura brasileña, basada en la adaptación a la particularidad de la vida social, el clima, la geografía y los recursos técnicos y materiales. O sea, frente a los modelos importados, esta herencia representaba el punto de origen de un camino propio que ansiaba gestar la cultura moderna brasileña. De allí que Gustavo Capanema, ministro de educación y salud del

gobierno de Vargas, creó en 1937 el *Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPAHN)*, hoy convertido en el *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)*, con el apoyo de prestigiosos intelectuales, tales como Carlos Drummond de Andrade, Mario de Andrade y Rodrigo de Mello Franco de Andrade, que fue su director hasta los años setenta, a quién le sucedió Aloísio Magalhães. En esta institución se integraron Lucio Costa, Oscar Niemeyer, Carlos Leão, Joaquim Cardozo, Alcides Rocha Miranda, y otros protagonistas del Movimiento Moderno.

Aunque tuvo prioridad la protección de los principales monumentos distribuidos en el extendido territorio nacional, la institución apoyó la inserción de la arquitectura moderna en el contexto histórico, como ocurrió al realizarse el Museo de las Misiones Jesuíticas de Lucio Costa situado en el sur del país; y el Gran Hotel de Ouro Preto de Oscar Niemeyer, en dicha ciudad colonial. Y una actitud más original aún, resultó la política de declarar patrimonio nacional a obras contemporáneas, como la Iglesia de San Francisco en Pampulha, Belo Horizonte, de Oscar Niemeyer (1947), y el edificio del Ministerio de Educación y Salud en Río de Janeiro (1958). Fue sin duda esta conciencia de la importancia de los monumentos “modernos”, que el IPHAN presionó sobre la UNESCO para declarar Brasilia Patrimonio Cultural de la Humanidad (1987), único ejemplo de ciudad contemporánea con este título. Una mancha que pesó sobre el IPHAN, fue no proteger los edificios eclécticos de inicios del siglo XX, despreciados por los modernistas, y en particular por Lucio Costa. Resultó una pérdida irreparable la demolición de la mayoría de los edificios originales de la Avenida Central de Río de Janeiro —homóloga a la Avenida de Mayo en Buenos Aires, hoy Patrimonio Cultural de la Humanidad—, así como del Palacio Monroe, sede del Senado hasta la inauguración de Brasilia.

Aunque el IPHAN protegió los monumentos de las primeras ciudades coloniales situadas a lo largo de la costa atlántica —Belén de Pará, São Luiz de Maranhão, Mariana (Recife), Fortaleza, Salvador, hasta Paratí—; y el conjunto de ciudades mineras —Ouro Preto, Mariana, Diamantina, Congonhas do Campo, Sabará, Tiradentes, São João do Rey—; tuvo menos presencia en la transformación de las grandes ciudades a partir de la década de los años sesenta, en coincidencia con el período de la dictadura

militar, hasta 1984. Tanto la visión tecnocrática del gobierno como la presión de la especulación edilicia y la modernización de las áreas centrales urbanas con la construcción de altos edificios de oficinas, alteraron radicalmente las tramas homogéneas de Río de Janeiro, San Pablo, Porto Alegre, Belo Horizonte, y otras. A su vez, la segregación funcional acompañada por la segregación social, originaron la pérdida del espacio céntrico residencial ante la huida de los estratos adinerados hacia los suburbios. Si por una parte, los centros urbanos concentraron lujosas torres de oficinas, por otra perdieron vitalidad funcional, transformándose en áreas desiertas durante las noches y en los fines de semana, siendo apropiadas por vendedores ambulantes, *homeless*, y grupos sociales marginales. Con el regreso a la democracia en los años ochenta, y la mayor capacidad de acción asumida por los gobiernos municipales, se planteó una enérgica acción para revertir esta dinámica negativa, asumiendo las experiencias europeas, en particular el modelo de Barcelona.

La ciudad de Curitiba, bajo la eficaz gestión del alcalde arquitecto Jaime Lerner, fue la primera —en la década de los años setenta— que rescató el valor social, urbanístico y arquitectónico del área central de la ciudad. Fueron restaurados los principales edificios históricos, se peatonalizaron las calles del área con un equipamiento nuevo de mobiliario urbano y quedaron integradas múltiples funciones administrativas, comerciales y culturales. El éxito alcanzado, que tuvo una repercusión nacional e internacional, constituyó el motor impulsor de las diversas iniciativas que surgieron en las ciudades brasileñas en las últimas dos décadas del siglo XX. En Río de Janeiro el “Corredor Cultural” congregó museos, galerías y actividades recreativas en edificios históricos importantes; en Porto Alegre tomó nueva vida el tradicional mercado central; en San Pablo, el decaimiento del centro histórico motivó un programa municipal de reinserción de viviendas para clase media baja —al recuperar el alto número de bloques de apartamentos vacíos existentes en la zona—, y la reconversión funcional de edificios significativos: entre ellos, la bella estación de ferrocarril Julio Prestes fue adaptada para sede de la Orquesta Sinfónica de San Pablo. En Recife, se restauró el conjunto colonial de Mariana y en Salvador, alcanzó nueva vida el barrio de Pelourinho, aunque vaciado en gran parte de la población

pobre que lo ocupaba, para transformarlo en un centro turístico.

Entre las experiencias recientes sobresale la ciudad de Belén de Pará —millón y medio de habitantes—, por la sostenida acción del gobierno del Estado de Pará en colaboración con la municipalidad, bajo la dirección de los arquitectos Paulo Chaves Fernandes —Secretario de Cultura del Estado— y Rosario Lima, responsables de los equipos de profesionales dedicados a la recuperación de los edificios históricos. Fundada en 1616, a orillas del río Pará, en la bahía de Guarajuá y frente a la isla de Marajó —famosa por las expresiones artísticas de los indios que habitaban en ella—, constituyó el centro de entrada a la Amazonia desde el Océano Atlántico. Su posición estratégica y la necesidad de los portugueses de defender el territorio, generó en los siglos XVII y XVIII, la construcción de importantes monumentos civiles y militares. A finales del siglo XIX tuvo un resurgimiento económico al convertirse en un importante centro de exportación del caucho; construyéndose las infraestructuras portuarias y varios edificios con estructura metálica importada de Inglaterra. Al finalizar el *boom* económico, tuvo un período de decadencia debido a su aislamiento geográfico, que fue superado en la década de los años sesenta con la construcción de las carreteras Belén-Brasilia y la Transamazónica.

La posición estratégica de la ciudad, la calidad de sus edificaciones históricas y el potencial turístico de la región, definieron las cuantiosas inversiones realizadas para recuperar el conjunto de monumentos situados en el área central. La primera obra ejecutada fue la refuncionalización de los almacenes del puerto, llamados *Estação das Docas* —siguiendo el ejemplo de Puerto Madero de Buenos Aires—, pero en este caso, con un contenido popular y no elitista como el ejemplo argentino. Por intermedio de un concurso, el arquitecto carioca Flávio Ferrera y su equipo, obtuvo el encargo de reactivar el viejo mercado y el centro neurálgico del puerto, denominado *Ver-o-Peso*, logrando una sutil articulación entre los edificios de inicios de siglo con elementos contemporáneos de construcción ligera. Por último, Paulo Chaves y Rosario Lima, dirigieron el ambicioso programa “*Feliz Lusitânia*”, que comprende un conjunto de edificios de valor patrimonial. Comenzó por la recuperación del Palacio Episcopal, la iglesia de Santo Alexandre y su entorno de viviendas populares; el antiguo hospital militar —la *Casa das 11 janelas*—,

utilizado como centro cultural; un convento adaptado como cárcel y ahora utilizado como centro artesanal de producción de joyas; y por último la restauración del primer fuerte de la ciudad. Se trata de una operación en gran escala que transformó la configuración urbana, así como su dinámica social y cultural con las nuevas

funciones determinantes de un espacio público para los habitantes de la ciudad; creando además un atractivo turístico cuya creciente dinámica permitirá recuperar los cuantiosos recursos invertidos.

Río de Janeiro, marzo de 2006

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

### LA TIERRA VACANTE. SU EXPLICACIÓN Y POSIBLE UTILIZACIÓN. PARTE II

Como continuación de la presentación anterior sobre tierra vacante, el objetivo de este trabajo es, ejemplificando en el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires —AMBA—, mostrar la existencia de los vacíos y las políticas posibles de aplicar para utilizarlos o reutilizarlos. El AMBA albergaba, según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, una población total de más de 13,8 millones de habitantes, localizados desigualmente en un territorio constituido por la ciudad de Buenos Aires (o Capital Federal) y 32 municipios (o partidos) pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, según definiciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC. La Capital Federal posee poco más que el 7% de la superficie del AMBA —200 km<sup>2</sup>— y casi el 30% de su población; los Partidos de la Provincia de Buenos Aires que pertenecen al AMBA se organizan en coronas, según su localización en relación con la ciudad de Buenos Aires. La Primera posee un mayor grado de consolidación física y antigüedad de su trama urbana; la Segunda es el sector de mayor crecimiento poblacional en las últimas décadas y presenta los mayores déficits de infraestructura; en ella se localiza la población de menores recursos. La Tercera está constituida por subsistemas relativamente autónomos dentro del área, existiendo grandes superficies vacías o dedicadas aún a actividades rurales.

### La historia de la tierra vacante en el AMBA

La existencia de tierra vacante en el AMBA es producto de la cantidad y superficie de los loteos realizados, principalmente, entre los años cuarenta y sesenta. La magnitud de vacíos urbanos, provocados por la gran oferta de tierra en parcelas individuales —producida de manera salteada— ya era muy importante, pues, desde hace varias décadas. Ello se debe, por una parte, a las escasas inversiones necesarias para producir tierra urbana. Por otra, las expectativas de ocupación no pudieron cumplirse debido a la relativa baja en los niveles salariales<sup>1</sup>.

Ya en el año 1973, en la mayoría de los partidos, la cantidad de vacíos era muy grande; un trabajo de la época<sup>2</sup> muestra que, según la dinámica poblacional en décadas anteriores, en algunos partidos, para una densidad media de 100 hab./Ha. se necesitaban “x” años para poder ocupar la tierra ya loteada. Por ejemplo, el Partido de Moreno se ocuparía, con una densidad de 100 hab./Ha. en 83 años, mientras que Quilmes, en 54 años. Estas cifras dan una idea de la magnitud de la tierra vacante y sus posibilidades de ocupación. En 1994, el AMBA tenía 1.443.375 parcelas urbanas baldías —casi la mitad del total de sus parcelas, llegando en algunos partidos a más del 80% de sus parcelas urbanas—. En 2004, aunque dicha cantidad ha disminuido, aun hay una cantidad importante de tierra loteada vacante:

<sup>1</sup> La relativa baja en los niveles salariales se da a inicios del proceso de desindustrialización, como parte de los profundos cambios socioeconómicos, además de los

políticos, que se suceden en Argentina desde comienzos de los años setenta.

<sup>2</sup> Dirección de Planeamiento Territorial, 1975.

utilizado como centro cultural; un convento adaptado como cárcel y ahora utilizado como centro artesanal de producción de joyas; y por último la restauración del primer fuerte de la ciudad. Se trata de una operación en gran escala que transformó la configuración urbana, así como su dinámica social y cultural con las nuevas

funciones determinantes de un espacio público para los habitantes de la ciudad; creando además un atractivo turístico cuya creciente dinámica permitirá recuperar los cuantiosos recursos invertidos.

Río de Janeiro, marzo de 2006

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

### LA TIERRA VACANTE. SU EXPLICACIÓN Y POSIBLE UTILIZACIÓN. PARTE II

Como continuación de la presentación anterior sobre tierra vacante, el objetivo de este trabajo es, ejemplificando en el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires —AMBA—, mostrar la existencia de los vacíos y las políticas posibles de aplicar para utilizarlos o reutilizarlos. El AMBA albergaba, según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, una población total de más de 13,8 millones de habitantes, localizados desigualmente en un territorio constituido por la ciudad de Buenos Aires (o Capital Federal) y 32 municipios (o partidos) pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, según definiciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC. La Capital Federal posee poco más que el 7% de la superficie del AMBA —200 km<sup>2</sup>— y casi el 30% de su población; los Partidos de la Provincia de Buenos Aires que pertenecen al AMBA se organizan en coronas, según su localización en relación con la ciudad de Buenos Aires. La Primera posee un mayor grado de consolidación física y antigüedad de su trama urbana; la Segunda es el sector de mayor crecimiento poblacional en las últimas décadas y presenta los mayores déficits de infraestructura; en ella se localiza la población de menores recursos. La Tercera está constituida por subsistemas relativamente autónomos dentro del área, existiendo grandes superficies vacías o dedicadas aún a actividades rurales.

### La historia de la tierra vacante en el AMBA

La existencia de tierra vacante en el AMBA es producto de la cantidad y superficie de los loteos realizados, principalmente, entre los años cuarenta y sesenta. La magnitud de vacíos urbanos, provocados por la gran oferta de tierra en parcelas individuales —producida de manera salteada— ya era muy importante, pues, desde hace varias décadas. Ello se debe, por una parte, a las escasas inversiones necesarias para producir tierra urbana. Por otra, las expectativas de ocupación no pudieron cumplirse debido a la relativa baja en los niveles salariales<sup>1</sup>.

Ya en el año 1973, en la mayoría de los partidos, la cantidad de vacíos era muy grande; un trabajo de la época<sup>2</sup> muestra que, según la dinámica poblacional en décadas anteriores, en algunos partidos, para una densidad media de 100 hab/Ha. se necesitaban “x” años para poder ocupar la tierra ya loteada. Por ejemplo, el Partido de Moreno se ocuparía, con una densidad de 100 hab/Ha. en 83 años, mientras que Quilmes, en 54 años. Estas cifras dan una idea de la magnitud de la tierra vacante y sus posibilidades de ocupación. En 1994, el AMBA tenía 1.443.375 parcelas urbanas baldías —casi la mitad del total de sus parcelas, llegando en algunos partidos a más del 80% de sus parcelas urbanas—. En 2004, aunque dicha cantidad ha disminuido, aun hay una cantidad importante de tierra loteada vacante:

<sup>1</sup> La relativa baja en los niveles salariales se da a inicios del proceso de desindustrialización, como parte de los profundos cambios socioeconómicos, además de los

políticos, que se suceden en Argentina desde comienzos de los años setenta.

<sup>2</sup> Dirección de Planeamiento Territorial, 1975.

llega a 50% en el Municipio de Pilar, el 41% en Moreno y algo más del 36% en Florencio Varela.

El proceso de polarización socioeconómica que aumenta a partir de los años setenta y se acelera en la década del noventa, se refleja igualmente en la constitución de la tierra vacante. Hasta los años setenta, ella era producto de la no ocupación de loteos destinados a sectores de bajos y medios ingresos; una mínima parte provenía de loteos realizados con destino a vivienda individual de fin de semana —los barrios-parque o barrios-quinta—; además de las grandes parcelas, a la espera de una valorización que justificase su incorporación al área urbana. Son muchos los loteos que no pudieron venderse, y que hasta se han borrado las señas que los identificaban como tales, como las aperturas de calles. La indexación<sup>3</sup>, en los años ochenta, terminó con las ventas a mensualidades, lo cual trajo infinidad de problemas<sup>4</sup>. El aumento de las tarifas de transporte, a partir de la misma época, conjuntamente con el empobrecimiento de la población, ha contribuido a la disminución de la demanda de los sectores pobres hacia los terrenos más alejados. En las últimas décadas, se verifica que también las nuevas formas de producir ciudad —como los clubes de campo y barrios cerrados— poseen una importante cantidad de vacíos.

La mayoría de las tierras vacantes de loteos, no poseen infraestructura pues no se la exigía a la época de su realización. También existe una cantidad importante de tierra vacante en áreas de inundación por lluvia o desbordes de ríos y arroyos localizados en las diferentes cuencas del AMBA. Igualmente se producen, por lo menos dos veces por año, inundaciones por la *sudestada* en las áreas costeras del Río de la Plata, así como en las cuencas de sus afluentes, afectando a amplias zonas del Área Metropolitana. Por otra parte, hay conflictos ambientales emergentes y potenciales, como los generados con la disposición de residuos en más de cien basurales clandestinos, y con la contaminación de las napas.

### Potencialidad de utilización

La magnitud de la tierra vacante significa un gran potencial de uso para las diversas

actividades urbanas. Sin embargo, solo una porción de dicha tierra es posible de ser utilizada para usos urbanos, en virtud de condiciones urbano-ambientales (algunas de ella, inundable o contaminada) y de restricciones legales. La demanda reprimida, y que podría ser satisfecha a partir de la utilización de estas áreas vacantes, se diversifica según los sectores de la sociedad. Por un lado, una demanda potencial de población de bajos ingresos, que vive en distintas formas de hábitat precario (“villas”, “asentamientos”, inquilinatos, loteos clandestinos, etc.) y asciende a más de 1 millón de personas (250 mil familias, aproximadamente). Si a éstas se les suma las familias que viven hacinadas, habría alrededor de 350 mil familias de bajos ingresos demandantes de tierra. Pero esta población no tiene posibilidades de acceder al mercado formal. Por lo tanto, existe una necesidad emergente de utilización de la tierra vacante como forma, aunque parcial, de solucionar el problema de acceso al suelo para la población más pobre, a través de nuevos instrumentos de gestión. Por otro lado, existe una demanda real de los sectores de ingresos medios y altos, para su vivienda en áreas exclusivas (clubes de campo, barrios cerrados, clubes náuticos y chacras) y, muy escasamente, en lotes individuales.

De mantenerse las actuales condiciones socioeconómicas y de políticas específicas para el mercado de tierras, no cambiarán básicamente las pautas de localización de los sectores medios y los loteos para población de bajos ingresos quedarán vacantes, salvo que se implemente una serie de acciones específicas.

Otra demanda real es la de inversores interesados en parcelas de gran magnitud, para la realización de grandes emprendimientos, aunque también están actualmente a la expectativa debido a la recesión productiva, fundamentalmente, de la crisis de 2001.

### Las políticas posibles

Las tierras no ocupadas deben formar parte de las prioridades de intervención, articuladas a nuevos proyectos productivos como, por ejemplo, la

<sup>3</sup> Producto de épocas de alta inflación. Aunque los lotes se vendían “a precio fijo”, el Banco Central permitió, mediante la Circular 1.050, aplicar el índice inflacionario a los precios (indexar), durante (1976-1983). En 1984, fue derogada dicha circular.

<sup>4</sup> Venta de dos o más veces el mismo terreno; compradores dejan de pagar; prescripción veintañal; sucesiones.

utilización o reutilización de suelo para la implantación de nuevas industrias y depósitos que necesitan las grandes empresas. Las políticas sobre la tierra vacante, pues, deben enmarcarse en la política urbana metropolitana y las nuevas formas de gestión, que tiendan a la equidad social y a la sustentabilidad.

Específicamente, las políticas a implementar para la utilización o reutilización de los vacíos (es decir, utilizarlos para usos distintos de los que fueron originalmente “producidos”) serán diferenciales, según el tipo de baldíos. Las mismas incluyen, entre otros, instrumentos fiscales, de regulación, estrategias de concertación con el sector privado y crediticias. Las políticas de (re) utilización de la tierra vacante deben contemplar:

- a) Tierra en loteos individuales cuyos propietarios/empresas urbanizadoras no la han ofertado, o la han ofertado pero no vendido: i. Si los propietarios no son deudores de impuestos y tasas: aumento del impuesto inmobiliario, hasta valores que sean imposibles de solventar por los propietarios, haciendo que éstos resuelvan vender, aunque sea a bajos precios (relativos); ii. Si los propietarios son deudores de impuestos y tasas, el Estado podría implementar la expropiación de las tierras que no pagan impuestos y/o una política de canje de tierras por condonación de tasas municipales. En estos dos casos, el Estado comienza a poseer reserva de tierra, para poder venderla a la población pobre.
- b) Tierra comprada en loteos por propietarios que no pueden ocuparla por problemas económicos: i) crédito o subsidio para la adquisición de vivienda o materiales de construcción; ii) asesoramiento técnico para la construcción y tendido de redes con tecnologías alternativas, de menores costos; ello posibilitará que mayor cantidad de población pobre pueda acceder a los servicios, mejorando sus condiciones de vida al mismo tiempo que las condiciones ambientales; iii) crédito y/o años de gracia para el pago de impuestos y tasas de servicio, al igual que para la escrituración, si sólo poseen el boleto de compra-venta de la parcela.
- c) Tierra vendida o aún no vendida, para industria, comercio y equipamientos. Deberá estudiarse la legislación que permita su cambio de uso, dado que el aumento de la imposición fiscal no es aplicable a este tipo de tierra vacante. Podría proponerse la

reconversión de parte de esas tierras en espacios verdes, en virtud del gran déficit existente en el AMBA; sería importante, tanto desde el punto de vista ambiental —específicamente, oxigenación— como para actividades recreativas de uso público, dada la gran privatización de los espacios existentes.

Para el caso de grandes extensiones, tanto de tierra fiscal como privada, las mismas deben formar parte de planes de desarrollo y formas de gestión que permitan hacer más equitativa el área metropolitana. En este sentido, se deberán elaborar políticas que impulsen a inversores privados y paralelamente proponer, en parte de la tierra, usos destinados a población de bajos ingresos, tanto residencial como de equipamientos. El Programa de reutilización de 120 Hás. pertenecientes a las estaciones de carga de la ex Empresa Ferrocarriles Argentinos, para la ciudad de Buenos Aires, es un ejemplo que lo que podría realizarse con las mismas, asignando un porcentaje para uso público y un porcentaje para uso privado, aumentando las escasas áreas verdes de la ciudad al mismo tiempo que produciendo un incentivo a la inversión privada, que posibilitará, en el caso de su implementación (aun se halla en propuesta en 2006), una mejora en el entorno inmediato y mediano de dichas playas.

## Recomendaciones de políticas y estudios

### *Sobre las políticas*

Estas recomendaciones sobre líneas de políticas para la tierra vacante no son específicas para el AMBA sino a nivel de las ciudades/área metropolitanas latinoamericanas:

- Deben formar parte de la gestión democrática de la ciudad y de la tierra en especial. El aprovechamiento de los vacíos debe estar subordinado a los proyectos gubernamentales globales.
- Debe fortalecerse las instituciones dedicadas a planificación urbana y medio ambiente —y su articulación— así como la capacidad de los municipios en la gestión del suelo urbano, y de la tierra vacante en especial, haciendo participar de ella a los actores sociales involucrados en la construcción de la ciudad.

- Se debe ampliar el funcionamiento del mercado. El Estado debe realizar una regulación concentrada en áreas donde el mercado no actúa con fluidez o donde específicamente quiera desarrollar programas urbanos. Ello puede efectivizarse a través de que el Municipio u otra instancia gubernamental, coloque suelo en el mercado. Podría integrar sus Reservas estratégicas a través de compra de vacíos intersticiales o por canje de tierra por deuda fiscal al municipio, por parte de los propietarios de tierra vacante.
- Se debe incentivar la ocupación de los vacíos en las áreas con mayor infraestructura, estimulando la densificación. Esto debe estar articulado a otras regulaciones del mercado pues de lo contrario, puede aumentar excesivamente los precios de los terrenos en dichas áreas.
- Las política tributaria debe estar relacionada a los objetivos de la política urbana. Deben incorporarse mecanismos de la recuperación de la plusvalía urbana generada por la inversión pública, que recuperen parte del valor otorgado a las tierras vacantes.
- Se deben considerar las condiciones ambientales —en términos de soporte de actividades urbanas o reservas— a los fines de desarrollar una política de uso de tierra vacante tendiente a proteger a la ciudad para el futuro asegurando su sustentabilidad, así como la efectividad de los planes de desarrollo urbano, pudiendo potenciar los mismos.

#### *Sobre necesidad de estudios*

En los últimos años, existen grandes cambios socio-económico mundiales, que se expresan en las ciudades; la tierra vacante también es distinta y, según diferentes actores, puede servir para diferentes objetivos. Ya no es un lote de 300 m<sup>2</sup> que no puede ser utilizado por la población de bajos ingresos, son 200/300 has. que se pueden reutilizar, que se incorporan a las ciudades. Este es un fenómeno poco estudiado, desde el punto de vista académico y su incidencia en los mercados de tierra, vivienda, comercial, etc.

Son otras las tierras vacantes importantes que hacen su aparición en las ciudades. Las industrias desactivadas, los depósitos obsoletos, igual que otros usos como portuarios; áreas militares y de otras instituciones, innecesarias a los objetivos

actuales de las mismas. Depende de las condiciones de producción y de la importancia relativa (por ejemplo, el Ejército en Argentina tiene una declinación y ha llegado a vender las tierras donde funcionaban regimientos que hasta la década del noventa era impensable que ello ocurriera).

Los cambios tecnológicos, como mayor velocidad de transporte y la posibilidad de realizar grandes inversiones para mejorar la calidad ambiental de las tierras; la revolución en las comunicaciones, sumado a los cambios del Estado respecto a sus propiedades, otorgan a las tierras vacantes un gran protagonismo en las ciudades latinoamericanas actuales. Las ciudades necesitan, para su desarrollo, de tierra vacante, tanto para realizar grandes emprendimientos como para implementar programas de regularización y acceso a la tierra para los pobres urbanos.

La existencia de tierra vacante promueve el desarrollo discontinuo. Se relaciona con precio y disponibilidad de tierra y por lo tanto, con densificación y dispersión. Es que al cuestionarse porqué la dispersión (tema central, en especial, en los análisis sobre los vacíos urbanos hace unas décadas) se cuestiona la cantidad de tierras vacantes intermedias y qué papel han cumplido y cumplen actualmente.

Existe una cantidad de tierra vacante para que el mercado pueda operar en un horizonte de tiempo. Este horizonte, que puede ser más o menos largo dependiendo de las expectativas, posibilidades, desarrollos económicos, preferencias sociales, etc. condiciona la configuración urbana de cada una de las ciudades latinoamericanas. En algunos países, está vinculado más al desarrollo agropecuario, en aquellos con escasa tierra fértil, en los cuales poseer tierra vacante es una ineficiencia muy grande. En otras realidades, la cuestión de las industrias desactivadas es el tema importante; en algunas áreas urbanas, los grandes vacíos; en otras, aun, los pequeños.

La cuestión de la tierra vacante está asociada (y forma subconjuntos) con otra cantidad de temas y, en muchas oportunidades, se halla subsumido en otros. También se encuentra directamente vinculado a la teoría de la renta y la teoría de localización (en términos de economía urbana). Pero casi no existen trabajos conceptuales sobre la misma, desde las distintas disciplinas que se han ocupado de lo urbano: planificación urbana; geografía; economía; ciencias políticas.

Es necesario realizar investigaciones sobre la realidad urbana latinoamericana, a partir de las siguientes cuestiones:

- Tierra vacante y dispersión/ densificación urbana: formas que adopta la configuración urbana en virtud de la existencia previa de vacíos urbanos y su utilización a través de nuevas inversiones urbanas. Consecuencias para la población y los costos de funcionamiento urbano.
- Tierra vacante y políticas de regularización: posibilidad de utilizar los vacíos existentes en aquellos casos en los cuales es necesario relocalizar población, por altas densidades o riesgos.
- Explicación de la configuración urbana por los procesos que han dado lugar a la existencia de una cantidad más o menos importante de tierra vacante. El poder de retener tierra por parte de los diferentes propietarios de la misma y el rol jugado por el Estado.
- Elaboración de tipologías de tierra vacante, por cada área urbana, para posibilitar el planteo de políticas para cada una de ellas, de acuerdo a las objetivos urbanos y los diferentes actores que intervienen.

- Tierra vacante y calidad ambiental: analizar el potencial de los vacíos para mejorar la calidad ambiental, ya sea en forma de constitución de áreas verdes a escala barrial o urbana; o disminución de riesgos, entre otros.
- Tierra vacante y posibilidades de inversión, según diferentes escalas de la misma y distintos usos urbanos o periurbanos. Relación con la dinámica del sector inmobiliario, en cada realidad y período temporal estudiado.
- Evaluación de políticas de tributación y su relación con la tierra vacante. Tierra vacante y deudas tributarias: políticas posibles.
- Impactos ambientales de utilización de la tierra vacante, según diferentes escalas de inversión y tipos de uso.

Estos estudios podrían convertirse en insumos para la definición de políticas urbanas en términos amplios (regulación del sector privado; utilización de tierras públicas; articulación con políticas tributarias; con inversiones articulando intereses de diferentes sectores privados y sector público), tendientes a una mayor equidad socio espacial.

Buenos Aires, marzo de 2006

## Argentina

Rubén PESCI

Corresponsal. La Plata

### “¿SUCEOS ARGENTINOS?”

Entre 1945 y 1955 (década de los 2 primeros gobiernos peronistas) existió una película de noticias, creo que mensual, donde se divulgaban los principales “sucesos” argentinos del período.

Argentina está recomenzando a producir “sucesos”, esta vez con un corte quizás menos propagandístico (recordemos que la Iglesia fue precursora de esta práctica divulgadora algo maniqueísta, cuando creó “Propaganda Fide” al inicio de la Contrarreforma). De sucesos se trata; sólo es preciso distinguir la noticia del contenido, para ver con mayor claridad. Veamos algunas noticias notables:

**Vivienda:** se han vuelto a proyectar y construir muchas viviendas destinadas a sectores de menos capacidad adquisitiva; esto dinamizó la economía y el empleo. Pero se utilizan criterios obsoletos de proyectación y gestión: viviendas individuales, con lote propio, entregadas llave en mano... Cero participación, cero reflexión tecnológica, cero sustentabilidad sobre el empleo de sus ocupantes o sobre la autosustentabilidad alimentaria de sus ocupantes, cero reflexión sobre la localización de estos “ghetos” de pobres...

**Infraestructura:** se han reiniciado las inversiones en grandes obras, rutas en especial. Pero otra vez en un esquema obsoleto, privilegio del transporte sobre ruedas por sobre el

Es necesario realizar investigaciones sobre la realidad urbana latinoamericana, a partir de las siguientes cuestiones:

- Tierra vacante y dispersión/ densificación urbana: formas que adopta la configuración urbana en virtud de la existencia previa de vacíos urbanos y su utilización a través de nuevas inversiones urbanas. Consecuencias para la población y los costos de funcionamiento urbano.
- Tierra vacante y políticas de regularización: posibilidad de utilizar los vacíos existentes en aquellos casos en los cuales es necesario relocalizar población, por altas densidades o riesgos.
- Explicación de la configuración urbana por los procesos que han dado lugar a la existencia de una cantidad más o menos importante de tierra vacante. El poder de retener tierra por parte de los diferentes propietarios de la misma y el rol jugado por el Estado.
- Elaboración de tipologías de tierra vacante, por cada área urbana, para posibilitar el planteo de políticas para cada una de ellas, de acuerdo a las objetivos urbanos y los diferentes actores que intervienen.

- Tierra vacante y calidad ambiental: analizar el potencial de los vacíos para mejorar la calidad ambiental, ya sea en forma de constitución de áreas verdes a escala barrial o urbana; o disminución de riesgos, entre otros.
- Tierra vacante y posibilidades de inversión, según diferentes escalas de la misma y distintos usos urbanos o periurbanos. Relación con la dinámica del sector inmobiliario, en cada realidad y período temporal estudiado.
- Evaluación de políticas de tributación y su relación con la tierra vacante. Tierra vacante y deudas tributarias: políticas posibles.
- Impactos ambientales de utilización de la tierra vacante, según diferentes escalas de inversión y tipos de uso.

Estos estudios podrían convertirse en insumos para la definición de políticas urbanas en términos amplios (regulación del sector privado; utilización de tierras públicas; articulación con políticas tributarias; con inversiones articulando intereses de diferentes sectores privados y sector público), tendientes a una mayor equidad socio espacial.

Buenos Aires, marzo de 2006

## Argentina

Rubén PESCI

Corresponsal. La Plata

### “¿SUCESOS ARGENTINOS?”

Entre 1945 y 1955 (década de los 2 primeros gobiernos peronistas) existió una película de noticias, creo que mensual, donde se divulgaban los principales “sucesos” argentinos del período.

Argentina está recomenzando a producir “sucesos”, esta vez con un corte quizás menos propagandístico (recordemos que la Iglesia fue precursora de esta práctica divulgadora algo maniqueísta, cuando creó “Propaganda Fide” al inicio de la Contrarreforma). De sucesos se trata; sólo es preciso distinguir la noticia del contenido, para ver con mayor claridad. Veamos algunas noticias notables:

**Vivienda:** se han vuelto a proyectar y construir muchas viviendas destinadas a sectores de menos capacidad adquisitiva; esto dinamizó la economía y el empleo. Pero se utilizan criterios obsoletos de proyectación y gestión: viviendas individuales, con lote propio, entregadas llave en mano... Cero participación, cero reflexión tecnológica, cero sustentabilidad sobre el empleo de sus ocupantes o sobre la autosustentabilidad alimentaria de sus ocupantes, cero reflexión sobre la localización de estos “ghetos” de pobres...

**Infraestructura:** se han reiniciado las inversiones en grandes obras, rutas en especial. Pero otra vez en un esquema obsoleto, privilegio del transporte sobre ruedas por sobre el

transporte ferroviario o marítimo, mucho más sustentables. Después de un inicio de gestión presidencial bajo la seducción de la recuperación del sistema ferroviario, se ha pasado a una meseta de aparente parálisis.

**Planificación:** se Creó un Ministerio con ese nombre y se está realizando un Plan de Ordenamiento Territorial, que lleva ya años de gestación.

Pero nada se sabe de planes de desarrollo ni de planes estratégicos (a excepción del caso del Turismo, del cual ya escribimos en una Corresponsalia anterior).

Así podríamos seguir, en temas como salud, educación, cultura, deportes, industria. La misma historia: algunos gestos políticos versus ausencias de políticas. Parece tratarse de la hegemonía del mercado sin planificación, pero con algunas facetas de atenuación vía al asistencialismo de Estado.

La ausencia de políticas es la ausencia de ideas, planes, previsión y sustentabilidad. Es un país enmarcado en “lo que sea posible” en lugar de “en lo deseable”, y por lo tanto sujeto a embates de coyuntura que amenazan continuamente sacarlo de un cauce de productividad que le es una matriz

conocida y casi natural, pero fragilizada por décadas de destrucción de su sistema institucional, de su sistema productivo.

Una gran excepción (la más notable quizás) a estos sucesos mal, sucedidos, es la lucha civil por esclarecer si se deben hacer o no, y cómo, las enormes papeleras que proponen Uruguay sobre sus riberas del río del mismo nombre. Fueron muchos meses (¿6?) de reclames por esclarecer los impactos ambientales que causarían, donde las poblaciones de las ciudades ribereñas argentinas se unieron para prevenir lo que podría ser una fuerte amenaza a la sustentabilidad de la región del Bajo Río Uruguay, en especial en la biodiversidad acuática y el turismo.

Pero llegó un día en que ese reclamo ocupó las páginas de tapa de los grandes diarios y provocó la reacción del propio Presidente Kirchner, tarde, reactiva, pero reacción al fin. Y ahora comienzan las negociaciones binacionales reales.

En mi país un tema ambiental prevenible nunca levantó tanto borrasca!. Bienvenida sea. ¿De allí nacen las políticas? Mejor sería que sólo fueran necesarios suaves vientos preventivos de cambio, inspirados por una visión transformadora.

Junio 2006



# Documentación





## Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo.

### NORMATIVA ESTATAL

#### REALES DECRETOS

- Real Decreto 5/2006, 13 enero, por el que se modifica el Real Decreto 928/1989, 21 julio, por el que se constituye el organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Guadiana. (BOE 14.01.2006).
- Real Decreto 287/2006, 10 marzo, por el que se regulan las obras urgentes de mejora y consolidación de regadíos, con objeto de obtener un adecuado ahorro de agua que palie los daños producidos por la sequía. (BOE 11.03.2006).
- **Real Decreto 314/2006, 17 marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.** (BOE 28.03.2006).
- **Real Decreto 315/2006, 17 marzo, por el que se crea el Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación.** (BOE 28.03.2006).

#### OTRAS DISPOSICIONES

- Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Ciudad de Ceuta, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 27.01.2006).
- Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Ciudad de Melilla, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 27.01.2006).
- Resolución 17 enero 2006 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 diciembre 2005, por el que se autoriza la inclusión en la lista del Convenio de Ramsar (2 febrero 1971) de determinados humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas. (BOE 24.02.2006).
- Orden 23 enero 2006 por la que se corrigen errores en la 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 03.02.2006).

**NORMATIVA ESTATAL****OTRAS DISPOSICIONES (CONTINUACIÓN)**

- Orden 14 febrero 2006 de modificación parcial de la Orden de 16 diciembre 1997, por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicio. (BOE 18.02.2006).
- Orden 16 febrero 2006 sobre modificación de elementos del Plan General de Ordenación Urbana de Ceuta, relativa al acuartelamiento “El Brull”. (BOE 22.02.2006).
- Orden 17 febrero 2006 por la que se modifican las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Madrid/Barajas. (BOE 21.02.2006).
- Orden 21 marzo 2006 por la que se sustituyen los anexos del Real Decreto 2128/2004, 29 octubre, por el que se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas. (BOE 29.03.2006).

Cerrado en BB.OO 31.03.2006

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Administración local

ANDALUCÍA	— Decreto 15/2006, 18 enero, que aprueba el deslinde entre los términos municipales de Gilena y Pedrera, ambos de la provincia de Sevilla. (BOJA 03.01.2006).
-	— <b>Decreto 18/2006, 24 enero, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.</b> (BOJA 15.02.2006).
	— Resolución 9 febrero 2006 que da publicidad a la relación de municipios cuyas revisiones catastrales han surtido efectos el 1 de enero de 2006. (BOJA 22.02.2006).
ARAGÓN	— Decreto 20/2006, 24 enero, que da cumplimiento a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 25 de febrero 2005, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo 7 junio 2005 y se procede a la segregación de parte del término municipal de Zaragoza correspondiente al núcleo de Villamayor, para constituir un municipio independiente con la denominación de Villamayor de Gállego. (BOA 25.01.2005).
ASTURIAS	— Acuerdo 12 enero 2006 que aprueba el deslinde entre los términos municipales de Grado y Teverga. (BOPA 13.02.2006).
CANARIAS	— Ley 2/2006, 7 febrero, de integración del Cabildo Insular de Lanzarote en el régimen previsto en la Ley 57/2003, 16 diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. (BOCAN 14.02.2006).
CANTABRIA	— Decreto 7/2006, 26 enero, que aprueba el deslinde entre los municipios de Cillorigo de Liébana y Potes. (BOC 10.02.2006).
	— Decreto 13/2006, 9 febrero, que aprueba el deslinde entre los municipios de Escalante y Bárcena de Cicero. (BOC 27.02.2006).
CATALUÑA	— <b>Ley 1/2006, 13 marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.</b> (BOE 14.03.2006).
	— Resolución 21 febrero 2006 de delimitación entre los municipios de Ger y de Meranges. (DOGC 16.03.2006).
MADRID	— Resolución 3 noviembre 2005 sobre inclusión del municipio de Getafe en el ámbito de aplicación de Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población. (BOCM 30.01.2006).
NAVARRA	— Ley Foral 20/2005, 29 diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, 10 marzo, de Haciendas Locales y se actualizan las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas. (BOE 20.01.2006).
	— Ley Foral 3/2006, 17 marzo, del Plan Especial en Materia de Infraestructuras Locales para el período 2006-2008. (BON 24.03.2006).
VALENCIA	— Ley 12/2005, 22 diciembre, por la que se establece la aplicación al municipio de Castellón de la Plana del régimen de organización de los Municipios de Gran Población. (BOE 17.02.2006).
PAIS VASCO	— <i>Norma Foral 16 diciembre 2005 de Haciendas Locales.</i> (Corrección de errores en BOPV 20.02.2006).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Agricultura

ARAGÓN	— Decreto 12/2006, 10 enero, que declara de interés general de la Comunidad el regadío social de La Cueva Norte (Huesca). (BOA 25.01.2006).
	— Orden 9 enero 2006 que determina las medidas de aplicación del Sistema de Información Geográfica de Identificación de Parcelas Agrícolas. (BOA 27.01.2006).
ASTURIAS	— Resolución 2 diciembre 2005 que aprueba la división del territorio del Principado en Comarcas Forestales. (BOPA 14.01.2006).
CANTABRIA	— Resolución 30 enero 2006 de aprobación del Plan Anual de Aprovechamientos en Montes de Utilidad Pública correspondiente a 2006. (BOC 17.02.2006).
GALICIA	— <b>Ley 6/2005, 7 diciembre, por la que se modifica la Ley 3/1993, 16 abril, de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos.</b> (BOE 19.01.2006).

### Cultura

ANDALUCÍA	— Decreto 55/2006, 7 marzo, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento denominado Cerro del Espíritu Santo, en el término municipal de Vera (Almería). (BOJA 20.03.2006).
	— Decreto 67/2006, 14 marzo, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, la Villa Romana de la Estación, en Antequera (Málaga).
	— Decreto 72/2006, 21 marzo, que procede a la ampliación y modificación de la declaración de Bien de Interés Cultural del Yacimiento Arqueológico denominado El Peñón de las Juntas, con la categoría de Zona Arqueológica, sito en el término municipal de Abla (Almería). (BOJA 31.03.2006).
BALEARES	— <b>Ley 2/2006, 10 marzo, de reforma de la Ley 12/1998, 21 diciembre, de Patrimonio Histórico.</b> (BOCAIB 18.03.2006).
CASTILLA Y LEÓN	— Resolución 19 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Acuerdo por el que se adecua la declaración de Conjunto Pintoresco de la Ciudad de Frías (Burgos), realizada por Decreto 2107/1972, 13 julio, como Conjunto Histórico, delimitando la zona afectada por la declaración. (BOE 21.01.2006).
	— Resolución 8 febrero 2006 por la que se publica el Acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica, el Castro de las Labradas, en Arrabalde y Villaferrueña (Zamora). (BOE 08.03.2006).
	— Resolución 8 febrero 2006 por la que se publica el Acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica, la Villa Romana en Paraje “Los Villares”, en Santervás del Buego, Fuentearmegil (Soria). (BOE 09.03.2006).
NAVARRA	— <i>Ley Foral 14/2005, 22 noviembre, de Patrimonio Cultural.</i> (Corrección de errores en BON 20.03.2006).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Espacios Naturales**

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 1/2006, 10 enero, que modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Posets-Maladeta y su área de influencia socio-económica, aprobado por Decreto 148(2005, 26 julio. (<i>BOA</i> 16.01.2006).</li> <li>— Decreto 42/2006, 7 febrero, que aprueba definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Laguna de Gallocanta. (<i>BOA</i> 22.02.2006).</li> <li>— Decreto 51/2006, 21 febrero, que aprueba definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Valles, Fago, Aísa y Borau. (<i>BOA</i> 10.03.2006).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resolución 23 enero 2006 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias 30 noviembre, relativo a la Aprobación Definitiva del Plan Especial del Paisaje Protegido de Lomo Magullo (C-26), términos municipales de Telde y Valsequillo (Gran Canaria). (<i>BOCAN</i> 03.02.2006).</li> <li>— Resolución 9 enero 2006 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, en sesión 3 noviembre 2005, que aprueba definitivamente el Plan Director de la Reserva Natural Integral del Pinar de Garafía (La Palma). (<i>BOCAN</i> 25.01.2005).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 29/2006, 14 marzo, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Laguna de la Sal, en el término municipal de Villafranca de los Caballeros, de la provincia de Toledo, y se declara la reserva natural de la Laguna de la Sal. (<i>DOCM</i> 17.03.2006).</li> </ul>
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 13/2006, 9 marzo, que modifica el Anexo I del Decreto 140/1998, 16 julio, por el que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). (<i>BOCyL</i> 15.03.2006).</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 7/2006, 13 enero, que modifica el anexo I del Decreto 77/2001, 2 abril, que aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Calderota. (<i>DOGV</i> 18.01.2006).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 18/2006, 27 enero, de declaración del Paisaje Protegido de la Ombria de Benicadell. (<i>DOGV</i> 31.01.2006).</li> <li>— Acuerdo 10 febrero 2006 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Serra Perenxisa, en el término municipal de Torrent. (<i>DOGV</i> 14.02.2006).</li> <li>— Acuerdo 17 febrero 2006 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Els Plantadets, en el término municipal de Jijona. (<i>DOGV</i> 21.02.2006).</li> <li>— Acuerdo 3 marzo 2006 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado la Mola d'Ares, en el término municipal de Ares del Maestre. (<i>DOGV</i> 07.03.2006).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	— Orden 27 diciembre 2005 que regula la composición y funciones de la Comisión de Coordinación del Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Nacional y Parque Natural de Doñana y se nombra a sus miembros. (BOJA 24.01.2006).
ARAGÓN	— Decreto 17/2006, 24 enero, que modifica el Decreto 137/2003, 22 julio, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad. (BOA 25.01.2005).
ASTURIAS	— Ley 1/2006, 16 febrero, de modificación del artículo 13.1 k) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, 21 octubre, del Consejo Consultivo. (BOPA 27.02.2006).
CANARIAS	— <b>Decreto 234/2005, 27 diciembre, que modifica el Decreto 129/2001, 11 junio, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.</b> (BOCAN 03.01.2006).
CATALUÑA	— Decreto 34/2006, 28 febrero, de modificación del Decreto 420/2000, 27 diciembre, y aprobación de los Estatutos del Consorcio de la Vivienda de Barcelona. (DOGC 27.03.2006).
EXTREMADURA	— <b>Decreto 2/2006, 17 febrero, que asigna competencias a la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio.</b> (DOE 18.02.2006). — <b>Decreto 17/2006, 7 febrero, regulador de las atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de la organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio.</b> (DOE 16.02.2006).
GALICIA	— Decreto 39/2006, 7 marzo, que aprueba la estructura orgánica y los Estatutos de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio. (DOE 14.03.2006). — Decreto 581/2005, 15 diciembre, que crea el Comité Interdepartamental de Desarrollo Sostenible. (DOG 05.01.2006). — Decreto 597/2006, 12 enero, que establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (DOG 23.01.2006).
NAVARRA	— Ley Foral 2/2006, 9 marzo, del Consejo Económico y Social. (BON 17.03.2006).

### Medio Ambiente

ANDALUCÍA	— Orden 18 enero 2006 que desarrolla el contenido del sistema de calidad para la acreditación en materia de contaminación acústica. (BOJA 06.02.2006). — <i>Decreto 326/2003, 25 noviembre, que aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica.</i> (Corrección de errores en BOJA 03.03.2006).
-----------	--

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Medio Ambiente (continuación)**

ARAGÓN	— Decreto 2/2006, 10 enero, que aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de residuos industriales no peligrosos y del régimen jurídico del servicio público de eliminación de residuos industriales no peligrosos no susceptibles de valoración. (BOA 23.01.2006).
CANTABRIA	— Decreto 11/2006, 26 enero, que aprueba el Reglamento del régimen económico-financiero del canon de saneamiento de Cantabria. (BOC 10.02.2006).
CASTILLA Y LEÓN	— <i>Ley 6/2005, 26 mayo, sobre 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).</i> El TC, por Providencia 28 febrero 2006, ha admitido a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local n.º 8317-2005, promovido por el Ayuntamiento de Gomecello (Salamanca). (BOE 13.03.2006).
CATALUÑA	— Decreto 21/2006, 14 febrero, que regula la adopción de criterios ambientales y de ecoeficiencia en los edificios. (DOGC 16.02.2006).
LA RIOJA	— Decreto 4/2006, 13 enero, que regula las actividades de producción y gestión de residuos. (BOR 17.01.2006).
VALENCIA	— <b>Decreto 32/2006, 10 marzo, que modifica el Decreto 162/1990, 15 octubre, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, 3 marzo, de Impacto Ambiental.</b> (DOGV 14.03.2006).
PAÍS VASCO	— Decreto 64/2006, 14 marzo, que establece la regulación del listado de tecnologías limpias. (BOPV 24.03.2006).

**Ordenación del Territorio y Urbanismo**

ARAGÓN	— <i>Decreto 291/2005, 13 diciembre, que aprueba las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés.</i> (Corrección de errores en BOA 11.01.2006).
CANARIAS	— Resolución 22 febrero 2006 que dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Canarias, para la gestión integral y sostenible del litoral. (BOCAN 07.03.2006).
CASTILLA-LA MANCHA	— <i>Ley 2/1998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.</i> El TC, por Providencias de 14 marzo 2006, ha admitido a trámite varias cuestiones de inconstitucionalidad. (BOE 30.03.2006).  — <b>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.</b> (BOE 23.02.2006).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio y Urbanismo (*continuación*)

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 16/2005, 27 diciembre, de información geográfica y del Instituto Cartográfico. (<i>DOGC</i> 03.01.2006).</li> <li>— Ley 18/2005, 27 diciembre, de Equipamientos Comerciales. (<i>DOGC</i> 03.01.2006 y <i>BOE</i> 08.02.2006).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Orden 20 febrero 2006 por la que se aprueba el Plan de Inspección Urbanística Autonómica. (<i>DOG</i> 17.03.2006).</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 8/2005, 26 diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano.</b> (<i>BOE</i> 02.03.2006).</li> </ul>
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Decreto Legislativo 1/2005, 10 junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.</b> (<i>BORM</i> 30.01.2006 y Corrección de errores en <i>BORM</i> 27.03.2006).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Acuerdo 19 diciembre 2005 que declara Área de Rehabilitación Preferente al Centro Histórico de Puente la Reina. (<i>BON</i> 09.01.2006).</li> <li>— Acuerdo 20 febrero 2006 que fija los precios de venta de las parcelas de los Polígonos Industriales promovidos por el Gobierno de Navarra. (<i>BON</i> 10.03.2006).</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resolución 15 febrero 2006 que dispone la publicación del resumen de la Primera Addenda al convenio suscrito con el Ministerio de Medio Ambiente sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de suelos contaminados. (<i>BOR</i> 28.02.2006).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 16/2005, 30 diciembre, Urbanística.</b> (<i>BOE</i> 21.02.2006).</li> </ul>

### Vivienda

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <i>Ley 13/2005, 11 noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.</i> Recurso de inconstitucionalidad n.º 1832-2006 promovido por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular ante el TC. (<i>BOE</i> 30.03.2006).</li> <li>— Instrucción 29 diciembre 2005 relativa a las segundas y posteriores transmisiones de las viviendas de protección oficial acogidas a regímenes anteriores al Real Decreto-Ley 31/1978, 31 octubre. (<i>BOJA</i> 10.01.2006).</li> <li>— Resolución 18 enero 2006 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (<i>BOE</i> 27.02.2006).</li> </ul>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Orden 7 diciembre 2005 que dispone la publicación del Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Aragón, para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, con fecha 30 noviembre 2005. (<i>BOA</i> 24.03.2006).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Vivienda (continuación)**

ARAGÓN	— Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Aragón, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 25.02.2006).
ASTURIAS	— Decreto 11/2006, 24 enero, que regula los precios de venta y renta de las viviendas protegidas en segunda y posteriores transmisiones. (BOPA 09.02.2006)
BALEARES	— Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 19.01.2006).
CANARIAS	— <b>Ley 1/2006, 7 febrero, que modifica la Ley 2/2003, 30 enero, de Vivienda.</b> (BOCAN 14.02.2006). — Decreto 97/2006, 7 marzo, que regula las actuaciones del Plan de Vivienda. (BOCAN 10.03.2006). — Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Canarias, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 27.01.2006). — Anuncio 6 febrero 2006 que hace público el Convenio entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Canarias para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOCAN 17.02.2006).
CANTABRIA	— <b>Decreto 12/2006, 9 febrero, que establece medidas para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.</b> (BOC 15.02.2006 y Corrección de errores en BOC 15.03.2006). — Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 27.01.2006). — Convenio 30 noviembre 2005 entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria para aplicación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOC 23.01.2006).
CASTILLA-LA MANCHA	— Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 27.01.2006 y BOC 13.03.2006).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 99/2005, 22 diciembre, que regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda joven. (BOCyL 22.02.2006).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Vivienda (continuación)**

CASTILLA Y LEÓN	— Resolución 9 febrero 2006 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 19.01.2006).
CATALUÑA	— Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Cataluña, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 26.01.2006).
EXTREMADURA	— Resolución 18 enero 2006 que determina los plazos para la solicitud de los tests del edificio y de los informes internos de idoneidad que prevé el Decreto 455/2004, 14 diciembre, de regulación del Plan de Rehabilitación de Viviendas. (DOGC 27.01.2006).
	— Decreto 32/2006, 21 febrero, que crea el registro de demandantes del Plan Especial de Vivienda y se establece el sistema de selección de adquirentes de viviendas sujetas al Plan Especial. (DOE 28.02.2006).
	— Decreto 33/2006, 21 febrero, de modificación y adaptación del Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007. (DOE 28.02.2006).
	— Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Extremadura, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 19.01.2006).
	— Resolución 19 enero 2006 que da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Extremadura para aplicación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (DOE 28.01.2006).
GALICIA	— Decreto 18/2006, 26 enero, que establece las ayudas públicas en materia de vivienda a cargo de la Comunidad Autónoma y regula la gestión de las previstas en el Real Decreto 801/2005, 1 julio, para el período 2005-2008. (DOG 13.02.2006).
	— Decreto 48/2006, 23 febrero, que regula el Programa de Vivienda en alquiler. (DOG 22.03.2006).
	— Resolución 9 febrero 2006 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Galicia, para aplicación del Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 06.03.2006).
MADRID	— Decreto 19/2006, 9 febrero, que regula el proceso de adjudicación de viviendas del Instituto de la Vivienda. (BOCM 22.02.2006).
	— Resolución 30 diciembre 2005 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Madrid, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 26.01.2006).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Vivienda (continuación)**

MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 8/2005, 14 diciembre, para la calidad en la Edificación</b> (BORM 04.02.2006).</li> <li>— Decreto 141/2005, 30 diciembre, que regula las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo para el cuatrienio 2005-2008. (BORM 24.01.2006).</li> <li>— Orden 15 febrero 2006 que regula las bases de concesión de subvenciones a Corporaciones Locales para la adquisición, reparación y/o rehabilitación de inmuebles de titularidad municipal con destino al realojo de unidades familiares. (BORM 04.03.2006).</li> <li>— Convenio 2 febrero 2006 entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para aplicación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BORM 15.02.2006).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 4/2006, 9 enero, que regula las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial. (BON 30.01.2006).</li> <li>— Decreto 5/2006, 16 enero, de modificación del Decreto Foral 142/2004, 22 marzo, que regula las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas. (BON 30.01.2006).</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 3/2006, 13 enero, que regula el régimen de Viviendas de Protección Pública. (BOR 19.01.2006 y Corrección de errores en BOR 18.02.2006).</li> <li>— <b>Decreto 10/2006, 27 enero, que aprueba el Plan de Vivienda.</b> (BOR 02.02.2006).</li> <li>— Resolución 9 febrero 2006 por la que se da publicidad al Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para aplicación del Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. (BOE 25.02.2006).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 41/2006, 24 marzo, que regula las actuaciones protegidas para facilitar el acceso a la vivienda en el marco del Plan Estatal 2005-2008 y del Plan de Acceso a la Vivienda de la Comunidad Valenciana 2004-2007. (DOGV 28.03.2006).</li> </ul>



---

## **Libros y Revistas**

---



## Recensiones y reseñas de libros recibidos

### **Calles con mucha vida: 100 años de avances en la gestión de residuos sólidos urbanos:**

Enrique ARMENDÁRIZ & Mercedes TOSCANO (directores), Envac Iberia, S. A. Madrid, 2005; 121 pp.; 25 × 25 cm; ilustraciones blanco y negro, color; D. L.: M.-49313-2005

Desde su propia experiencia el autor relata el camino que han recorrido las basuras y su recogida desde casi la Edad Media hasta las postrimerías del siglo XX y albores del XXI, que permite transportarnos sutilmente entre dos mundos ancestrales y futuristas a través de la basura.

El libro coordinado por el periodista Enrique ARMENDÁRIZ y editado por Envac, una empresa especializada en la recolección de residuos mediante sistemas automáticos, contiene una centena de fotografías ilustrativas de las diversas técnicas que se han usado en España para deshacerse de los desperdicios, es un ejemplar exclusivo y singular, con una tirada única y limitada a mil unidades.

La presentación es del Director General para el Sur de Europa y Vicepresidente del Grupo Envac 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.

Se inicia el libro con un retrato de la vida alrededor de la basura en los albores del siglo XX. Retrata incluso formas de vida surgidas basadas en la supervivencia mediante la utilización de lo que los demás han dejado de querer. Desde allí nos lleva al problema que ocasionan las basuras, que se han ido agravando a medida que han ido creciendo con el tiempo las concentraciones humanas, primero en pequeños núcleos de población y, después, en ciudades, sin que unos y otros dispusieran de sistemas adecuados para la recogida y, mucho menos, para su almacenamiento, como se llega a la gestión de los residuos urbanos

El relato histórico de los avances en la limpieza de las ciudades se inicia en el siglo XVII cuando la clase gobernante comienza a preocuparse por mejorar el aspecto externo de las ciudades, que se verá concretado en los llamados "tratados de policía". Ya el reinado de Fernando VI supone en el siglo XVIII una notable mejora cuando se obliga a los vecinos a apilar las basuras en los portales en vez de tirarlas a la calle, a la espera de que, una vez a la semana, las retirasen los labradores que iban a vender su mercancía a Madrid.

Carlos III, por su parte, impulsó una reforma de la capital que consistió en empedrar las calles y hacer alcantarillado según un proyecto de Sabatini. Ya a finales del XIX se dejan notar los

avances en la pavimentación de las calles con adoquines de granito, sustitución del arroyo central de las calzadas por los laterales, el alcantarillado se extendió y, las basuras, después de los efectos mortíferos de la peste de 1834, no se acumula en los portales sino que se saca a la calle, de donde es retirada cada mañana por el carro y con la basura, retrocede también la oscuridad con el alumbrado de gas.

El Madrid del siglo XX, de calles bien pavimentadas, que dispone de alumbrado eléctrico y redes sanitarias bajo el subsuelo comienza a conocer los primeros medios mecánicos concebidos para la limpieza de las ciudades. El despliegue total de los sistemas mecánicos se realiza en 1968, supliéndose a los antiguos traperos con unidades mecánicas modernas.

A partir de los ochenta, en Madrid se implanta un nuevo sistema de recogida de residuos, que ya venía funcionando con éxito en otras ciudades, el sistema conocido como recogida hermética.

Finaliza el libro con un capítulo formativo sobre la gestión de los residuos, uno informativo sobre el área Envac y un apartado dedicado a las fuentes documentales utilizadas.

PPG

### **Echar a perder: un análisis del deterioro:**

Kevin LYNCH con la colaboración de Michael SOUTHWORTH (ed), Gustavo Gili, Barcelona, 2005; 256 pp.; 23 × 15 cm; ilustraciones blanco y negro, ISBN 8425220440, 28 €.

Kevin Lynch (1918-1984), urbanista y profesor del Massachusetts Institute of Technology, durante más de treinta años. Entre otros libros, es autor de *Planificación del sitio* (1962), *La imagen de la ciudad* (1966), *¿De qué tiempo es este lugar?* (1964) y *La buena forma de la ciudad* (1981). A la repentina muerte de Lynch, el manuscrito del libro estaba casi acabado. Fue Michael SOUTHWORTH, un antiguo estudiante suyo, reemprendió la labor de edición del manuscrito. Soutworth es profesor de urbanismo de la UCA en Berkeley, autor de varios estudios y proyectos de urbanismo y coeditor del libro de recopilación de escritos y proyectos de Kevin Lynch *City Sense and City Design*.

El declive, la decadencia y el deterioro son parte necesaria de la vida y del crecimiento: debemos aprender a valorarlos y a gestionarlos bien. Éste es uno de los mensajes del último libro póstumo de Kevin Lynch. De todas las criaturas vivas, los humanos somos los supremos creadores de desechos, aunque sólo recientemente hemos

comenzado a pensar seriamente acerca de las formas de nuestro derroche. Va quedando claro que nuestros desechos nos afectan profundamente: amenazan nuestros sentimientos, nuestra salud y nuestro confort diario, así como nuestra propia subsistencia. Reflexiona, el autor, en este libro sobre el deterioro y lo efímero de las producciones humanas, invitándonos a valorar y gestionar correctamente nuestro patrimonio artístico. A través de una lúcida escritura y diversas ilustraciones "Echar a perder" nos ayuda a comprender la intensa relación que existe entre los seres humanos y los desechos que el mismo produce. Abre los ojos al lector ante el panorama de desecho que nos rodea.

El libro comienza con un prólogo que incluye dos fantasías sobre la degradación. En absoluto agradables, ambas son extremas para poner de relieve las consecuencias de la excesiva o escasa degradación. Esas fantasías son instantáneas verbales que atraen rápidamente al lector hacia el tema.

En *Pensamientos sucios y morbosos* nos lleva a una investigación muy variada sobre la degradación en la sociedad. Los dos capítulos siguientes *Destrucción de cosas* y *Destrucción de lugares* nos conducen por muchas clases de procesos de degradación, desde la degradación en la naturaleza hasta la degradación en la sociedad humana. En *Examen del deterioro* y *Hablando de desechos* son intensos relatos de cómo los procesos devastadores, buenos y malos, aparecen en el medio ambiente y que significa la degradación para la gente. ¿En qué consiste el deterioro? Lynch se encuentra finalmente en condiciones de definir degradación y de explorar sus diferencias respecto a otros tipos de pérdidas. El capítulo final *Gastar bien* presenta e ilustra su filosofía de la degradación positiva.

Finaliza el libro con dos Apéndices, una Bibliografía, los Créditos fotográficos y un Índice de nombres y lugares.

PPG

#### Los mismos paisajes: ideas e interpretaciones:

Teresa GALÍ-IZARD; Gustavo Gili, Barcelona; 21 × 15 cm; 287 pp.; il. 35 €, ISBN: 84-252-1962-0

Este libro reúne una serie de situaciones donde los procesos y las dinámicas del paisaje tienen especial interés. Los ejemplos que pertenecen a lugares diversos, antropizados o no, han sido recogidos a lo largo de una década de búsqueda y observación y se presentan bajo el punto de vista del proyecto y la gestión. La autora de este libro, Teresa Galí-Izard, trabaja desde 1989 como proyectista de jardines privados y urbanos, parques, intervenciones en el paisaje,

restauraciones del medio natural, planes urbanísticos y de gestión.

La colección *Land&Scape* pretende presentar temas de paisaje desde un significado del término y una perspectiva más amplios que la mera y habitual exposición de obras y proyectos de jardines, parques y espacios públicos. Hibridación y contaminación con otras disciplinas son las palabras clave para entender una nueva visión del paisaje y de sus valores expresivos. En esta colección el paisaje es mostrado desde una aproximación que manifiesta una sensibilidad ambiental, estética y formal más compleja y acorde con nuestra contemporaneidad.

Teresa GALÍ-IZARD (Barcelona, 1968) es ingeniero agrícola y paisajista. Trabaja desde 1989 como proyectista de jardines privados y urbanos, parques, intervenciones en el paisaje, restauraciones del medio natural, planes urbanísticos y de gestión. Es profesora del Master de Arquitectura Paisaje y Medioambiente en la Escuela Técnica Superior de Madrid. Ha colaborado, entre otros, con los estudios de arquitectura de Ábalos y Herreros, Eduardo Arroyo, Guillermo Vázquez-Consuegra, Batlle y Roig, y FOA.

PPG

#### 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:

Miguel MOLINA CAMPUZANO con la «valiosa colaboración» Francisco José MARÍN PERELLÓN Fundación Caja Madrid, 458 pp; 5 láms. y 24 planos; 24 × 31 cm. ISBN: 84-89471-30-4; 40 €.

Constituye el libro una continuación natural de la edición facsímil del libro Planos de Madrid de los siglos XVII y XVIII realizada por la Caja de Madrid con motivo del Tercer Centenario de la fundación del Monte de Piedad de Madrid, origen de la actual Caja.

Se trata de una obra imprescindible para la investigación histórica de Madrid y una fuente principal para la reconstrucción de su aspecto cartográfico.

La estructura de este trabajo mantiene una cronología inversa que indaga con carácter retrospectivo la morfología cartográfica de Madrid para el período anterior a la época de sus primeros planos. El método propuesto, que el autor denomina "indagación retroreferente", y que en estudios de historia urbana, ha venido denominándose reconstrucción parcelaria, establecerá de forma fiable los sucesivos hitos de la extensión natural de la ciudad desde el año 1642, fecha de la famosa construcción definitiva de

su famosa cerca fiscal, hasta su más remoto pasado.

La presentación de rigor es del Presidente del Patronato de la Fundación Cajamadrid soporte financiero y editorial de esta obra.

El cuerpo del libro-atlas se divide en cuatro partes, precedidas de un prolegómeno, del autor, respecto a insuficiencias de precedente (1960): el libro *Planos de Madrid delos siglos XVII y XVIII*; una Propuesta de nueva indagación del entero proceso físico de la villa, en gradual vuelta al pasado desde la cerca comenzada a alzar por Felipe IV en 1629, utilizando textos documentales que pueden reemplazar a trazas no conservadas de ella, una Introducción donde se señala el término de la gran extensión de Madrid (consecuente al asentamiento de la Corte) con el inicio [1629-1639] de su postrer cerramiento y la reconstrucción en el verano y otoño de 1642 (ya ante todo por motivos fiscales) de la cerca de Felipe IV. En la primera parte introduce la trascripción íntegra (con convenientes intercalados) de los dos documentos de ese año 1642 que fundamentalmente se estudian.

La segunda parte incluye la exposición, mejor ordenada, de lo realizado (una vez inspeccionado su estado) en 1642 para reconstruir la cerca.

La tercera recoge el anterior estado (mayo 1642) de la cerca.

La cuarta acompaña la localización en el plano de Teixeira de los parajes y puntos reseñados en los 74 parágrafos de la "visita" de Fernández Hurtado realizada por Aitor GOITIA CRUZ.

Finaliza el libro con una addenda prescindible o provisional sobre posteriores avatares de la cerca de Felipe IV. Y, los Índices, realizados por José MARÍN PERELLÓN, onomásticos, de topónimos estrictamente madrileños y de láminas.

PPG

**PEIT: Plan Estratégico de infraestructuras y transportes 2005-2020:** Ministerio de Fomento Centro de Publicaciones, Madrid 2005, ISBN.: 84-498-0747-6

El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, está concebido como un instrumento que contempla las infraestructuras como el soporte imprescindible para que los ciudadanos dispongan de unos servicios de transporte de calidad y, sobre todo, seguros, y además, como la herramienta eficaz para impulsar el desarrollo económico y la cohesión social y territorial. Garantizando así, el mejor aprovechamiento de su potencial al servicio de la sociedad.

La apuesta por el ferrocarril es una de las opciones estratégicas más claras del Plan. Con el

Plan estratégico el Ministerio de Fomento recupera la planificación como el instrumento en el que se han de enmarcar sus actuaciones en el medio plazo y asume un compromiso público en el desarrollo de las políticas de las que es responsable.

El marco en el que se realiza el análisis estudia las redes de infraestructura de transporte, la demanda y los servicios de transporte, la fortaleza e incertidumbres en el modelo actual español de transportes. Continúa con los condicionantes de la política de transporte que principalmente son los que marca la Política Común de Transporte. Para establecer el diagnóstico plantea unas cuestiones clave: las previsiones de evolución de la movilidad de personas y mercancías, la movilidad urbana, los desequilibrios en la accesibilidad, en particular en las regiones no peninsulares y las trasfronteriza, los impactos del transporte sobre el medio ambiente y la salud, la competitividad en el contexto internacional, los costes de transporte su tarificación y fiscalidad y la acción institucional.

Con la elaboración del PEIT se pretende establecer un marco racional y eficiente para el sistema de transporte a medio y largo plazo. Para ello se explican de manera precisa los objetivos sobre cuatro ámbitos: eficiencia del sistema, cohesión social y territorial, compatibilidad ambiental y desarrollo económico.

El análisis de escenarios pretende establecer cuál puede ser la evolución de la demanda de transporte durante el período de vigencia del PEIT, y cuales pueden ser los efectos de dicha evolución sobre los objetivos ambientales, territoriales, y de eficiencia económica.

Se contrasta a continuación la compatibilidad de cada uno de los tres escenarios anteriores con los objetivos establecidos para el PEIT: eficiencia del sistema, cohesión social y territorial, compatibilidad ambiental y desarrollo económico y competitividad. Con esta base y el objetivo puesto en 2020 se plantean unas opciones estratégicas y una vez definidas la política de infraestructuras y servicios de transportes se ajustará a unas directrices de actuación y otras específicas para el desarrollo de las políticas sectoriales.

En los siguientes apartados del libro se describen las principales actuaciones que se prevé realizar durante el período de planificación que abarca., estas actuaciones se agrupan siguiendo una estructura que combina los apartados modales con los de carácter transversal.

La aprobación del PEIT es un punto de partida como tal Plan Estratégico que fija criterios y directrices, precisa la elaboración de normas, planes y programas de distinto rango para desarrollo del Plan y establece una serie de indicadores para la consecución de los objetivos del PEIT en el libro se describen los instrumentos

y mecanismos de desarrollo y seguimiento del PEIT, en el marco de participación y transparencia que son referentes de la planificación concertada.

Incluye el marco económico y financiero del PEIT. Y, finaliza con un glosario de los términos utilizados, así como un listado de referencias especialmente jurídicas.

PPG

**La construcción histórica del territorio asturiano:** MENÉNDEZ DE LUARCA Y NAVIA

OSORIO, José Ramón & Carmen PIÑÁN & Bernardo CANGA & Pedro PISA MENÉNDEZ (2005). Edits. Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo del Principado de Asturias & SOGEPSA [Estuche en tela de 33 × 24 × 5 cm, con un volumen de texto en español (figs. color y b/n, 240 pp), y otro conteniendo una carpeta de cartografía; ISBN: 84-689-5262-1; 65 €]

“La construcción histórica del territorio asturiano”, es una obra que recoge las rutas, calzadas y caminos históricos que desde tiempos inmemoriales han jalonado la región. El libro, que incluye una importante documentación cartográfica. La edición de este trabajo tiene como intención poner en valor el rico patrimonio de caminos históricos y los vestigios que han llegado a nuestros días. El libro se plantea con el objeto de ofrecer al lector un panorama sobre los rasgos más relevantes de la organización histórica del territorio asturiano y, especialmente de su red caminera.

Este trabajo de indagación histórica tiene interés tanto por la aportación de datos sobre la ancestral red de vías y caminos reales como por la tan compartida afición que los asturianos tienen hoy en día al senderismo. El trabajo consta de dos tomos: el primer tomo incluye las contribuciones literarias en forma de artículos separados, correspondientes a los distintos autores, ilustrados con una rica información gráfica de fotografías, mapas y dibujos. El segundo tomo incluye una colección cartográfica que muestra una síntesis espacial, materializada en láminas de conjunto para las distintas éticas y en otras zonas con un resumen sincrónico.

La singularidad del libro radica en varios aspectos, si bien se trata de una indagación histórica, ha sido elaborado, juntamente con historiadores, por técnicos provenientes de las infraestructuras, el planeamiento y una agrupación involucrada en el fomento del

senderismo, profesionales de la región, de muy distinta formación que en los últimos años han destacado por su aproximación al tema desde enfoques muy variados. Aunque algunos de sus autores ya han participado en estudios territoriales sobre el conjunto del noroeste peninsular o en aspectos parciales de caminos históricos, parece que un enfoque de interpretación territorial de las raíces históricas y culturales de Asturias, con el tipo de aproximación y el grado de detalle en este alcanzados, no encuentra precedentes, al menos en el ámbito español.

Partiendo de la base de que no existen espacios que no hayan recibido alguna alteración humana, el libro plantea la hipótesis de que el paisaje asturiano ha de entenderse como el resultado de una inmensa construcción integrada en el medio natural. Se trataría de una ingente construcción realizada mediante las aportaciones de las sucesivas generaciones de asturianos. De este modo, se habría producido la transformación del primitivo espacio natural hasta convertirlo en un hábitat en el que se pueden integrar las necesidades vitales del hombre y la naturaleza.

El análisis de la cartografía incluida en el libro revela el ancestral enraizamiento de las demarcaciones conceived de Asturias producto de la readaptación e antiguos territorios, hasta el punto de que sus límites, tal como se observa en los mapas del libro se encuentran jalonados por hitos megalíticos de varios milenios de antigüedad.

La visión del territorio asturiano que abre el libro, contemplado como una construcción abierta, que se va organizando con el paso de las generaciones, puede aportar una visión enriquecedora respecto al modo de integrar las distintas facetas de la intervención territorial: medioambientales, culturales, agrícolas, infraestructurales y urbanísticas. Su objetivo sería así lograr un paisaje más armonioso como marco de vida actual que pueda ser legado sin desdoro a las generaciones futuras.

El tomo de textos se abre con una interpretación del material recogido en la cartografía en la forma de una génesis de la conformación territorial asturiana, con una especial atención a los sistemas complementarios de caminos y límites. Su autor José Ramón MENÉNDEZ DE LUARCA profundiza aquí, sobre el ámbito asturiano, la aproximación ya ensayada en su trabajo anterior sobre el conjunto del noroeste peninsular, si bien, en este caso, con una información básica más precisa.

En el segundo apartado se recoge una sucinta descripción de los principales caminos históricos de la región y de sus puentes más importantes, fruto de una larga experiencia del trabajo de campo dirigido por Carmen PIÑÁN y Bernardo CANGA en colaboración con un amplio plantel de voluntarios en cuadrados en la sección verde de VAEMA.

La tercera, y más extensa contribución, realizada por Pedro PISA, recoge una detallada documentación histórica, rastreando las fuentes históricas que describen el antiguo trazado de los caminos más importantes y de los lugares más significativos por los que discurre su recorrido.

El último apartado corresponde a una investigación sobre el origen medieval y la organización territorial caminera a través del rastreo de los cartularios realizados por N. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y E. PÉREZ CAMBLOR bajo la dirección de F.J. FERNÁNDEZ CONDE.

El tomo de cartografía Jesús MEILÁN ha organizado, sobre la cartografía digital a escala 1:10.000 de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructura, un sistema de información geográfica en el que se recoge, entre otros aspectos el trazado de caminos históricos y el catálogo arqueológico y monumental.

PPG

## Acuse de recibo

### Arquitectura y vivienda

*Monumentos*: 24, março 2006. Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais. Ministerio do Equipamento Social. Lisboa

MENÉNDEZ DE LUARCA NAVIA OSORIO J. R. *et al* (2005): *La construcción histórica del territorio asturiano*. Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo. Gobierno del Principado de Asturias Oviedo. ISBN.: 84-689-5262-1

### Ciencias Regionales, Geografía

*Anales de Geografía de la Universidad Complutense*: 25, 2005, Departamentos de Geografía Humana, Análisis Geográfico Regional y Geografía Física, Universidad Complutense de Madrid.

*Cuadernos de Geografía*: 76, 2004. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia

*Documents d'anàlisi Geogràfica*: 45. Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona

*Estudios Geográficos*: LXVI, 258, enero-junio 2005. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid

*Estudios Geográficos*: LXVI, 259, julio-diciembre 2005. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid

*Ería*: 67, 2005. Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo

*Geographicalia*: 48, diciembre 2005 Universidad de Zaragoza

*Papeles de Geografía*: 41-42, julio-diciembre 2005. Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.

### Economía urbana y regional

*Economía y Desarrollo*: 1/2004. Facultad de Economía de la Universidad de La Habana en colaboración con la Asociación Nacional de Economistas de Cuba

*Economistas*: 107, 2006 Colegio de Economistas Madrid

*Economistas*: 108 extra, 2006 Colegio de Economistas Madrid

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 11/05 sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid* Consejo Económico y Social Madrid

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 13/05 sobre el Anteproyecto Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 14/05 sobre el Proyecto de Decreto por el que se Regula el Proceso de Adjudicación de Viviendas del Instituto de Vivienda de la Comunidad de Madrid. 2005-2008.*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 16/05 sobre el Proyecto de Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2005-2008.*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 17/05 sobre el Proyecto de Decreto por el que Aprueban las Tarifas máximas de los Servicios de Aducción, Distribución, Alcantarillado, Depuración y Suministro de Agua Residual Reutilizable prestados por el Canal de Isabel II, en el ámbito de la Comunidad de Madrid.*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 18/05 sobre el Proyecto de Decreto Regulador del Régimen Jurídico y Procedimiento de Autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de la Comunidad de Madrid.*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Informe 12/05 sobre los Criterios y Líneas Generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2006*

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2006): *Informes 2005*

BERÁSTEGUI PEDRO-VIEJO, Ana (2006): *La adaptación familiar en adopción internacional: Una muestra de adoptados mayores de tres años en la Comunidad de Madrid* Comunidad de Madrid. Consejo Económico y Social ISBN.: 84-451-2818-3

LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo & Salvador PARRADO & Irene DELGADO & César COLINO (2005): *Las relaciones intergubernamentales de la Comunidad de Madrid. La visión de políticos y ciudadanos* Comunidad de Madrid. Consejo Económico y Social ISBN.: 84-451-2817-5

LABANDEIRA X. & J. M. LABEAGA & M. RODRÍGUEZ (2006): *A Macro and Microeconomic Integrated Approach to Assessing the Effects of Public Policies* FEDEA Madrid

BARRIOS S. & E. STROBL (2006): *The Dynamics of Regional Inequality* FEDEA Madrid

RODRÍGUEZ P N. & S SOSVILLA-RIVERO (2006): *Understanding and Forecasting Stock Price Changes* FEDEA Madrid

JIMÉNEZ-MARTÍN S. & J. M. LABEAGA (2006): *Further Evidences about Alcohol Consumption and the Business Cycle* FEDEA Madrid

SOSVILLA-RIVERO S. & E. GARCÍA (2006): *Efectos de las ayudas europeas sobre la economía madrileña 2007-2013: un análisis basado en el modelo Hermin* FEDEA Madrid

SOSVILLA-RIVERO S. & E. GARCÍA (2006): *Efectos de las ayudas europeas sobre la economía madrileña 2000-2006: un análisis basado en el modelo Hermin*. FEDEA Madrid

MARCHANTE-MERA A. & B. ORTEGA AGUAZA & J. SÁNCHEZ MALDONADO (2005): *Las dimensiones del bienestar en las Comunidades Autónomas españolas. Un análisis de sigma y gamma convergencia* FEDEA Madrid

ORTEGA MASSAGUÉ A.C. (2006): *El diferencial entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres en Argentina*. FEDEA Madrid

GAROUPA N. & J. KLICK & F. PARISI (2006): *A Law and Economics Perspective on Terrorism*. FEDEA Madrid

LICANDRO O. & L. A. PUCH. & A. R. SAMPAYO (2006): *Seconhand market and lifetime of durable goods*. FEDEA Madrid.

RODRÍGUEZ P. N. & S. SOSVILLA-RIVERO (2006): *Using machine learning algorithms to find patterns in stock prices*. FEDEA Madrid

DIAZ A. & V. LUENGO-PRADO M. J. (2006): *The Evolution of Retirement*. FEDEA Madrid

GAROUPA N. (2006): *Regulation of legal and medical professions in The US and Europe A comparative analysis*. FEDEA Madrid

ROMERO-HERNÁNDEZ M. & H. SALGADO (2006): *Economics density, Network Size and Spatial Scope in the European Airline Industry* FEDEA Madrid

## Estadísticas

*Padrón Municipal de Habitantes de la Ciudad de Madrid (1 de enero de 2005)*: Ayuntamiento de Madrid D.L.: M.692-2006

*Boletín económico*: 01/2006. Banco de España Madrid

*Boletín económico*: 02/2006. Banco de España Madrid

*Boletín económico*: 03/2006. Banco de España Madrid

*Boletín económico*: 04/2006. Banco de España Madrid

*Boletín estadístico*: 02/2006. Banco de España Madrid

*Boletín estadístico*: 03/2006. Banco de España Madrid

*Boletín estadístico*: 04/2005 Banco de España Madrid

*Boletín mensual*: 02/2006. Banco Central Europeo Madrid

*Boletín mensual*: 03/2006. Banco Central Europeo Madrid

*Boletín mensual*: 04/2006. Banco Central Europeo Madrid

*Boletín mensual*: 05/2006. Banco Central Europeo Madrid

*Informe Anual 2005*: Banco Central Europeo Madrid

*Informe Mensual*: febrero 2006. La Caixa, Barcelona

*Informe Mensual*: marzo 2006. La Caixa, Barcelona.

*Informe Mensual*: abril 2006. La Caixa, Barcelona.

*Informe Mensual*: mayo 2006. La Caixa, Barcelona

## Medio ambiente

*Pirineos*: 160 2005. Instituto Pirenaico de Ecología, CSIC, Jaca

**Obras públicas e Infraestructuras**

*Carreteras*: 144, enero-febrero 2006. Asociación Española de la Carretera Madrid

*Carreteras*: 145, marzo-abril 2006. Asociación Española de la Carretera Madrid

*Ingeniería y Territorio*: 73, 2006. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

ESPAÑA MINISTERIO DE FOMENTO (2005): *PEIT: Plan estratégico de infraestructuras y transporte 2005-2020*, Ministerio de Fomento Madrid ISBN.: 84-498-0747-6

**Sociología urbana y regional**

*Agrosociales y Pesqueros*: 207/2006 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

*Economía y Sociedad*: 27, enero-junio 2005. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR,

*Política y Sociedad*: 42, 3 2005. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid

*Relaciones*: 103, verano 2005. El Colegio de Michoacan Zamora México

*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 73, dezembro 2005. Centro de Estudos Sociais Coimbra

*Revista de Ciencias Sociales*: 15, diciembre 2004. Universidad Nacional de Quilmes Argentina

*Revista de Ciencias Sociales*: 105, 2004. Universidad de Costa Rica

**Urbanismo**

*Études foncières*: 119 Février 2006 Association des études foncières (adef) Paris

*Urbanistica* : 128, settembre-dicembre 2005 INU Roma

*Urbanistica dossier*: 78, suplemento al n. 203 di *Urbanistica Informazioni* 2005 INU Roma

*Urbanistica dossier*: 79, suplemento al n. 203 di *Urbanistica Informazioni* 2005 INU Roma

*Urbanistica dossier*: 80, suplemento al n. 204 di *Urbanistica Informazioni* 2005 INU Roma

*Urbanistica dossier*: 81, suplemento al n. 204 di *Urbanistica Informazioni* 2005 INU Roma

*Urbanistica Informazioni*: 203, settembre-ottobre 2005 INU Roma

*Urbanistica Informazioni*: 204, novèmbre-dicembre 2005 INU Roma

**Varios**

*Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*: 9 2005 "Globalización y Derecho" Manuel CANCIO MELIÁ (ed.) Universidad Autónoma Madrid

*Ciudades Iberoamericanas*: 27, diciembre 2005. Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas Madrid

*Cuadernos de Turismo*: 16, julio-diciembre 2005. Universidad de Murcia

*Geologica Acta*: 1/2, 2006. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona

*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*: 298-299, mayo-diciembre 2005. INAP MAP Madrid

*Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*: XLII, 105 enero-abril 2004 Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica

UNIÓN DE CIUDADES CAPITALES IBEROAMERICANAS (2005): *Memoria de actividades:2005*. Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas Madrid

## Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 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 introducir las 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

