
CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XL. Tercera época
N.º 156, verano 2008

*Implicaciones para la sostenibilidad de los
cambios de ocupación del suelo en España*

*Participación ciudadana y territorio:
el caso español*

*Sostenibilidad y revitalización urbana:
propuestas para la regulación de
implantación de grandes centros
comerciales*

*Recursos patrimoniales y organización
territorial: el caso de Andalucía*

*La difícil inserción de redes de autobuses
rápidos en medios urbanos densos: el caso
de París*

*Visión a largo plazo e interacciones
“transporte-urbanismo”, los excluidos en el
éxito del SBR TransMilenio de Bogotá*

*Precio del suelo, actividad inmobiliaria y
acceso a la vivienda: el caso de la Ciudad
de Buenos Aires tras la crisis de 2001/2002*



MINISTERIO
DE VIVIENDA

Índice

PRESENTACIÓN

Presentación	231
--------------------	-----

ESTUDIOS

Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad Noelia GUAITA & Isidro LÓPEZ & Fernando PRIETO	235
Participación ciudadana y territorio: exploraciones para el caso español Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ	261
Sostenibilidad y revitalización urbana: nuevas propuestas para la regulación de la implantación de los grandes centros comerciales Helena VILLAREJO GALENDE	273
Recursos patrimoniales y organización territorial: el caso de Andalucía GRUPO DE GEOGRAFÍA Y DESARROLLO REGIONAL Y URBANO (GDRU).....	297
La difícil inserción de redes de autobuses rápidos en medios urbanos densos: el caso de París Antonio GONZÁLEZ ÁLVAREZ	313
Visión a largo plazo e interacciones “transporte-urbanismo”, los excluidos en el éxito del SBR TransMilenio de Bogotá Benoit LEFÈVRE	321
Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002 Luis BAER	345
Abstracts John POWNALL	363

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

2008. El mercado de vivienda sufre el ajuste Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	369
---	-----

INTERNACIONAL

Argentina: Nora CLICHEVSKY	391
Argentina: Rubén PESCI	394
Italia: Federico OLIVA	395

DOCUMENTACIÓN

• <i>Normativa estatal y autonómica</i> Ángela de la CRUZ MERA	401
---	-----

LIBROS Y REVISTAS

Recensiones y reseñas de libros recibidos	411
Acuse de recibo	425

Presentación

Continuando con su trayectoria como cauce de expresión de las distintas disciplinas que convergen hacia la amplia área en que se debaten los problemas de la Coranomía, ciencia transdisciplinaria del territorio, este nuevo número de la revista recoge un diverso temario que se inicia con el artículo de Noelia GUAITA, Isidro LÓPEZ y Fernando PRIETO, del Observatorio de la Sostenibilidad en España, Universidad de Alcalá, Madrid, “Cambios de Ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad”, en el que presentan cómo el Observatorio de Sostenibilidad en España, ha analizado los cambios de ocupación del suelo gracias al proyecto Corine Land Cover; basado en imágenes Landsat obteniendo por principales conclusiones, además de la rapidez de los cambios, el importante ritmo de artificialización, tanto en el interior como en la franja litoral con repercusiones trascendentales e irreversibles; los cambios en la estructura y composición de ecosistemas forestales motivados por falta de gestión (aumento de matorralización y riesgo de incendios); el aumento de regadíos, en ocasiones en zonas con escasez de recursos hídricos y la disminución de zonas húmedas naturales e incremento de láminas de agua artificiales. Los posibles efectos del territorio sobre la participación política de la ciudadanía se analizan por Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ, del Centro de Sociología y Políticas Locales, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, cuyo artículo “Participación ciudadana y territorio: exploraciones para el caso español”, pretende ser una pequeña exploración analítica sobre, la participación de la ciudadanía en la esfera pública, realizando una aplicación empírica al caso español. Sobre todo, pretende ser una invitación a la necesaria atención del territorio como factor estructurador de la dinámica socio-política. Helena VILLAREJO GALENDE, profesora del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Valladolid, aborda, en el siguiente artículo, “Sostenibilidad y revitalización urbana: nuevas propuestas para la regulación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales” los impactos de los nuevos formatos comerciales, desde una perspectiva que trata de encarar el desafío, cada día más acuciante, de garantizar un desarrollo sostenible. En el artículo trata de formular nuevas propuestas para la planificación espacial del comercio —con inspiración en el sistema británico— que no se basan en criterios de naturaleza económica (como los hasta ahora utilizados), sino que defienden “razones imperiosas de interés general”, como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, que son las únicas que pueden ser esgrimidas para limitar la implantación de nuevos grandes centros comerciales sin vulnerar la recientemente aprobada Directiva de Servicios, que prohíbe las pruebas económicas como condición previa para acceder al mercado. El GRUPO DE INVESTIGACIÓN, GEOGRAFÍA Y DESARROLLO REGIONAL Y URBANO (GDRU) de la Universidad de Sevilla, presenta a continuación el estudio sobre “Recursos patrimoniales y organización territorial: el caso de Andalucía”, en él pretenden identificar y categorizar el patrimonio natural y cultural que cuenta con algún tipo de reconocimiento oficial en Andalucía, centrando la atención en su dimensión espacial utilizando las unidades territoriales recogidas en las Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía: áreas urbanas, litorales, vegas y campiñas y zonas de montaña. Argumentan para concluir que sólo a través del tratamiento conjunto de los activos patrimoniales con que cuenta un territorio se podrá conseguir que éstos se conviertan en un recurso para su desarrollo y, en este sentido, la territorialización patrimonial planteada en este artículo puede constituir un buen punto de partida. Se incluyen a continuación dos artículos sobre el mismo tema, el transporte público urbano rápido, uno situado en Europa, París para más señas y el otro en Hispanoamérica, Bogotá. El primero “La difícil inserción de redes de autobuses rápidos en medios urbanos densos: el caso de París”, de Antonio GONZÁLEZ ÁLVAREZ, responsable de planificación de la oferta Transports Metropolitanos de Barcelona, describe y analiza la apuesta realizada por numerosas ciudades europeas los últimos años por revitalizar las redes de autobuses urbanos inspirándose en los ejemplos americanos de autobuses rápidos (Bus Rapid Transit) especialmente el caso de París que vive desde mediados de 2001 una transformación espectacular

de numerosas de sus principales vías. En ellas se reduce el espacio de circulación de los automóviles para crear carriles reservados a los autobuses y a la circulación de bicicletas, taxis y vehículos de emergencia. El ejemplo parisino presenta numerosos inconvenientes que ponen de relieve los problemas que suscita de una manera general la inserción de una red de autobuses rápidos en un medio urbano denso: conflictos con las actividades comerciales y de proximidad, inseguridad de los peatones y ciclistas, problemas de accesibilidad al bus... Muestra además que el autobús no puede satisfacer por sí solo todas las necesidades de movilidad de los ciudadanos y que debe pensarse como complemento de otros modos (especialmente el metro). Sin embargo el proyecto de la capital francesa ha probado también su eficacia en la limitación del tráfico automovilístico en el centro urbano, lo que constituía el principal objetivo del ayuntamiento. Como complemento del anterior Benoit LEFÈVRE, ingeniero y economista, doctorando en el Centro de Economía Industrial CERNA, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, presenta el artículo “Visión a largo plazo e interacciones ‘transporte-urbanismo’, los excluidos en el éxito del SBR TransMilenio de Bogotá” con el propósito no de evaluar el Sistema de Bus Rápido (SBR) TransMilenio de Bogotá (Colombia), sino de llamar la atención sobre dos aspectos hoy olvidados: el largo plazo y las interacciones “transporte-urbanismo”, donde se muestra la especial sensibilidad de la dinámica de organización espacial de Bogotá a los cambios en el sistema de transporte, para luego prever las consecuencias a largo plazo de TransMilenio en la estructura Bogotá, al entender como va a reaccionar ante la introducción de tal sistema de transporte masivo, propone como metodología detenerse y observar la historia de Bogotá en el último siglo y así comprender las especificidades locales y analizar las tendencias actuales a la luz de las lecciones del pasado. Finaliza el apartado de **Estudios** con el artículo “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: algunas reflexiones sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002”, del que es autor Luis BAER, becario del CONICET: Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, en el que repasa las cuatro situaciones paradójicas que atraviesa el mercado de suelo e inmobiliario de la ciudad de Buenos Aires donde, se expande la oferta residencial, pero el precio del suelo y las viviendas no cesa de incrementarse; el mercado de suelo e inmobiliario; las condiciones para acceder a estos bienes empeoran, pero su demanda efectiva continúa en aumento; algunas partes de la ciudad disponen de suelo vacante, pero el “boom” de la construcción se concentra en los “enclaves urbanos” donde el suelo sobresa por su escasez; desde 2002, el ingreso promedio de la población en dólares se redujo un tercio; sin embargo, el precio promedio del suelo y la vivienda en dólares han crecido por encima de los valores registrados antes de ese año. El seguimiento de los elementos para comprender estas aparentes contradicciones, es lo que guía al autor en su trabajo.

La sección **Observatorio Inmobiliario** recoge el siempre interesante y revelador trabajo de Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ, Economista y Estadístico, Vocal del Consejo Superior de Estadística, “2008. El mercado de vivienda sufre el ajuste”, donde realiza un lúcido análisis de las consecuencias de la fuerte desaceleración del crecimiento económico que, en un amplio número de países desarrollados, ha tenido lugar en 2008. El cambio de ciclo experimentado en los mercados de vivienda aparece como la principal variable explicativa de una reducción tan significativa del crecimiento. La intensa restricción crediticia, derivada de la crisis financiera derivada de la titulización de un fuerte volumen de créditos inmobiliarios fallidos de Estados Unidos, es la causa principal de la fuerte caída de la demanda de vivienda.

Finalmente, la sección **Internacional** incluye las colaboraciones de los corresponsales de **Italia**, Federico OLIVA y **Argentina** Nora CLICHEVSKY y Rubén PESCI. Concluye el número con las tradicionales secciones de **Documentación**, que incluye información sobre distintos eventos que han tenido lugar estos meses y el habitual apartado de Normativa Estatal y Autonómica. Finalizando con la sección de **Libros y Revistas**.

El día 19 de junio de 2008 se celebró en Bruselas la conferencia titulada “Building a European Grouping of Territorial Cooperation —EGTC—” (Construyendo una Agrupación Europea de Cooperación Territorial —AECT—), organizado por la Comisión Europea, el Comité de las Regiones y la Presidencia Eslovena. En ella se presentó un nuevo instrumento de cooperación territorial, se profundizó en el procedimiento de su constitución y funcionamiento, y se expusieron algunas experiencias pioneras en Europa. En este sentido, en el próximo número se incluirá un artículo más extenso sobre el presente y futuro de las AECT en España.

Estudios

Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad

Noelia GUAITA & Isidro LÓPEZ
& Fernando PRIETO¹

Ingeniera Técnica Industrial y Licenciada en Ciencias Ambientales & Sociólogo & Doctor en Ecología. Observatorio de la Sostenibilidad en España, Universidad de Alcalá, Madrid.

RESUMEN: Los cambios en los principales ecosistemas, son fundamentales para evaluar los procesos de sostenibilidad. Esta medida puede considerarse una variable de sostenibilidad “fuerte”, ya que ciertos cambios, suponen un capital irremplazable y no sustituible por la irreversibilidad de los procesos (por ejemplo, urbanización). En España se pueden comparar por primera vez, los cambios de ocupación del suelo (1987 y 2000) gracias al proyecto Corine Land Cover, basado en imágenes Landsat. El Observatorio de Sostenibilidad en España, ha analizado esta información, relacionándola con las dinámicas socioeconómicas y ambientales). Las principales conclusiones, además de la rapidez de los cambios son: *a)* importante ritmo de artificialización, tanto en el interior como en la franja litoral con repercusiones trascendentales e irreversibles; *b)* cambios en la estructura y composición de ecosistemas forestales motivados por falta de gestión, (aumento de matorralización y riesgo de incendios); *c)* aumento de regadíos, en ocasiones en zonas con escasez de recursos hídricos, y *d)* disminución de zonas húmedas naturales e incremento de láminas de agua artificiales. Resumiendo se han perdido servicios de los ecosistemas y calidad ambiental. Estas tendencias se mantienen en el tiempo.

DESCRIPTORES: Consumo sostenible del suelo. Crecimiento urbano. Desarrollo sostenible. Medio ambiente. Mercado inmobiliario. Recursos naturales.

I. INTRODUCCIÓN

La ocupación del suelo es una de las variables claves para medir con rigor la sostenibilidad, y en especial la dimensión ambiental de nuestro modelo de desarrollo.

Recibido: 21.05.2007. Revisado: 18.03.2008.
e-mail: isidro.lopez@uah.es; noelia.guaita@uah.es www.sostenibilidad-es.org

Deseamos agradecer la decisiva colaboración y apoyo incondicional de Antonio Arozarena, Subdirector General Adjunto de Producción Cartográfica del Instituto Geográfico Nacional y su equipo, en especial a Juan José Peces y Lourdes Martín-Forero. Antonio Quintanilla Rodenas y José Reyes Ruiz-Gallardo del Instituto de Desarrollo Regional (Universidad de Castilla-La Mancha) fueron claves por su gran profesionalidad y conocimientos sobre teledetección y sistemas de información geográfica (SIG). Los trabajos y consejos de José Manuel Moreira de la Junta de Andalucía fueron claves para el desarrollo del trabajo. El *European Topic Center-LUSI* de la Agencia Europea de Medio Ambiente colaboraron en el desarrollo del trabajo. Las ideas y estructura del trabajo se

debieron a la colaboración de Pablo Fidalgo y Agustín Martín (ARGEA). Fernando Prats y Ramón López de Lucio fueron decisivos con sus acertados y experimentados juicios sobre el análisis del incremento de la superficie artificial y de los procesos en la costa en relación a la sostenibilidad. Miguel Ángel de Zavala y José Antonio Villanueva fueron decisivos en el análisis de los cambios de los ecosistemas forestales. María José Presas y Celsa Peitado analizaron los cambios en las superficies agrícolas. Pilar Alvarez-Uría colaboró en el análisis de los cambios de los humedales y láminas de agua. También queremos agradecer al equipo del Observatorio de la Sostenibilidad en España, por todo su apoyo, especialmente a Lucía Landa, Cristina Zamorano y Almudena Checa. Finalmente agradecer a los evaluadores anónimos de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales que han evaluado y mejorado con sus sugerencias sustancialmente el original.

generaciones actuales y venideras están determinados por el alcance y los modos de ocupación del suelo. Al igual que los asentamientos humanos y las actividades sociales todos los sectores productivos y de servicios necesitan del factor suelo como base material de sus actividades. El análisis de los cambios de ocupación es esencial para conocer el estado actual y las tendencias en los procesos de desarrollo que afectan a la sostenibilidad en nuestro país, especialmente por los servicios de los ecosistemas que presentan.

Los servicios que prestan los ecosistemas no están incluidos en un sistema de mercado o no son cuantificados en términos comparables con los servicios económicos y capital manufacturado, por ello a menudo tienen poco peso en las decisiones que se toman sobre ellos (CONSTANZA, 1997). En muchas ocasiones no existe información disponible con el necesario rigor para cuantificar los cambios en los ecosistemas y sus funciones. Los datos que se presentan en este artículo son la mejor aproximación científica a los cambios en superficie de los ecosistemas acaecidos en España con una metodología comparable. Y estos cambios tienen una indudable repercusión sobre el resto de los sectores.

Las distintas categorías que componen el total del suelo ocupado tienen distinto valor para la sostenibilidad según diversas variables tales como su valor de reemplazo, su capacidad de sustitución, los servicios ambientales que desempeñan (GROOT, 2006), etc.

- Así, por ejemplo, es distinto el valor para la sostenibilidad de un **bosque** maduro de frondosas que por ejemplo un cultivo forestal que puede reemplazarse en períodos de tiempo muchos más cortos. Además los valores respecto a la biodiversidad, a la regulación del ciclo hidrológico o a la formación de suelo, en un entorno como España señalan que el valor respecto a la sostenibilidad es mucho mayor en el caso del bosque maduro que en el caso del cultivo forestal.
- Los **humedales** naturales, en general, también tienen un valor respecto a la sostenibilidad mucho mayor que muchos ecosistemas acuáticos artificiales. Estos ecosistemas desarrollan una serie de funciones muy importantes respecto a la

biodiversidad, ciclo hidrológico, y otros procesos de los ecosistemas.

- El aumento de **superficies artificiales** por su irreversibilidad supone un importante impacto sobre los ecosistemas, este aumento se ha producido sobre otros tipos de ecosistemas esencialmente zonas agrícolas y en menor parte forestales. Solo en algunos casos se ha producido sobre zonas húmedas. Parte de estas zonas artificiales son urbanizaciones y otra parte importante son infraestructuras, zonas mineras, etc. En muchas ocasiones este aumento de superficies artificiales se ha desarrollado sobre zonas agrícolas de gran valor ecológico como huertas.
- En la **línea costera**, dado lo limitado de su extensión, los impactos discurren sobre una zona limitada, por lo que se trata de un recurso todavía más limitado, además tiene una serie de recursos limitados tales como el acceso a agua dulce y el riesgo de erosión. Este recurso limitado debe también preservarse para las generaciones futuras y es relevante para la calidad de vida de las actuales. Además es clave para un sector estratégico para España como es el turismo. Cualquier afección sobre este tipo de ecosistema tendrá importantes repercusiones sobre la sostenibilidad.

En definitiva, observar la evolución de los grandes tipos de ecosistemas, definidos por las grandes clases de ocupación del suelo es muy interesante para observar si las funciones y servicios de los ecosistemas se mantienen estables o por el contrario varían en el tiempo. La medida de la sostenibilidad implica el cuantificar estos cambios para poder valorar las implicaciones que puede tener sobre la sostenibilidad. Algunas características de los procesos, tales como la práctica irreversibilidad de algunos de los mismos a escala humana, la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente, los problemas sociales o económicos significativos, suponen que algunos de los cambios tengan especial significación e importancia (HABERL, 2004).

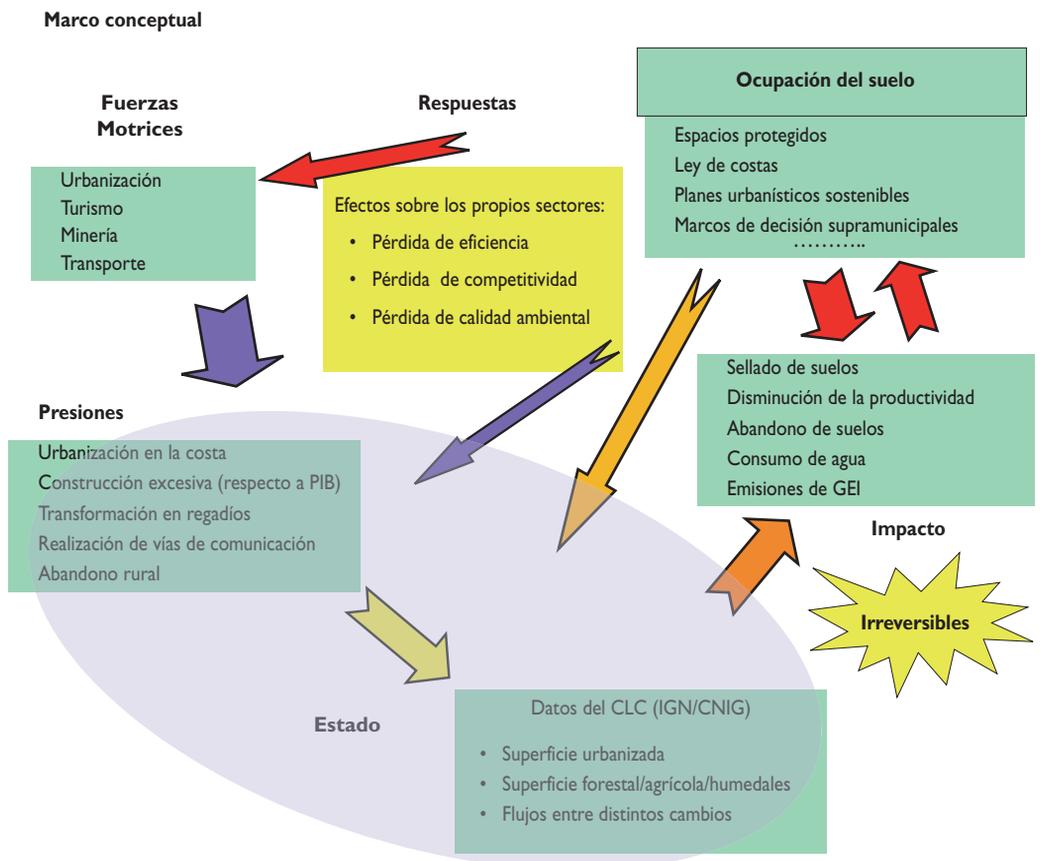
Los cambios de ocupación siempre van a implicar cambios sobre la sostenibilidad, por ello hay que considerar las características de los efectos y del área afectada, considerando

en particular: la probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los efectos, el carácter acumulativo y transfronterizo de los mismos, los riesgos para la salud humana o el medio ambiente, la magnitud y el alcance espacial de los efectos (área geográfica y tamaño de la población que puedan verse afectadas), el valor y la vulnerabilidad del área probablemente afectada a causa de las características naturales especiales o el patrimonio cultural, la superación de estándares de calidad ambiental o de valores límite, la explotación intensiva del suelo y los efectos en áreas o paisajes con rango de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional (HABERL & SCHANDL, 1999).

➤ Los **efectos ambientales** de los cambios de ocupación del suelo se pueden medir a través de distintos indicadores ambientales tales como, efectos sobre el cambio climático, capacidad de los

distintos tipos de ocupación como sumideros de carbono, respecto a la conservación o mantenimiento de la biodiversidad, el riesgo de erosión, o de incendios forestales, el consumo de energía primaria y final, la extracción y usos del agua, la generación de residuos asociados a las actividades que se instalarán sobre esos tipos de ocupación del suelo, efectos sobre la calidad del aire, la calidad de aguas y también sobre las necesarias infraestructuras para la corrección y minimización ambiental tales como la necesidad de depuradoras, colectores, vertederos, etc.

➤ Los **sociales** implicarán cambios en la cohesión social, la integración, el contexto humano, población y migración, e incluso sobre la salud ambiental, la exposición a sustancias químicas peligrosas, la calidad del aire urbano, o sobre el empleo al estar relacionados directamente con las tasas de actividad de cada sector.



- Los **económicos** implicarán cambios en la estructura económica o en el crecimiento económico, la intensidad energética o de carbono de la economía o el requerimiento de materiales y productividad de los recursos.

En conjunto los cambios implicarán efectos sobre el bienestar o calidad de vida de las actuales y futuras generaciones. El concepto de sostenibilidad fuerte (GOODLAND & DALY, 1997) exige la trasmisión de stocks no inferiores a los disponibles en el período inicial, diferenciando las formas relevantes de capital. En este análisis global del pasado reciente de la ocupación del suelo en España se señalan los principales procesos observados, su relación con la dinámica socioeconómica y se indican las principales implicaciones que todo ello tiene para la sostenibilidad del desarrollo.

2. METODOLOGÍA

2.1. Datos

Se ha utilizado la información disponible sobre el estado actual y los cambios de ocupación del suelo producidos en España procedente del proyecto CORINE Land Cover (EEA, 2000, 2005). Existen otras fuentes de información sectoriales (como los inventarios forestales, inventarios de humedales, catastro, estadísticas agrarias, etc.) que pueden completar o matizar algunos aspectos de esta información. Pero los datos del proyecto CLC son, por su calidad y rigor científico, así como por el horizonte temporal que abarcan, los más adecuados para este estudio y los únicos que integran todas las categorías a la vez (EEA y JRC, 2002). Los datos correspondientes a estos años son producto de un complejo y extraordinario trabajo de coordinación a escala europea, nacional y autonómica cuyo coste superó los 1,8 millones de Euros para este período en España (IGN CLC, 2002a,b).

El proyecto Corine Land Cover (CLC), es el único reconocido a nivel comunitario que

suministra información comparable sobre ocupación del suelo entre distintos períodos de tiempo (EEA, 2006). CLC ha producido información para estos dos años con la misma metodología científica y con datos homogéneos y comparables sobre la evolución de la ocupación del suelo a nivel europeo, basados en fotografías de satélite Landsat para estas dos fechas y completadas con observaciones sobre el terreno. Está previsto que la información se vuelva a actualizar con los datos del año 2005, por lo que será posible conocer la evolución en el período 2000/2005, de gran actividad de cambio de ocupación de suelo en España.

La información empleada ha sido la siguiente:

- **Instituto Geográfico Nacional (Ministerio de Fomento):**

- Información cartográfica digital y alfanumérica del proyecto CORINE Land Cover de España y Europa-CLC 23 año 1990 (CLC-90), a los niveles de agregación: Nivel 3¹ y Nivel 5.
- Información cartográfica digital y alfanumérica del proyecto CORINE Land Cover de España y Europa-CLC 23 año 2000 (CLC-2000), a los niveles de agregación: Nivel 3 y Nivel 5.
- Información cartográfica digital y alfanumérica del proyecto CORINE Land Cover Changes (LCC) de España y Europa.

- **Ministerio de Medio Ambiente:** Estadísticas sobre incendios, superficies protegidas, datos del Inventario Forestal Nacional, etc.
- **Instituto Nacional de Estadística:** Censo de población y viviendas, padrón municipal, Contabilidad Nacional y regional, viviendas según pertenencia, estadísticas del agua.
- **Información de otras fuentes estadísticas:** Colegio Oficial de Arquitectos (viviendas iniciadas), Colegio Oficial de Arquitectos Técnicos (viviendas finalizadas), OFICEMEN (consumo de cemento), etc.

¹ La clasificación CORINE Land Cover al estar realizada para ser utilizada a diferentes escalas —europea, nacional y local—, se ha desarrollado siguiendo diferentes niveles de agregación, nivel 1, nivel 2, nivel 3 y nivel 5. Los dos primeros,

al estar constituidos por menor número de clases, permiten un análisis general de los diferentes tipos de ocupación, mientras que los niveles 3 y 5 se emplean para el análisis detallado de los cambios de ocupación.

- **Imágenes de satélite de los sensores Landsat7 ETM y SPOT** y fotografías aéreas de distintos períodos de tiempo, especialmente del vuelo americano de 1957.

2.2. Análisis de la ocupación del suelo: variables y escalas

El análisis de la ocupación del suelo se ha realizado a partir de la siguiente información:

- a) **Distribución de la ocupación del suelo en el año 2000.**
El cálculo de superficies de los diferentes tipos de ocupación del suelo en el año 2000, se ha obtenido a partir de la información cartográfica Nivel 5 del proyecto CORINE Land Cover (excepto en la información para Europa que se ha obtenido a partir de la información cartográfica Nivel 3 del proyecto CORINE Land Cover. Esta información es la única comparable entre España y Europa al estar realizada con la misma metodología).
- b) **Cambios de ocupación del suelo: balance neto en el período 1987/2000.**
El balance neto se obtiene mediante la comparación de la superficie ocupada por un determinado uso en CLC2000 respecto a la superficie que ocupaba en el año 1990 (CLC90).
El proyecto CORINE Land Cover proporciona información comparable entre 1987 y 2000, ya que se ha realizado con la misma metodología científica y produce datos homogéneos y comparables de evolución de la ocupación del suelo.
- c) **Flujos de usos: consumo y formación.**
Se han calculado a partir de la información cartográfica del proyecto CORINE Land Cover Changes (LCC).

Estas variables se han analizado a diferentes escalas de trabajo; **europea, nacional y regional (CCAA)**. Según la escala, se han analizado los datos CLC más o menos desagregados.

El cálculo de las superficies para todos los niveles de agregación de la clasificación CORINE Land Cover (nivel 1, 2, 3 y 5.) se ha calculado mediante la suma matemática de las superficies obtenidas a partir de la cartografía CLC Nivel 5. Excepto, para la

comparación de España con Europa en la que se ha empleado la cartografía CLC Nivel 3.

2.3. Análisis de los procesos socioeconómicos asociados a los cambios de ocupación

A través del análisis de una batería de variables socioeconómicas, (tales como el PIB, la población, las viviendas iniciadas, las viviendas por tipo de propietarios, las subvenciones de la Política Agraria Común, el abandono rural, etc.) se ha valorado la influencia de los procesos socioeconómicos en los cambios de ocupación del suelo observados. Estas variables proceden del INE y de otras fuentes solventes de información.

2.4. Valoración de la sostenibilidad de los procesos de cambio de ocupación del suelo

A efectos del análisis de la interrelación entre las dinámicas socioeconómicas y la sostenibilidad de los cambios de ocupación del suelo, se ha utilizado el marco conceptual del modelo F-P-E-I-R, de Fuerzas Motrices, Presión, Estado, Impactos y Respuestas, utilizado por la Agencia Europea de Medio Ambiente e iniciado en su día por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1993).

Este modelo de análisis, que proporciona una visión integrada de los problemas ambientales en relación con las causas directas e indirectas que los producen, está determinado por el resultado de las fuerzas motrices que ejercen presión sobre el entorno y los recursos ambientales y naturales (suelo) alterando, en mayor o menor medida, su estado inicial. El cambio se percibe como un impacto negativo cuando representa un deterioro de la calidad ambiental. Y la sociedad activa una respuesta ante estos impactos en la búsqueda del equilibrio en el sistema, tratando de corregir las tendencias negativas detectadas.

Los elementos descritos en el esquema son:

- **Fuerzas motrices:** Crecimiento de la población, construcción, turismo, transporte, agricultura, industria, minería, energía.

- **Presiones:** Aumento de urbanización, construcción de infraestructuras, abandono rural, transformación en regadíos, deforestación, incendios forestales.
- **Estado:** Superficie urbanizada, superficie forestal, agrícola, superficie humedales, láminas de agua.
- **Impacto:** Sellado de suelos, disminución de la productividad, abandono de suelos. Erosión y desertización, consumo de agua.
- **Respuestas:** Superficies protegidas, Ley de Costas, Planes de Ordenación Territorial, Planes Urbanísticos Sostenibles, marcos de decisión supramunicipales, etc.

Además los impactos afectan a los propios sectores económicos originando falta de eficiencia, pérdida de competitividad, y sobre todo pérdida de calidad de vida de los propios ciudadanos.

2.5. Nomenclatura

La clasificación de los diferentes tipos de cobertura del suelo que se emplea en el proyecto CLC al estar realizada para ser utilizada a diferentes escalas —europea, nacional y local—, se ha desarrollado siguiendo diferentes niveles de agregación, nivel 1, nivel 2, nivel 3 y nivel 5. Los dos primeros permiten un análisis general de los diferentes tipos de coberturas, mientras que los niveles 3 y 5 se emplean para el análisis detallado de los cambios de cobertura.

Las nomenclaturas de nivel 1, 2 y 3 se mantienen constantes entre 1990 (1987) y el año 2000. A nivel 5 la clasificación de 1987 se realizó en 66 categorías, mientras que en la clasificación del año 2000 se incluyeron 19 categorías más, entre las cuales están: campos de golf, viñedos en secano o regadío, olivar de secano o regadío, mosaicos de cultivos con o sin regadíos, la dehesa distinguiendo entre pastizales y cultivos agrícolas asociados, diferentes tipos de matorral: frondosas, coníferas y mezclas, ramblas con poca o sin vegetación, etc.

Además de los niveles descritos, diversos proyectos a nivel europeo emplean la clasificación propuesta por el proyecto LEAC (Land and Ecosystem Accounting) del European Terrestrial Centre de la Agencia Europea de

Medio Ambiente. Esta clasificación proporciona más detalle que el nivel 1 de CLC pero no es tan desagregada como el nivel 2, por ello es de utilidad para análisis globales de los cambios de ocupación. Es necesario destacar que pueden existir problemas de confusión semántica debido a que ambas leyendas CLC y LEAC, indican diferentes grupos de clases de usos, mediante los mismos nombres.

Las bases de datos del proyecto CORINE Land Cover cuentan, con dos versiones de nomenclatura a nivel 5: CLC90, con 64 clases y CLC2000, con 85 clases. Las versiones de 1987 y 2000 para España sólo son comparables con la nomenclatura de CLC90, de 64 clases. Por esta razón los análisis y consideraciones sobre la evolución (cambios, balance) entre las dos fechas de referencia se hacen necesariamente con la clasificación CLC90 de 64 clases. Por otra parte, la clasificación CLC2000 de 85 clases, al proporcionar un mayor detalle, se utiliza preferentemente para la descripción de la situación en 2000.

Aunque en general se respetan los diferentes niveles originales (sobre todo 1, 3 y 5), las nomenclaturas, sea la CLC90, CLC2000 o la de Flujos (Land Cover Flows), se manejan y agrupan en este artículo con una cierta libertad. De esta forma se pueden simplificar situaciones y evoluciones a menudo complejas, y se obtienen resultados sintéticos que facilitan la comprensión e interpretación de los datos. Esto se observa sobre todo en gráficos y mapas, necesariamente simplificados. En estos casos se explica la clasificación realizada.

3. PROCESOS OBSERVADOS

A continuación se enumeran los principales cambios que tienen una mayor incidencia en la sostenibilidad. Posteriormente, se comentan en mayor detalle aquellos cambios más significativos.

3.1. Zonas artificiales

- Formación **menor, aunque muy significativa**, de *zonas urbanas* a partir de *zonas forestales* quemadas.
- Artificialización **acelerada e intensa** de la franja litoral, especialmente en el primer kilómetro de costa.

- Artificialización **gravosa, por el deterioro** de *zonas húmedas*.
- Formación **muy visible** de zonas mineras a cielo abierto a partir de *zonas forestales*.

3.2. Zonas agrícolas y forestales

- Formación **continua e incontrolada** de zonas de regadío permanente a partir de zonas de secano.
- Formación de *zonas forestales* a partir de *zonas agrícolas* generalmente por su **abandono como tierras marginales y por nuevas repoblaciones**.
- Formación de *zonas forestales* como **resultado de nuevos cultivos forestales**.
- Formación de zonas de matorrales a partir de zonas forestales de bosques incendiadas.
- Pérdida de zonas forestales de calidad por incendios forestales y por fragmentación de ecosistemas.

3.3. Zonas húmedas y láminas de agua

- Disminución ligera de zonas húmedas naturales.
- Aumento de láminas artificiales de agua por creación de nuevos embalses.

Por sus rasgos de insostenibilidad acentuados, destaca el proceso acelerado e intenso de artificialización del suelo en algunas zonas, el cual es prácticamente irreversible y sus grandes impactos no son fácilmente justificables.

También son irracionales el crecimiento del regadío a costa del secano en zonas de escasez de agua, la disminución de algunos tipos de zonas húmedas continentales como consecuencia de roturaciones agrarias y urbanizaciones, la reducción de algunos tipos de ecosistemas forestales (por ejemplo la vegetación esclerófila mediterránea), así como la disminución de glaciares y zonas de nieves, que puede estar relacionada con el proceso global del cambio climático o con distintos ciclos climáticos cortos.

Todas estas transformaciones se pueden resumir en 4 grupos principales:

1. **Aumento de la artificialización:** expansión de la superficie artificial con un gran peso de la urbanización, especialmente impulsada por el tejido urbano discontinuo. La artificialización es especialmente intensa en el primer kilómetro de costa y en los alrededores de los núcleos urbanos.
2. **Aumento de los regadíos:** a partir de zonas de secano y, en muchos casos, en zonas de escasez de agua.
3. **Alteración de ecosistemas forestales:** las grandes superficies quemadas provocan una pérdida de madurez del conjunto de la superficie forestal. El abandono de *zonas agrícolas* marginales favorece la extensión de *zonas forestales* por colonización.
4. **Disminución de zonas húmedas naturales y aumento de:** la disminución de aguas continentales y de humedales costeros no puede ser compensada por la creación de nuevas láminas de agua de embalses artificiales.

4. LA DIMENSIÓN DEL CAMBIO

4.1. España en el contexto europeo

España es uno de los países, junto a Irlanda y Portugal, donde más ha crecido la superficie artificial. Con un ritmo medio anual de 1,9%, muy por encima de la media de los 23 países del programa CLC2000, de «sólo» un 0,68% (M. ANTROP, 2004, 2005). El tipo de crecimiento económico (dependiente de sectores de altos consumos de suelo, como la construcción, el transporte y el turismo), la consolidación y profundización del nuevo modelo de ciudad dispersa y la fuerte inversión en infraestructuras durante el período 1987/2000, son las causas principales.

El mantenimiento de la superficie dedicada a la agricultura, como resultado de un equilibrio entre la transformación de zonas forestales con vegetación natural y espacios abiertos a zonas agrícolas, por un lado, y la pérdida de cultivos con destino a superficies artificiales por otro, contrasta con una tendencia aguda a la disminución de superficie agraria en el conjunto de países de Europa CLC-23. Cabe destacar el fuerte aumento de la superficie de terrenos regados permanentemente en España (10,3%), con respecto al resto de Europa. Estos hechos

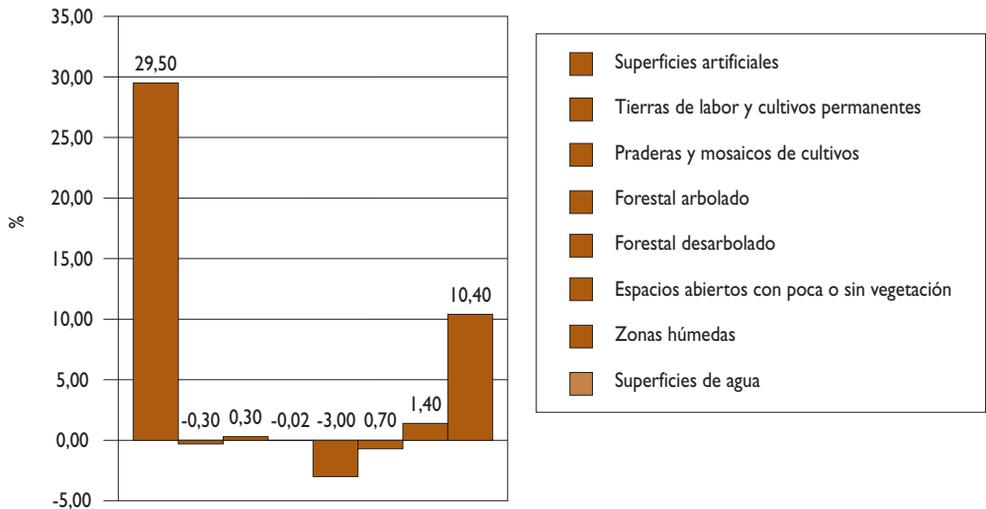


FIG. 2. Cambios netos de superficie en España como porcentaje de superficie inicial, 1987/2000. Clasificación LEAC

Fuente: Elaboración propia desde datos del proyecto CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).

agrícolas (FIG. 3). A un ritmo de 12.435 ha por año, un total de 174.089 ha sobre zonas agrícolas. Esta transformación viene determinada por una parte, porque la superficie agrícola es la que ocupa una mayor extensión y, por tanto, es donde hay más terreno disponible y por otro lado, por la mayor rentabilidad obtenida por el cambio de actividad. La mayoría de cultivos afectados corresponden a tierras de labor de secano

(35%), seguido por mosaicos de cultivos (21%) y terrenos regados permanentemente (13%).

Una parte importante de la artificialización se ha producido también sobre zonas cubiertas por pastizales (20.879 ha) y vegetación esclerófila (18.577 ha) y en menor grado en bosques (14.854 ha). Esta secuencia es lógica puesto que las zonas naturales constituyen el segundo tipo de cubierta dominante. Parte de los matorrales

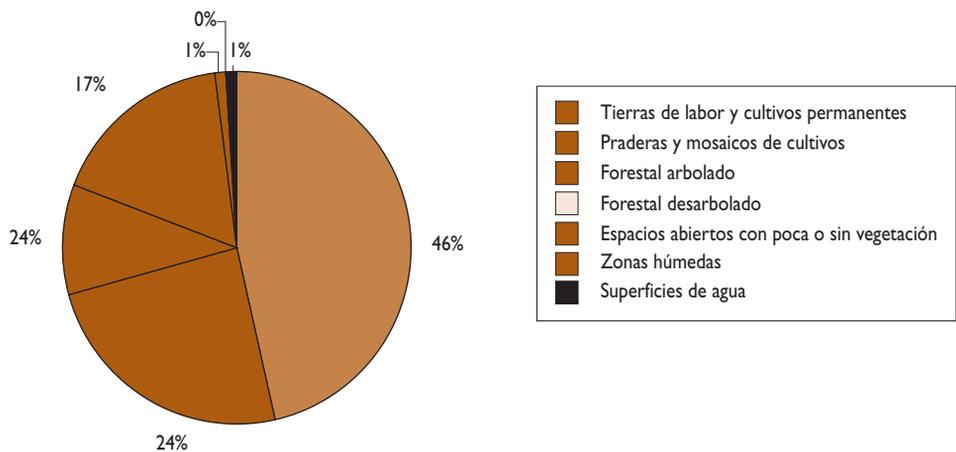


FIG. 3. Origen de las nuevas superficies artificiales. Clasificación LEAC

Fuente: Elaboración propia desde datos del proyecto CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).

afectados corresponden a antiguos cultivos abandonados o a zonas degradadas (FIG. 3).

Entre las causas principales se encuentran la transformación del modelo urbanístico de poblamiento vertical a horizontal, con especial aumento del *tejido urbano discontinuo* que se compone de *estructura urbana laxa* (30%) y *urbanizaciones exentas o ajardinadas* (25%) (LÓPEZ DE LUCIO 2004).

Este crecimiento está relacionado a su vez con los crecimientos del transporte [*autopistas, autovías y terrenos asociados* (149%)], *zonas industriales o comerciales* (59%), relacionadas con la generalización de la construcción de grandes superficies en el entorno de las infraestructuras viarias de acceso a las áreas urbanas y la pujanza del sector de la construcción de vivienda, incluyendo las segundas residencias, animado por una demanda creciente nacional y extranjera, así como por los bajos costes del dinero y las perspectivas como inversión especulativa. Con el resultado paradójico de ser el país de la UE que más viviendas tiene por 1.000 habitantes, el que más construye, con diferencia, y donde más difícil es para los jóvenes acceder a una vivienda, siendo también el país donde más viviendas vacías y poco ocupadas hay. El aumento también de las *zonas en construcción* en este período 1987/2000, con un 115%, muestra una tendencia a seguir creciendo, como confirman las viviendas visadas en los Colegios de Arquitectos en el período 2000/2005.

Entre todas las grandes categorías de ocupación del suelo, las *superficies artificiales* son las que menos procesos de conversión interna registran. Casi todo el crecimiento de *superficies artificiales* implica consumos de otras categorías de ocupación.

Cabe resaltar la expansión urbana en el **litoral** por sus notables impactos en volumen y concentración espacial. España tiene ya, en su tramo mediterráneo, el 34% de su primer kilómetro ocupado por las *superficies artificiales*. Este fenómeno se ha extendido paulatinamente hacia el interior. Sólo las zonas protegidas, y no tanto como se esperaba, están sirviendo de barrera a este proceso. En los últimos años la onda expansiva del sector inmobiliario se ha ido adentrando en franjas próximas al litoral. Así se observa que el proceso llega ya más allá de los 10 km y sigue progresando hacia el interior (DOODY & al., 1998).

— Evolución de las superficies artificiales por CCAA

- **Madrid es la comunidad autónoma con mayor porcentaje de superficies artificiales** (12%). Le siguen las comunidades autónomas con litoral, entre las que destacan Baleares, Comunidad Valenciana, Cataluña y Canarias (con porcentajes de ocupación de 4,6-5,0%). Las comunidades del interior tienen los porcentajes más bajos de *superficies artificiales* (0,7-1,4%).
- **El crecimiento de las superficies artificiales entre 1987 y 2000 se concentra en la zona de Levante.** Murcia y la Comunidad Valenciana han experimentado aumentos superiores al 60% y 50%, respectivamente. En Madrid, Navarra y Baleares las *superficies artificiales* aumentaron por encima del 40%.
- **Madrid, Baleares y Canarias son las CCAA donde más aumentaron las zonas urbanas entre 1987 y 2000.** En estas comunidades las tasas de aumento son mayores al 30%. Comunidades autónomas del norte de España han aumentado sus *zonas urbanas* por debajo del 10%.
- **Navarra con un 160% de aumento es la comunidad autónoma donde más ha crecido el tejido urbano discontinuo.** Le siguen, con incrementos por encima del 40%, Castilla y León, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia.

— Litoral

En Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía el porcentaje de superficies artificiales en el primer kilómetro de costa es superior al 20%, y donde se han producido los aumentos más fuertes de este tipo de ocupación del suelo. El porcentaje de superficie artificial en la franja prelitoral, 1-10 km de la costa, está muy condicionado por la urbanización en la franja del primer kilómetro de costa. Es decir, cuanto mayor es la presión en el primer kilómetro, mayor es el porcentaje de superficies artificiales en la zona prelitoral, aunque la intensidad del proceso es menor.

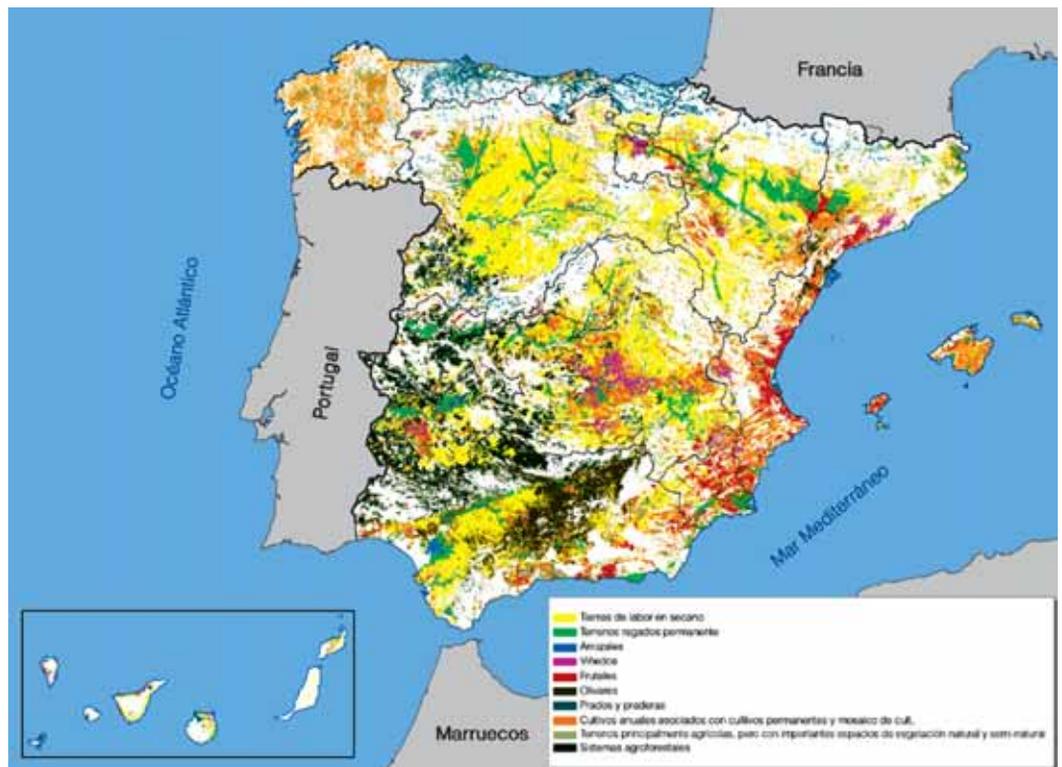


FIG. 5. Distribución espacial de las clases agrícolas en España. Año 2000. Clasificación CLC Nivel I

Fuente: Elaboración propia desde datos del proyecto CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).

industriales o comerciales, y a infraestructuras de comunicación y transportes.

- Pérdida de aprovechamiento agrario, sin creación de masas forestales significativas, simplemente por abandono de actividad en zonas más marginales.
- La superficie de nueva creación dedicada a tierras de labor o cultivos permanentes suele proceder principalmente de la propia conversión interna del sector, a partir de zonas de pastos y, en menor medida, por conversión de zonas seminaturales a tierras de cultivo.
- Formación neta de superficie de la categoría de praderas y mosaicos de cultivos.

— Evolución de las zonas agrícolas por CCAA

- La proporción de zonas agrícolas supera el 50% en Castilla-La Mancha, Baleares,

Murcia, Extremadura, Andalucía y Castilla y León. La mayoría corresponden a *tierras de labor y cultivos permanentes*.

- Las comunidades autónomas de la Cornisa Cantábrica (Asturias, Cantabria, País Vasco y Galicia) presentan los porcentajes más bajos de *zonas agrícolas* (< 40%), éstas se componen en su mayor parte de *praderas y zonas agrícolas heterogéneas*.
- Se ha producido una ligera disminución de las *zonas agrícolas* en la mayor parte de las comunidades autónomas. Destaca Madrid con un 8,9% de reducción, seguida de lejos por la Comunidad Valenciana, Baleares y Cantabria.
- Murcia es la comunidad autónoma con mayor proporción de superficie ocupada por *regadíos* (23,4%), seguida de cerca por la Rioja y la Comunidad Valenciana (ambas con un 20,1%).
- La mayor superficie de regadíos se encuentra en el sur y el este de España,

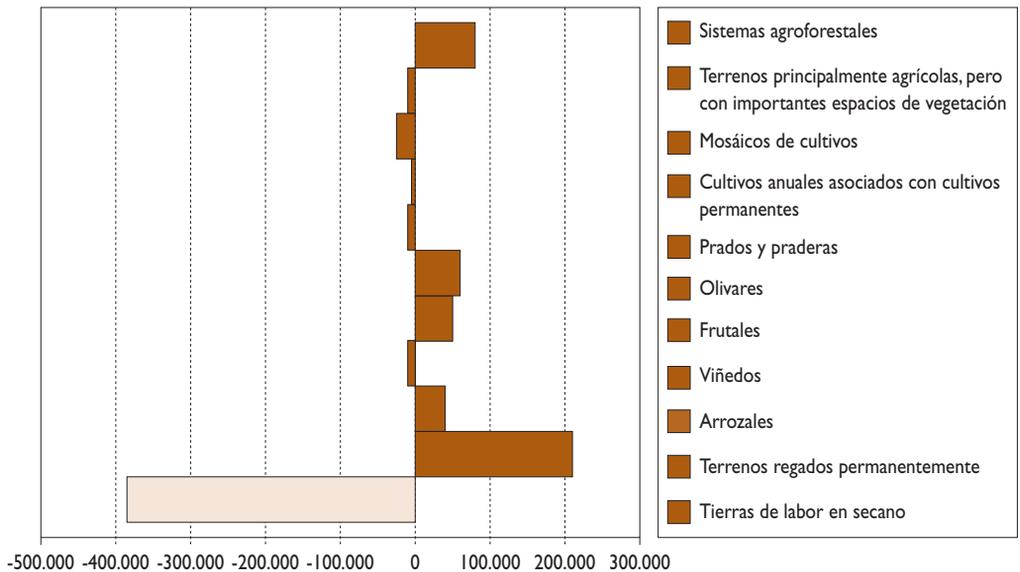


FIG. 6. Cambio neto en la cobertura de suelo agrícola (ha), 1987/2000. Clasificación CLC Nivel 3

Fuente: Elaboración propia desde datos del proyecto CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).

concretamente en Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha, donde se concentra el 55% de la superficie de regadíos de España (2.375.155 ha), la superficie ocupada por regadíos es el doble de la media nacional: un 15,7% frente a un 8,4% y se ha producido el mayor aumento de la superficie de regadíos entre 1987 y 2000: un 18% frente a la media nacional del 5,3%.

Algunas regiones del norte (La Rioja, Cataluña, Aragón y Navarra) tienen proporciones elevadas de superficie ocupada por regadíos, aunque sus características climáticas implican menos déficit hídrico que las del sur de España. En algunas de ellas se ha producido un aumento de las superficies regadas y se han creado nuevos regadíos que contribuyen a agravar los problemas respecto a calidad y cantidad de recursos hídricos disponibles.

— **Zonas forestales (47,1%): Fuertes transformaciones internas.**

Las zonas forestales y espacios abiertos presentan, en conjunto, una tendencia a la estabilización o una

ligera disminución. Mientras la superficie artificial y agraria por habitante ha aumentado, la superficie forestal por habitante se ha mantenido o ha descendido (FIG. 7). Este descenso de la densidad forestal por habitante es un indicador de insostenibilidad ambiental, tanto desde el punto de vista de la pérdida de biodiversidad, como respecto a su aportación al mantenimiento del ciclo hidrológico, a la protección de los suelos o la amortiguación de los problemas de erosión.

Hay varios procesos causantes de esta situación:

- En apenas 40 años se ha abandonado drásticamente un modelo de gestión tradicional forestal y de extracción del combustible que se mantenía desde hace más de 2.000 años. El equilibrio hombre-ganado-sistemas forestales se ha roto y el fuego es su consecuencia.
- La población rural ha descendido de 4,9 millones de habitantes en 1940 a 1,7 en el 2000, ha envejecido y ha cambiado sus hábitos. La recogida de leña ha disminuido desde un factor 100 en 1960 a un factor 14 en el año 2000, la ganadería extensiva que controlaba el matorral ha desaparecido de amplias zonas del territorio.

- Desde la década de 1940 se hicieron repoblaciones en más de 2,5 millones de ha de tan sólo algunas especies de coníferas y eucaliptos que posteriormente no se cuidaron. Con esta enorme biomasa y necromasa acumulada, no es extraño que cada vez los bosques tengan una alta propensión a arder y que sigan existiendo incendios mayores de 500 hectáreas.
- Entre 1961 y 2005 el fuego ha recorrido unos 6,7 millones de ha, de las cuales el 40% era arbolada y el 60% desarbolada, es decir, monte bajo, matorral y pastos. Muchas veces la superficie desarbolada tiene elevado riesgo de erosión y la escasa cubierta vegetal tiene un papel estratégico, en un país como España, con altas tasas de erosión, como protector del suelo desnudo y de defensa contra la erosión.

Los principales resultados del proyecto CORINE Land Cover reflejan que:

- Más de una cuarta parte del crecimiento de zonas urbanas e industriales se lleva a cabo a expensas de zonas forestales. Dicha reducción se reparte de forma bastante homogénea entre tipos de ocupación de suelo, indicando tanto una disminución en zonas valiosas desde el punto de vista ecológico como de zonas que podrían potencialmente ser restauradas (FIG 9). (HABERL & SCAHNDL 1999).
- Las zonas de creación de masas forestales están muy fragmentadas. Por tanto, su formación no siempre se traduce en la formación de masas continuas que son las de mayor relevancia para la recuperación de los procesos ecológicos y la diversidad biológica, ya que permiten la conectividad entre ecosistemas.

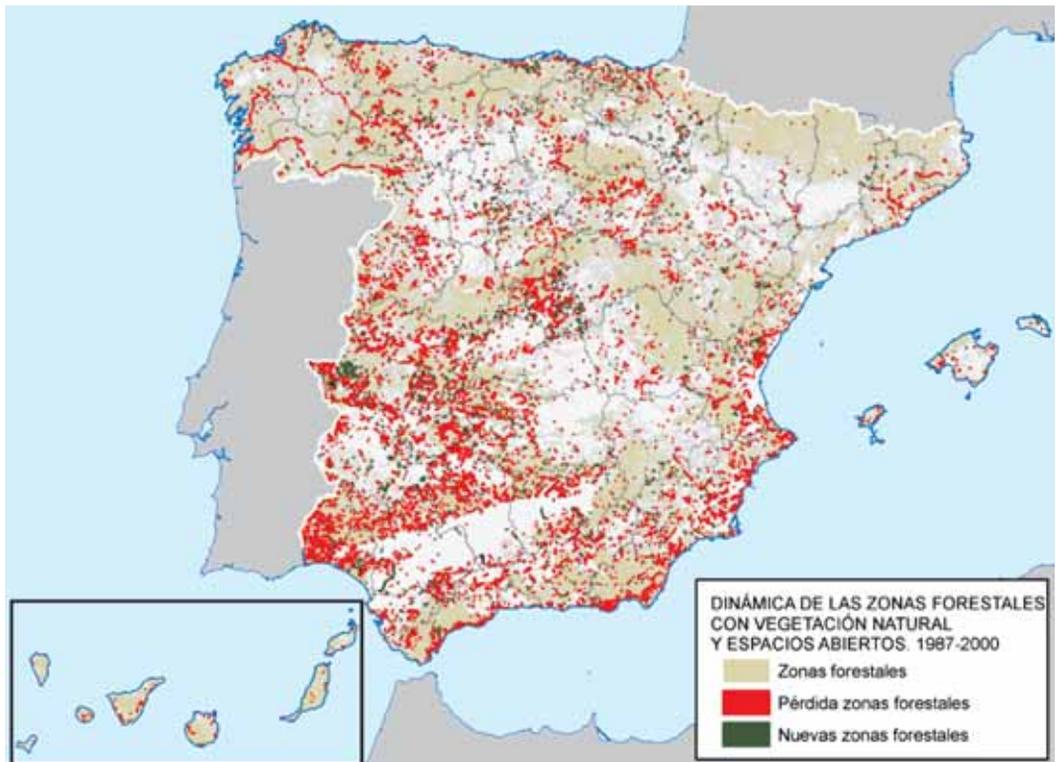


FIG 7. Distribución geográfica de las zonas de ganancia (puntos verdes) y pérdida forestal (puntos rojos). No se considera la extensión del área transformada

Fuente: Elaboración propia desde datos del proyecto Corine Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).



FIG 8. Distribución espacial de las clases forestales en 2000. Clasificación CLC Nivel I

Fuente: Elaboración propia desde datos del proyecto CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).

- Los incendios forestales, que han recorrido una superficie equivalente al 13% de la superficie forestal, en el período considerado, han producido una matorralización y disminución de la calidad global de estos ecosistemas.
 - La matorralización de muchos ecosistemas, debida al abandono de zonas rurales y a la transformación de masas arboladas, principalmente pinares, en zonas de bosque mixto, matorral boscoso o zonas arbustivas o de pastizal, a causa de los incendios.
 - Disminución de los pastizales extensivos, especialmente de los pastizales supraforestales, debido al abandono de la ganadería y el aumento consiguiente de la colonización de zonas agrícolas marginales. Los pastizales naturales han disminuido, probablemente, debido a procesos de abandono de la ganadería y el aumento consiguiente de la colonización de zonas agrícolas marginales.
 - Los glaciares y nieves permanentes han disminuido un 13%, lo cual puede revelar efectos del cambio climático o bien tendencias climáticas a más corto plazo.
- **Evolución de las superficies forestales por CCAA**
- No se han producido cambios superiores al 3% en la superficie de zonas forestales con vegetación natural y espacios abiertos en ninguna región.
 - Asturias, Cantabria, País Vasco, Canarias y Galicia tienen las mayores proporciones de zonas forestales en relación a su superficie total (60-65%).
 - Cuando se consideran las zonas forestales arboladas, las comunidades donde más abundan son las del norte de España, destacando el País Vasco, Galicia y Cataluña, seguidas de Asturias y Cantabria. En la cornisa cantábrica una

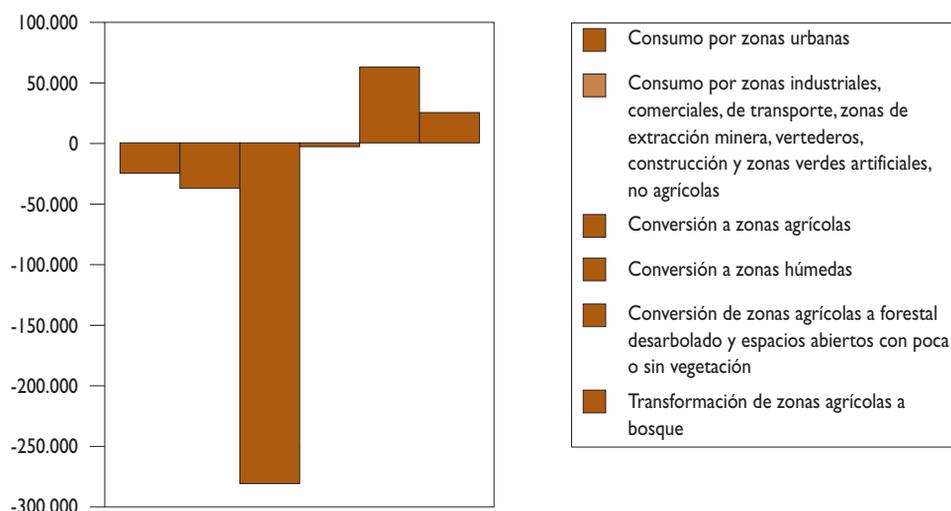


FIG 9. Flujos en las zonas forestales durante el período 1987/2000

Fuente: Elaboración propia desde datos del proyecto CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).

parte importante de esta superficie corresponde a cultivos o plantaciones forestales.

- Canarias, Extremadura y Murcia presentan las proporciones más bajas de zonas forestales arboladas (bosques y matorrales boscosos).
- El porcentaje de superficie ocupada por bosques naturales ha disminuido en Murcia, la Comunidad Valenciana y Baleares.
- En Andalucía, Aragón y Castilla-La Mancha es donde más ha aumentado la superficie ocupada por bosques naturales, concretamente bosques de caducifolias y rebollares. Dicho aumento es especialmente fuerte en Andalucía, mientras que el resto de los bosques naturales han mantenido su superficie estable. En Aragón y Castilla-La Mancha el aumento de la superficie de bosques de caducifolias y rebollares es del 132,8% y del 80,4%, respectivamente.
- Las superficies de sabinares y enebrales han experimentado una reducción del 11%.

— **Zonas húmedas y superficies de agua (0,9%): Disminución de zonas naturales y aumento de las artificiales.**

Las zonas húmedas y superficies de agua, que son esenciales para la conservación de la

biodiversidad y los procesos ecológicos básicos (movimientos migratorios, ciclo del agua, etc.), ocupan una superficie muy pequeña de España, casi el 1%, si se tienen en cuenta los embalses, y tan sólo el 0,45% si éstos se excluyen (FIG. 10).

La superficie de las zonas húmedas y superficies de agua artificiales (*embalses, salinas y canales artificiales*), ha aumentado en casi un 20% entre 1987 y 2000, mientras que **las zonas húmedas y superficies de agua naturales, no sólo no han incrementado su superficie sino que han disminuido un promedio del 3%**. La mayor disminución se ha producido en los ríos y cauces naturales (12%).

El aumento de las superficies artificiales en el litoral entre 1987 y 2000 ha afectado negativamente a los humedales de la costa, destacando los siguientes procesos:

- Entre 1987 y 2000, las causas más importantes de la desaparición de zonas húmedas litorales (marismas, salinas y zonas llanas intermareales), son la construcción de superficies artificiales (44%) y su transformación en zonas agrícolas (42%).
- El 80% de las lagunas costeras y estuarios que ha desaparecido ha sido reemplazada por zonas industriales, comerciales y de transporte.

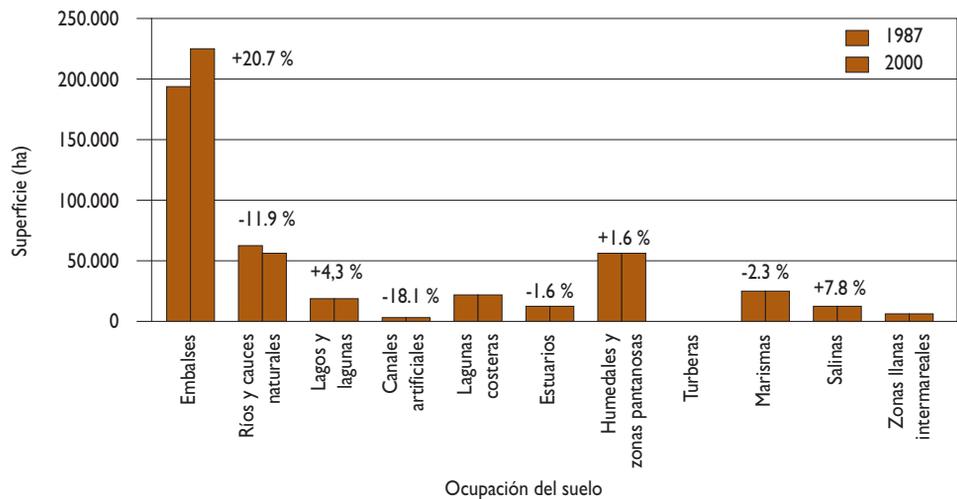


FIG. 10. Superficie ocupada por los ecosistemas acuáticos de España en 1987 y 2000. Clasificación CLC-90 Nivel 5

Nota: No se representan los valores numéricos de los porcentajes de variación inferiores al 1%.

Fuente: Elaboración propia desde datos del proyecto CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).

- El 45% de las *marismas* que han sido reemplazadas por otras ocupaciones del suelo se han transformado en *salinas*, el 26% en *zonas agrícolas* y el 25% en *superficies artificiales*.

En las zonas interiores, el proceso más significativo es el aumento del 20% en la superficie ocupada por *embalses* entre 1987 y 2000. Dicho aumento se ha producido principalmente a partir de *zonas forestales con vegetación natural* (casi el 60%).

La mayor parte de los *humedales* y *zonas pantanosas* que han desaparecido entre 1987 y 2000 han sido sustituidos por *zonas agrícolas* (40%, en su mayor parte regadíos), por *salinas* (25%) y *embalses* (18%).

El aumento de las *superficies artificiales* en el litoral entre 1987 y 2000 ha afectado negativamente a los *humedales* de la costa, destacando los siguientes procesos:

- Entre 1987 y 2000, las causas más importantes de la desaparición de zonas húmedas litorales (*marismas*, *salinas* y *zonas llanas intermareales*), son la construcción de *superficies artificiales* (44%) y su transformación en *zonas agrícolas* (42%).
- El 80 % de las *lagunas costeras* y *estuarios* que ha desaparecido ha sido

reemplazada por *zonas industriales*, *comerciales* y de transporte.

- El 45% de las *marismas* que han sido reemplazadas por otras ocupaciones del suelo se han transformado en *salinas*, el 26% en *zonas agrícolas* y el 25% en *superficies artificiales*.

En las zonas interiores, el proceso más significativo es el aumento del 20% en la superficie ocupada por *embalses* entre 1987 y 2000. Dicho aumento se ha producido principalmente a partir de *zonas forestales con vegetación natural* (casi el 60%).

La mayor parte de los *humedales* y *zonas pantanosas* que han desaparecido entre 1987 y 2000 han sido sustituidos por *zonas agrícolas* (40%, en su mayor parte regadíos), por *salinas* (25%) y *embalses* (18%).

5. LOS PROCESOS DE OCUPACIÓN DEL SUELO Y LA DINÁMICA SOCIOECONÓMICA

El suelo es factor y resultado de los procesos socioeconómicos y, como tal, está sometido a una demanda social que debería estar orientada a la satisfacción de unos requerimientos de espacio necesarios para la producción de bienestar social duradero. La

demanda de suelo no es homogénea, sino que presenta rasgos específicos dependiendo de la vinculación de cada sector productivo con el territorio.

Las demandas de suelo (fuerzas motrices) de origen socioeconómico se pueden separar en dos grandes grupos:

1. La **demanda de productividad del suelo** como base de la satisfacción de los *inputs* materiales del proceso económico. Este tipo de demanda se suele concentrar sobre las grandes extensiones de ocupación del suelo sin gran densidad de población.
2. La **demanda de localizaciones específicas** que suponen ventajas espaciales para el consumo o la producción. Esta demanda se ha concentrado tradicionalmente en las zonas de gran densidad de población.

Como sucede con la gran mayoría de los recursos comunes no renovables, la gestión de la demanda de suelo no se puede dejar plenamente en manos de las fuerzas motrices del mercado, sino que, para controlar sus impactos, debe regularse por mecanismos de participación y planificación amplios que respondan a una concepción integrada de la sostenibilidad y del bienestar social, de forma que se incluyan aquellos factores que permanecieron poco considerados o ignorados durante demasiado tiempo como la biodiversidad o el equilibrio y la cohesión territorial.

5.1. Transformaciones y dinámica socioeconómica

Los cambios en la ocupación del suelo de un territorio, no son, sino el reflejo de las transformaciones que la sociedad que se asienta en el mismo experimenta a lo largo del tiempo. Las modificaciones territoriales son impulsoras y también consecuencia del desarrollo socioeconómico en base a las permanentes interacciones que producen y que condicionan el bienestar presente y futuro de la sociedad. En este sentido, es obvio que para comprender las dinámicas de ocupación y la situación actual de los suelos, como base para poder establecer tendencias, es necesario contextualizar los cambios

experimentados por España en el período que va desde mediados de los años 80 hasta el comienzo del siglo XXI.

La entrada en la UE, y el continuo crecimiento experimentado por el sistema económico de España, han producido cambios significativos en la estructura de la ocupación de suelo. En el período del estudio (1987/2000) se observa que las modificaciones afectan a más de 25.000 km² del conjunto del territorio nacional (5%), y aunque las principales transformaciones, desde un punto de vista cuantitativo, se centran en la dinámica de las zonas forestales, hay cambios significativos en todos los grandes grupos de ocupación del suelo. Sin embargo, evidentemente, los afectados por nuevos desarrollos de suelos artificiales tienen unas implicaciones para la sostenibilidad mucho más determinantes para nuestro modelo territorial, que otros cambios de ocupación de suelo.

Esta interacción mutua entre las actividades productivas y el suelo tiene impactos decisivos sobre el territorio, como la pérdida definitiva de superficies productivas o los efectos directos sobre ecosistemas de alto valor ecológico. Otros procesos implicados, como el sellado de suelos agrícolas o la total ocupación del primer kilómetro de costa, suponen una pérdida de potencial productivo y de calidad ambiental que es prácticamente irreversible. En este sentido, es de destacar, entre todos los sectores económicos, el peso que ha llegado a alcanzar la **construcción**. Un sector que por su propia naturaleza es un gran consumidor de recursos naturales, energía y suelo, con efectos prácticamente irreversibles, y que supone, según distintas fuentes, entre un 11% y un 17% de la composición del PIB.

Según el censo de población y viviendas del INE: desde el punto de vista **demográfico**, el período 1987/2000 se caracteriza por tener un crecimiento moderado (inferior al 5% en el conjunto del período), aunque con unas fuertes diferencias entre regiones que se pueden tipificar en tres tipos de procesos: litoralización, urbanización y despoblación. Estos procesos han tenido una variada incidencia a nivel regional en el contexto del estado español. Los archipiélagos y las zonas mediterráneas de Valencia, Murcia y Andalucía, sufren una importante invasión del litoral. El crecimiento de las

zonas urbanas interiores se refuerza especialmente en Navarra y la región madrileña, mientras que la despoblación sigue siendo una constante en Castilla y León y Extremadura principalmente.

Desde el punto de vista **económico**, el período 1987/2000 estuvo caracterizado por un gran crecimiento, tras un período de recesión y estancamiento vinculado a la crisis internacional de mediados de los años 70. Este crecimiento ha estado estimulado por factores como la Inversión Directa Extranjera, la inversión pública (con una fuerte incidencia de los fondos europeos) y la actividad exportadora de algunos sectores de nuestro sistema productivo. Todo ello, enmarcado en el estímulo generado por la entrada en la CEE. Pero la distribución regional de estos factores de crecimiento ha sido muy irregular.

La concentración de los factores de producción y la población en las áreas urbanas ha alterado las formas tradicionales de explotación del territorio (lo que incluye la despoblación rural) y ha provocado una fuerte artificialización del suelo mediante la urbanización y la interconexión de la red de transportes. El resultado es un vector de presión de las ciudades sobre el resto del territorio. El análisis comparado de los cambios de ocupación del suelo en España en relación con Europa, muestra que con las particularidades de nuestro modelo de desarrollo, se está siguiendo un patrón de consumo del territorio para usos artificiales, típico de fases desarrollistas que ya deberían estar superadas, que probablemente hoy, con distintos objetivos de sostenibilidad y herramientas de planificación, no sería el más recomendable.

5.2. Evolución e Impactos en algunos sectores productivos

5.2.1. Agricultura

Durante el período 1987/2000 el desarrollo de la agricultura española se ha visto muy influido por la entrada en la Unión Europea y las ayudas a través de los fondos estructurales y la PAC. Desde 1986, se acometió una reforma del sector primario español que provocó el abandono de los cultivos excedentarios en la UE y su

sustitución por líneas de producción agrícola más productivas muy dependientes del regadío. Esta apuesta se hizo en un momento de alto desempleo y de reconversión industrial en el que el trasvase tradicional de población desde el sector primario a la industria no era posible y el sector terciario no tenía capacidad para absorber más fuerza de trabajo excedente.

El carácter coyuntural de este tipo de medidas indica que incluso las tierras más productivas (la huerta valenciana) ceden a la presión del crecimiento urbano, mientras que otros tipos de regadíos siguen, ante la falta de un modelo de desarrollo rural alternativo, subvencionándose, a pesar de sus altísimos requerimientos de agua.

Mención aparte merecen los cultivos de alto rendimiento en zonas áridas (cultivos bajo plásticos e invernaderos) que han determinado también fuertes impactos sobre el territorio (véase poniente almeriense). Estos cultivos tan exigentes en territorio han necesitado, hasta ahora, para ser competitivos de grandes cantidades de agua, de fuertes insumos de fertilizantes y fitosanitarios, del desarrollo de la red de transporte por carretera de larga distancia (y sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) asociadas) y de una fuerza de trabajo en estado de irregularidad social y económica.

5.2.2. Transporte

El modelo de crecimiento económico del período 1987/2000 y su tipo específico de uso del territorio ha disparado, con el apoyo de las políticas europeas, la expansión de infraestructuras de transporte, que se han concretado en la construcción de una gran red de vías de gran capacidad que ha revolucionado los patrones de movilidad en nuestro país. Los modelos de urbanización difusa en las coronas metropolitanas imponen el aumento de los tiempos de traslado de trabajadores a los centros de producción y las urbanizaciones exentas de la costa imponen un aumento de los tiempos de desplazamiento de las mercancías que garanticen el abastecimiento de bienes y servicios que no se pueden conseguir en el entorno inmediato. El incremento de infraestructuras de transporte por carretera

pretende compensar la distancia de estos nuevos desarrollos urbanísticos a los centros de producción y distribución. A medida que cada vez más población se desplaza a las coronas metropolitanas y a las urbanizaciones litorales, el viario debe aumentar su capacidad.

Asociado a este crecimiento, CORINE registra un aumento considerable de las zonas logísticas y de servicios situadas en los márgenes de las nuevas autovías. Este crecimiento implica tanto polígonos logísticos como crecimiento de los centros comerciales de los nuevos desarrollos residenciales difusos de las áreas metropolitanas de las grandes ciudades. La gran mayoría de los aumentos registrados en la categoría de suelo industrial y comercial pertenecen a este tipo de complejos comerciales, dado que el suelo industrial ha descendido debido a la reconversión industrial.

5.2.3. Turismo

La importancia creciente del turismo como uno de los motores del desarrollo español ha supuesto un desplazamiento de la población, y del dinamismo económico hacia el litoral y, más concretamente hacia el litoral mediterráneo. A este desplazamiento se le suma la apertura del litoral a los flujos migratorios globales de fuerza de trabajo no cualificada y el cambio del patrón turístico que varía desde un modelo de estancia hotelera a un modelo residencial que ha implicado el asentamiento de grandes cantidades de extranjeros comunitarios (especialmente jubilados) en el litoral.

El resultado de este desplazamiento es un proceso de "litoralización" del desarrollo urbano español que se inicia en los años 1960 y se consolida en los años setenta momento en el que el 61% de la capacidad de alojamiento del país se sitúa en el conjunto de las zonas costeras. Según datos de Exceltur, en la década 1990/2000 el 79% de la capacidad de alojamiento del país se concentra en el litoral. Estas cifras se reflejan en los datos de CORINE, donde se puede observar que en el conjunto de la costa mediterránea, el primer kilómetro de costa ya se encuentra urbanizado en un 34,21%.

La litoralización tiene fortísimos impactos ambientales: Según Green Building Challenge España, cada nueva vivienda construida en el litoral genera cada año, a lo largo de los 75 años de su ciclo de vida útil, la siguiente carga ambiental para una ocupación tipo de 200 días año (ratio medio para viviendas principales y segundas residencias): consumo de unos 60.000 litros de agua/año y de 6.600 Kw/h/año de energía; y generación de unos 594 kg/año de residuos urbanos y de 1.083 kg/año de CO₂.

5.2.4. Construcción

El crecimiento observado de todas las categorías de *superficies artificiales* en España, se debe entender como un solo proceso socioeconómico en el que la expansión de las zonas residenciales conlleva un aumento del volumen de infraestructuras de transporte y de las zonas comerciales y de servicios. Este fenómeno se produce tanto en el ámbito de los nuevos desarrollos residenciales con grandes superficies de comercio al por mayor, como en el de las zonas logísticas instaladas en los márgenes de los nuevos centros de transporte.

La expansión de viviendas principales, de viviendas secundarias, así como las desocupadas, continúa aumentando. El crecimiento económico de los últimos años en España ha sido extraordinariamente dependiente del entramado financiero inmobiliario del sector de la construcción. En el período 1987/2000 comenzó una tendencia de crecimiento simultáneo de la construcción de viviendas nuevas y del endeudamiento familiar que ha ido batiendo marcas año a año de viviendas proyectadas y, a la vez, de dificultad de acceso a la vivienda (FIG. 11). Estos datos muestran una situación de demanda mayoritaria de viviendas como activos financieros y no como valores de uso.

Esta situación produce fuertes aumentos de los precios y del endeudamiento de las familias por préstamos hipotecarios. Prolongando la tendencia con los datos del período 2000/2004 se observa que ésta se ha agudizado en los últimos años.

Esta expansión del sector inmobiliario tiene fuertes impactos sobre el empleo, el PIB y la productividad del trabajo. El empleo y el PIB han crecido gracias a la contribución del sector de la construcción. En tanto que vía intensiva en trabajo, la construcción ha

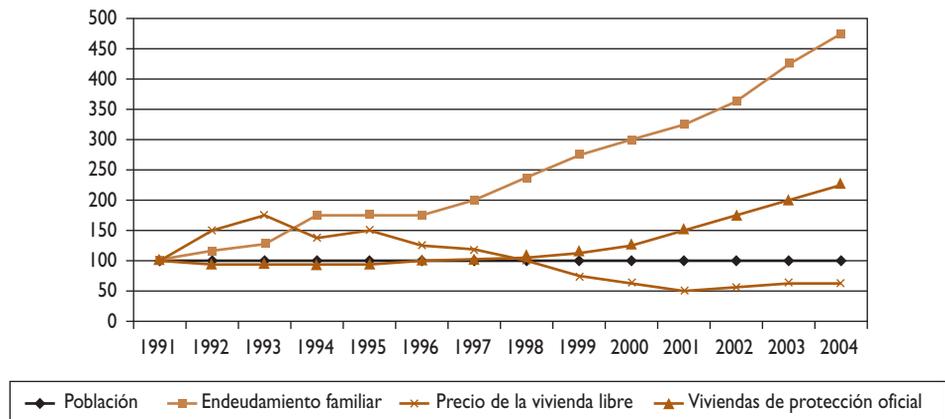


FIG. 11. Crecimiento conjunto de la población, el endeudamiento familiar, el precio de la vivienda y la promoción de VPO 1991/2004

Fuente: INE, Banco de España, Ministerio de Fomento.

absorbido mucha fuerza de trabajo excedente hasta el punto de ser uno de los resortes del crecimiento de los requerimientos de mano de obra inmigrante junto con otros sectores de fuerte impacto territorial como la agricultura intensiva de regadío. Sin embargo, esta misma intensidad en trabajo hace que descienda la productividad del trabajo por empleado.

Dado el volumen que ha adquirido este sector y si se tienen en cuenta sus fortísimos requerimientos de materiales y territorio hacen que se pueda poner en tela de juicio la calidad y, sobre todo, la durabilidad de este modelo de crecimiento que, además está desviando recursos de las líneas de mayor productividad y ralentizando el cambio tecnológico necesario para entrar en un escenario de mayor sostenibilidad.

6. IMPLICACIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD

Los datos obtenidos indican algunas tendencias insostenibles en el patrón de cambio de ocupación del suelo en nuestro país. La sostenibilidad está relacionada, en general, con los procesos de degradación del territorio que implica este patrón de cambios de ocupación del suelo y, en particular, con los fortísimos impactos del proceso de artificialización, consecuencia de un sector de la construcción sobredimensionado. Hay que

recordar que los procesos ligados al crecimiento de las superficies artificiales son prácticamente *irreversibles*.

En el período considerado por CLC, la construcción de viviendas y las infraestructuras es una variable de gran impacto sobre la artificialización. Entre 1991 y 2001 el Censo de población y viviendas registró un aumento de 3.737.601 viviendas. España ha pasado de 443 a 510 viviendas por mil habitantes.

Durante el período 2000-2005, a la espera de los resultados de CLC, todos los indicadores predicen que el ritmo de construcción de la vivienda se ha acelerado, siendo el año 2005 con 812.294 el de mayor construcción de vivienda de toda la historia de España. El resultado es que España tiene el mayor parque inmobiliario de la UE. Es el país con un ritmo constructor más alto y donde más difícil es el acceso a la vivienda. Esta tendencia es claramente insostenible.

La sostenibilidad territorial, implica que las transformaciones se ajusten a las capacidades de acogida de los sistemas naturales. La capacidad de acogida, en términos físicos, determina cuántos y qué tipo de impactos puede soportar el territorio, sin que por ello vea mermados sus activos naturales y su intensidad.

En muchos aspectos relacionados con el modelo de desarrollo actual, se puede considerar que se está superando la capacidad de acogida de los ecosistemas

induciendo fenómenos altamente irreversibles.

Además, están desapareciendo ecosistemas de gran interés productivo y ecológico, como las huertas y zonas agrarias productivas sustituidas por urbanizaciones, o la ocupación del litoral, que es un proceso prácticamente irreversible, y que va a afectar a las generaciones futuras. Pero más aún, se están alcanzando situaciones preocupantes de superación de la “capacidad de carga psicológica”, que se suma a la presión física, por la “banalización” del paisaje, la aglomeración urbana, la masificación turística y la pérdida de activos quizá poco tangibles, pero altamente valiosos tales como la identidad cultural.

Las principales consecuencias para la sostenibilidad territorial en nuestro país se pueden separar, entre aquellas que tienen su origen en el crecimiento de las superficies artificiales, y aquellas que se originan en otros procesos de transformación de sistemas naturales.

Crecimiento de las superficies artificiales:

— Estado y evolución:

Mientras que la población se ha incrementado en un 4,6% en el período 1987-2000, el número de viviendas y la superficie artificial lo ha hecho en torno a un 22% y un 29,5% respectivamente, lo que equivale a una población virtual de aproximadamente 5 millones de habitantes más.

Partiendo de un parque de viviendas suficiente con muchas viviendas vacías, el aumento de la capacidad de alojamiento sin estar impulsado por el crecimiento de la población de derecho, apunta hacia una preponderancia de la construcción de vivienda de segunda residencia o de vivienda destinada a la inversión (cifra que ya corresponde a la tercera parte del total de la vivienda construida).

En el año 2004 se visaron 739.000 viviendas en España. En el año 2005 el Colegio Oficial de Arquitectos visó 812.000 viviendas, que ha sido la cifra record de viviendas visadas en un año. Así, entre 2004 y 2005 están en proceso de construcción más de 1,5 millones de viviendas en España.

España es el país con el mayor número de viviendas en propiedad (1,52 por hogar frente a la media europea de 1,11) y también el mayor promotor, con 18,1 nuevas viviendas por mil habitantes por año, frente al ratio europeo de 5,7.

La degradación o pérdida del suelo natural, sólo puede justificarse, en última instancia, si el fin es garantizar el acceso de la población a una vivienda digna, pero no en este caso, donde se destina a generar activos en parte ociosos, no justificables ni económica ni socialmente. Este es el vivo ejemplo de la insostenibilidad. No sólo no se hace más con menos, como mandan las reglas de la ecoeficiencia, ni siquiera más con más, sino que se hace menos y con mucho más, sin mayor distribución y equidad social.

Respecto a la construcción en el litoral se observa que la magnitud del crecimiento de la presión humana está, no sólo desbordando la capacidad de carga de los ecosistemas costeros, sino produciendo una disminución de la calidad de vida de los ciudadanos de esos territorios y afectando a los propios sectores productivos.

La reconducción del uso del suelo hacia patrones de mayor sostenibilidad debe tener en cuenta la especificidad de cada una de las grandes categorías de ocupación del suelo respecto al criterio de reversibilidad de uso. En relación a este criterio hay que señalar dos tipos de cambios críticos para la sostenibilidad del modelo de producción:

- a) La creación de superficies artificiales, que implica, en general, procesos de urbanización con altos porcentajes de sellado de suelos.
- b) La pérdida de superficies naturales que implica una reducción de la calidad y la funcionalidad de los ecosistemas (fragmentación, modificación de las escorrentías, agotamiento de acuíferos).

El tipo de inserción territorial que está demandando este sector provoca una serie de efectos acumulativos relacionados con el crecimiento de la red viaria para la interconexión entre las nuevas zonas construidas. Este crecimiento lleva inevitablemente asociado al aumento del uso de materiales y un mayor consumo energético, con un incremento de las

emisiones de GEI, así como un mayor *stress* hídrico por la construcción de grandes desarrollos residenciales (sobre todo turísticos) en lugares con escasez de agua. Este tipo de modelo productivo asocia inevitablemente un mayor crecimiento económico a un mayor uso de recursos e impacto ambiental.

— Consecuencias:

El crecimiento observado de las *superficies artificiales* tiene importantes consecuencias para la sostenibilidad en varios aspectos:

- **Pérdida de capacidad productiva de los suelos**, que se observa en algunos de los procesos analizados, tales como el sellado del suelo en una parte importante del territorio, en muchas ocasiones sobre suelos agrícolas de gran productividad, zonas de huerta, y en los entornos de las áreas urbanas. Este proceso además se caracteriza por la irreversibilidad. (NOORDWIJK, 2004).
- **Pérdida de calidad ambiental y valor de los ecosistemas por construcciones en el primer kilómetro de costa** que suponen significativos impactos paisajísticos y una disminución sobre la calidad actual y futura de los ecosistemas litorales para el conjunto de los ciudadanos y las generaciones actuales y futuras.
- **Crecimiento de los requerimientos hídricos actuales y futuros** especialmente en períodos de sequía que se reproducen cada cierto número de años, debidos a la urbanización en zonas áridas. En algunas zonas concretas, debido a las posibilidades de la desalación, esta falta de agua natural se puede solucionar a base de energía.
- **Fragmentación del territorio.** La fragmentación impide la comunicación (conectividad) entre diferentes ecosistemas, provocando la eliminación de procesos ecológicos claves para su mantenimiento y autoorganización en el tiempo.
- **Modificación** de los regímenes de escorrentía, de retención y de circulación del agua y, en general, del ciclo **hidrológico**.

Cambios en sistemas naturales

— Estado y evolución:

Las superficies dedicadas a la agricultura y forestales, permiten en general un grado mayor de reversibilidad, sobre todo en los cambios aunque dentro de los usos agrícolas se puedan establecer jerarquías entre usos más o menos sostenibles, atendiendo a variables como su integración en el territorio o sus requerimientos de recursos. Un ejemplo de insostenibilidad de este último tipo sería el aumento incontrolado de los regadíos, especialmente en zonas escasas de agua. El crecimiento de las superficies irrigadas en la agricultura supone una orientación de insostenibilidad en relación a los déficits hídricos que acumulan algunas regiones del país. (NOORDWIJK, 2004).

Se observa la fuerte influencia de la Política Agraria Común que ha producido un cambio en los cultivos, dándose varios procesos simultáneos; abandono de zonas agrarias marginales; aumento de las zonas de regadíos y relación de los usos con las decisiones de la Política Agraria Común. Este aumento de los regadíos supone una presión muy importante sobre la demanda de agua, en ocasiones sobre zonas donde este recurso es escaso o ya está sobreexplotado.

Los espacios forestales y naturales tienden sólo a mantenerse en un período en el que deberían haber crecido, debido a la protección de este tipo de espacios. Las superficies arboladas y matorrales han sufrido unas dinámicas de destrucción/generación muy fuertes que han creado un mosaico fragmentado de superficies y una pérdida general de calidad de estos ecosistemas. La falta de gestión tradicional han llevado estos ecosistemas a grados mayores de insostenibilidad e inestabilidad, haciéndolos más susceptibles de arder.

Las superficies de agua artificiales han incrementado su extensión, principalmente a causa de la construcción de nuevos embalses mientras que los ecosistemas acuáticos naturales (zonas húmedas, marismas, etc.) han disminuido sus superficies.

— Consecuencias:

De forma resumida, los cambios producidos en los sistemas naturales afectan

considerablemente a la sostenibilidad ambiental por:

- **El incremento de los cultivos de regadío en zonas con escasas potencialidades naturales**, lo cual provoca la sobreexplotación y contaminación de acuíferos, sobreexplotación de ríos (transformando los regímenes de caudales), importaciones de agua y pérdida de la biodiversidad por la eliminación de la heterogeneidad del territorio en los cultivos de tipo intensivo.
- **Pérdida de madurez de los ecosistemas forestales** por la gran superficie quemada en el período de referencia, motivada tanto por el abandono de zonas rurales que determinan inestabilidad de ecosistemas forestales, como por realizaciones de cultivos forestales o la disminución de bosques maduros.
- **Disminución de superficies de zonas húmedas naturales**, de gran valor para la conservación por su elevada biodiversidad e importancia para el ciclo del agua, que no puede ser compensado por el aumento de láminas de agua creadas por embalses. Esta disminución tiene consecuencias sobre la biodiversidad de determinados grupos faunísticos, especialmente en un escenario futuro de cambio climático.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de los cambios de ocupación del suelo es muy relevante para el conocimiento de lo que está pasando con el capital natural y el territorio en España. El análisis de los resultados aportado por las nuevas tecnologías como los satélites, la teledetección y los GIS, unido al análisis estadístico se revelan como la mejor herramienta científica para evaluar la sostenibilidad.

El crecimiento económico de España se produce a costa, entre otras causas, de la destrucción del territorio, observándose un fuerte acoplamiento o asociación entre el

aumento del PIB y la destrucción de una parte del territorio. El desarrollo sostenible implica necesariamente, aunque no exclusivamente, una disociación o desacoplamiento entre estas variables.

Las dinámicas de retroalimentación entre los procesos socioeconómicos y territoriales están provocando una destrucción o degradación de importantes activos naturales y sociales, a la vez que originan fuertes presiones, a corto y, sobre todo, a largo plazo, sobre el medio ambiente y sus recursos (agua, emisiones de gases de efecto invernadero, producción de residuos). Además de presiones directas sobre los propios sectores económicos que les hace más ineficientes, y menos competitivos.

Si se mantienen estas tendencias pueden derivarse riesgos para el futuro (ANTROP, 2005), que agudizados por el fenómeno del cambio climático, determinarían un escenario; crecientemente insostenible desde el punto de vista ambiental; ineficiente desde el punto de vista productivo e insolidario desde el punto de vista social. Este hecho es especialmente significativo en un futuro previsible dominado por el cambio climático (EEA, 2005).

Por lo que concierne a su territorio, España tiene una ventaja frente a aquellos países que acometieron su industrialización y su desarrollo económico con anterioridad. Una gran parte del territorio español sigue conservando unos altos valores ambientales, en relación al resto de la UE. Éste es un importante capital natural que no debe ser destruido, sino potenciado para facilitar la sostenibilidad integral de nuestro desarrollo.

Es llamativa la carencia tanto de estrategias de sostenibilidad y legislación adecuada, como de participación pública en la toma de decisiones para reorientar estos procesos de cambios de ocupación del suelo de alto impacto. Existen notables oportunidades todavía para detener procesos insostenibles, especialmente los más irreversibles, mejorar los sistemas de gobernanza e información para aumentar la calidad de vida y bienestar de las generaciones presentes y futuras (INSPIRE, 2006).

BIBLIOGRAFÍA

- ANTROP, M. (2004): "Landscape change and the urbanization process in Europe", *Landscape Urban Plann*, 67: 9-26.
- & al. (2005): "Why landscapes of the past are important for the future", *Landscape and Urban Planning*, 70: 21-34.
- COSTANZA, R. & R. D'ARGE & R. DE GROOT & S. FARBER & M. GRASSO & B. HANNON & K. LIMBURG & S. NAEEM & R. V. O'NEILL & J. PARUELO & R. G. RASKIN & P. SUTTON & M. VAN DEN BELT (1997): "The value of the world's ecosystem services and natural capital", *Nature*, 387: 253-260.
- DOODY, J. P. & C. F. & G. C. PAMPLIN & L. BRIDGE (1998): *Information required for Integrated Coastal Zone Management*. Thematic Study F. EEA, Copenhagen.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (EEA) (2000): *CORINE Land Cover technical guide*, Addendum Technical report; 40. EEA, Copenhagen.
- (2005): "The European environment- State and outlook 2005", *State of environment report, 1*, EEA, Copenhagen.
- (2006): *Priority issues in the Mediterranean Environment*, Final Draft. Report, 5. EEA, Copenhagen.
- & JOINT RESEARCH CENTRE OF THE EUROPEAN COMMISSION(JRC) (2002): *CORINE land cover update 2000*, Technical Guidelines. Technical report; 89. EEA, Copenhagen.
- GOODLAND, R. & H. E. DALY (1997): "Environmental sustainability: universal, and non-negotiable", *Nature Sciences Sociétés*, 5 (2): 88.
- GROOT, R. S. (2006): "Function-analysis and valuation as a tool to assess land use conflicts in planning for sustainable, multi-functional landscapes", *Landscape and Urban Planning*, 75: 175-186.
- HABERL, H. & H. SCAHNDL (1999): "Indicators of sustainable land use: concepts for the analysis of society-nature interrelations and implications for sustainable development", *Environmental Management and Health*, 10 (3): 177-190.
- HABERL, H. & al. (2004): "Land use and sustainability indicators, an introduction", *Land Use Policy*, 21: 193-198.
- IGN-CLC2000 (2002a): *CORINE 2000. Descripción de la nomenclatura del CORINE Land Cover al nivel 5*, Área de Teledetección. Subdirección General de Geomática y Teledetección.
- (2002b): *Metodología para la verificación del CORINE Land Cover 2000*, Área de Teledetección. Subdirección General de Geomática y Teledetección.
- INSPIRE web site. Infrastructure for Spatial Information in Europe. <<http://www.ec-gis.org/inspire/>> Consulta: mayo, 2006.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2004): "Planteamiento urbano y transformaciones espaciales, Madrid 1979-2000: la reconstrucción de un territorio urbano 'normalizado'", en *Cuadernos de investigación urbanística*, 37: 67-78.
- NOORDWIJK, M. & al. (2004): "Quantifying off-site effects of land use change: filters, flows and fallacies", *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 104: 19-34.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA OSE (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*, Mundiprensa.
- PEARCE, D. (1993.): *Blueprint. Measuring Sustainable Development*, Earthscan, New York.
- ZHAO, B. & al.(2004): "An ecosystem service value assessment of land use change on Chongming Island China", *Land use Policy*, 21: 139-148.

Nueva publicación del **Ministerio de Vivienda**

ATLAS ESTADÍSTICO DE LAS ÁREAS URBANAS EN ESPAÑA 2006



**Ofrece el más amplio diagnóstico sobre la evolución y
situación de las ciudades españolas**

31x23 cm, 326 pp. Pvp. 54€ I.S.B.N.: 978-84-96387-33-1

Distribución y venta:

BOE
C/ Trafalgar, 27. Madrid
Tfno.: 902 365 303 - Fax: 91 538 21 22
www.boe.es
e-mail: libreria@boe.es
MAIDHISA, S. L.
C/ Berbiquí, 17-19. 28529 - Rivas Vaciamadrid
Tfno.: 91 670 21 89 - Fax: 91 301 29 39
www.maidhisa.com
e-mail: ismaroto@hotmail.com

MUNDI-PRENSA LIBROS, S. A.
C/ Castelló, 37. 28001 - Madrid
Tfno.: 91 436 37 04 - Fax: 91 575 39 98
www.mundiprensa.es
e-mail: libreria@mundiprensa.es
REYDIS LIBROS, Lázaro Pascual Yagüe, S. L.
C/ Hierbabuena, 35 Bajo. 28039 - Madrid
Tfno.: 91 311 66 82 - Fax: 91 311 66 67
www.reydislibros.es
e-mail: reydis@reydislibros.es

Participación ciudadana y territorio: exploraciones para el caso español

Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ

Director del Centro de Sociología y Políticas Locales Universidad Pablo de Olavide.

RESUMEN: Una de las premisas del análisis territorial es que éste tiene efectos sobre la dinámica de nuestras sociedades, pero no suele ser común su análisis en lo que se refiere a la participación de la ciudadanía en la esfera pública, a pesar de que la teoría democrática ha llamado la atención sobre la importancia de la escala de la comunidad en la implicación cívica de sus miembros. Este trabajo pretende ser una pequeña exploración analítica sobre los posibles efectos del territorio sobre la participación política de la ciudadanía, realizando una aplicación empírica al caso español. Sobre todo, pretende ser una invitación a la necesaria atención del territorio como factor estructurador de la dinámica socio-política.

DESCRITORES: Áreas metropolitanas. Participación ciudadana. Sociedad urbana. España.

No cabe duda de que el “urbanismo” constituye la manifestación ecológica o territorial característica del proceso de modernización, así como lo constituye la democracia como forma de organizar la *politeya*. Pero, ¿qué relación cabe establecer entre ambas manifestaciones del cambio social moderno? ¿cabe pensar que “lo urbano” constituya un contexto sociopolítico específico que influya en la intensidad y forma en que los ciudadanos participan políticamente?

No en vano, la relación entre el tamaño de la comunidad política y las oportunidades de

participación es un asunto clásico en la teoría democrática desde su propio origen, habiendo establecido cierto axioma acerca de la relación inversa entre tamaño y participación (NAVARRO, 1998). No obstante, el análisis de la participación política se ha centrado, bien en estudios de caso, bien en análisis a nivel nacional que suelen desconsiderar el papel que el territorio juega como contexto sociopolítico.

También la sociología, desde sus estudios clásicos sobre el urbanismo “*a way of life*”, ofrece cierta discusión y algunos argumentos al respecto, y en general, en el mismo sentido: el

Recibido: 11.07.2007. Revisado 07.11.2007.
e-mail: cnavyan@upo.es

La versión original de este artículo se ha visto mejorada gracias a las sugerencias realizadas por los evaluadores anónimos. Tanto en lo que se refiere a la especificación de los conceptos básicos, como a las cuestiones de estilo. Una

versión fue presentada en las Jornadas sobre Grandes Áreas Metropolitanas, organizadas por el Centro de Estudios Andaluces (Sevilla, 11 de abril de 2007) cuyos participantes también hicieron comentarios y sugerencias útiles para mejorar el contenido del texto.

urbanismo supone la erosión de actitudes cooperativas y estas son necesarias para el desarrollo de actividades participativas (SENNET, 1969). No obstante, aún cabiendo derivar lo anterior de tales propuestas, estas no fueron explícitamente expuestas por los clásicos de la sociología urbana, y tampoco se ha avanzado en su especificación analítica o su análisis empírico, centrándose el asunto, sobre todo, en diferenciar actitudes sociales y políticas entre ámbitos urbanos y no urbanos, o más recientemente, el metropolitano, pero no sus implicaciones en términos de comportamiento o implicación en actividades participativas.

Lo anterior plantea que tamaño y forma de vida, como aspectos básicos del urbanismo, o en general de cualquier territorio, tendrían efectos sobre la involucración de la ciudadanía en la esfera pública. De hecho, cada vez en mayor medida, el análisis territorial y el sociopolítico han ido acercándose para considerar el efecto contextual del territorio sobre los comportamientos cívicos individuales, en la forma de cierta “geografía política” (CLAVAL, 1984).

En este sentido, el presente trabajo pretende, en el primer apartado, discutir algunos puntos de tales propuestas, en concreto, intentando articular las aportaciones sobre el urbanismo como forma de vida y el conocimiento acumulado sobre el análisis de la participación política; para presentar posteriormente algunas evidencias para el caso español. El objetivo es, sobre todo, de carácter exploratorio, tratando fundamentalmente de poner de manifiesto la importancia del territorio en la explicación de la participación ciudadana.

I. EL “URBANISMO” COMO CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO: LAS TESIS CLÁSICAS Y SUS NECESARIAS ESPECIFICACIONES

Desde el clásico “modelo socioeconómico” (VERBA & NIE, 1972) al más reciente del

“voluntarismo cívico” (VERBA & *al.*, 1995), en la literatura sobre la involucración de la ciudadanía en actividades participativas se destaca que uno de los principales factores explicativos de este fenómeno se encuentra en los costes que entraña¹. Ello supone que su desarrollo implica cierto esfuerzo y la posesión de ciertos recursos y/o habilidades (tiempo, formación académica...). Es en torno a este factor que, en gran medida, se articula el axioma acerca de la relación inversa entre aumento del tamaño de la comunidad y participación desde los autores de la Grecia clásica a los teóricos contemporáneos, a saber: al aumentar el tamaño la participación se hace más costosa. Una mayor escala supone, por ejemplo, cierto alejamiento entre ciudadanía y autoridades públicas, burocracias más complejas, un aumento en el número de ciudadanos y ciudadanos que cada representante público debe oír y atender, todos ellos factores que redundarían en barreras o costes para la participación (DHAL & TUFTE, 1973; HANSEN & *al.*, 1987). Esta tesis, a la que pudiéramos denominar “politológica” viene a indicar, pues, que el mecanismo que da cuenta del efecto del urbanismo sobre la participación es el aumento de costes para esta actividad derivados del aumento de escala que ese fenómeno supone². Esto es, la ciudad supone un contexto sociopolítico que produciría desmovilización entre sus ciudadanos y ciudadanas.

Para la sociología urbana, desde sus aportaciones clásicas, el “urbanismo” y su manifestación más evidente, la “metrópolis”, no supone sólo un aumento de escala, sino también un cambio cualitativo en los rasgos de los habitantes y en sus formas de vida. Aun cuando estos autores no especifican directamente las consecuencias que ello pueda tener sobre la participación, si cabe derivar de ello algunas consecuencias al respecto, pues, aunque sea indirectamente, afectan algunos factores que si son conocidos como explicativos respecto a la involucración

¹ Existen múltiples definiciones de “participación política”, si bien, todas ellas tienen en común, al menos, indicar que se trata de comportamientos realizados por ciudadanos, individual o colectivamente, con el objetivo de influir en un proceso o decisión política que jerarquiza entre diferentes valores sociales o cursos de acción, sea el proceso o decisión tomada por autoridades públicas o por otros actores (por ejemplo, empresas). Al respecto pueden consultarse las definiciones más clásicas de VERBA & NIE (1972) u otras más recientes como la de TORCAL, MONTERO y TOERELL (2006), en la que principalmente nos basamos. Por

cuestiones de estilo se usaran en adelante como sinónimos “involucración en actividades participativas”, “participación política” o “participación ciudadana”.

² También este factor es relevante para el fomento de la participación por parte de las autoridades públicas, pues la escala implica, cuando menos, costes de búsqueda de información sobre, por ejemplo, necesidades y demandas de la ciudadanía; ya sea por el “volumen de la demanda”, ya sea por su “complejidad”, a lo que harían referencia las que se denominarán hipótesis sociológicas (NAVARRO, 2001).

cívica; en concreto: recursos y actitudes hacia la esfera pública³.

Por un lado, lo urbano significa la concentración de los recursos que se derivan del proceso de modernización, las ciudades son “locus” de cambio social e innovación, tal y como postularan Weber, Simmel o Park. De ello derivan consecuencias acerca de las actitudes y comportamientos del habitante urbano. Así, una de las ideas básicas y ampliamente contrastadas acerca del desarrollo de actitudes cívicas y comportamientos participativos se encuentra en la denominada “tesis socioeconómica”, en el sentido de que los recursos individuales derivados de la posición social —como la educación o los ingresos— capacitan para el desarrollo de tales actitudes y comportamientos (VERBA & NIE, 1972), pues, como se ha indicado más arriba, estos últimos entrañan ciertos costes o esfuerzo. De aquí cabría inferir que el “urbanismo” debería relacionarse con el desarrollo de actitudes cívicas y comportamientos participativos, habida cuenta del correlato entre “urbanismo” y tales “recursos”⁴.

De cualquier modo, así planteado, no cabría hablar de efecto real del urbanismo como contexto sociopolítico, sino más bien de un “efecto de composición”, esto es, los comportamientos participativos se derivan de la composición —rasgos— de las poblaciones que viven en diferentes ámbitos, no de características de tales ámbitos. No se trataría, pues, de un efecto ecológico o territorial que considere la influencia del contexto, sino más bien un efecto socioeconómico de carácter “composicional”. Así tal y como señalara Fisher, desde esta perspectiva el “urbanismo por si mismo no tiene efectos” sobre las actitudes y comportamientos de sus habitantes (FISHER, 1976).

Pero, por otro lado, la sociología urbana clásica, además de esta tesis socioeconómica, plantean posibles vías de interpretación del efecto que el urbanismo pueda tener sobre la participación como fenómeno sociológico, al entenderlo como una forma o estilo de vida específico, con implicaciones sobre las actitudes y comportamientos de sus

habitantes. No obstante, de estas aportaciones cabe establecer cierto carácter ambivalente sobre tales efectos.

Así, el urbanismo implica una forma de vida caracterizada por la pérdida de lazos y actitudes cooperativas, así como la erosión de la confianza interpersonal, factores que suelen ser considerados base de los comportamientos participativos, que en cambio si suelen estar presentes en la “folk culture” del ámbito rural, que diría Redfield, frente a relaciones rutinarias e impersonales de la gran ciudad. Este estilo de vida, que implica anonimato (para Wirth), sobrestimulación, y por tanto, sobrecarga psíquica (para Simmel), provoca, el distanciamiento interpersonal, la falta de comunicación entre grupos y el recogimiento al ámbito íntimo. Por decirlo en términos contemporáneos, el urbanismo implica pérdida de capital social. De hecho, diversos estudios han venido a corroborar que el ámbito urbano, en comparación con el rural, supone esa pérdida de lazos comunitarios (FISHER, 1981), habiéndose apuntado al desarrollo metropolitano y su característico *sprawl*, en particular, como causa de cierta crisis participativa en las últimas décadas en Estados Unidos (PUTNAM, 2000).

No obstante, estas aportaciones clásicas también señalan que la diferenciación social propia del urbanismo da lugar, mediante procesos de segregación residencial, a los clásicos núcleos culturales homogéneos que constituían (y constituyen) los barrios de la metrópolis moderna, según Park, o en general, la Escuela de Chicago. Esta situación de estilos de vida homogéneos en los barrios y heterogéneos para el conjunto de la ciudad, suponen: por un lado, que en el ámbito más cercano del barrio no se da la erosión de lazos comunitarios, sino lo contrario, pues el “vecino” diferencia entre el “mundo público” de la ciudad y el “mundo privado” del barrio (FISHER, 1984); y por otro, la heterogeneidad urbana que constituyen diferentes subculturas supone un mayor grado de libertad e innovación social, así como mayores pautas de tolerancia, de diversidad de estilos de vida y movilización cognitiva que se encuentran en la base del

³ En lo que sigue las referencias a los clásicos de la sociología urbana se refieren a los artículos compilados por SENNET (1969). En BETTIN (1982) pueden encontrarse, asimismo, los argumentos básicos de estos autores.

⁴ Bien cierto que tal y como apunta el enfoque de la ciudad global, también implicaría concentración de población de bajos recursos (SASSEN, 1990), pero ello no invalida que en ella se encuentren los sectores de población que cuentan con ellos.

desarrollo de actitudes cívicas (REMPEL & CLARK, 1997; DELEON & NAFF, 2004). Además, el aumento en la diferenciación social y cultural podría actuar como incentivo movilizador, pues implicaría la existencia de diferentes grupos con diferentes intereses y demandas (FISHER, 1984). La ciudad no sólo hace libre a los hombres, que diría Weber, sino que también los enfrenta al reto de la diversidad.

Así pues, “la ciudad” es, al mismo tiempo, el lugar, en el que se da la pérdida de los valores comunitarios, pero donde es posible expresar con mayor libertad los deseos y aspiraciones individuales, y en el que pueda tener lugar los conflictos subculturales. De ahí el carácter ambivalente, o cuando menos, paradójico del análisis sobre las consecuencias del urbanismo como estilo de vida.

En este marco, y de forma explícita para el análisis de la participación política, VERBA & NIE (1972) se refieren a la hipótesis de la “movilización” y a la tesis de “la pérdida de comunidad” como visiones contrapuestas acerca de los efectos del urbanismo sobre la implicación activa de la ciudadanía en la esfera pública mediante diferentes modalidades de participación. Si se quiere, se trataría de hipótesis que vendrían a acentuar bien los efectos positivos, la primera, o bien los efectos negativos, la segunda, de la manifestación ecológica o territorial de la modernización —el urbanismo— sobre la participación política de la ciudadanía. No obstante, este carácter ambivalente del “urbanismo” como contexto sociopolítico pueda aclararse mediante cierta especificación conceptual y analítica, tal y como señalaran VERBA & NIE (1972).

La primera se refiere a la manera en que se entiende y se mide el fenómeno urbano, que no debe hacer sólo referencia a una dimensión de tamaño, sino también de “aislamiento”. Esto es, no se trata únicamente del tamaño y la densidad de población, sino de la medida en que existen probabilidades de difusión de los patrones sociales y culturales que constituyen el urbanismo como fenómeno sociológico, así como la convivencia de diferentes subculturas.

De ello cabe derivar, pues, la posibilidad de que el territorio actúe como contexto sociopolítico a través de un “efecto tamaño”, que implicaría una menor participación por un aumento de costes, y un “efecto sociológico”, que implicaría un mayor grado de implicación cívica si se atiende a la idea del urbanismo como nicho de cambio y diversidad cultural, o menor si se entiende como un uniforme estilo de vida intrínsecamente alienante. En este sentido, cobra una importancia crucial la conceptualización, y con ello la medición, del fenómeno urbano y del metropolitano en particular como fenómenos territoriales que permitan captar el alcance o influencia que puedan tener sobre la construcción o erosión, según que hipótesis, de ciudadanía. No se trata, pues, sólo de tamaño, sino también de la forma que adopta el fenómeno urbano.

La especificación analítica se refiere a la relación entre el “urbanismo” y la participación como fenómeno multidimensional. Como es sabido, el desarrollo de actividades participativas no sólo depende de los recursos y de las actitudes, sino también de los costes que cada modalidad participativa implica. De ello cabe derivar que el “efecto urbano” actúe en mayor o menor medida, o incluso de forma diferente, a tenor de la modalidad de participación que se considere. En este sentido, según VERBA & NIE (1972), el urbanismo debe afectar y de forma negativa, sobre todo, a las formas participativas de carácter “comunitario”, aquellas que requieren de ciertos patrones cooperativos para su desarrollo y/o cercanía, como puedan ser contactar con el gobierno o la administración local, con asociaciones locales o involucrarse en éstas; sin implicar diferencias sobre formas de participación menos costosas, individuales y no basadas en tales lazos, como el voto. Cabría pensar en la posibilidad de un efecto positivo sobre otras que son costosas y de carácter contencioso en torno a diferentes intereses y demandas, como la protesta⁵.

En su conjunto, lo expuesto supondría que cabría establecer, cuando menos, cuatro tesis o hipótesis acerca del territorio como contexto sociopolítico, a saber: socioeconómica,

⁵ VERBA & NIE (1972) no analizan la protesta. No obstante, otros análisis han mostrado la ligazón entre orientaciones culturales e identidades y la protesta colectiva, tanto a nivel

nacional (REMPEL & CLARK, 1997; CLARK & INGLEHART, 2007), como a nivel local (DELEON & NAFF, 2004).

movilización, pérdida de comunidad y oportunidades de contacto. La primera implicaría la inexistencia de un efecto “contextual” o “territorial”, pues las diferencias se deberían a los rasgos de los habitantes, no del territorio. La segunda y tercera, opuestas, apuntarían a un efecto sociológico, derivado de la forma o estilo de vida que implica el urbanismo —pérdida de comunidad *vs* movilización—. La cuarta y última, haría referencia a oportunidades de contacto entre ciudadanía y autoridades públicas, esto es, a los costes derivados de la escala. Lo expuesto ha tratado de presentarse en la FIG. 1.

De ello se derivaría que en el efecto del urbanismo como fenómeno socioterritorial cabría distinguir, al menos, un “efecto de tamaño” (o hipótesis politológica) y un “efecto sociocultural” (o hipótesis sociológicas). Pero también, que cada hipótesis especifica una naturaleza concreta para el territorio como estructura de oportunidades de movilización

política. Según la tesis socioeconómica, actuaría como una estructura de oportunidades “neutra”, pues la implicación pública derivaría de los recursos de los individuos, con independencia del territorio en el que vivan. Sería una estructura de oportunidades movilizadora cuando el urbanismo implique desarrollo sociocultural. En cambio, su naturaleza sería restrictiva para la hipótesis de la pérdida de comunidad —al reducir actitudes necesarias para la participación— y la referida al tamaño —al aumentar los costes—.

2. EXPLORANDO ALGUNAS EVIDENCIAS PARA EL CASO ESPAÑOL: DATOS E INDICADORES

Para tratar de conocer la importancia de las tesis planteadas en el apartado anterior se analizarán datos de la encuesta que sobre “Participación y Ciudadanía” realizó el CIS-

FIG. 1. Tesis sobre el territorio como contexto sociopolítico

Características	¿El “urbanismo” constituye un contexto o estructura de oportunidades políticas significativas?				
	No	Sí			
Tesis o hipótesis	Tesis “socioeconómica”	Tesis “sociológicas” (el “urbanismo como forma de vida”)		Tesis “politológica” (el tamaño de la comunidad política)	
	Tesis “composición”	Tesis “movilización”	Tesis “pérdida comunidad”	Tesis “cercanía”	
Mecanismo explicativo	Son las características de los habitantes, sus recursos para la participación, lo que determina la medida en que la desarrollan	El “urbanismo” como subculturas crea un contexto más denso de “estímulos” y conflictos políticos	El “urbanismo” implica la pérdida de cualidades necesarias para la participación (i.e. confianza interpersonal, cooperación...)	El “urbanismo” como “escala” aleja los procesos de toma de decisiones de la ciudadanía, implicando más costes	
Más participación	En contexto “urbano”, como realidad socioeconómica, con independencia de “urbanismo” como estilo de vida	Cuanto más “urbanismo” con independencia de características habitantes	Cuanto menos “urbanismo”, con independencia de características habitantes	Cuanto menor “escala”, con independencia de “urbanismo” y características de habitantes	
“Urbanismo” como estructura de oportunidades...		Neutra	Movilizadora	Restrictiva	Restrictiva
Efectos sobre modos de participación	Contacto	+	+	-	-
	Protesta	+	+	-	-

UAM en 2002, que ofrece información básica que permite realizar un primer ejercicio exploratorio al respecto⁶.

En concreto, se han considerado dos indicadores referidos al lugar en el que viven los entrevistados relacionados con las tesis presentadas. Por un lado, el tamaño de hábitat, habiendo diferenciado entre dos categorías de municipios, mayores o menores de 50.000 habitantes, criterio utilizado por el INE para diferenciar las concentraciones urbanas en España. De ser cierta la tesis politológica (el efecto tamaño), la participación decaerá entre los entrevistados de los municipios de mayor tamaño. Por otro lado, los entrevistados se han agrupado en función de si viven o no en un área metropolitana, habiendo utilizado para ello la delimitación que de éstas hace el INE. Estas variables darían cuenta del territorio en el que viven los entrevistados. También se han considerado otras características de éstos referidas a la tesis socio-económica y la sociológica.

Como indicadores de la primera se ha tomado el nivel de estudios de los entrevistados, indicador clásico al respecto, habiéndose mostrado su importancia en análisis previos sobre la cultura y participación política, y sobre todo, en

aquellas actividades que entrañan un mayor coste, como la protesta o el contacto (FERRER & *al.*, 2006). Asimismo, como indicador de diferenciación cultural se han dividido los entrevistados en atención al haber nacido o no en la provincia en la que viven. Los municipios de mayor tamaño y las áreas metropolitanas deberían destacar por contar con una población con mayores niveles de estudios y una mayor presencia del fenómeno migratorio.

En cuanto a la tesis “sociológica” de la movilización se considerará un indicador que da cuenta de la actitud de involucración política. Este se ha elaborado a partir de la frecuencia con la que se habla y discute de política en ámbitos no familiares (amigos, vecinos, lugar de trabajo o estudio) y con la que se hace uso de los medios de comunicación para informarse de la política. Un entrevistado que habla mucho de política y usa mucho los medios de comunicación recibe mucho más “estímulos” políticos que el que lo hace en menor medida. En cuanto a la tesis de pérdida de comunidad se ha considerado el grado en que los entrevistados no sienten apego por el barrio, pueblo o ciudad en el que viven. Todos los indicadores han sido estandarizados en escala (0,1) para facilitar su interpretación⁷.

FIG. 2. Descriptivos de los indicadores

Indicadores	Porcentaje o media en escala (0,1) (1)	Casos
Municipio > 50 mil	51,8	4.252
Área metropolitana (si)	42,1	4.252
Adosado (si)	29,3	4.215
Nacido fuera provincia (si)	27,8	4.252
Nivel de estudios (medios o más)	41,5	4.211
Falta de apego local (0,1)	0,21 (0,20)	4.236
Involucración política (0,1)	0,28 (.23)	4.252
Contacto (0,1)	0,14 (.26)	4.252
Protesta colectiva (0,1)	0,13 (.24)	4.252

(1) Entre paréntesis, en su caso, desviación típica.

Fuente: Encuesta CIS-UAM, 2002.

⁶ Se trata del estudio 2.450, encuesta realizada por el CIS y la Universidad Autónoma de Madrid con una muestra representativa de la población española y tres submuestras de las comunidades autónomas de Cataluña, Madrid y País Vasco. Para una mayor información MONTERO & *al.* (2006).

⁷ En concreto, para la escala de medición de cada indicador se ha hecho igual a cero el valor mínimo y 1 el valor máximo. En caso de variables dicotómicas el valor 0 es la categoría que se relacionaría negativamente con cada hipótesis y el valor 1 la que lo haría positivamente.

En cuanto a los modos de participación a analizar se han considerado dos que pueden mostrar diferencias en atención a efectos territoriales. Por un lado, el contacto con autoridades pública. Este, en principio, debe ser sensible a efectos territoriales, y sobre todo, al derivado del tamaño, pues un aumento de este supone lejanía entre ciudadanía y municipio, y por tanto, más costes en su realización. Por otro lado, la participación en actividades de protesta colectiva (firmar una petición y participar en una manifestación), que debería ser sensible, sobre todo, al efecto de movilización que implica territorios más amplios y con diversidad social y cultural⁸.

3. TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN EN ESPAÑA: EXPLORANDO ALGUNOS EFECTOS

¿Se relaciona el fenómeno urbano, y el metropolitano en particular, con los rasgos que apuntan las tesis politológica y sociológica?, ¿cómo afecta ello a la participación política?⁹.

3.1. Urbanismo y áreas metropolitanas: concentración de recursos y pérdida del sentimiento de comunidad

Tal y como puede apreciarse en la FIG. 3, el nivel de estudios y el hecho de hacer

nacido fuera de la provincia dan cuenta de un menor grado de apego al ámbito local y de un mayor grado involucración política, esto es, pareciera que tales rasgos dan cuenta de una actitud más cosmopolita (menos localista). En este sentido, puede apreciarse que los municipios de mayor tamaño son los que muestran los rasgos que se derivarían de las hipótesis socioeconómica y sociológica: más recursos, mayor diferenciación social (como emigración), menos apego local y mayores niveles de involucración política. Un esquema similar aparece para el caso de la diferencia entre habitantes de área metropolitana y los que no lo son. No obstante, a excepción del fenómeno migratorio, el tamaño parece guardar una relación más estrecha con las dimensiones sociológicas del urbanismo.

De lo anterior cabría derivar que la relación entre territorio, como tamaño y áreas metropolitanas, y las actitudes vengan explicadas, sobre todo, por diferencias en los recursos que poseen los habitantes de diferentes territorios, y no porque el territorio en si mismo añada algún efecto. Para conocer este asunto en la FIG. 4 se muestran los resultados de un acercamiento contextual a este asunto mediante análisis de varianza, en donde se han incluido las variables territoriales —de contexto— y las referidas a los recursos y origen geográfico, además del efecto interactivo

FIG. 3. Territorio, recursos y actitudes (correlaciones bivariadas)

Correlaciones	Tamaño municipio (> 50 mil)	Área metropolitana (si)	Nivel de estudios	Nacido fuera provincia
Nacido fuera de la provincia	0,153	0,155	—	—
Nivel de estudios	0,239	0,184	—	—
Falta de apego local (0,1)	0,091	0,079	0,233	0,048
Involucración política	0,147	0,100	0,402	0,040

Todas las correlaciones significativas al nivel 0,01 (bilateral).

⁸ En ambos casos se pregunta a los entrevistados si han realizado tales acciones en los últimos doce meses, habiendo elaborado un indicador como sumatorio del número de actividades en las que se ha implicado. Sobre la elaboración de estos indicadores y su validez para medir las modalidades de participación de contacto y protesta en España puede consultarse (TORCAL & al., 2006).

⁹ Sobre el "efecto metropolitano" sobre el ejercicio de ciudadanía en Portugal puede consultarse CABRAL & CARREIRAS (2007). Para España, MORALES & al. (2006) han mostrado que cuando el municipio forma parte de un área metropolitana es menor la intensidad con que la ciudadanía realiza trabajo voluntario en asociaciones o realizan donaciones económicas a éstas; un mayor tamaño del municipio implica un menor grado de pertenencia asociativa y participación en actividades que organizan las asociaciones.

FIG. 4. Territorio y actitudes sociales y políticas

Análisis de varianza	Falta de apego local		Involucración política	
	F	Significación	F	Significación
Modelo corregido	63,493	0,000	188,141	0,000
Intersección	103,576	0,000	14,374	0,000
Nacido fuera provincia	7,971	0,005	2,581	0,108
Nivel estudios	249,597	0,000	821,433	0,000
Área metropolitana	5,785	0,016	3,068	0,080
Tamaño municipio	0,621	0,431	14,286	0,000
A. Metropolitana * Tamaño municipio	17,853	0,000	0,335	0,563
R2 corregida	0,061		0,162	

entre tamaño y residencia en un área metropolitana¹⁰.

Puede apreciarse que el factor más relevante en la explicación de las actitudes son los estudios (coeficiente F mayor y significativo, ver FIG. 4). No obstante, el apego viene explicado también por no haber nacido en el mismo municipio y vivir en un área metropolitana, no tanto por el tamaño (coeficiente no significativo). Lo más relevante es, quizás, el efecto interactivo entre tamaño y área metropolitana, de manera que entre municipios que no son parte de un área metropolitana, el tamaño implica menos apego, mientras que la tendencia es inversa para el caso de las áreas metropolitanas (ver FIG. 5). Esto pudiera indicar que en estas existe una mayor “rivalidad” de identidades

intermunicipal, sobre todo entre los más pequeños respecto a los municipios más grandes y el núcleo de las áreas metropolitanas. El efecto es contrario entre los municipios no metropolitanos, lo que pudiera hacer pensar en otra dinámica de rivalidad intermunicipal cuya lógica se encuentra únicamente entre los de mayor tamaño (por ejemplo, pequeñas capitales de provincia vs. grandes núcleos metropolitanos). Esto es, la dinámica metropolitana presenta, a este respecto, una reducción de la identificación local para los municipios de mayor tamaño, y lo contrario para los más pequeños. Por tanto, el urbanismo como dinámica metropolitana si parece dar cuenta de la “pérdida de comunidad”, no exclusivamente el tamaño de ésta.

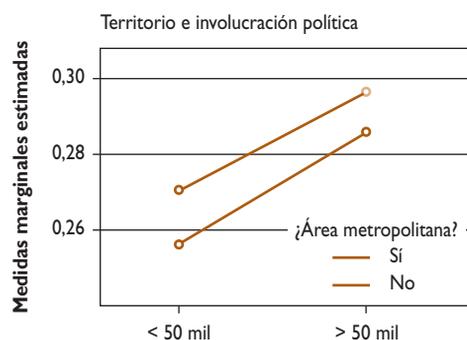
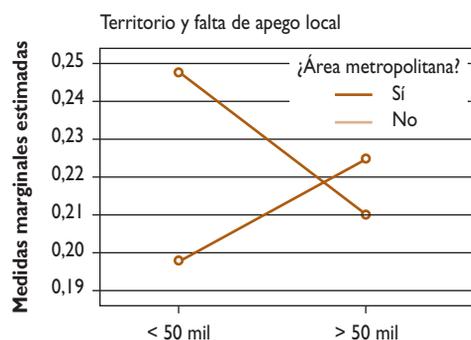


FIG. 5. Tamaño, dinámica metropolitana y actitudes sociales y políticas

¹⁰ En concreto se ha realizado análisis de varianza considerando las variables territoriales como factores fijos y los individuales como covariantes. Ello permite discriminar el efecto de las primeras con independencia de las segundas,

pero situando a cada individuo en su contexto (territorio). Se trata, pues, de una aproximación al análisis multinivel (ACHEN & SHIVELY, 1995), apropiada al estudio que aquí se pretende realizar.

Este efecto no se da en lo que se refiere a la involucración política, en donde, además de los estudios, el factor relevante es el tamaño del municipio; indicando que, con independencia de los primeros, el tamaño incrementa el grado de interés y atención hacia el espacio público. O si se quiere, que a igualdad de estudios, un habitante de ámbito urbano se involucra políticamente más que un habitante rural. Esto es, el tamaño presenta un efecto movilizador (ver FIG. 5).

3.3. Territorio y actividad política: protesta colectiva y contacto

Lo anterior muestra la certeza de la tesis socioeconómica en cuanto a la caracterización del urbanismo, sea como tamaño, sea como dinámica metropolitana, mientras que sólo confirmaría en parte la tesis sociológica: el tamaño implica involucración política, pero su efecto sobre los lazos comunitarios se ven afectados por la dinámica metropolitana. La cuestión es: cómo influye esto en el desarrollo de actividades participativas, en concreto, el contacto con autoridades públicas y la protesta colectiva (ver FIG. 6).

El análisis realizado muestra que estudios e involucración política son los dos factores más relevantes para explicar el activismo político de la ciudadanía, sea mediante contacto, sea mediante protesta colectiva, conformado lo indicado por la literatura y lo análisis para España en su conjunto (MEDINA

& *al.*, 2006). No obstante, cabría hablar de ciertas diferencias entre modalidades de participación, pues en el contacto no intervienen la pérdida de lazos comunitarios, pero si el hecho de ser emigrante, mientras que en la protesta influye la falta de apego, y además, en términos relativos, es más importante el efecto de los estudios que el de la involucración. Esto es, se trata de una modalidad más relacionada con los recursos individuales que el contacto, que parece hacerlo con respecto a la involucración política.

Ahora bien, además de este modelo o tendencia nacional, puede hablarse también de “efectos territoriales”, aunque diferentes según la modalidad de participación que se trate. En general, puede apreciarse que el “efecto territorial” es mayor para el contacto que para la protesta (coeficientes F más altos), pero también que este es de diferente naturaleza.

Así, respecto al contacto tanto tamaño como dinámica metropolitana parecen contar (algo más el primero), existiendo efectos interactivos entre ellos: básicamente, el tamaño reduce la actividad de contacto, pero sobre todo, cuando se trata del ámbito metropolitano (ver FIG. 7). Cabría ver en ello, pues, sobre todo la intervención de los costes de participación: mayor lejanía (física y social), menos contacto. En cambio, respecto a la protesta, sólo cabe hablar de “efecto metropolitano”, pues aunque un aumento de tamaño implica cierta desmovilización

FIG. 6. Territorio, antecedentes individuales y participación política

Análisis de varianza	Contacto (0,1)		Protesta (0,1)	
	F	Significación	F	Significación
Modelo corregido	123,320	0,000	126,346	0,000
Intersección	23,460	0,000	51,910	0,000
Nacido fuera provincia	8,678	0,003	2,092	0,148
Nivel estudios	91,570	0,000	172,944	0,000
Falta apego local	0,374	0,541	11,237	0,001
Involucración política	458,428	0,000	301,648	0,000
Área metropolitana	10,462	0,001	4,973	0,026
Tamaño municipio	14,062	0,000	0,152	0,697
A. Metropolitana *Tamaño municipio	7,074	0,008	0,021	0,885
R2 corregida	0,151		0,154	

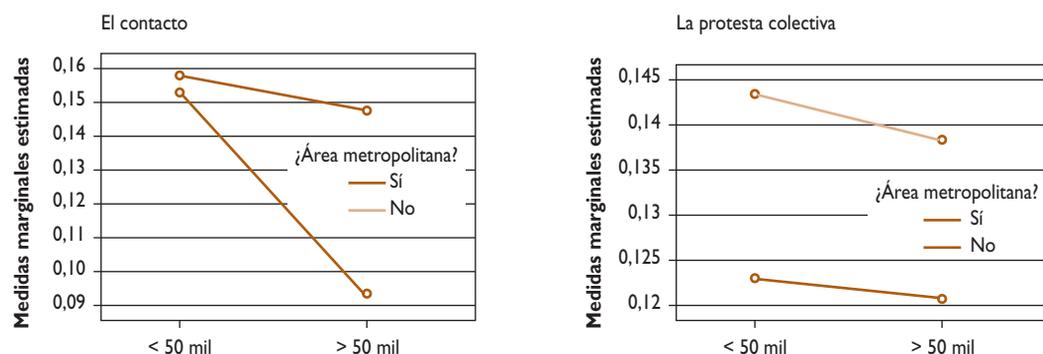


FIG. 7. Territorio y participación política

(coeficiente no significativo), cabe referirse sobre todo a la gran diferencia existente entre ámbitos metropolitanos y no metropolitanos: los primeros parecen actuar como un ámbito de movilización con cierta independencia del tamaño del municipio. Cabría hablar aquí, pues, más de un efecto movilizador derivado de la dinámica metropolitana, que de una lógica de costes derivados del tamaño municipal (ver FIG. 7).

4. BREVES CONCLUSIONES: EXPLORANDO TENDENCIAS NACIONALES Y EFECTOS TERRITORIALES

En general, los análisis han venido a mostrar que aun existiendo un modelo estándar de participación centrado en recursos (estudios), actitudes (falta de apego e involucración política) y el esfuerzo relativo de diferentes modalidades de participación, el territorio también ayuda a dar cuenta del grado en que la ciudadanía se involucra en actividades participativas, modificando, pues, ese patrón general. La lejanía que implica el urbanismo, sea física o sociológica, parece actuar como una estructura de oportunidades restrictiva respecto al contacto entre ciudadanía y autoridades públicas. En esta modalidad parece contar, sobre todo, la más arriba denominada tesis politológica. En cambio, la lógica territorial de la protesta colectiva muestra que se trata, sobre todo, de la versión sociológica del urbanismo, y en su versión positiva, pues la dinámica metropolitana parece actuar como una estructura de oportunidades movilizadora.

Las exploraciones analíticas y empíricas esbozadas aquí vienen a mostrar, pues, que el territorio es una variable importante a considerar en el estudio de la dinámica sociopolítica de las sociedades contemporáneas. No se trata únicamente de recursos y valores, sino también de oportunidades derivadas de la forma en que se organiza la vida en común. Evidentemente, tales exploraciones no excluyen otras posibles explicaciones, y la vía aquí propuesta ha sido la de especificar las relaciones y mecanismos causales que pudieran ligar al territorio con los fenómenos sociopolíticos, habiendo escogido algunos argumentos clásicos de tres enfoques: la teoría de la democracia, la sociología urbana y el análisis de la participación política. Se han propuesto diversos mecanismos a los que hemos llamado hipótesis (socioeconómica, politológica y sociológicas), que, evidentemente, pueden criticarse, mejorarse y especificarse, para profundizar en los efectos estructurantes del territorio sobre las prácticas sociales y políticas.

También puede mejorarse y especificarse el modelo y análisis empírico desarrollados, indagando sobre otras posibles variables individuales a las que se refiere la literatura sobre participación (eficacia o competencia política subjetiva, confianza interpersonal, pertenencia asociativa), pero también incluyendo variables de carácter contextual que den cuenta de rasgos de los territorios, como puedan ser diferencias en niveles de desarrollo socioeconómico, existencia de servicios y equipamientos colectivos o de mecanismos para fomentar la participación. Aquí, sólo se ha pretendido hacer una

exploración para evidenciar la importancia de ligar perspectivas que, al menos en nuestro país, no suelen utilizarse conjuntamente. La mejora en el conocimiento de la forma en que se organiza la vida de los ciudadanos y ciudadanas en el territorio —análisis territorial— es un elemento muy relevante para comprender mejor las formas de vida —sociología urbana— y las pautas de

implicación cívica de la ciudadanía —participación política—. Pudiendo ver en ello, desde una perspectiva aplicada, la posibilidad de que lo primero pueda ayudar a la creación de esfera pública e implicación ciudadana. O si se quiere, que la “construcción de la ciudad”, la organización del territorio, es un elemento importante a considerar en la “construcción de ciudadanía”.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHEN, C. H. & W. P. SHIVELY (1995): *Cross-Level Inference*, Chicago, University of Chicago Press.
- BETTIN, G. (1982): *Los sociólogos de la ciudad*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- CABRAL, M. & F. CARREIRAS (2007): “El efecto metrópolis en Portugal”, en T. N. CLARK & C. J. NAVARRO (eds.): *La nueva cultura política*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- CLARK, T. N. & R. INLGEHART (2007): “La nueva cultura política: cambios en el apoyo al Estado del Bienestar y otras políticas en las sociedades posindustriales”, en T. N. CLARK & C. J. NAVARRO (eds.): *La nueva cultura política*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- CLAVAL, P. (1984): “The Coherence of Political Geography: Perspectives on its Past Evolution and Future Relevance”, en P. J. TAYLOR & J. W. HOUSE (eds.): *Political Geography: Advances and Future Directions*: 8-24, Crom Helm, Londres.
- DAHL, R. & R. TUFTTE (1973): *Size and democracy*, Stanford University Press, Stanford.
- DELEON, R. E. & K. C. NAFF (2004): “Identity Politics and Local Political Culture. Some Comparative Results from the Social Capital Benchmark Survey”, en *Urban Affairs Review*, 39/6: 689-719.
- FERRER, M. & L. MEDINA & M. TORCAL (2006): “La participación política: factores explicativos”, en J. R. MONTERO & J. FONT & M. TORCAL (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*: 133-156, CIS, Madrid.
- FISHER, C. S. (1976): *The Urban Experience*, Harcourt Brace Javanovich Publishers, San Diego.
- (1981): “The Public and Private Worlds of City Life”, en *American Sociological Review*, 46/3: 306-316.
- HANSEN, S. & Th. PALFREY & H. ROSENTHAL (1987): “The Downsian Model of Electoral Participation: Formal Theory and Empirical Analysis of the Constituency Size Effect”, en *Public Choice*, 52: 15-33.
- MONTERO, J. R. & J. FONT & M. TORCAL (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, CIS, Madrid.
- MORALES, L. & F. MOTA & S. PÉREZ-NIEVA (2006): “La participación en asociaciones: factores individuales”, en J. R. MONTERO & J. FONT & M. TORCAL, *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*: 157-182, CIS, Madrid.
- NAVARRO, C. J. (1998): *El nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, Diputación de Córdoba, Córdoba.
- (2001): “Políticas públicas y escala de gobierno”, en *CyTET*, 121: 537-555.
- PUTNAM, R. (2000): *Bowling Alone*, Simon and Schuter, Nueva York.
- REMPEL, M. & T. N. CLARK (1997): “Post-Industrial Politics: A Framework for Interpreting Citizen Politics since the 1960s”, en M. REMPEL & T. N. CLARK (eds.), *Citizen Politics in Post-Industrial Societies*: 9-56, Westview Press, Boulder, Colorado.
- SASSEN, S. (1990): *The Global City*, Sage, Londres.
- SENNETT, R. (1969): *Classic essays on the Culture of Cities*, Prentice Hall, New Jersey.
- TORCAL, M. & J. R. MONTERO & J. TOERELL (2006): “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en MONTERO & al.: 47-76, CIS, Madrid.
- VERBA, S. & N. H. NIE (1972): *Participation in America: Social Equality and Political Democracy*, Harper & Row, Nueva York.
- VERBA, S. & K. SCHOLZMAN & H. BRADY (1995): *Voice and Equality*, Cambridge University Press, Cambridge, MA.

Sostenibilidad y revitalización urbana: nuevas propuestas para la regulación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales

Helena VILLAREJO GALENDE

Doctora en Derecho, Profesora del Departamento de Derecho Público, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Valladolid.

RESUMEN: En este artículo los impactos de los nuevos formatos comerciales se abordan desde una perspectiva que trata de encarar el desafío, cada día más acuciante, de garantizar un desarrollo sostenible. Los efectos sociales, urbanísticos y medioambientales de los grandes establecimientos comerciales justifican una intervención pública destinada a paliarlos o corregirlos. Sin embargo, hasta la fecha, en el “urbanismo comercial” español ha predominado más lo estrictamente comercial que lo urbanístico o medioambiental y el resultado final ha sido, por lo general, un sofocante intervencionismo que, más que resolver los problemas planteados, ha obstaculizado la libre concurrencia sirviendo de coartada para proteger los intereses de los ya instalados en el mercado frente a sus potenciales competidores. Este artículo trata de formular nuevas propuestas para la planificación espacial del comercio —con inspiración en el sistema británico— que no se basan en criterios de naturaleza económica (como los hasta ahora utilizados), sino que defienden “razones imperiosas de interés general”, como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, que son las únicas que pueden ser esgrimidas para limitar la implantación de nuevos grandes centros comerciales sin vulnerar la recientemente aprobada Directiva de Servicios, que prohíbe las pruebas económicas como condición previa para acceder al mercado.

DESCRIPTORES: Desarrollo sostenible. Grandes superficies. Planificación territorial. Renovación urbana. Urbanismo.

I. INTRODUCCIÓN

¿Por qué una regulación pública de la implantación de los grandes establecimientos comerciales? Como se comprenderá, hablar de las causas o razones de la regulación es hablar de las consecuencias o los efectos que se derivan de la irrupción en nuestra sociedad de los nuevos escenarios de consumo (ÁLVAREZ & VILLAREJO, 2004). Entre el amplio repertorio

de causas-efectos de naturaleza muy diversa, pueden contarse las siguientes: el impacto sobre la conformación de nuestras ciudades y sus infraestructuras, la desaparición del comercio tradicional, los intereses enfrentados (entre los diferentes formatos de la distribución comercial y, también, en lo que respecta a los consumidores y a sus opciones de consumo), las repercusiones medioambientales, la congestión del tráfico, etc. Retos y problemáticas que pueden ser

Recibido: 07.05.2007. Revisado: 20.07.2007.

e-mail: helenav@eco.uva.es

Expuse una primera versión de este artículo en el XII Congreso Iberoamericano de Urbanismo, organizado en Salamanca del 16 al 18 de octubre de 2006, sobre *Ecología y ciudad: Buscando modelos urbanos más sostenibles*.

Deseo agradecer el apoyo financiero prestado por la Universidad de Valladolid y la Junta de Castilla y León para

realizar varias estancias como *Research Fellow* en la *City and Planning Regional School* de la Universidad de Cardiff (Reino Unido) durante el curso académico 2005/2006. Allí, la ayuda proporcionada por el profesor Clifford GUY fue indispensable para el desarrollo de mi investigación, como lo fue aquí la colaboración de Santiago ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA. Asimismo, agradezco a los evaluadores anónimos de la revista las valiosas sugerencias propuestas.

completadas con otras menos tangibles como el “vaciamiento” de nuestra cultura y el deterioro del “capital social”¹, o con aspectos de difícil cuantificación como los efectos sobre la inflación, el marco de las relaciones laborales o el nivel de empleo en el sector. El fundamento de la regulación es, pues, la existencia de externalidades negativas o costes externos —sociales, infraestructurales y medioambientales— asociados al desarrollo de los grandes formatos de distribución comercial y a su transformación en escenarios de consumo. Las externalidades son manifestaciones de los fallos del mercado, ya que revelan que los precios no reflejan la estructura real de costes y, en consecuencia, su presencia ha justificado tradicionalmente una intervención pública, de cara a paliarlas y poder contribuir así a que los individuos tomen las decisiones más adecuadas, tanto desde el punto de vista personal, como desde una perspectiva social y ambiental.

En el presente trabajo, los impactos de los nuevos formatos comerciales serán abordados desde una perspectiva que encare el desafío, cada día más acuciante, de garantizar un desarrollo sostenible. La evolución y los rasgos del sector de la distribución comercial se encuentran estrechamente relacionados con los cambios acaecidos en el consumo actual, así como con las transformaciones experimentadas en las tendencias urbanizadoras. Ambos aspectos plantean dudas razonables sobre su contribución a la sostenibilidad, es más, suelen ser señalados entre las principales manifestaciones de la insostenibilidad del modelo socioeconómico actual. En este sentido, veremos como los efectos sociales y medioambientales de la emergencia de los nuevos escenarios comerciales no van a ser sino una versión acentuada de ciertas tendencias y comportamientos que comprometen la consecución del bienestar social sostenible.

Una vez examinados los retos que los grandes escenarios comerciales plantean al regulador, se examina la regulación actual desde una perspectiva crítica, tratando de evaluar en qué medida responde a los

desafíos planteados. Aquí se sostiene que, a pesar de la retórica con que se justifican, los instrumentos actuales no responden tanto a la posibilidad de afrontar las consecuencias urbanísticas o medioambientales de la implantación de los nuevos formatos comerciales, como a la voluntad de satisfacer a los grupos de interés políticamente mejor organizados.

Hasta la fecha, en el “urbanismo comercial” español ha predominado más lo estrictamente comercial que lo urbanístico o medioambiental y el resultado final —adelantando un juicio sobre el que más adelante volveremos— ha sido, por lo general, un sofocante intervencionismo que, más que resolver los problemas planteados, ha obstaculizado la libre competencia sirviendo de coartada para proteger los intereses de los ya instalados en el mercado frente a sus potenciales competidores.

La perversidad de la regulación vigente es un argumento del que no necesariamente debe extraerse como consecuencia la inutilidad de cualquier regulación. El análisis crítico de los resultados logrados y de las anomalías del sistema, puede jugar un papel correctivo importante. Ser consciente de los fracasos puede resultar una experiencia de aprendizaje para reformular e inventar nuevos métodos de intervención pública que de verdad permitan alcanzar los objetivos esperados. En cualquier intento de regulación debe prevalecer la modestia y la prudencia. Debe tenerse presente la existencia de fallos del mercado y, también, los límites de la actuación pública. Sin embargo, puede defenderse que una regulación apropiada sigue siendo necesaria. Las críticas vertidas al actual sistema demandan la formulación de propuestas alternativas que sirvan para inspirar un nuevo sistema más respetuoso con las libertades y con los bienes constitucionalmente protegidos. Por estas y otras razones, el apartado final está dedicado a sondear alternativas a una regulación que hasta el momento se ha manifestado ineficaz para abordar los problemas que la justifican y legitiman frente a la ciudadanía.

¹ PUTNAM considera que el conjunto de los vínculos informales y espontáneos entre los ciudadanos y las normas de reciprocidad y confianza derivados de ellos constituye el

«capital social». Según este autor, se está produciendo un declive del mismo y, con él, una pérdida de uno de los factores más relevantes de satisfacción social y personal (2003).

2. EL IMPACTO ESPACIAL DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

2.1. Cambio de escala, localización periférica y dinamismo de los formatos

Tratando de resumir las nuevas características del sector de la distribución comercial y las principales novedades con las que ha de enfrentarse el regulador, la evolución de las grandes superficies en España puede ser contemplada desde tres puntos de vista: el cambio de escala, la localización periférica y el dinamismo de los formatos (ARRIBAS, 2001: 688 y 689).

En cuanto a la *escala*, la superficie de los grandes establecimientos comerciales puede llegar a ser hasta cien veces superior que la de un almacén clásico, lo que requiere espacios para aparcamientos o para el almacenaje de mercancías difíciles de insertar en el entorno urbano tradicional. De ahí que estas fórmulas comerciales sean periféricas y que su implantación precise de inversiones (públicas en muchos casos) en infraestructuras, accesos, etc.

El cambio de *localización* es otro de los fenómenos que se observan en la evolución de los grandes establecimientos comerciales. Su implantación afectó, en un primer momento, a las grandes ciudades (Madrid y Barcelona) y a los municipios que componían sus respectivas áreas metropolitanas. En cualquier caso, siempre se trataba de

poblaciones que superaban los 100.000 habitantes y de ubicaciones cercanas a importantes redes de comunicación que garantizaban un fácil acceso a una extensa área de influencia. Estas transformaciones, unidas al importante crecimiento de muchas ciudades, también afectaron al funcionamiento de las áreas de centralidad comercial tradicionales de las principales ciudades españolas, dando origen a los primeros estudios de lo que –con inspiración francesa– comienza a denominarse “urbanismo comercial”².

Posteriormente, fueron extendiéndose en los espacios que bordeaban ciudades de menor tamaño (casi siempre capitales de provincia) aún por explotar, que se convierten en la cabecera de nuevas áreas de influencia comercial, en las zonas turísticas³ e, incluso, han llegado a instalarse en poblaciones de menos de 20.000 habitantes⁴. Se trata de ocupar nichos de mercado aún no satisfechos. En los últimos años, se consolida la tendencia de aumento progresivo de implantaciones comerciales en la periferia urbana.

En tercer y último lugar, uno de los principales problemas para la regulación del sector es el *dinamismo* empresarial que provoca continuos cambios en los formatos. Así, en apenas treinta años, se ha pasado de los primeros hipermercados, estrictamente alimentarios, a las grandes superficies especializadas o a los centros comerciales fundamentados en un hipermercado que actúa como locomotora; y, de ahí, a los

² A finales de los setenta, el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO) publicaba varios estudios: *Nuevas formas de comercio en España*, Colección Estudios IRESCO, Madrid, 1977; *Los hipermercados: Efectos urbanísticos y comerciales en Barcelona y su área metropolitana*, Colección Estudios IRESCO, Madrid, 1977; *Urbanismo comercial en Gerona*, Colección Estudios IRESCO, Madrid, 1977; *Programa de Reforma de las Estructuras Comerciales*, Ministerio de Comercio y Turismo, IRESCO, Madrid, 1978. El urbanismo comercial se desarrolla en Francia a partir de 1973, año de aprobación de la Ley 73-1193, de 27 de diciembre, *sobre la orientación del comercio y de la artesanía*, más conocida como *Loi Royer*, con la que se pretendían resolver los problemas que a las nuevas formas comerciales de gran tamaño planteaban a los comerciantes tradicionales. El modelo francés ha sido profusamente estudiado. Tempranamente se ocuparon de las relaciones entre el urbanismo y el control administrativo de la implantación de los establecimientos comerciales CHARLES (1980: 41), HOCREITERE (1989: 13) y AUBY (1989). Puesto que la bibliografía es muy extensa, no resulta fácil seleccionar, con carácter general, unas pocas obras. Sin duda, entre ellas estarían las numerosas contribuciones de Yann TANGUY (1988: 97-112, 1993: 1-21, y 1997: 1-29). Y, por su carácter monográfico, merece ser recomendada la tesis doctoral de GRABOY-GROBESCO (1999). Entre nosotros, le han dedicado

una especial atención: CASES & PONS (1998: 25-68) y PÉREZ FERNÁNDEZ (75-80 y 97-101).

³ Pretendiendo beneficiarse de dos circunstancias que concurren en estas zonas. Por una parte, del importante efecto de arrastre de la gran afluencia de tráfico de personas y de turistas, de la gran densidad de población que se produce en determinados momentos del año y del crecimiento económico potencial de las localidades turísticas. Y, por otra, del régimen de libertad de horarios comerciales que nuestra legislación ha establecido para las denominadas “zonas de gran afluencia turística” (primeramente, en la LO 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la Ordenación del Comercio Minorista; después, en el Real Decreto-Ley 6/2000; hoy, en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales). Los municipios turísticos precisan unos horarios comerciales flexibles para satisfacer las necesidades de aquellos que disfrutan de su tiempo de ocio y, a la vez, para beneficiarse de una de las actividades a las que el “ocio” dedica su tiempo: el consumo. Por esta razón, en España, como en otros países de nuestro entorno, se ha reconocido la libertad de horarios para las “zonas de gran afluencia turística”, cuya determinación corresponde a la Administración autonómica.

⁴ Todo ello como consecuencia del incremento de la motorización de estos núcleos de población, la mejora de la red de carreteras y la modernización de los hábitos y estilos de vida, de compra y de consumo de sus habitantes.

“parques comerciales” (compuestos por tiendas tradicionales, establecimientos franquiciados, medianas superficies especializadas, tiendas de saldo o *factory outlets*) o los “parques de ocio” (donde la oferta comercial se mezcla con actividades de ocio como cines y hostelería)⁵. Mientras que en el año 1998 era mayoritario el grupo de centros fundamentados en hipermercado (con un porcentaje del 31% de participación sobre el total de centros comerciales), los últimos datos (2002) muestran que los centros comerciales pequeños ocupan las primeras posiciones en el *ranking* (con un 28,6%), seguidos de los centros basados en un hipermercado, que descienden al 25% y los grandes centros comerciales que alcanzan el 19,5%. Es de destacar el brusco retroceso de las galerías comerciales, que pasan de un 16,15% de la participación en 1998 al 8,89% en el 2002 y la evolución positiva y al alza de los centros comerciales regionales, y, muy notablemente, los parques de actividades comerciales y los centros temáticos de fabricantes y de ocio, que llegan a cuatriplicar su participación sobre el total de los centros comerciales⁶.

2.2. Expansión urbana y auge del centro comercial

Los distintos formatos comerciales tienen estrechos vínculos con la naturaleza y características de la estructura urbana de las ciudades. Algunas de las fórmulas más exitosas de los nuevos escenarios de consumo

—como las grandes superficies, los centros comerciales y los parques de ocio y entretenimiento— están asociadas de manera clara al desplazamiento de los límites de las ciudades. El proceso de urbanización juega, en este sentido, un papel indiscutible en la proliferación y avance de determinados formatos comerciales, al tiempo que, esa misma dinámica, actúa en detrimento de otras modalidades. Pero la expansión de la ciudad no es solamente un fenómeno de orden cuantitativo. La tendencia urbanizadora provoca un salto cualitativo en la vida social. El modelo urbano determina la forma de movilidad de las personas y las exigencias de transporte de las mercancías, el grado y la eficiencia en el uso de los recursos naturales; y, además, influye, de manera destacada, sobre las fórmulas de convivencia y el estado del “capital social”.

Por otro lado, la implantación masiva de las nuevas fórmulas de comercio sirve para reforzar las mismas condiciones que desencadenan su éxito. En particular, la consolidación periférica de las grandes superficies comerciales se convierte, a su vez, en factor determinante del modelo de asentamiento y ordenación del espacio y en elemento dinamizador de la propia urbanización expansiva. Así, las grandes superficies son causa y consecuencia de la creciente transformación de las ciudades.

Las promociones del espacio comercial se han desarrollado en estrecha relación con la dinámica urbanística y el negocio inmobiliario. Los centros comerciales son “auténticas joyas inmobiliarias”⁷, un mercado

⁵ El concepto de centro comercial, a menudo, resulta equívoco. Como ha descrito CERDÁ SUÁREZ, «el concepto de centro comercial sirve para identificar tanto a las aglomeraciones comerciales no planificadas (una de las formas tradicionales en las que se manifiesta el comercio minorista), como a las agrupaciones comerciales planificadas con una imagen unitaria y gestión externa común, que conforman uno de los formatos comerciales más importantes y revolucionarios de las últimas décadas» (2002: 43). Existe gran variedad de definiciones en torno al centro comercial planificado, si bien la literatura especializada acepta como válido el concepto que ofrece la Asociación Española de Centros Comerciales (AECC): «un conjunto de establecimientos comerciales independientes, planificados y desarrollados por una o varias entidades, con criterio de unidad; cuyo tamaño, mezcla comercial, servicios comunes y actividades complementarias están relacionadas con su entorno, y que dispone permanentemente de una imagen y gestión unitaria» (<http://www.aeccc.com>). Esta definición de la AECC engloba diferentes tipos de centros comerciales existentes en nuestro país. Las clasificaciones de los centros comerciales planificados son abundantes en la literatura académica. Aunque se efectúan atendiendo a diversos criterios, todas ellas, de una u otra manera, se refieren al criterio de la

superficie o del área de influencia del centro comercial (SÁINZ DE VICUÑA, 1996; CASARES & REBOLLO, 2000; GARCÍA-DURÁN, 2001). La AECC, en el año 2006, ha establecido una tipología, adaptada al nuevo marco europeo de clasificación de Centros Comerciales acordado por el *International Council of Shopping Centers* (ICSC). En ella se distingue entre formatos tradicionales (muy grande, grande, mediano, pequeño, hipermercado, galería comercial) y formatos especializados (parque comercial, centro de fabricantes, centro de ocio).

⁶ Como ponen de relieve todos los autores que han estudiado la evolución de los centros comerciales (ZORRILLA & HARTMANN, 1998; CUESTA, 1999; FRASQUET, 2000; CERDÁ, 2002), así como el *Directorio español de centros comerciales* publicado por la Asociación Española de Centros Comerciales (AECC, 1998, 2000, 2002, 2006). Los datos más recientes, proporcionados por la AECC en 2006, confirman las tendencias apuntadas en el texto. Pueden consultarse en http://www.aeccc.com/cc_comerciales/estadisticas.asp

⁷ En estos términos se expresaban los representantes de la Asociación Española de Centros Comerciales (AECC) en declaraciones a la prensa (*EL PAÍS, Propiedades*, viernes 7 de mayo de 2004).

activo y positivo que despierta cada vez más el interés de los inversores. Los centros comerciales han crecido en nuestro país a un ritmo vertiginoso, hasta el punto de que España llegará a liderar en Europa el número de aperturas previstas en los próximos años. En el año 2000 había apenas 217 centros abiertos. En el transcurso de apenas seis ejercicios, el número se ha incrementado hasta alcanzar, en el año 2005, la cifra de 464 centros comerciales en funcionamiento, lo que ha significado que tres millones de metros cuadrados de nueva superficie bruta alquilable se hayan puesto en el mercado durante ese período de tiempo. Sólo en el año 2005, los promotores tenían previsto invertir más de 1.200 millones de euros en la construcción de nuevos complejos de comercio y ocio. La consultora Aguirre Newman asegura que durante los próximos cinco años está prevista la promoción de 149 proyectos nuevos, con una superficie comercial adicional de 4,3 millones de metros cuadrados⁸.

Como era de esperar, la apertura del mayor número de centros comerciales corresponde a las zonas del país que más intensamente han experimentado el proceso de urbanización, renovación y ampliación del parque de viviendas. Ya que la mayoría de las ciudades españolas cuentan con centros comerciales, los nuevos proyectos suelen seguir las líneas del crecimiento residencial. Madrid y Andalucía, dos Comunidades con un desarrollo económico e inmobiliario significativo, son los líderes de apertura de nuevos centros. El año pasado, las dos regiones acapararon el 44% de las inauguraciones. La mayor concentración corresponde a la Comunidad de Madrid (con el 22,8% de la superficie bruta alquilable del total del país), que ha asistido en apenas dos décadas a la apertura de 90 nuevos centros comerciales; le siguen, Andalucía (16,5%), la Comunidad Valenciana (11,9%) y Cataluña (11,40%)⁹. Vemos, pues, como la superficie comercial presente en estas cuatro Comunidades Autónomas supone el 62,6%

de la superficie total nacional, lo cual muestra el claro desequilibrio que se produce a nivel geográfico. Por consiguiente, los centros comerciales florecen allí donde más intensamente se produce la expansión urbanizadora, al tiempo que se erigen como elementos dinamizadores, a su vez, de ese mismo proceso de desarrollo urbano.

La verdad es que no hay mejor metáfora de las mutuas implicaciones entre nuevos formatos y ciudad reptante que la figura apaisada de un parque comercial de última generación. Su condición plana, de arquitectura aplastada contra el suelo, se corresponde con la expansión hacia el horizonte de una ciudad que ha dejado de serlo para convertirse en un continuo urbano.

2.3. Comercio y reestructuración urbana. Ciudades fantasma y ciudades clónicas

La actividad económica capitalista se ha desenvuelto básicamente en el escenario urbano. En la ciudad se encuentra la mano de obra necesaria y, sobre todo, los posibles consumidores: el “mercado”. La distribución en el espacio urbano de la actividad económica ha sido siempre uno de los factores más influyentes en la configuración de las ciudades. En el capitalismo de producción, la ciudad era concebida como centro industrial y campamento del ejército laboral. Buena parte de las actividades industriales y prácticamente la totalidad de los servicios se asentaban en el casco urbano, y sólo cuando la escala de la producción y los inconvenientes de la industrialización se mostraban muy evidentes se trasladaba la actividad a los polígonos de la periferia. En el capitalismo de consumo, a su vez, las ciudades crecieron perfilándose como centros de comercio y servicios. En la madurez de la sociedad de consumo de masas, constituyen el lugar donde se muestran rutilantes los objetos de consumo, erigiéndose la ciudad misma —en palabras de VÁZQUEZ MONTALBÁN— “como un inmenso mural

⁸ El sector inmobiliario y los inversores institucionales participan en la promoción de los escenarios comerciales de forma activa: en el año 2004 las operaciones de compraventa movieron un volumen de 350 millones de euros. Según la consultora Aguirre Newman, la rentabilidad de los complejos descendió ligeramente y oscila entre el 6,25 y el 6,50% anual. Casi la totalidad de los promotores y constructores de centros comerciales

son españoles, pero, sin embargo, la pujanza del mercado español ha empezado a interesar también a los inversores extranjeros (EL PAÍS, *Propiedades*, viernes 24 de junio de 2005).

⁹ El resto de Comunidades presentan porcentajes inferiores o iguales al 6%. Puede consultarse el informe de la consultora JONES LANG LASALLE, *Retail in Spain 2003*, en la siguiente dirección de Internet: <http://www.joneslanglasalle.es>

donde la persuasión comercial escribe sus mejores páginas publicitarias”. En la sociedad de masas, la ciudad se convierte en el escenario en el que por antonomasia se desarrollan los comportamientos asociados al consumo.

Desde el punto de vista particular de la actividad comercial, prácticamente hasta el último tercio del siglo XX, las relaciones entre ciudad y comercio han estado insertadas en un marco estable, o cuando menos, no disruptivo¹⁰. Durante este tiempo la actividad comercial se realizó, con carácter general, bajo condiciones de proximidad a los lugares de residencia de la población. Los establecimientos se integraban en el espacio físico de los edificios residenciales o en zonas específicas de agrupación de tiendas en continuidad con el tejido urbano consolidado. Los equipamientos comerciales se localizaban, en consecuencia, en lugares muy centrales y accesibles para la mayoría de la población, con unas altas posibilidades de concurrir a ellos andando o mediante la utilización del transporte público. La vecindad con la actividad comercial, así como la fácil accesibilidad al comercio concentrado en los centros urbanos, hicieron que el local comercial se convirtiera, simultáneamente, en un lugar de aprovisionamiento y de encuentro interpersonal, en una fuente de vínculos y relaciones sociales. Las calles no cumplían una única función especializada en el tránsito, sino que resultaban reforzadas, por mor del dinamismo que les imprimía la actividad comercial, en su carácter de espacio público de uso social.

La ruptura entre espacio público y comercio se empieza a producir con la introducción de las primeras fórmulas de grandes superficies comerciales a finales de la década de los sesenta y, algo más tarde, con determinadas políticas de ordenación urbana y de rehabilitación de los cascos históricos que van a favorecer la terciarización de los centros de las ciudades frente a su uso residencial. De esta manera, en la metrópoli actual la actividad comercial y de consumo se desgaja en dos polos bien diferenciados, por un lado, el de las grandes

superficies de la periferia, autocalificadas y reconocidas ahora también como “parques de ocio y cultura”, y, por el otro, el de los centros históricos, reconstruidos como un gran espacio comercial abierto con ribetes de parque temático, que alberga hoteles, restaurantes y tabernas, locales de copas, museos, pasajes comerciales, todo, como advierte Vicente VERDÚ, como parte de un mismo *pack* y al servicio de una población de no residentes (2003). Y entre la periferia, abigarrada de parques empresariales y comerciales, y el centro histórico, que se *musealiza* y reconvierte en escenografía teatral, los barrios, lugares de residencia, que van perdiendo, como consecuencia de lo anterior, una parte significativa de sus actividades económicas y de sus equipamientos comerciales.

La característica principal de las grandes superficies —en relación con la problemática urbanística— radica en su localización suburbana y periurbana, así como en la asociación de su desarrollo con los modelos de transporte que descansan prioritariamente en el vehículo privado. Conviene destacar los factores que van asociados a la localización suburbana y periférica del gran equipamiento comercial porque estos elementos van a resultar de la máxima relevancia a la hora de indagar en los impactos y problemas urbanísticos y medioambientales que suscitan. En primer lugar, el auge en la motorización masiva de la población. En segundo término, la adopción de nuevas formas urbanas que crecen más en expansión territorial que en población. A este avance de la superficie urbana, se une, en tercer lugar, la separación en el territorio de funciones y usos específicos que antes se solapaban. Por último, esta especialización extrema de los usos y funciones asignados a las distintas partes de la superficie urbana reforzará, a su vez, las necesidades de movilidad y de infraestructuras viarias en un proceso de causalidades que se refuerzan mutuamente.

Las consecuencias inmediatas de todo ello serán la dispersión (la “urbanización difusa”), la fragmentación del hábitat urbano (la

¹⁰ Para comprender las interrelaciones entre las ciudades y el comercio, es ineludible acudir a dos autores: el historiador belga PIRENNE (1971) y la economista norteamericana JACOBS (1959 y 1984). Una trabajada síntesis de la evolución histórica

de las relaciones entre ciudad y actividad comercial, analizando también causalidades y consecuencias a la luz de la doctrina histórica y de la sociología urbana, se puede encontrar en PÉREZ FERNÁNDEZ (1999: cap.1).

“concentración espacial en enclaves”) y un modelo de urbanización más dispendioso en términos de territorio y de uso de los recursos fósiles (“ciudades insostenibles”)¹¹. El ejemplo paradigmático se encuentra en los modos de asentamiento “en forma de ciudad jardín, de viviendas apareadas o adosadas (...) que de hecho han supuesto la desaparición de los elementos más tradicionales de lo urbano, de la calle, la fachada, la tienda. Estas nuevas urbanizaciones, que no pueden contener actividades comerciales, se encuentran obligadas a generar en sí mismas espacios comerciales de nuevo tipo. De ahí el paralelismo entre urbanización difusa y comercio concentrado, como necesidad propia de estos nuevos tiempos” (TARRAGÓ, 1992: 19). Esta fragmentación y dispersión del hábitat urbano deviene en causa y consecuencia de la extraordinaria proliferación de los nuevos escenarios de consumo. Los espacios —extremadamente parcelados y especializados— del territorio urbano, se integran sólo mediante las redes de autopistas y autopistas, y en sus nodos (o en sus proximidades) se ubican estratégicamente —para tener garantizada una masiva y rápida accesibilidad mediante el automóvil— las grandes superficies comerciales. De esta manera, estos equipamientos dan lugar a enclaves o islas comerciales que, pese a su proximidad a la ciudad, dan la espalda a su tejido urbano al estar rodeados de aparcamientos de superficie y orientados en exclusiva a la red viaria de alta capacidad y rápida circulación (LÓPEZ DE LUCIO, 2002).

En la línea de todo lo que se apuntado en el presente epígrafe, conviene tener presentes dos interesantes informes de *The New Economics Foundation* (NEF) que han revelado una problemática en las ciudades británicas, que pueden ser detectada de modo paralelo en otros lugares del planeta. Por una parte, el fenómeno de las “ciudades fantasma” (*Ghost Towns*) y, unido al anterior, el de las “ciudades clónicas” (*Clone Towns*). En 2002, NEF publicó el pionero informe titulado *Ghost Town Britain*. En él se muestra como, en el transcurso de las dos últimas décadas,

la construcción de grandes centros comerciales en la periferia urbana y los cierres de las sucursales de los grandes bancos han llevado a mucha gente fuera del centro urbano comercial, con un resultado de pérdida de miles de comerciantes independientes. El informe pone de manifiesto que el modelo de comercio minorista tradicional, “incapaz de competir en un campo donde no se practica el juego limpio”, está desapareciendo en Gran Bretaña. Las estadísticas son descarnadas para el comercio local:

“Entre 1997 y 2002, las tiendas especializadas como carnicerías, panaderías o pescaderías y quioscos cerraron al ritmo de cincuenta a la semana. Las tiendas generalistas cierran a un ritmo de una al día. Veinte pubs tradicionales (no cadenas) fueron cerrados mensualmente. Entre 1992 y 2002, Gran Bretaña perdió un tercio de su red de sucursales bancarias. Más de 1000 poblaciones se quedaron sin ningún acceso a bancos” (NEF, 2002: 2-3).

Como consecuencia han aparecido “desiertos” donde hace no mucho tiempo las comunidades que allí habitaban tenían acceso a tiendas y servicios. Son las “ciudades fantasma”. Al mismo tiempo, el lugar de las tiendas locales ha sido ocupado por cadenas de tiendas “replicantes”, constituyendo ciudades idénticas las unas a las otras. Como consecuencia, el carácter individual de los centros de las ciudades se ha evaporado. Surgen así las “ciudades clónicas”. Los espacios comerciales, antes llenos con independientes carnicerías, quioscos, estancos, pubs, librerías, fruterías y, en general, negocios de propiedad familiar, han sido sustituidos por supermercados, cadenas de comida rápida y tiendas de ropa “globales”. Muchos centros urbanos han padecido una renovación que incluso ha modificado las fachadas distintivas de sus comercios, así los materiales constructivos tradicionales han sido cambiados por cristales idénticos, por el mismo acero y por similares escaparates, que ofrecen el grado de esterilidad ideal para albergar una sarta de tiendas “clones” de

¹¹ Una referencia básica sobre los problemas de habitabilidad y sostenibilidad de los diferentes modelos de ciudades y sobre líneas posibles de intervención para alcanzar aquellos objetivos en el caso español, puede encontrarse en

la obra colectiva: *Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas*, Volumen primero, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1996.

carácter internacional (Ralph Lauren, Zara, Starbucks, Gap, McDonald's, Blockbuster...). La homogeneización es un fenómeno que afecta a todo el mundo, rico o pobre. En el informe se señala que la pérdida de la diversidad comercial es un crimen contra la cultura y que no se trata únicamente de una "pérdida sentimental" (NEF, 2002: 6). La expansión de las ciudades clónicas supone una importante amenaza para la viabilidad de las economías y de las comunidades locales. Existe un fuerte paralelismo entre la diversidad genética en el mundo natural (tan necesaria para el mantenimiento de la salud y estabilidad de los ecosistemas) y la diversidad comercial de las calles de nuestras ciudades. Así como la pérdida de la diversidad genética amenaza la supervivencia de las especies y hace que los ecosistemas naturales fracasen, las ciudades clónicas ponen en peligro los medios de vida locales, las comunidades y la cultura a causa de la disminución de la capacidad de resistencia de las calles comerciales a las crisis económicas y debido a la disminución de las opciones de consumo (JACOBS, 1959). No puede olvidarse el "efecto multiplicador" que el consumo tiene en las economías locales: las tiendas genuinamente locales tienen mayores beneficios locales. Hay, pues, buenas razones económicas para mantener la diversidad de las calles de nuestras ciudades (NEF, 2002: 7).

Los problemas y retos que las nuevas formas de distribución comercial plantean a la vida y organización de las ciudades son, en buena medida, los mismos que suscitan las nuevas tendencias urbanizadoras. Más precisamente, el proceso urbanizador que conduce a la ciudad difusa es causa, y consecuencia a la vez, de la proliferación de los nuevos formatos comerciales y de su asentamiento como escenarios característicos del consumo en nuestros días. Las interrelaciones entre la problemática urbanística y el equipamiento comercial son cada día mayores, de suerte que cada vez sea más urgente poner de manifiesto esas conexiones para poder afrontar, con una regulación pública bien fundamentada, las consecuencias infraestructurales, urbanísticas, sociales y medioambientales que vienen asociadas a su desarrollo. En verdad, resultaría altamente incongruente que —conscientes

de que la construcción social de las ciudades no sólo atañe a su dimensión espacial y morfológica, sino también a su condición de realidad de convivencia y relación social— tratásemos de limitar la expansión urbana de una ciudad carente de límites sin reparar, al mismo tiempo, en los costes externos derivados de la implantación masiva de los grandes formatos de distribución comercial y de su transformación en contemporáneos escenarios de consumo. Así, pues, indagar en los fundamentos que justifican hoy la regulación pública de la actividad comercial nos lleva a ponernos frente al conjunto de estos retos y nos obliga a ir más allá de un enfoque meramente sectorial.

2.4. La necesaria vinculación de la regulación de los establecimientos comerciales con la ordenación del territorio y el urbanismo

La ordenación espacial del comercio obedece básicamente a dos argumentos que justifican plenamente la intervención pública en esta materia. En primer lugar, dado que el comercio desempeña una *función social, una función de servicio a la comunidad*, y, puesto que el mercado no responde adecuadamente a las necesidades de los consumidores, se impone que los Poderes públicos lleven a cabo una ordenación del sector que garantice la libertad de comercio y defienda los intereses de los consumidores. En esta línea, la regulación pretende un desarrollo racional y equilibrado entre las diversas formas comerciales. En segundo término, la ordenación pública aparecería justificada en la medida en que con ella puedan solventarse los graves problemas que, debido a la localización del equipamiento comercial, padecen nuestras ciudades: problemas de tráfico y accesibilidad, fenómenos de densificación, segregación espacial, crecimiento incontrolado de la ciudad, etc. (PÉREZ FERNÁNDEZ, 1998: 111 y 113). Una ordenación de este tipo —y tomamos prestada la frase de TARRAGÓ—, *no sólo es lícita, sino socialmente necesaria* (1992: 20). Por supuesto, este planteamiento, considerado como un desideratum, es muy loable. Sin embargo, apenas guarda relación con la realidad de la intervención en el sector

de la distribución comercial en España. La ordenación comercial realmente existente, la que vienen practicando las distintas Comunidades Autónomas en los últimos años, dista mucho, a nuestro juicio, de ser lícita y necesaria.

Permítasenos el juego de palabras, del derecho al hecho va un trecho. Si nos centramos en el marco jurídico español, lo que se viene llamando “urbanismo comercial” engloba una serie de regulaciones basadas en una autorización comercial específica para la instalación de los grandes establecimientos comerciales, que poco o nada tienen que ver con la ordenación del territorio y el urbanismo.

Hace algo más de diez años se aprobó en España la primera Ley de ordenación del comercio minorista. La Ley 7/1996, de 15 de enero, supuso un hito legislativo en el proceso evolutivo de la ordenación espacial del comercio: la aprobación de una ley básica estatal que generalizaba en toda España el control autonómico de la apertura de las grandes superficies comerciales mediante su sujeción a una autorización comercial de carácter específico. Este hecho ha generado múltiples legislaciones autonómicas, con diferentes definiciones en los aspectos que identifican las características de los establecimientos comerciales (concepto de gran superficie, definición de gran superficie y superficie de venta), así como en los procedimientos de tramitación de las licencias comerciales específicas. Variedad también en los criterios que han de ser valorados por las respectivas Administraciones para la concesión de las licencias. Pero, sin duda, lo más destacable de esta nueva normativa es la extensión a buena parte de las Comunidades Autónomas de mecanismos de planificación y control de las nuevas implantaciones, mediante figuras como los Planes de equipamientos comerciales u otros similares, basados en cálculos del espacio comercial potencial en función de la superficie de venta por habitante y su reparto entre la dotación comercial que se vaya a permitir. Los nuevos procedimientos están desviándose del objetivo inicial del control administrativo derivado de una licencia comercial específica, señalado en la Ley de 1996 y basado en la definición del tamaño físico del establecimiento, a otro objetivo de

planificación territorial y control férreo de los establecimientos comerciales en función, muchas veces, del tamaño empresarial, facturación o composición del capital.

Por otra parte, el nuevo marco legal no implica la desaparición del control municipal ejercido a través de las licencias de apertura y obras, sino que a éste se le añade un nuevo control que se superpone, por tanto, a los anteriores. De ahí que la nueva licencia haya sido denominada “segunda licencia”, sin que —y a pesar de que de tal denominación pueda inferirse lo contrario— deba ser solicitada con posterioridad a la obtención de las licencias municipales, sino con carácter previo a éstas. A partir de la entrada en vigor de esta Ley y de las normas autonómicas que la desarrollan, se inaugura, pues, una nueva etapa en la que, como comenzaba a entreverse en el incipiente urbanismo comercial pergeñado en los ochenta por algunas Comunidades Autónomas, los criterios de política comercial prevalecen sobre cualesquiera otros en el otorgamiento de las licencias para la apertura de grandes establecimientos comerciales.

Las razones que justifican la intervención autonómica, avaladas por la jurisprudencia constitucional, radican en la dimensión *supramunicipal* o *territorial* de los intereses concernidos por la instalación de una gran superficie comercial (STC 264/1993, F.J. 6.º). Ahora bien, el cambio de la Administración competente no necesariamente implica un cambio en los modos de actuar: la discrecionalidad municipal puede ser reemplazada por la discrecionalidad de otra entidad pública, ni mejor, ni peor. La novedad de esta nueva licencia respecto de la tradicional licencia de apertura municipal es, por una parte, obvia: su carácter autonómico (TORNOS, 1991: 646-7; RAZQUIN, 2003: 1130). Y, por otra, la nueva licencia introduce criterios de política comercial, ajenos a la licencia municipal, que responden, en términos generales, a un deseo de proteger al pequeño comercio frente a las grandes empresas de distribución. Y, sin embargo, las restricciones más propiamente comerciales se refugian bajo el disfraz de instrumentos urbanísticos o de ordenación del territorio (PAREJA, 2000: 51; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2000: 53). Si bien es verdad que los cambios en la estructura comercial afectan a la vida urbana, no es menos cierto que aspectos como

la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado o los efectos sobre la estructura comercial (que son los que contempla el párrafo 2.º del art. 6 de la LOCM) obedecen más claramente a una voluntad de intervención en la ordenación de la actividad comercial que a una preocupación directa por su incidencia territorial. En definitiva, la *segunda licencia* se concede por otros motivos, de carácter comercial o económico.

El mal llamado “urbanismo comercial” no se pone al servicio de los valores constitucionales ni del medio ambiente adecuado ni de la racional utilización del suelo,

“sino indirecta e instrumentalmente al servicio de la resolución de un específico problema del régimen propio del mercado: la plena y libre competencia” (PAREJO, 1996: 137).

No es para alarmarse, así lo confiesa expresamente la propia Exposición de Motivos de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM):

“La economía española precisa, para su adecuado funcionamiento, un sistema de distribución eficiente, que permita asegurar el aprovisionamiento de los consumidores con el mejor nivel de servicio posible y con el mínimo coste de distribución. Para alcanzar este objetivo, es preciso que el mercado garantice la óptima asignación de los recursos a través del *funcionamiento de la libre y leal competencia*.”

En este sentido, el establecimiento de un marco de buenas prácticas comerciales deberá producir un mejor comportamiento de todos los agentes del sector, cuyos efectos redundarán en *un mejor funcionamiento de la competencia*”.

La insistencia del legislador en la protección de la competencia es elocuente. Unos párrafos después, apostilla:

“La Ley aspira a ser la base de la modernización de las estructuras comerciales españolas, contribuyendo a corregir los desequilibrios entre las grandes y las pequeñas empresas comerciales y, sobre todo, al *mantenimiento de la libre y leal competencia*”.

La autorización comercial para la instalación de grandes superficies que introduce la LOCM es una autorización de naturaleza económica, que pretende conseguir el mantenimiento de la competencia, el equilibrio entre las distintas formas comerciales. Ahora bien, con anterioridad, ya existía una dimensión territorial o urbanística de la ordenación comercial. De modo que en nuestro ordenamiento jurídico coexisten en la actualidad dos determinaciones del uso del suelo que obedecen a razones diferentes. Son evidentes las consecuencias disfuncionales que de esta superposición descoordinada pueden seguirse y que, de hecho, se siguen (PAREJO, 1996: 138). A esta confusión se suma la existente en el plano competencial. En materia de comercio interior existe un complejo entrecruzamiento de títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos, que origina lo que algún autor ha denominado “situación de irracionalidad competencial” (CARRASCO, 1997: 23).

La apertura de un gran establecimiento comercial precisa de una triple autorización: la “licencia comercial específica” (de carácter autonómico); la “licencia de actividades clasificadas” o “licencia ambiental” (control medioambiental) y la “licencia de obras” (control urbanístico de la construcción y el uso del suelo). Las dos últimas pueden considerarse coordinadas entre sí y no se solapan por razón de su objeto. Pero la primera incurre en duplicidad con la urbanística¹². Por tanto, la LOCM consagra la pluralidad de regulaciones del uso del suelo. Sin embargo, si los usos del suelo se limitan, es con el fin de lograr la racionalidad de su utilización. En consecuencia, la ordenación correspondiente debe ser lógicamente única, y, en modo alguno, una suma de las ordenaciones sectoriales, es decir, plural (PAREJO, 1996: 146). A nuestro entender, esta multiplicidad de regulaciones puede estar vulnerando dos mandatos constitucionales a los Poderes públicos con respecto al suelo: el de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales (art. 45 CE) y el de

¹² Como ejemplifica PAREJO (1996: 144), de resultados de semejante descoordinación legislativa, un empresario que adquiere un suelo con uso comercial (en el que no sólo es legítima, sino incluso preceptiva, la instalación de un

establecimiento comercial de acuerdo con la ordenación urbanística) puede encontrarse con la situación de inseguridad acerca de la legitimidad del ejercicio en dicho suelo de la libertad de establecimiento comercial.

regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE).

La irracionalidad de esta doble regulación de la utilización del suelo viene dada porque lo que es legítimo conforme a la normativa urbanística específica, puede no serlo a tenor de la normativa comercial. Ante estos problemas, la solución propuesta es doble y, a nuestro juicio, implica, por una parte, el establecimiento de estándares sectoriales que el planeamiento urbanístico deba de respetar; y, por otra, la integración de la perspectiva de las exigencias de la estructura comercial en el proceso mismo de ordenación territorial.

3. LOS “COSTES EXTERNOS” DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES COMO FALLO DEL MERCADO DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL

La economía especifica las condiciones bajo las cuales las decisiones independientes de los consumidores maximizadoras de su utilidad y de las empresas maximizadoras de sus beneficios, conducirán al establecimiento inevitable y espontáneo del equilibrio en todos los mercados simultáneamente. Como cabe imaginarse, es poco probable que esta condición del *equilibrio general* se alcance en el mundo real. Sin embargo, saber qué condiciones son necesarias para alcanzar el equilibrio general brinda un punto de referencia para evaluar diversos mercados y formular recomendaciones para las políticas públicas.

Fuera de los detalles, la condición esencial que conduce al equilibrio general es que todos los mercados sean perfectamente competitivos. Tradicionalmente se han estudiado los denominados *fallos del mercado* como circunstancias que justifican políticas públicas que, en teoría, pueden corregirlos (COOTER & ULEN, 1997: 60 y ss)¹³. Las externalidades, los bienes públicos, los monopolios naturales, los mercados

imperfectos, las desigualdades distributivas y los ciclos económicos constituyen el elenco de fallos del mercado que justifican la intervención pública en la economía, con el fin de tratar de corregir los defectos detectados (BATOR, 1958: 351 y ss). La Escuela de Virginia o de la *Public Choice* ha demostrado que también el Estado falla y que los fallos del mercado serían una condición necesaria, pero no suficiente, para justificar la intervención pública¹⁴. Ahora bien, no se trata de argumentar que, una vez constatado que el Estado también falla y que, en consecuencia, además de los fallos del mercado existen fallos del Estado, lo mejor es concluir que no intervenga; sino que se trata de buscar alternativas institucionales y jurídicas que produzcan resultados más eficientes. La “retirada” del Estado sólo estaría justificada en el supuesto de que el mercado resultase ser una solución institucional más eficiente que el recurso a los mecanismos públicos (PUY, 1996: 55-57).

Con estas ideas como punto de referencia, vamos a realizar un examen crítico de uno de los fallos del mercado de la distribución comercial que habitualmente se alegan para justificar las políticas públicas de control de la implantación de grandes establecimientos comerciales: la existencia de efectos o costes externos de carácter medioambiental.

3.1. La “protección del medio ambiente” a través de la ordenación comercial

Las externalidades que origina la implantación de un gran establecimiento comercial son, entre otras, la saturación del tráfico en las zonas afectadas y la congestión del tráfico en la ciudad, que llevan aparejado un incremento del índice de polución atmosférica. Puesto que los grandes establecimientos comerciales se vienen ubicando en la periferia de las ciudades, otro de los efectos indeseados que se denuncian es la destrucción de la trama

¹³ La teoría de los fallos del mercado desarrollada en los años cincuenta permitió, según explica el PUY FRAGA, edificar el Estado de Bienestar, incurriendo en el error de justificar la intervención del Estado únicamente en función de que el mercado falla (1996: 23 y 55). En similares términos, para Charles WOLF, la teoría de los fallos del mercado es “el núcleo de la economía del bienestar” (1993: 21).

¹⁴ Su máximo representante, BUCHANAN, reconocido en 1986 con el Premio Nobel de Economía, afirma: “En relación con las imágenes del gobierno dominantes en los años 40, la elección pública ha creado una teoría de los fallos del gobierno” (1979: 271).

urbana consolidada, la desaparición de “pedazos” enteros de ciudad. Al mismo tiempo, la ubicación de las grandes superficies en la periferia puede originar una revaloración del precio del suelo de tipo especulativo y una fractura del hecho urbano, “pasando a convertirse en ocasiones en inductoras del modelo de urbanización, forzando a gastos en infraestructuras que, beneficiando al sector privado, gravitan sobre la comunidad; además, claro está, de contribuir al ocaso del centro urbano” (PÉREZ FERNÁNDEZ, 1998: 72-73).

El generador de la externalidad no toma en cuenta los costes que impone involuntariamente a los demás. En consecuencia, su producción le cuesta menos de lo que debería costarle en términos de los recursos sociales efectivamente usados en la producción. Por lo tanto, quien está generando costes externos produce demasiado. A fin de corregir estos costes, deberá inducirse a ese productor a “internalizarlos”, en cuyo caso, reducirá su producción al nivel social óptimo. La regulación previa puede ayudar, por tanto, a minimizar los costes sociales de las externalidades.

Las primeras regulaciones del sector comercial no establecían vinculación alguna entre la implantación de grandes superficies comerciales y el medio ambiente. Últimamente, sin embargo, la conciencia de las externalidades negativas parece sentirse en algunas Comunidades Autónomas. Quizá porque en los últimos tiempos se ha producido una verdadera eclosión de la preocupación por los problemas ambientales, que han pasado a convertirse en una de las cuestiones centrales que tiene hoy planteadas la comunidad internacional, si de verdad pretende —y no es nuestra intención ser fatalistas— que la vida humana se perpetúe en nuestro planeta. La lucha contra la degradación ambiental es una tarea colectiva y multidisciplinar en la que todos los esfuerzos son pocos. No es preciso subrayar que, entre tales esfuerzos, al Derecho y a los Poderes públicos les corresponde desempeñar un papel de primera importancia (MARTÍN MATEO, 1998: 61). El apartado 2.º del artículo

45 CE encomienda a los Poderes públicos la defensa del medio ambiente, en la que deberán velar por los siguientes principios: 1) La utilización racional de todos los recursos naturales. 2) La protección y mejora de la calidad de vida. 3) La defensa y restauración del medio ambiente y 4) La solidaridad colectiva¹⁵.

El mandato del artículo 45.2 CE está dirigido a todos los Poderes públicos en general, entre los que se encuentran las distintas instancias territoriales de poder político existentes en nuestro país. Traduciendo este planteamiento al tema que nos ocupa, defender el medio ambiente de los impactos que puedan generar las grandes superficies es tarea que, por el momento, sólo parecen atribuirse las Comunidades Autónomas. La Ley estatal de 1996 creó una “licencia comercial específica” que, como su propio nombre indica, tiene carácter exclusivamente comercial, pues para su otorgamiento se habrán de valorar especialmente aspectos como la incidencia en la estructura comercial de la zona o los efectos sobre el nivel de ocupación. Criterios que responden más claramente a una voluntad de intervención en la ordenación de la actividad comercial que a una preocupación directa por su incidencia territorial o ambiental.

Ahora bien, algunas Comunidades han introducido consideraciones medioambientales a la hora de conceder o denegar la autorización para la apertura de un gran establecimiento. La primera en hacerlo fue Castilla-La Mancha. En el artículo 9 de la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista (DOCM núm. 52, de 6 de noviembre), entre los criterios de concesión de la licencia comercial específica, aparece en último lugar el “impacto urbanístico y paisajístico sobre la zona”, señalándose que se tendrán en cuenta especialmente:

“La incidencia en la red viaria, la accesibilidad al establecimiento comercial y la dotación de aparcamiento y otros servicios. Las características y la integración del establecimiento en el entorno urbano y su incidencia en el medio ambiente”.

¹⁵ Principios, todos ellos, directamente relacionados con el marco de los modelos de política económica (RUIZ ROBLEDO, 1994: 437-450). Según la mayoría de la doctrina *iuspublicista*,

la utilización racional de los recursos da entrada a las técnicas de planificación económica.

El artículo 24.1 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra (*BOE* núm. 191, de 10 de agosto) reproduce literalmente el tenor literal de la castellano-manchega. Mientras que en el artículo 12. c) de la Ley 10/1998, de 21 de diciembre, de Régimen del Comercio Minorista en la Región de Murcia (*BORM* núm. 9, de 13 de enero) aparecía una alusión escueta a un “estudio del impacto urbanístico, sobre el tráfico y la accesibilidad de la vía y sobre el medio ambiente”. Hoy, la Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista y Plan de Equipamientos Comerciales en la Región de Murcia —que deroga a la anterior—, amplía las referencias a criterios de valoración tanto ambientales como territoriales (art. 12).

La Ley catalana 17/2000, de 29 de diciembre, de Equipamientos Comerciales (*DOGC* núm. 3299, de 5 de enero de 2001), recogía en la letra d) de su artículo 7, entre los elementos para el otorgamiento de las licencias comerciales, los siguientes:

“Las características cualitativas y las condiciones de seguridad del proyecto, así como la integración del establecimiento en el entorno urbano y la incidencia en el medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a las medidas establecidas en el proyecto relativo al cumplimiento de la normativa vigente sobre el tratamiento de residuos, envases y embalajes”¹⁶.

Los costes medioambientales están presentes con mucha mayor entidad en la nueva Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales (*DOGC* núm. 4543, de 3 de enero de 2006). Así, en la Exposición de Motivos, el legislador señala que:

“teniendo en cuenta los efectos sobre el medio ambiente, como la emisión de gases y el consumo de combustibles fósiles, y la generación de movilidad con vehículo privado generada por los grandes establecimientos comerciales, el artículo 4 de la presente ley se propone conducir las nuevas implantaciones comerciales hacia las tramas urbanas

consolidadas de las capitales de comarca o municipios de más de 25.000 habitantes o asimilables por flujos turísticos”.

Todo ello, además, queda reforzado con la inclusión, como uno de los criterios de valoración, de

“la movilidad generada por el proyecto, con una especial atención a la incidencia en la red viaria y las infraestructuras públicas, así como a la existencia o no de medios de transporte público colectivos suficientes para atender a los flujos de público previsibles y desincentivar el uso del vehículo particular”.

Por último, en la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León (*BOCyL* núm. 247, de 24 de diciembre), entre los criterios para la concesión de la licencia comercial específica que se establecen en el artículo 21.2, se encuentran:

“La integración del proyecto presentado en el entorno urbano y su impacto sobre el medio ambiente y la incidencia del proyecto sobre la red viaria de la zona y los sistemas de transporte de viajeros”.

Sin embargo, en la mayor parte de las normas autonómicas, antes de entrar a valorar criterios como los que se han apuntado, se considera necesario que el proyecto de instalación del futuro centro comercial se adecúe previamente al correspondiente Plan regional de Equipamiento Comercial (véanse, *ad exemplum*, el artículo 10 de la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de Equipamientos Comerciales de Cataluña o el artículo 21 de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León). En la normativa autonómica se han generalizado mecanismos de planificación y control de las nuevas implantaciones que han terminado desviándose del objetivo inicial del control administrativo derivado de la licencia comercial específica, señalado en la LOCM. Los objetivos perseguidos y el cambio en las técnicas empleadas, entre otras razones, hacen que la tradicional expresión “urbanismo comercial” resulte ambigua e

¹⁶ El legislador asturiano reprodujo textualmente esta previsión medioambiental en el artículo 23.1.e) de la Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior de la

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (*BOE* núm. 8 de 9 de enero).

impropia y que a nuestro juicio sea oportuna su sustitución por la de “planificación comercial”¹⁷.

El verdadero talón de Aquiles de la decisión administrativa es el Plan (de carácter comercial), por lo que, ciertamente, la enumeración de esa serie de criterios “medioambientales”, orientadores de la decisión de la Administración autonómica, no es más que un brindis al sol.

Más novedosa resulta la creación de impuestos que gravan a los grandes establecimientos comerciales, cuya justificación se encuentra en las potenciales externalidades negativas que su implantación produce tanto en el sector de la distribución comercial como en la ordenación territorial y en el medio ambiente (VILLAREJO: 2003 y 2008). Esta carga fiscal fue creada por primera vez en Cataluña, a través de la Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (en adelante, IGEC). Siguiendo el modelo catalán, hasta el momento presente, otras tres Comunidades Autónomas —Navarra, Principado de Asturias y Aragón—, han creado sus propias figuras impositivas, a través, respectivamente, de la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales, de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales y de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón. Frente a todas estas normas se han presentado recursos de inconstitucionalidad que, a día de hoy, están pendientes de resolución¹⁸.

A través de este tipo de impuestos, se pretenden unos efectos similares a los que

ocasiona la política de restricción de licencias que frena la expansión de las grandes superficies. E, igualmente, el objetivo real perseguido con estas medidas legislativas no es tanto internalizar los costes externos como proteger al comercio minorista tradicional; así lo demuestra el hecho de que los ingresos obtenidos mediante el IGEC se destinen a financiar medidas de apoyo al pequeño comercio. Si, en efecto, lo que se perjudica es el medio ambiente, los ingresos obtenidos deberían revertir en toda la sociedad que es la que se vería perjudicada, no en el comercio tradicional. En buena lógica y para ser coherentes con la finalidad del tributo, las cantidades recaudadas habrían de ser destinadas a luchar contra la “degradación ambiental” y a lograr la vertebración del tejido urbano.

Un análisis exhaustivo de la configuración de estos tributos induce a pensar que lo medioambiental opera como mera coartada ideológica para lograr una mayor legitimidad de las pretensiones reales del legislador. Los efectos externos no son los que se declaran en las exposiciones de motivos, el efecto externo que está en la mente del legislador es la desaparición del pequeño comercio y, por ende, del apoyo de un importante grupo de presión¹⁹.

No negamos la existencia de costes externos, no negamos los problemas medioambientales aparejados a los nuevos escenarios de consumo. Lo que ponemos en tela de juicio es que la preocupación por el medio ambiente del legislador “comercial” sea sincera. Entendemos que, en este caso, los costes externos pueden y deben corregirse de otra manera. No olvidemos que existen otros controles e instrumentos de intervención administrativa concebidos con la finalidad de proteger el medio ambiente.

En desarrollo y aplicación del principio de protección del medio ambiente y, en concreto,

¹⁷ Sin poder entrar ahora en mayores detalles, digamos que ésta es una expresión de cierta raigambre en el Derecho comparado. La doctrina italiana alude mayoritariamente a la *planificazione commerciale* (MAGGIORA, 1990: 34; COZZOLINO, 1992: 2003). También en Francia, cuna del urbanismo comercial, tras la reforma operada en Ley Royer de 1973 por la Ley Raffarin de 1996, comienza a hablarse de la *planification commerciale* (GRABOY-GROBESCO, 1999: 108). En la literatura anglosajona es frecuente encontrarse con el término *Retail Planning* (GUY & BENNINGSON, 2002: 431). Entre nosotros, ARIÑO (1999: 324) y, sobre todo, PÉREZ FERNÁNDEZ (2000: 2713).

¹⁸ Mediante Sentencia de 12 de enero de 2006, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias ha anulado el Decreto 191/2003,

por el que se aprobó el Reglamento del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día por la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED). El Tribunal no entra a valorar los argumentos de fondo alegados por la parte demandante, sino que anula el mencionado Decreto por no haberse seguido el trámite procedimental establecido para la aprobación de este tipo de normas.

¹⁹ No puede ignorarse el componente altamente demagógico de los fines que se invocan para crear un impuesto como éste. El político se transforma en un moderno Robin Hood que dice “quitar a los ricos (grandes superficies) para dárselo a los pobres (pequeños comerciantes)”.

del principio de prevención, se han dictado un conjunto de Directivas Comunitarias para su incorporación a los ordenamientos internos. La Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, que transpone la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, incluye en su Anexo II (grupo 7, letra b), entre los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso (art. 1.2), los “proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos (proyectos no incluidos en el Anexo I)”. Además, de conformidad con el Anexo I (grupo 9, letra c), la construcción de centros comerciales estará necesariamente sometida a la evaluación de impacto ambiental cuando se desarrolle en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE o en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar.

Por otra parte, para lograr la prevención y el control integrado de la contaminación, la Directiva 96/61/CE condiciona el funcionamiento y la explotación de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación a la obtención de una autorización o permiso, que debe concederse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan varias autoridades con competencia en la materia. En la autorización se han de fijar las condiciones ambientales de explotación de la actividad, todo ello con una clara y patente finalidad preventiva y de protección del medio ambiente (FORTES, 2004). La Directiva ha sido incorporada en la normativa básica del Estado, mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que ha sido desarrollada en el ámbito autonómico. Así, por ejemplo, la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, somete al régimen de la *licencia ambiental* a “las actividades e instalaciones susceptibles de ocasionar molestias considerables, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente y en la normativa sectorial, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente

o producir riesgos para las personas o bienes” (art. 24).

Los posibles impactos negativos de un nuevo proyecto de gran superficie comercial deben ser tomados en consideración, pero en la sede administrativa correspondiente. No tiene sentido que los órganos administrativos de ordenación comercial entren a valorar los “impactos medioambientales” del futuro establecimiento en la tramitación de la solicitud, porque no están en condiciones de hacerlo. La confusión de los distintos planos de ordenación (comercial, urbanístico, medioambiental) no es ni congruente ni adecuada para la consecución de los fines que se persiguen. Nos unimos a la petición formulada por REBOLLO PUIG:

“Al menos, debe quedar claro cuál es el sentido de cada limitación y atribuir a cada órgano y cada instrumento de intervención administrativa una determinada finalidad” (1999: 26).

Parece que a la protección del medio ambiente sólo se recurre en busca de cobertura para justificar más fácilmente las limitaciones propiamente comerciales. La preocupación ambiental no es más que un subterfugio para unos legisladores que, acomplejados por sus incisivas políticas comerciales, se escudan en los costes externos generados por los grandes establecimientos para tratar de justificarlas de algún modo más legítimo constitucionalmente y, por qué no decirlo, también más popular. Pero, desgraciadamente, la preocupación ambiental no opera como debería operar. No están siendo valorados oportunamente ni corregidos los efectos externos. Sin recurrir a una inútil, ineficaz e hipócrita regulación por motivos comerciales, las repercusiones negativas para el medio ambiente de una gran superficie, podrán ser controladas con la regulación urbanística clásica (mediante, por ejemplo, la prohibición de la implantación en determinadas clases de suelo); con el sometimiento a la legislación ambiental y a las autorizaciones correspondientes; o a través de instrumentos más flexibles, en línea con los nuevos mecanismos de protección ambiental, como el pago de contribuciones

especiales en el momento del otorgamiento de las licencias²⁰.

3.2. No se están afrontando realmente las consecuencias sociales, urbanísticas y medioambientales de los nuevos escenarios de consumo

Frente a los fallos del mercado, aquí los fallos del no mercado serían la existencia de internalidades y de externalidades derivadas, esto es, efectos secundarios no previstos, positivos o negativos, que provienen de una política pública dirigida a compensar un fallo del mercado preexistente.

Siguiendo los análisis de la Escuela de la *Public Choice*, el comportamiento de no pocos representantes políticos está presidido por el objetivo central de su reelección y por preferir las decisiones y situaciones que entrañan efectos visibles a corto plazo, a pesar de los efectos negativos menos visibles que habrán de producirse a largo (BUCHANAN & TULLOCK, 1962 y MÜELLER, 1979). El paradigma de la elección pública sobre el funcionamiento del gobierno explica este tipo de políticas proteccionistas como una consecuencia de la colusión o de la colaboración entre grupos de electores con posibilidad de beneficiarse (pequeños comerciantes o grandes ya instalados) y los partidos políticos.

El fracaso del mercado para ofrecer unos resultados distributivos considerados justos, o al menos aceptables, puede conducir a otorgar un trato preferente a un grupo particular (por ejemplo, los comerciantes ya establecidos en el mercado). Se trata de un fallo del mercado que, sin embargo, desde la perspectiva de la elección pública, termina transformándose en un fallo o deficiencia del *no mercado*, es decir, un fracaso de la política pública: la sociedad en su conjunto

está manifiestamente peor, porque los beneficios obtenidos por el grupo favorecido son menores que los costes totales que recaen sobre el resto de la sociedad (el numeroso grupo no organizado de consumidores).

Junto a esa que podríamos denominar “captura del regulador por los regulados”, lo más grave es que, al tiempo, quedan sin afrontar los verdaderos problemas que originan los nuevos escenarios de consumo: las consecuencias sociales, urbanísticas y medioambientales que inciden sobre la vida de toda la comunidad.

4. NUEVAS PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

Todas las consideraciones vertidas con anterioridad deberían tenerse muy en cuenta cuando se tratan de definir y adoptar medidas políticas de regulación del sector comercial, así como en la planificación urbanística de las nuevas zonas de expansión de las ciudades. Los procesos comentados generan unos efectos de tanta trascendencia social, urbanística y medioambiental que justifican una intervención pública destinada a anticipar las consecuencias negativas y, cuando esto no sea posible, a buscar los mecanismos y las formas de paliarlas o corregirlas.

4.1. Por una política de ordenación del territorio en distancias cortas que reduzca la “huella ecológica”

Desde la debida consideración de todas las consecuencias de la implantación de las grandes superficies comerciales, se desprende

²⁰ Siguiendo el principio “quien contamina paga”, se trataría de pagar por derechos de emisión. Desde el punto de vista económico, es ineludible la cita de las dos diferentes propuestas teóricas sobre la forma más adecuada para realizar la internalización del coste medioambiental en el proceso productivo. Desde los postulados de la Economía del Bienestar, PIGOU, en los años 20, es el primero en formular la utilidad de los tributos con finalidad ambiental. Dado que se manifiestan unas economías externas negativas cuyo efecto puede evaluarse, y cuyo agente responsable se conoce, el sector público puede interiorizar el coste social medioambiental interviniendo principalmente mediante impuestos. *Quien contamina paga*, y de este modo se incentiva la reducción de

la producción hasta el límite más adecuado desde el punto de vista social. Será Ronald COASE quien, desde los años 60, realizará un planteamiento radicalmente contrario al pigouviano. Para este miembro de la Escuela de Chicago es preciso realizar una evaluación previa de los intereses contrapuestos para ver cuales son más importantes. Desde su punto de vista, podría llegar a ser aceptable la degradación medioambiental de una zona si dicha degradación sirve para sustentar la vida económica de las comunidades de la zona. Por eso, la mejor forma para ponderar estos intereses es la creación de un mercado de derechos de contaminación entre los agentes económicos contaminantes y contaminados, que conducirá a las situaciones más eficientes.

que la regulación deberá incidir especialmente en la localización de los establecimientos comerciales, restringiendo su ubicación periférica o en el extrarradio urbano. Esta es la decidida opción de la planificación comercial en el Reino Unido que se lleva a cabo mediante la aplicación por las autoridades competentes del denominado “*sequential test*” o “*sequential approach*” (método o test secuencial), introducido a través del *Planning Policy Guidance 6: Town Centres and Retail Developments*, que el Ministerio de Medio Ambiente elaboró en 1996. El test secuencial implica una jerarquía de los lugares adecuados para los nuevos emplazamientos comerciales. Supone optar por el centro de la ciudad como lugar preferente; en segundo lugar, las zonas limítrofes entre el centro y la periferia o los barrios urbanos y, finalmente, la periferia de la ciudad²¹. Por otra parte, en el caso de que se concediera una autorización de establecimiento fuera del núcleo urbano, ésta tiene que acompañarse de las garantías suficientes de alternativas al transporte privado y de desincentivos a su uso (como puede ser, la limitación de la superficie de aparcamientos o de plazas de parking disponibles). Al mismo tiempo, el *Planning Policy Guidance 13* sobre Transporte (PPG13), elaborado conjuntamente por los Ministerios de Medio Ambiente y Transporte en 1994, establece una política basada en que los nuevos desarrollos sean accesibles por todos los medios de transporte y que no conlleven un incremento de los desplazamientos en vehículo privado²².

Es preciso, por consiguiente, desarrollar una *política de ordenación del territorio en distancias cortas*.

Mientras que las políticas actuales en materia de urbanismo y comercio han alargado las distancias en el tráfico diario, el propósito de una nueva regulación tiene que ser tratar de lograr precisamente todo lo contrario: reducirlas. El lugar de residencia, trabajo, estudio, las zonas comerciales, recreativas y de ocio tienen que encontrarse lo más cerca posible.

²¹ Literalmente, ésta es la recomendación gubernamental: “*Adopting a sequential approach means that first preference should be for town centre sites, where suitable sites or buildings suitable for conversion are available, followed by edge-of-centre sites, district and local centres and only then out-of-centre sites in locations that are accessible by a choice of means of*

“*En condiciones semejantes, poco a poco, una gran parte del tráfico actual podrá ser sustituido por los pies y los pedales. El tráfico no motorizado –a pie o en bicicleta– es suficiente, en una “sociedad de distancias cortas” para la mayoría de los desplazamientos cotidianos. Ciertas ciudades de Holanda y Escandinavia ya se encuentran en esa situación: hasta un 60% de esos desplazamientos cotidianos se realizan a pie o en bicicleta*” (WOLF, 1995: 105).

Se hace necesaria también la ampliación y mejora del sistema de transporte local público y las redes de trenes de cercanías metropolitanas.

Detrás de todas estas medidas se encontraría el objetivo de reducir la “huella ecológica”. La huella ecológica es un indicador que muestra la impronta que deja la actividad humana en la naturaleza (en función de la solicitud de recursos y requerimientos de absorción de residuos) desde una perspectiva territorial. Su objetivo fundamental consiste en evaluar el impacto sobre el planeta de un determinado modo o forma de vida y, consecuentemente, su grado de sostenibilidad. Los primeros desarrollos en estas líneas de investigación han permitido ya sacar la conclusión de que determinados estilos de vida no son universalizables y que, por consiguiente, sólo podrán mantenerse en el tiempo con la condición de que otros no accedan a mayores niveles de consumo (REES & WACKERNAGEL, 1995).

4.2. Renovación y regeneración urbana: lograr la inclusión social y evitar los “desiertos de alimentación”

En este mismo sentido, se deberían encaminar las nuevas políticas de revitalización urbana. Una constante presente en las políticas de renovación urbanística es la de haber ignorado las consecuencias que despliegan en el plano social y comercial, normalmente a través de procesos de expulsión y sustitución de diversos grupos sociales y agentes económicos.

transport” (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, 1996: para 1.11).

²² Textualmente: “*Local planning authorities should consider carefully the impacts on travel demand of all new development before planning permission is granted*” (DEPARTMENTS OF THE ENVIRONMENT AND TRANSPORT, 1994: para 2.12).

Las políticas de renovación y mejora de barrios y de rehabilitación de edificios de los cascos históricos puestas en marcha con el fin de frenar el proceso de degradación actúan de forma directa en el mercado de la vivienda, encareciendo los precios en discordancia con el componente social que tradicionalmente vivía en esos espacios. “De esta manera la renovación urbanística acentúa un proceso de cambio social definido por la expulsión de las clases populares y su sustitución por grupos sociales de mayor nivel cultural y poder adquisitivo” (CECS, 2001: 99). Esta transformación social desencadena una serie de cambios en el paisaje comercial urbano, que terminan desplazando, por lo general, al comercio tradicional de barrio.

Sumándose a los problemas ambientales que genera la dependencia del automóvil para poder acceder a las grandes superficies periféricas, se manifiesta también un problema de exclusión social. En efecto, las condiciones de accesibilidad a estos establecimientos restringen las opciones como consumidores de la población con menos movilidad (por razones de edad, de carencias de medios de transporte privado, etc.).

Los planes comerciales deberían tratar de evitar la “exclusión social”, o, dicho en términos positivos, deberían participar de la idea del logro de la “inclusión social”, entendida ésta, en este caso, como una garantía de que todos los individuos tengan acceso a una amplia gama de servicios y que las deficiencias en el aprovisionamiento en áreas con un acceso limitado a las prestaciones sea remediado (GUY & WRIGLEY & LOWE, 2002). Debe buscarse la accesibilidad de todos los grupos sociales al mismo tipo de servicios y prestaciones. En esta línea se posiciona el recientemente aprobado *Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres* (2005a) que sustituye al anterior *Planning Policy Guidance Note 6: Town Centres and Retail Developments* (1996)²³.

Igualmente, y estrechamente relacionado con lo anterior, deben evitarse los denominados *food deserts* (“desiertos de alimentación”). De este fenómeno, muy presente en la actualidad en la literatura

británica, comenzó a debatirse en 1997. Los *food deserts* son definidos como zonas de los barrios urbanos más degradados (muchas veces en los centros urbanos) en las que resulta difícil obtener comida de buena calidad a buen precio. Los residentes carecen de coches y les resulta difícil acceder a los supermercados y centros comerciales de la periferia, dependen entonces de la “tienda de la esquina” en la que los productos de alimentación son embalados y las frutas y verduras frescas escasas o inexistentes. Una cesta de la compra “saludable” puede llegar a ser muy cara para quienes habitan esas áreas con carencias o desventajas en el abastecimiento alimentario (GUY & DAVID, 2004; GUY, 2004). Existe una relación causal entre el crecimiento de los grandes establecimientos comerciales y el aumento de los problemas de acceso a las tiendas de alimentación en las zonas urbanas y rurales más deprimidas que ha llevado a un incremento en los últimos años de los *food deserts* en las ciudades británicas. Para las personas con ingresos más bajos, los viajes con automóvil o transporte público y la media de la distancia desde sus casas a las tiendas ha aumentado, como se pone de manifiesto en el documento *Improving shopping access for people living in deprived neighbourhoods* elaborado por el Department of Health del gobierno británico (1999: 1).

Ahora bien, los problemas de exclusión social no se limitan únicamente a la cuestión de la accesibilidad a los nuevos recintos comerciales. Existe otra vertiente que resulta conveniente que sea señalada por su trascendencia social. La irrupción masiva y exitosa de los nuevos formatos no supone tanto la pérdida del pequeño comercio en general, como, más precisamente, la derrota de la tradicional tienda de barrio. Un punto de vista que supere el estrecho campo de visión de lo meramente económico obliga a tener bien presente que la vitalidad de un barrio —y su capacidad integradora— mantiene una estrecha relación con su tejido de actividades productivas. Por su ubicación habitual en los bajos de los edificios, el comercio tradicional acaba configurando el aspecto de las calles de un barrio y los

²³ Durante la corrección de pruebas hemos tenido noticia de la revisión del modelo británico. El 10 de julio de 2008 el Gobierno abrió un proceso de consulta sobre los cambios que se

propone realizar en el Planning Policy Statement 6. El documento puede verse en <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pp6consultation>.

trayectos de sus moradores. Con la paulatina desaparición de la vitalidad que proporciona la actividad del comercio y los servicios en los barrios, disminuye también el bullicio del barrio y las calles se convierten en meros lugares de tránsito, debilitándose, con ello, la interacción social y aumenta, en consecuencia, la sensación de inseguridad (JACOBS, 1961).

Por otra parte, como ya hemos señalado, la modificación de la composición social de los centros históricos o de determinados barrios no se percibe únicamente allí donde han existido iniciativas de renovación urbanística. La ciudad en su conjunto es la que está experimentando ese proceso de transformación según criterios socioeconómicos y demográficos que inciden en la modificación de todo el panorama comercial allí donde se ha producido el proceso de suburbanización o donde ahora triunfa el modelo de ciudad dispersa. Por tanto, el conjunto del planeamiento urbanístico y de las políticas de ordenación del territorio están convocadas a tener presentes todas estas circunstancias.

No nos cansamos de repetir que uno de los objetivos básicos de la regulación es contrarrestar que los beneficios privados se acrecienten a costa del deterioro público o de terceros. Por otra parte, resulta especialmente pertinente recalcar que, en sentido estricto, no existen bienes puramente privados, pues todos en alguna manera generan externalidades. Debido a todo ello, la regulación debe ser una actividad indisociable de aquella otra dedicada a la generación y consumo de los bienes y servicios privados. Y con más razón cuando el interés público de la actividad comercial desarrollada en los grandes establecimientos impide considerarla como un mero servicio privado ofrecido a la ciudadanía. Más bien podría pensarse que se trata de un “servicio privado de interés público”, esto es, una actividad que siendo de titularidad privada, satisface, no obstante, una necesidad de interés general y que, por ello, debe ser intervenida.

Por otro lado, el terreno en el que juega la regulación es también el correspondiente a

los bienes colectivos y a las expectativas que van generando los diferentes grupos sociales. Es función del Estado preservar y garantizar una oferta adecuada de bienes comunes. Desgraciadamente la regulación suele asumir una forma básicamente reactiva, es decir, tratando de enmendar *a posteriori* los problemas o los fallos que presenta la hegemonía del mercado en la organización de la realidad social. Además, el enfoque regulativo implica casi siempre una perspectiva jerárquica, vertical, impositiva de arriba a abajo favorecida por el aparente tecnicismo de los temas tratados. Por eso, la incorporación de una visión estratégica y democrática que orille el mero tratamiento *ad hoc* y la ausencia de debate y participación pública, constituye hoy uno de los retos fundamentales de la regulación.

4.3. Incorporación de una preocupación por la sostenibilidad

La incorporación de una sensibilidad preocupada por la sostenibilidad reclama, por su evidente contenido estratégico y anticipativo, esas nuevas maneras de regular. El hecho de que los impactos ambientales excedan el territorio físico y político en el que se originan obliga igualmente a definir el ámbito democrático que participa en el diseño de la regulación. No reconsiderar los ámbitos de decisión de ciertas políticas puede equivaler a silenciar la voz y los intereses de sectores de la población que quedan afectados seriamente por las consecuencias de ciertas actividades de las que no son en absoluto responsables.

Debería empezar a hablarse de la necesidad de un “desarrollo sostenible de los grandes establecimientos comerciales”. Con tal expresión se hace referencia a un equilibrio entre el desarrollo económico —en este caso, las nuevas fórmulas comerciales— y la utilización racional de los recursos naturales²⁴. Se trata de un concepto que entronca con la Constitución: la obligación de los Poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales

²⁴ El concepto ha sido acogido por la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, que sitúa entre sus principios rectores la potenciación del “crecimiento armonioso y equilibrado de actividades comerciales aspirando a un desarrollo sostenible del entorno urbano” (art. 2, letra c).

Más recientemente, la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de Equipamientos Comerciales de Cataluña declara que su objetivo es “impulsar un modelo urbanismo comercial y de ocupación y utilización racional del territorio con usos comerciales que permita un desarrollo sostenible de Cataluña” (art. 1).

con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida (art. 45.2)²⁵.

Sin embargo, pese a ser entendible en abstracto, cuando se pretende trasladar sobre un supuesto concreto surgen muchas dudas: unas, sobre los medios que pueden ser utilizados; otras, sobre los límites que deben ser respetados. Resulta más sencillo hablar de desarrollo sostenible que decidir los medios y los límites que pueden ser empleados para lograr que esa actividad económica continúe (desarrollo) sin dañar de modo irreversible los recursos naturales (sostenible) y, con ello, la calidad de vida de los ciudadanos. La causa de esta dificultad radica en la naturaleza de este concepto: el desarrollo sostenible es un resultado, el equilibrio entre la actividad económica y los recursos naturales, su realización depende de cómo funcionen las medidas que se adopten. Esta circunstancia obliga a buscar criterios o parámetros con los que medir, ponderar o apuntar hacia ese equilibrio²⁶.

Una regulación sectorial que incorpore la preocupación medioambiental en sus contenidos y objetivos ha de plantearse en coherencia con otras intervenciones que, en otros ámbitos, van encaminadas en el mismo sentido. Por ejemplo, no se puede defender un modelo sostenible de movilidad urbana y, al mismo tiempo, emprender actuaciones que, en muchos otros frentes, van en sentido contrario o, como mínimo, contradictorio. Un modelo de movilidad sostenible exige en coherencia un modelo comercial de proximidad, de la misma manera que una normativa de envases y embalajes sensible con el medioambiente requiere el replanteamiento de ciertas prácticas comerciales de estantería que únicamente responden a criterios de eficiencia económica e incremento del volumen de las ventas.

Desde mediados de la década de los 90, coincidiendo con la nueva etapa laborista, la preocupación por la “sostenibilidad” ha presidido la planificación territorial en el Reino Unido, especialmente en lo que respecta a la política de transportes y a los nuevos equipamientos comerciales. El

informe más reciente sobre la política de planificación territorial en Inglaterra lleva por título *Delivering Sustainable Development* (ODPM, 2005b) que, en el ámbito de la planificación comercial tiene su reflejo, como más arriba se explicaba, en el test secuencial que prima las implantaciones comerciales en el centro de la ciudad.

El sistema británico, basado en criterios como la sostenibilidad, la revitalización urbana o la inclusión social, puede servir de inspiración a nuevas formas de intervención pública que superen el fracasado modelo francés que sigue nuestra legislación vigente y que sean más acordes con la nueva Directiva de Servicios. Ello por tres razones: la primera, porque la evolución de los actuales medios de consumo se está aproximando, especialmente desde el último lustro, a la realidad anglosajona; la segunda razón, porque las propuestas normativas procedentes de aquel ámbito parecen querer indicar una mayor adecuación a los fundamentos que justifican la regulación pública de los nuevos grandes espacios comerciales: su impacto en el territorio y en el medio ambiente. Y, finalmente, porque está en la línea de las recomendaciones establecidas a los Estados miembros en la nueva Directiva de Servicios.

5. CONSIDERACIONES FINALES: EL RETO QUE PLANTEA LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

Ante la constatación de que en realidad con los Planes de equipamientos comerciales no se está haciendo ordenación del territorio, sino, simplemente, política comercial, cabe preguntarse qué repercusión puede tener la utilización de criterios puramente comerciales, desvinculados del ejercicio de competencias derivadas del urbanismo y la ordenación del territorio, respecto del ejercicio de la libertad de empresa y de establecimiento y de las normas de la competencia (PAREJA, 2000:46). Y

²⁵ Una idea que ha servido para legitimar la limitación de derechos de propiedad privada y de libre empresa en determinados supuestos (véanse, por todas, SSTC 227/1988, FJ 7.º, sobre el agua; 66/1991, FJ 3.º, sobre animales en peligro de extinción; y 243/1993, FJ 4.º, sobre los ecosistemas fluviales).

²⁶ En el caso del turismo, por ejemplo, se ha recurrido a un concepto de tan difícil concreción como “capacidad de carga”: el desarrollo turístico será razonable mientras no supere la capacidad de carga del territorio, su aptitud para dar cobertura a nuevas plazas alojativas sin un deterioro irreversible de sus recursos (VILLAR, 2003).

especialmente, a día de hoy, cabe preguntarse qué impacto puede tener la controvertida Directiva de Servicios, más conocida como *Directiva Bolkestein*, aprobada el 12 de diciembre de 2006. Como es sabido, la Directiva Bolkestein ha originado una fuerte polémica por sus repercusiones en varios sectores. En el sector de la distribución comercial, la Directiva afecta a las normativas proteccionistas de distintos Estados miembros que, desde hace años, han establecido una autorización específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales, con la que las diferentes Administraciones públicas han venido pretendiendo limitar las consecuencias económicas de las nuevas implantaciones sobre la red comercial preexistente.

La nueva Directiva influirá, sin duda, en las legislaciones comerciales de los Estados miembros, especialmente en dos ámbitos. En primer lugar, la Directiva elimina trabas que ahora encuentran las empresas cuando pretenden instalarse en otro Estado miembro. Así, los Estados miembros tendrán la obligación de simplificar sus procedimientos y formalidades, cuando, sometidos a examen, éstos no sean “*lo suficientemente simples*” (art. 5). También se incluye el establecimiento de ventanillas únicas para simplificar los trámites y para que el prestador pueda resolver todas las gestiones a través de un único punto de contacto, en lugar de tener que ir de una ventanilla a otra (art. 6). La posibilidad de realizar los procedimientos por vía electrónica es otro de los elementos de la Directiva (art. 8).

En segundo lugar, desde el punto de vista de la libertad de establecimiento, la Directiva persigue que el establecimiento en otro Estado miembro sea lo más fácil posible. Si las nuevas aperturas se someten a un régimen de autorización, el Estado miembro debe justificarlo invocando razones de interés general y no debe discriminar entre operadores nacionales o de otros Estados miembros (art. 9). Los criterios deben ser claros, objetivos y no discriminatorios (art. 10). El texto precisa los requisitos que estarán prohibidos. Por ejemplo, los países no podrán usar la nacionalidad o residencia para supeditar el ejercicio de un servicio (art. 14). Una serie de requisitos estarán permitidos, pero el Estado miembro deberá

someterlos a evaluación para acreditar que sean necesarios, proporcionales y no discriminatorios. Entre este tipo de requisitos figuran, por ejemplo, las restricciones vinculadas a la población o a una distancia mínima.

Las limitaciones o la apertura de centros comerciales podrán mantenerse siempre que sean no discriminatorias y estén justificadas (art. 15). A tenor de la Directiva, los requisitos que se establezcan en el análisis previo de las autorizaciones de nuevos establecimientos comerciales deberán estar objetivamente justificados por una “*razón imperiosa de interés general*”, como, por ejemplo, la protección de los trabajadores, la salud pública, la protección del medio ambiente y el entorno urbano o la protección de los consumidores.

La transposición de las normas contenidas en la Directiva de Servicios va a exigir una revisión a fondo del modelo vigente actualmente en nuestro país. Y esa revisión, habrá de suponer un acercamiento al modelo anglosajón, en el sentido de adoptar criterios como el de la sostenibilidad o la revitalización urbana para autorizar las nuevas implantaciones comerciales y no los de carácter marcadamente socioeconómico que hasta ahora se han venido utilizando. En este sentido, puede consultarse la propuesta de reforma del urbanismo comercial francés, elaborada por la Commission de Modernisation de l'Urbanisme Commercial (CMUC), para encarar el reto de la transposición de la DS en la web <http://www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr/chantiers/equip/proposit/Commission150207.pdf>

La planificación espacial del comercio desarrollada a partir de las previsiones de la LOCM por las Comunidades Autónomas ha incorporado los elementos necesarios de lo que, en palabras de la Directiva de Servicios, constituye una “*prueba económica*” (SALVADOR & VILLAREJO, 2007). Esto es, un requisito consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, o bien a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente (art. 14.5).

La llamada “prueba o test económico” tiene una importancia nada despreciable en la mayoría de los sistemas autonómicos que regulan la licencia de apertura de grandes establecimientos. Pues bien, la Directiva prohíbe la aplicación, caso por caso, de una prueba económica. Con todo, la prohibición de incluir este tipo de requisitos de marcado carácter intervencionista queda ponderada en la Directiva en el último aserto del artículo 14.5, que deja al margen de la prohibición la concurrencia de requisitos de planificación que no sean de

naturaleza económica, sino que defiendan “razones imperiosas de interés general”. En esta referencia tienen cabida las previsiones propias de las políticas de protección del medio ambiente y del medio urbano²⁷.

En definitiva, la Directiva muestra un nuevo camino a las políticas públicas relacionadas con el comercio minorista, que habrán de seguir a partir de ahora la senda de la sostenibilidad y la revitalización urbana en los términos que en este artículo han sido expuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA, S. & H. VILLAREJO GALENDE (2004): “Causas y consecuencias de la intervención pública en los grandes escenarios del consumo”, *Estudios sobre Consumo*, 69, Instituto Nacional de Consumo, Madrid.
- ARIÑO ORTIZ, G. (1999): *Principios de Derecho público económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación económica*, Comares, Granada.
- ARRIBAS SANDONIS, L. (2001): “La regulación de grandes superficies en España: trasplantes y políticas territoriales inexistentes”, *CyTET*, XXXIII, 130.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CENTROS COMERCIALES (1998, 2000, 2002, 2006): *Directorio español de centros comerciales*, Madrid.
- AUBY, J.-B. (1989): “La statut de l’activité commerciale en droit de l’urbanisme”, *Droit et Ville*, 28.
- BATOR, F. M. (1958): “The anatomy of market failure”, *Quarterly Journal of Economics*, 72.
- BUCHANAN, J. M. & G. TULLOCK (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BUCHANAN, J. M. (1979): *What should economists do?* Liberty Press, Indianapolis.
- CARRASCO PERERA, Á. (1997): “El TSJ de Castilla-La Mancha anula el Decreto de horarios. Crítica de la sentencia y construcción del título competencial”, en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 22, marzo.
- CASARES RIPOL, J. & A. REBOLLO ARÉVALO (2000): *Distribución comercial*, 2.ª ed., Civitas, Madrid.
- CASES PALLARÉS, L. & F. PONS CÁNOVAS (1998): *La implantación de grandes establecimientos comerciales*, Marcial Pons, Madrid.
- CECS/FUNDACIÓN ENCUESTRO (2001): *Informe España 2001*, Madrid.
- CERDÁ SUÁREZ, L. M. (2002): “Tipología y evolución de los centros comerciales”, *Distribución y Consumo*, 66, noviembre-diciembre.
- CHARLES, H. (1980): “La réglementation de l’urbanisme commercial”, *Droit et Ville*, 9.
- COASE, R. H. (1960): “The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics* (trad. cast., “El problema del coste social”, *Hacienda Pública Española*, 68, 1981).
- COOTER, R. & T. ULEN (1997): *Law and Economics*, Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1997 (trad. cast., E. L. SUÁREZ, *Derecho y Economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998).
- CUESTA VALIÑO, P. (1999): “Centros comerciales en España: concepto, tipología y evolución”, *Distribución y Consumo*, 48.
- DEPARTMENT OF HEALTH (1991): “Improving shopping access for people living in deprived neighbourhoods”, Discussion Paper of Policy Action Team 13 of the National Strategy for Neighbourhoods Renewal.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (1996): *Planning Policy Guidance 6: Town Centres and Retail Developments*, HMSO, Londres.
- DEPARTMENTS OF THE ENVIRONMENT AND TRANSPORT (2005): *Planning Policy Guidance 13 on Transport (PPG13)*, HMSO, Londres.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (2000): “Urbanismo y ordenación comercial”, en *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación* (coord. J. TORNOS MAS), Tecnos-Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.

²⁷ Conviene hacer notar que esta adaptación de la normativa española al sentido de la Directiva tiene ya en nuestro país un precedente. Se trata de la Ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales. En la Exposición de Motivos de dicha norma se dice expresamente: “En cuanto a los elementos de valoración para el otorgamiento de licencias, el artículo 10 excluye cualquier referencia que pueda confundirse con el concepto de test económico, es decir, con la prueba económica de la idoneidad de la implantación comercial caso por caso, en concordancia con las pautas indicadas por la

jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas en cuanto a la libertad de establecimiento garantizada por el artículo 43 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica de los solicitantes, se excluye cualquier criterio de valoración que pueda considerarse falto de la determinación suficiente”. Y, en efecto, la lectura del citado artículo 10 de la Ley catalana 18/2005 pone de manifiesto que se ha querido eliminar cualquier referencia a la denominada prueba económica, presente, sin embargo, en la legislación anterior.

- FORTES MARTÍN, A. (2004): *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, ECOIURIS, 2004.
- FRASQUET DELTORO, M. (2000): *Centros comerciales: gestión y competitividad*, Col·lecció Estudis Comercials, 13, Conselleria d'Indústria i Comerç, Generalitat Valenciana, Valencia.
- GARCÍA-DURÁN, J. (2001): *Vademécum del Comercio Minorista. Un estudio de las principales características de los comercios en España*, IDELCO-Gestión 2000, Barcelona.
- GRABOY-GROBESCO, A. (1999): *Droit de l'urbanisme commercial*, JGDJ, París.
- GUY, C. M. (1998): "Controlling new retail spaces: The impress of planning policies in Western Europe", *Urban Studies*, 35.
- (2004): "Neighbourhood retailing and food poverty: a case study in Cardiff", *International Journal of Retail & Distribution Management*, 32.
- (2006): *Planning for Retail Development: A Critical View of the British Experience*, Routledge, Abingdon.
- & D. BENNISON (2002): "Retail planning policy, superstore development and retailer competition", *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 30, 9.
- GUY, Clifford M. & Gemma DAVID, (2004): "Measuring physical access to 'healthy foods' in areas of social deprivation: a case study in Cardiff", *International Journal of Consumer Studies*, 28.
- GUY, C. M. & N. WRIGLEY & M. LOWE (2002): "Urban regeneration, social inclusion and large store development: the Seacroft development in context", *Urban Studies*, 39.
- HOCREITERE, P. (1989): "Les documents d'urbanisme et les activités commerciales", *Droit et Ville*, 28.
- JACOBS, J. (1959): *The Economy of Cities*, Random House, Nueva York (trad. cast., Península, Barcelona, 1971).
- (1961): *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York (trad. cast. A. ABAD (1973): *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Ediciones Península, 2.^a ed.).
- (1984): *Cities and the wealth of Nations*, Random House, Nueva York (trad. cast., Ariel, Barcelona, 1986).
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2002): "La vitalidad del espacio público en peligro", *Distribución y Consumo*, 66, Madrid.
- MAGGIORA, E. (1990): *Manuale del Commercio*, Nocchioli Editore, Firenze.
- MARTÍN MATEO, R. (1998): *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid.
- MÜELLER, D. C. (1979): *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NEW ECONOMICS FOUNDATION (2002): *Ghost Town Britain*, Londres, <http://www.nef.org>.
- (2004): *Clone Town Britain*, London, <http://www.nef.org>.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2005a): *Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres*, Londres.
- (2005b): *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*, TSO, Londres.
- PAREJO ALFONSO, L. (1996): "Ordenación del comercio minorista y urbanismo comercial", *Jornadas sobre la Ley de Ordenación del Comercio Minorista*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- PAREJA I LOZANO, C. (2000): "La actividad comercial en el marco de la planificación territorial y urbanística", en J. TORNOS MAS (coord.), *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tecno-Edicions, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (1998): *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid.
- (2000): "La ordenación espacial del equipamiento comercial: planificación comercial, planificación urbanística", en F. SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje al prof. R. Martín Mateo*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PIGOU, A. C. (1920): *The Economics of Welfare*, Macmillan & Co., Londres.
- PIRENNE, H. (1971): *Les Villes du Moyen Age*, Presses Universitaires de France, París (trad. cast., F. CALVO, *Las ciudades en la Edad Media*, Alianza Editorial, 9.^a reimpression, 1992).
- PUTNAM, R. (2003): *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.
- PUY FRAGA, P. (1996): *Economía Política del Estado Constitucional*, CEDECS, Barcelona.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2003): "La evolución de la ordenación espacial del comercio minorista: hacia una política territorial integrada", en *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas-Endesa-Ibercaja, Madrid.
- REBOLLO PUIG, M. (1999): "La licencia específica para la implantación de grandes establecimientos comerciales", *Estudios sobre Consumo*, 51.
- REES, W. & M. WACKERNAGEL (1995): *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, Gabriola Island, Philadelphia.
- RUIZ ROBLEDO, A. (1994): "Un componente especial de la Constitución económica: La protección del medio ambiente", en *El sistema económico de la Constitución española*, tomo I, Ministerio de Justicia, Madrid.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A. & H. VILLAREJO GALENDE (2007): "La Directiva de servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra", *Revista Jurídica de Navarra*, 44: 45-86.
- SÁINZ DE VICUÑA ANCÍN, J. M. (1996): *La Distribución Comercial. Opciones estratégicas*, Editorial ESIC, colección Universidad, Madrid.
- TANGUY, Y. (1988): "Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial", *Pouvoirs*, 46.
- (1993): "Une surprise tardive: La réforme de l'urbanisme commercial", *Revue de Droit Immobilier*, 15 (1).
- (1996): "La Loi Royer et la réforme du 5 Juillet 1996: troisième ou dernier acte?", *Revue de Droit Immobilier*, 19 (1).
- TARRAGÓ, M. (1992): "Urbanismo comercial. Respuestas de futuro para el binomio comercio-ciudad", *Distribución y Consumo*, 2, Madrid.

- TORNOS MAS, J. (1991): "Comercio Interior", en S. MARTÍN-RETORTILLO (dir.), *Derecho Administrativo Económico*, vol. II, La Ley, Madrid.
- VERDÚ, V. (2003): *El estilo del mundo. La vida en el capitalismo de ficción*, Anagrama, Barcelona.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2003): "La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias", *Actualidad Administrativa*, 24, 9-15 de junio.
- VILLAREJO GALENDE, H. (2003): "La corrección de desequilibrios en el sector comercial: El nuevo impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales y las ayudas al pequeño comercio", *Justicia Administrativa*, 19, abril.
- (2008): *Equipamientos comerciales: Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, Granada.
- WOLF, C. (1993): *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, The Mit Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge (trad. cast., J. J. F. CAINZOS, *Mercados o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995).
- WOLF, W. (1995): "La sociedad del automóvil: un callejón sin salida", *Mientras Tanto*, 61, Barcelona.
- ZORRILLA CALVO, P. & P. HARTMANN (1998): "Perspectivas de los centros comerciales fundamentados en un hipermercado", *Distribución y Consumo*, 39.

Recursos patrimoniales y organización territorial: el caso de Andalucía

GEOGRAFÍA Y DESARROLLO REGIONAL Y URBANO (GDRU)

Grupo de Investigación, Universidad de Sevilla.

RESUMEN: El artículo pretende identificar y categorizar el patrimonio natural y cultural que cuenta con algún tipo de reconocimiento oficial en Andalucía, centrandolo en su dimensión espacial. Para ello se utilizan las unidades territoriales recogidas en las *Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía*: áreas urbanas, litorales, vegas y campiñas y zonas de montaña. En primer lugar se atiende al patrimonio natural, y posteriormente al cultural. En ambos casos se enumeran cuáles son las figuras de reconocimiento internacional, nacional y autonómico existentes en la región, y posteriormente se atiende a su distribución en las unidades territoriales anteriormente mencionadas. Se concluye argumentando que sólo a través del tratamiento conjunto de los activos patrimoniales con que cuenta un territorio se podrá conseguir que éstos se conviertan en un recurso para su desarrollo y, en este sentido, la territorialización patrimonial planteada en este artículo puede constituir un buen punto de partida.

DESCRIPTORES: Gestión de recursos. Planificación territorial. Políticas de desarrollo. Andalucía.

I. INTRODUCCIÓN

La vinculación del patrimonio al desarrollo ha sido creciente desde el decenio de los ochenta del pasado siglo y no sólo por parte de los investigadores sino también desde el ámbito institucional. En este último sentido resulta significativo que tanto organismos internacionales, como la UNESCO y el Consejo de Europa, como otros nacionales y regionales de diversos países europeos hayan ido aumentando sus declaraciones sobre bienes culturales y espacios naturales protegidos, señalando la

necesidad de poner en valor tales recursos al considerarlos básicos para propiciar el desarrollo. Constituyen ejemplos representativos los casos de Gran Bretaña, donde se han realizado estudios a escala europea sobre las estrechas relaciones entre cultura, economía y territorio (ILBERY & KNEAFSEY, 1998; GRAHAM & ASHWORTH & TUNBRIDGE, 2000); y de Francia, donde despierta un gran interés el debate cultural desde el territorio y la revalorización de productos locales como parte del patrimonio cultural para el fomento de la economía regional (DELFOSE, 1997). Además,

Recibido: 29.01.2007. Revisado: 12.04.2007.
e-mail: gdru@eListas.net.
Agradecemos a los evaluadores anónimos de la Revista sus valiosos comentarios

Grupo de Investigación Geografía y Desarrollo Regional y Urbano, del Plan Andaluz de Investigación: CARAVACA, I., FERNÁNDEZ, V., GARCÍA, A., GONZÁLEZ, G., LOBILLO, D., LÓPEZ, P., LUQUE, I., MENDOZA, A., PUENTE, R., ROMERO, C., RUIZ, J. L., SILVA, R., TASSARA, P., VOTH, A.

planteamientos similares se han ido difundiendo también por otros países como España y Alemania (GÓMEZ DE LA IGLESIA, 2001; VOTH, 2003).

Pero no hay que olvidar que, a su vez, la referencia al territorio y al desarrollo es una cuestión reiterada, al menos durante los últimos veinte años, en la contextualización del patrimonio cultural y más antigua incluso respecto a los bienes naturales. En tal sentido, el *Decenio Mundial del Desarrollo Cultural, 1987-1997*, promovido por UNESCO, ya estableció la importancia del territorio como factor clave en la relación entre desarrollo y recursos culturales; y esta misma institución viene estableciendo desde 1972 bases conceptuales y metodológicas que equiparan y establecen prácticas comunes respecto a los bienes culturales y naturales (*Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, 1972*).

En definitiva, la creciente importancia económica, social y cultural de la puesta en valor de los recursos patrimoniales ya ha sido reconocida por diferentes disciplinas y se manifiesta en la discusión sobre el desarrollo endógeno (GREFF, 1990; GREENFIELD, 1996; MOSE & WEIXLBAUMER, 2003; VÁZQUEZ, 1993; VÁZQUEZ, 1999; VOTH, 2006). Bajo la presión de la creciente competencia, los territorios más innovadores buscan nuevas oportunidades activando sus recursos genéricos para convertirlos en específicos (RALLET, 1996; CREVOISIER, 2001; ALBERTOS & al., 2004), lo que implica una revalorización del patrimonio natural y cultural. En estrecha asociación con lo anterior, el reconocimiento y las normativas de protección de estos tipos de patrimonio han mejorado considerablemente.

Se empieza a utilizar la categoría conceptual de *capital cultural*, más allá del significado que en su momento le dio BORDIEU (1997), para hacer referencia “a la capacidad adaptativa de las poblaciones humanas que les permite enfrentarse al entorno natural y modificarlo”, resultando igualmente necesario gestionarlo convenientemente para así conseguir no sólo el bienestar social sino también el desarrollo económico (RAO, 1998: 31). Se reconoce así que “desatender al capital cultural puede conducir a los mismos tipos

de problemas que ahora se acepta que surgen cuando se deja que el capital natural y los ecosistemas naturales se deterioren” (THORSBY, 2001: 64).

En España, este último discurso se remonta a la primera mitad de los años noventa (ROMERO, 1993; CARAVACA & al., 1996; ORTEGA, 1998; ALONSO & SANZ, 2000; BALLART & JUAN, 2001). Entre las instituciones públicas que incorporan antes la filosofía del patrimonio como factor de desarrollo debe ser citado el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, que elaboró las *Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía* (1996), cuya filosofía fue trasladada al *II Plan General de Bienes Culturales* de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía para el período 1996-2000. Del mismo modo, la Consejería de Agricultura y Pesca elaboró con esta filosofía la *Guía para la Puesta en Valor del Patrimonio en el Medio Rural* (2000).

Pese a lo comentado, los procesos de revalorización del patrimonio natural y cultural para el desarrollo de los territorios, y más especialmente de los más desfavorecidos, es un tema aún poco tratado desde una perspectiva investigadora, siendo escasos los análisis empíricos centrados en dicha temática.

En este contexto general de referencia, el objetivo de este artículo es identificar y categorizar el patrimonio natural y cultural que cuenta con algún tipo de reconocimiento oficial en Andalucía, centrando la atención en su dimensión espacial. Con ello se pretende enriquecer la visión tradicional del patrimonio, sólo vinculada a categorías que vienen impuestas por las normas (*monumentos, conjuntos históricos, parques nacionales y parques naturales...*), para posteriormente, y a partir de unidades espaciales con características similares, establecer otras unidades territoriales que ayuden a sistematizar futuras investigaciones y a profundizar en estudios de casos representativos. El hecho de centrar la atención en el patrimonio reconocido obedece al convencimiento de que la identificación es la primera etapa para ponerlo en valor y asegurar su papel como factor de desarrollo; queda, por tanto, pendiente una reflexión específica sobre el muy abundante patrimonio andaluz que no cuenta con ningún reconocimiento oficial.

2. EL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DE ANDALUCÍA: MARCO TERRITORIAL DE REFERENCIA

Como se ha señalado, en plena etapa postfordista y enmarcada en el momento de reflexión posterior a la crisis industrial de los años setenta, se extendió en España la consideración del patrimonio natural y cultural como un recurso propiciatorio para el desarrollo. Coincide con el momento en que se estaba conformando el nuevo modelo territorial que, en lo interior, se materializa en el Estado de las Autonomías y, en lo exterior, culmina con la integración en la Unión Europea. En el primero de los casos, la nueva estructura administrativa se sustentó esencialmente en elementos patrimoniales, lengua, historia y otros rasgos culturales; esto sirvió para la redefinición de las distintas nacionalidades históricas y de las comunidades autónomas. En el segundo, la singularidad del patrimonio español afloró como un rasgo identitario que diferenció cualitativamente España dentro del conjunto de los países miembros de la Europa comunitaria; a la vez que su peculiar distribución territorial dio lugar a que internamente se considerase la puesta en valor de la riqueza patrimonial natural y cultural como una estrategia para el desarrollo de sus regiones más pobres. Como consecuencia de todo lo anterior, se adoptó un modelo de gestión patrimonial descentralizado, transfiriéndose las competencias a las nuevas administraciones autonómicas.

En un camino paralelo al recorrido hasta organizarse como comunidad autónoma, Andalucía adquirió conciencia de su riqueza patrimonial tanto en espacios naturales como en bienes culturales; abundancia que había de constituirse en contrapeso para superar otras carencias o desventajas de posición. Paralelamente, se promovió el conocimiento del patrimonio andaluz como un elemento de cohesión sociocomunitario, necesario para la identificación del colectivo social andaluz y soporte imprescindible para comprender su nueva entidad política y territorial.

Las tareas de definición, identificación y catalogación han permitido conocer la abundancia y distribución espacial del patrimonio andaluz, pudiendo deducirse que

éste supone un recurso de primer orden a tener en cuenta en la búsqueda de un modelo de desarrollo sostenible y equilibrado que propicie la cohesión e integración territorial.

Pero es en el ámbito de lo local donde la ciudadanía se identifica más con los bienes y lugares, cumpliéndose mejor la condición indispensable para que éstos sean valorados como patrimonio; esta categoría espacial es, por otra parte, la considerada idónea para formular los objetivos del modelo de desarrollo sostenible; de ahí, la reiterada necesidad de acometer una segunda descentralización de la gestión hasta el nivel de los Ayuntamientos. Sin embargo, la administración andaluza sólo ha dado algunos tímidos pasos; en parte por la lógica reticencia de los organismos autonómicos a ver reducidas sus competencias, en parte para evitar, *a priori*, caer en localismos y, en parte por una supuesta carencia de medios y personal cualificado de muchos municipios. Sin embargo, la promoción mancomunada se ha demostrado en ocasiones como una estrategia válida, a la que pueden contribuir la organización de grupos LEADER y el carácter de entidad coordinadora local que tienen las Diputaciones Provinciales.

Para facilitar el conocimiento y la gestión del patrimonio, a finales del siglo pasado se establecieron unas categorías territoriales destinadas a ser consideradas como punto de partida y ámbito donde evaluar las posibilidades de desarrollo: áreas urbanas, litorales, vegas y campiñas y de montaña de difícil acceso o con problemas para promover el desarrollo (ver FIG. 1; *Bases...*, 1996). Las particulares estructuras sociales y económicas de cada una de estas áreas han condicionado la predominancia del patrimonio natural o cultural. A su vez, la modificación en los últimos decenios de las lógicas territoriales y productivas, así como el incremento de la sensibilidad ante el patrimonio, constituyen el horizonte actual de su puesta en valor como recurso económico y como dinamizador social.

Las **áreas urbanas** son ámbitos cuyo dinamismo histórico ha propiciado la acumulación de un rico patrimonio cultural y arquitectónico, desde los principales hitos monumentales de la región a los grandes centros históricos; pero también tensiones

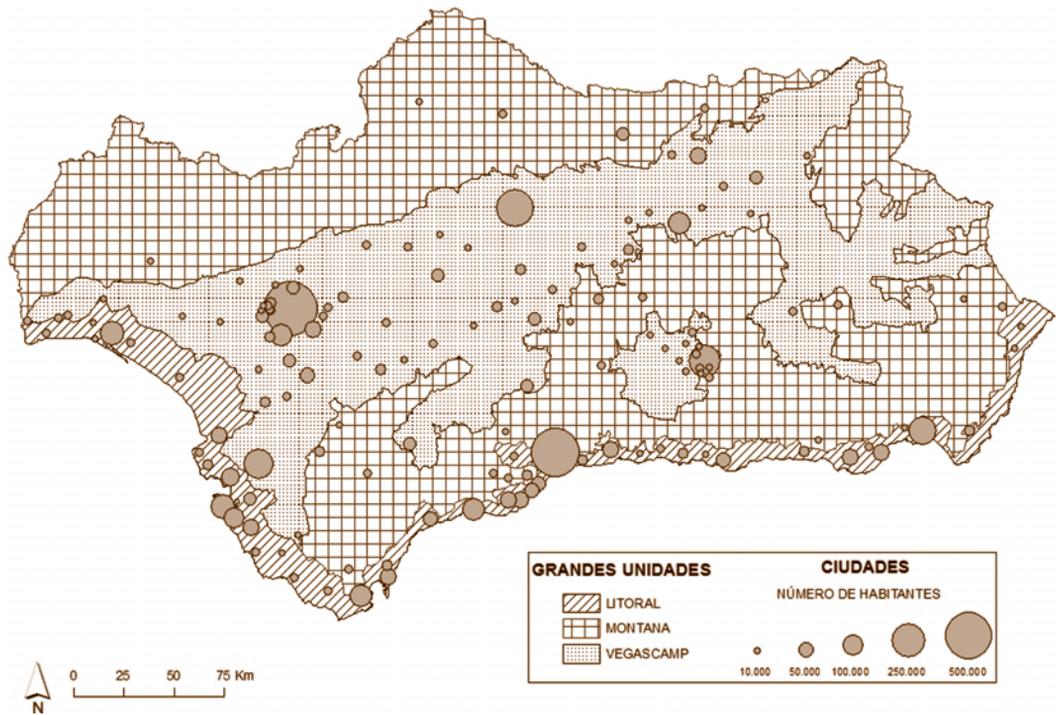


FIG. 1. Categorías territoriales de Andalucía

Fuente: Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía, Consejería de Cultura (Junta de Andalucía), 1996 y elaboración propia.

económicas y sociales, como la presión inmobiliaria, el crecimiento descontrolado de nuevas formas comerciales y la gentrificación, que afectan directamente a su mantenimiento. Ahora bien, el reciente redescubrimiento de los valores de la ciudad histórica y sus escenarios ha frenado parcialmente la pérdida de patrimonio, mientras adquiere centralidad el debate entre la musealización *versus* estrategias de revitalización en las que el patrimonio sea una herramienta de reconocimiento individual y colectivo.

En las **áreas litorales**, junto a abundantes bienes culturales, todavía perviven algunos espacios naturales de gran interés. Ello pese a la fuerte presión derivada del éxito del turismo de sol y playa, convertido en una de las principales fuentes de ingresos en la región desde los años setenta, pero con graves problemas de sostenibilidad, pues este modelo de crecimiento económico e hipertrofia urbanística ha simplificado la riqueza paisajística y cultural del litoral andaluz.

Paradójicamente, los recursos patrimoniales aún existentes constituyen un potencial para diversificar una oferta turística con síntomas de agotamiento, mientras el conflicto sobre el respeto de los valores patrimoniales se ha trasladado a otros sectores emergentes como la agricultura industrial e intensiva.

Las **áreas de vegas y campiñas**, con una rica tradición agrícola, comercial e incluso industrial, son un elemento fundamental de la idiosincrasia del territorio andaluz. Su patrimonio cultural y natural, desde monumentos a contextos de arquitectura tradicional y popular, así como excelentes paisajes agrícolas, se ha visto afectado por el cambio de las pautas productivas y urbanas, diferenciándose las ciudades medias y pequeñas que han mantenido su riqueza patrimonial de aquellas en las que el desarrollismo de los años sesenta y setenta ha alterado su configuración e imagen. En estos ámbitos la revalorización del patrimonio tangible e intangible resulta clave para reforzar su diferencial identidad rural, así como su papel de motor de diversificación económica.

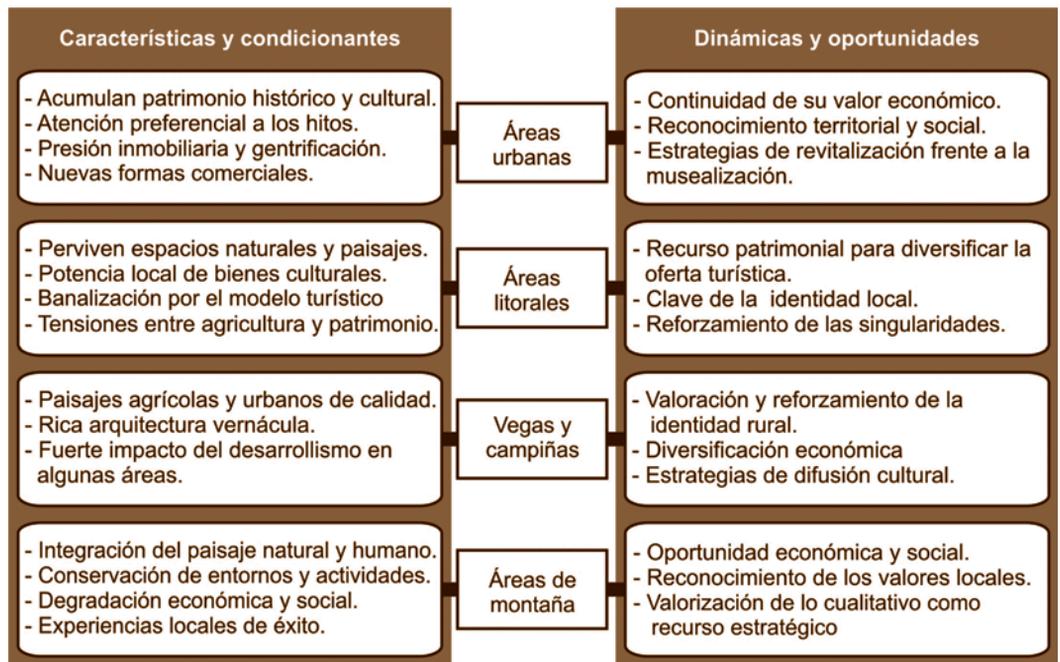


FIG. 2. Categorías territoriales en relación con su patrimonio. Problemas y posibilidades

Fuente: Elaboración propia.

En las **áreas de montaña y en las de difícil acceso**, su carácter periférico, el déficit de infraestructuras y unas estructuras productivas no competitivas a gran escala han determinado serios problemas económicos y sociodemográficos, pero también la no alteración de un variado patrimonio natural, cultural y paisajístico, manteniéndose la configuración e imagen tradicional de sus núcleos, así como usos y relaciones sutiles con el medio. En la actual sociedad esto se ha tornado en una ventaja comparativa para diversificar las economías y los empleos locales, favoreciendo a veces una cierta estabilidad demográfica. Ahora bien, el aprovechamiento de estas oportunidades dependerá de la capacidad de mantener la *resiliencia* que históricamente caracteriza a los procesos naturales y antrópicos de los paisajes serranos.

Lógicamente, cada una de estas categorías territoriales es una generalización de su heterogeneidad de circunstancias, causas y consecuencias (ver FIG. 2). En este sentido, el análisis detallado de la interrelación del patrimonio natural y cultural en el territorio andaluz será fundamental para reforzar o matizar esta categorización.

3. LAS FIGURAS DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL EN EL TERRITORIO ANDALUZ

Con más de 2 millones de hectáreas de ámbitos protegidos (más de la cuarta parte del territorio), Andalucía alberga una de las redes más densas de espacios con un patrimonio natural relevante sujeto a alguna figura de protección española, europea o/y mundial.

A) Figuras de reconocimiento internacional

En ellas se integran aquellas que derivan de convenios, acuerdos y directivas de carácter internacional cuya afeción territorial resulta en gran medida coincidente con otras figuras de rango nacional y autonómico y que, conjuntamente, integran la *Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía* (RENPA). Según se refleja en la FIG. 3, existen en Andalucía: Doñana, incluida en la *Lista del Patrimonio Mundial* en 1994; 62 *Zonas de Especial Protección de Aves* (ZEPA), sujetas a la directiva comunitaria 74/409/CEE de 1979; 20 *Sitios*

suscritos al *Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional* (Ramsar), firmado en Irán en 1971 y 4 *Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo* (ZEPIM). Mención aparte merecen las 8 *Reservas de la Biosfera* reconocidas por la UNESCO (en torno al 50% del territorio bajo esta figura del total español):

- 1 zona árida (Cabo de Gata-Níjar).
- 2 humedales (Doñana y Marismas del Odiel).
- 4 montañas alpinas (Sierra de Grazalema, Sierras de Cazorla, Segura y las Villas, Sierra de las Nieves y Sierra Nevada).
- 1 ecosistema característico de la montaña media mediterránea (Dehesas de Sierra Morena).

Todos estos espacios, que gozan de un régimen especial de protección en virtud de la normativa autonómica, estatal y comunitaria, se integran en la *Red Natura 2000* de la Unión Europea, cuya articulación se realiza a partir de los *Lugares de Interés Comunitario* (LIC)¹ conformados en Andalucía por 191 ámbitos territoriales y una superficie cercana a 2,6 millones de ha.

B) Figuras de reconocimiento nacional

El citado parque de Doñana, además de formar parte de la *Lista del Patrimonio Mundial*, es *Parque Nacional*, al igual que Sierra Nevada.

C) Figuras de reconocimiento autonómico

Algunas de estas figuras, por su aparición previa a la asunción de las competencias de gestión del patrimonio natural, tienen su origen en la iniciativa estatal, aunque hoy se encuadren ya entre las responsabilidades de la Junta de Andalucía. Así, la importancia del patrimonio natural en Andalucía es fruto de un largo recorrido cuya andadura se inicia en 1929 con la declaración del Torcal de Antequera (1.200 ha) y El Picacho de la Virgen de la Sierra en Cabra (9,9 ha) como *Sitios Nacionales*, al amparo de la primera ley española de creación de Parques Nacionales de 1916 (MULERO, 1994, 2001).

La Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975 añade a los ámbitos anteriores la declaración de las *Reservas Integrales* de Fuente de Piedra (Málaga) y las Lagunas del Sur de Córdoba, además del Paraje Natural de las Marismas del Odiel y del Parque Natural de la Sierra de Grazalema. A estos espacios se suman en la segunda mitad de los ochenta otros cuatro *Parques Naturales*: Cazorla, Segura y Las Villas, en 1986; Sierra María-Los Vélez y Cabo de Gata-Níjar, en 1987, y las Sierras Subbéticas, en 1988. El resultado es una considerable expansión de la superficie protegida, que se multiplica por diez respecto a la situación de 1970, alcanzando una cifra próxima a las 400.000 ha a finales de la década de los ochenta.

Pero sin duda, el mayor esfuerzo en declarar espacios protegidos tiene lugar a partir de la ley andaluza 2/1989 por la que se

FIG. 3. Figuras internacionales de protección en Andalucía

Figura de protección	Nº espacios	Superficie (ha)*
Listas Patrimonio Mundial	1	50.720,00
ZEPA	62	1.572.368,48
Sitios Ramsar	20	140.181,57
Reservas de la Biosfera	8	1.066.051,00
ZEPIM	4	84.132,00
LIC	191	2.589.562,74

* No es posible establecer el sumatorio de la afección territorial de las figuras internacionales en Andalucía, ya que es muy habitual que en un mismo espacio se superpongan varias.

Fuentes: Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía) y elaboración propia.

¹ Zonas de Importancia Comunitaria (ZIC) según la modificación incorporada en el año 2003 a la Ley de Inventario.

aprueba el *Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía* y se establecen medidas adicionales para su protección (Ley de Inventario), que ha elevado considerablemente la superficie protegida hasta superar los 1,7 millones de hectáreas afectando al 30% de los municipios y al 27% de la población regional (ver FIG. 4). Paralelamente a todo ello, se han diversificado las figuras de protección. A las ya recogidas en ley estatal del mismo año (Ley 4/1989: *Parque Natural, Reserva Natural, Monumento Natural y Paisaje Protegido*), la legislación andaluza añade dos figuras de nuevo cuño (*Parque Periurbano y Reserva Natural Concertada*), a la par que retoma la figura de *Paraje Natural* ya presente en la ley de 1975 (FLORIDO & G.-LOZANO, 2005).

En la FIG. 5 se refleja la distribución territorial del patrimonio natural andaluz sujeto a alguna figura de protección. Como se puede apreciar en el mapa, la mayor relevancia territorial corresponde a los *Parques Nacionales* y a los *Parques Naturales*, por lo que se hace referencia específica a cada uno de ellos en el análisis territorial:

- Cerca del 50% de la superficie protegida (un total de 846.775 ha) se encuentra en las Serranías Béticas, donde se localiza el *Parque Nacional* de Sierra Nevada, además de 12 *Parques Naturales* (Sierra María-Los Vélez, Sierra de Grazalema, Sierras Subbéticas, Sierra Tejeda, Almirajara y Alhama, Sierra de Baza, Sierra

del Castril, Sierra de Huétor, Sierra Mágina, Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, Montes de Málaga y Sierra de Las Nieves), a los que se suman 12 *Monumentos Naturales*, 10 *Parajes Naturales* y 6 *Reservas Concertadas*.

- La red de espacios protegidos de Sierra Morena representa el 34% de la RENPA (557.165 ha), integrada por 6 *Parques Naturales* (Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Norte de Sevilla, Sierra de Hornachuelos, Sierra de Cardena-Montoro, Sierra de Andújar y Despeñaperros), 11 *Monumentos Naturales*, 7 *Parajes Naturales*, 3 *Reservas Naturales*, 1 *Reserva Natural Concertada* y 1 *Paisaje Protegido*.
- Más reducidas en superficie son las áreas protegidas del litoral andaluz, pues suponen el 15,3% de la RENPA (26.466 ha) e incluyen *Parque Nacional* (Doñana), 5 *Parques Naturales* (Cabo de Gata-Níjar, Doñana, Bahía de Cádiz, Las Breñas-Barbate y Estrecho), además de 14 *Parajes Naturales*, 13 *Monumentos Naturales*, 9 *Reservas Naturales* y 1 *Reserva Natural Concertada*.
- El valle del Guadalquivir alberga un patrimonio natural más reducido: 9.616 ha en las que se integran 9 *Reservas Naturales* coincidentes, en su mayor parte, con lagunas y áreas endorreicas, 1 *Paisaje Protegido* (el Corredor Verde del Guadiamar que, junto con Río Tinto, conforman los dos únicos espacios andaluces sujetos a esta figura de protección), 2 *Reservas Naturales*

FIG. 4. Figuras de Protección nacionales y autonómicas en Andalucía

Figura de protección	N.º espacios	Superficie (ha)	Superficie media (ha)
Parques Nacionales	2	150.468	75.234
Parques Naturales	24	1.410.293	58.762
Paisajes Protegidos	2	19.664	9.832
Parajes Naturales	32	91.060	2.845
Reservas Naturales	28	21.687	774
Parques Periurbanos	21	6.018	287
Reservas Naturales Concertadas	4	789	197
Monumentos Naturales	37	1.046	28,2
Total	150	1.701.025	18.491

Fuente: Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía) y elaboración propia.

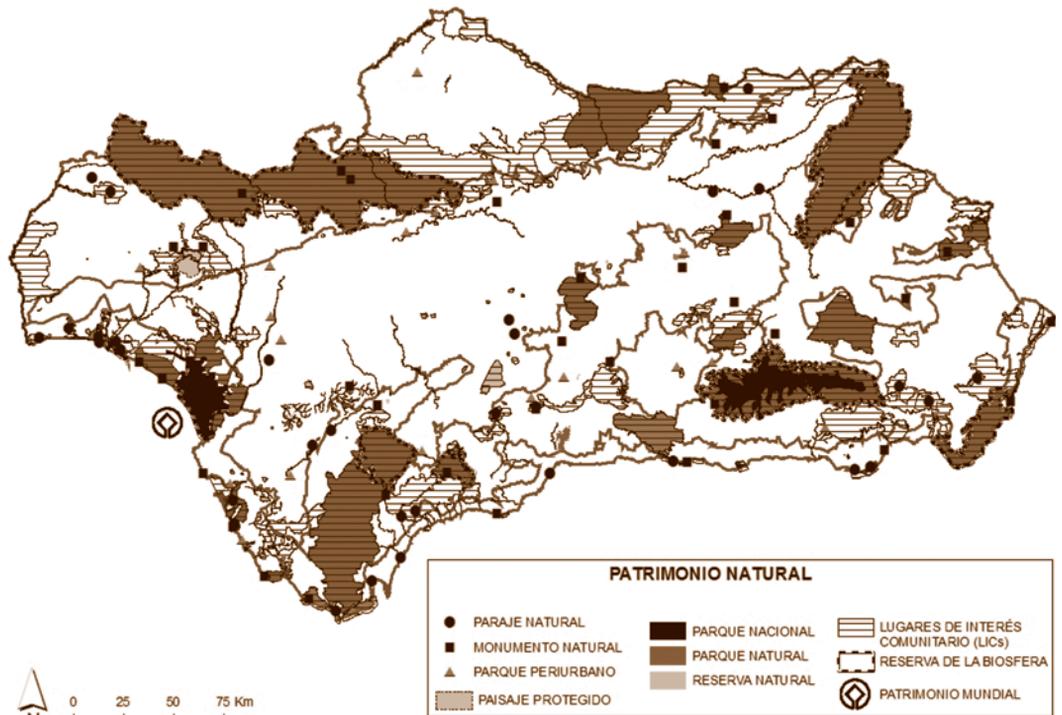


FIG. 5. El patrimonio natural de Andalucía

Fuentes: Red de espacios naturales de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía) y elaboración propia.

Concertadas, 2 Monumentos Naturales y 1 Paraje Natural.

- El patrimonio natural reconocido de los ámbitos urbanos está representado por 21 *Parques Periurbanos* con una superficie conjunta de 6.018 ha.

Se puede concluir, pues, que el patrimonio natural reconocido se localiza prioritariamente en los espacios serranos andaluces, cuya marginación, debida al modelo de crecimiento, les ha llevado a la paradoja de conservar un entorno poco degradado pero muy afectado por las secuelas del empobrecimiento cultural asociadas a la emigración y al despoblamiento. En el extremo opuesto se sitúa el Valle del Guadalquivir, muy tensionado por el crecimiento poblacional y urbano y con un suelo especialmente rico para la agricultura que explicaría su temprana deforestación y la consiguiente merma de su patrimonio natural.

En las sierras andaluzas el patrimonio natural convive con un patrimonio cultural igualmente relevante en un contexto de decaimiento socio-económico que la

declaración de espacios protegidos pretende mitigar planteando la protección de la naturaleza como un activo para el desarrollo. Transcurrido más de un decenio desde la aprobación de la Ley de Inventario, y tras haberse avanzado considerablemente en la redacción de los Planes de Desarrollo Sostenible, parece existir una estrecha relación entre la declaración de un espacio como área protegida y su activación socio-económica. La recuperación experimentada por muchos espacios naturales protegidos de Andalucía está en gran medida relacionada con la promoción del uso público de estos ámbitos y el impulso del turismo rural; una actividad que resulta mayoritaria entre las empresas acogidas a la marca *Parque Natural*. Este sesgo hacia el turismo constituye así mismo una opción generalizada en los programas de diversificación económica promovidos por la iniciativa LEADER de la Unión Europea cuya afición territorial resulta coincidente con la de las áreas naturales protegidas. Entre tanto, otros activos patrimoniales

estrechamente relacionados al patrimonio cultural de los espacios naturales protegidos (empresas agroindustriales, patrimonio intangible...) merecen menor atención por parte de los programas de desarrollo.

4. LAS FIGURAS DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL TERRITORIO ANDALUZ

Con una proyección internacional muy relevante, se puede afirmar que el patrimonio cultural andaluz es el recurso más conocido y mejor valorado de Andalucía más allá de sus fronteras.

A) Figuras de reconocimiento internacional

Refrendando lo citado en el párrafo anterior, cabe señalar que Andalucía posee cinco bienes incluidos en la *Lista del Patrimonio Mundial* en la categoría de patrimonio cultural (frente a sólo uno en la categoría natural). Estos son:

- La Alhambra, Generalife y Albaycín en Granada (los dos monumentos se declaran en 1984 y su ampliación al barrio del Albaycín en 1994).
- Centro histórico de Córdoba (declaración en 1984 de la Mezquita y ampliación en 1994).
- Catedral, Alcázar y Archivo de Indias de Sevilla (1987).
- Úbeda y Baeza (dualidad urbana y unidad cultural; 2003).
- Arte rupestre de la cuenca mediterránea en la península ibérica, que engloba 727 yacimientos distribuidos en 6 comunidades autónomas, de los que 69 están en Andalucía (25 en Almería —especialmente en la comarca de los Vélez—; 2 en Granada y 42 en Jaén —Sierra Morena, Quesada y Sierra de Segura—)².

B) Figuras de reconocimiento autonómico

Al estar transferidas las competencias culturales, la gestión del patrimonio cultural

corresponde en su totalidad a la Junta de Andalucía, que, a través de su Consejería de Cultura, ha incluido en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz todos los bienes que, con anterioridad a la Ley 1/1991, el Estado Español había ido reconociendo durante buena parte del siglo XX. Se integran pues en este catálogo:

- Todas las declaraciones efectuadas a la luz de los primeros decretos para la protección del patrimonio español de los primeros decenios del siglo anterior y del desarrollo de la Ley del Tesoro Artístico Nacional de 1933 sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional.
- Todos los *Bienes de Interés Cultural* reconocidos con arreglo a la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español en sus distintas tipologías (*Conjunto Histórico, Monumento, Zona Arqueológica, Jardín Histórico y Sitio Histórico*).
- Los nuevos elementos inscritos a partir de la Ley Andaluza, así como la nueva tipología de *Lugar de Interés Etnológico*. Todas estas categorías se encuentran recogidas en la FIG. 6 e incluyen tanto a bienes declarados, incoados o inscritos en las tipologías anteriores, como a los elementos sin tipología especificada.

Los *Conjuntos Históricos* son una categoría antigua que tiene su antecedente

FIG. 6. Bienes catalogados del patrimonio cultural

Tipología	Número
Conjuntos históricos	101
Monumentos	2.415
Zonas arqueológicas	135
Jardines históricos	16
Sitios históricos	9
Lugares de interés etnológico	9
Otros	544
Total	3.229

Fuentes: Centro de Documentación del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico y elaboración propia.

² La lista completa de localizaciones puede consultarse en <http://whc.unesco.org/sites/874-loc.htm>.

en el Real Decreto-Ley, de 9 de agosto de 1926, sobre Protección, Conservación y Acrecentamiento de la Riqueza Artística, que ya considera la posibilidad de proteger parte de los núcleos urbanos como un todo. Es la figura de *Conjunto Histórico-Artístico* que luego desarrollará la ley republicana de 1933, vigente hasta la nueva ley estatal de patrimonio de 1985³. Entre 1965 y 1985 se produce el mayor número de declaraciones de poblaciones como *Conjunto Histórico* —denominación vigente—, lo que es debido a la generalización de una concepción del patrimonio más territorial e integral pero también, y sobre todo, al interés de los municipios por distinguirse y significarse hacia un naciente turismo cultural.

Como puede observarse en la FIG. 6, el grueso del patrimonio catalogado corresponde a la tipología de *Monumentos* y, dentro de éstos, es la arquitectura defensiva (castillos, baluartes, torres vigía, murallas, etc.) la más abundante; esto obedece a que el Decreto, de 22 de abril de 1949, sobre Protección de los Castillos Españoles, preserva estas construcciones de forma genérica y no particular. Posteriormente el artículo 9.1 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español las asume como Bienes de Interés Cultural, por lo que pasaron pocos años después a formar directamente parte del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Otro grupo muy numeroso de monumentos lo forman aquellos pertenecientes a la arquitectura religiosa (catedrales, iglesias, conventos, ermitas, etc.) y, en menor medida, a la arquitectura civil (palacios, ayuntamientos, plazas de toros, etc.).

A gran distancia de los *Monumentos* en el número de declaraciones se encuentran las demás categorías: *Zonas Arqueológicas*, *Jardines Históricas*, *Sitios Históricos* y *Lugares de Interés Etnológico*. En estas últimas tipologías se están protegiendo los elementos más novedosos del patrimonio cultural andaluz como son las casas de vecinos, la arquitectura popular y las actividades de interés etnológico. También se está haciendo en Andalucía un especial esfuerzo en la protección de la arqueología

industrial y de la arquitectura contemporánea, con especial mención a los edificios pertenecientes al denominado Movimiento Moderno.

En cuanto a la clasificación *otros* recoge elementos protegidos sin tipología determinada. Se trata en su mayoría de cuevas y abrigos con manifestaciones de arte rupestre que fueron declarados bienes culturales con carácter genérico conforme al artículo 40.2 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español y que pasaron directamente a formar parte del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz por mandato de la ley.

Está previsto aprobar una nueva Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía que sustituirá a la actual y que crea una nueva figura de protección denominada *Zona Patrimonial*, a través de la cual se protegerán aquellos lugares que reúnan, en conexión con sus valores paisajísticos y ambientales, bienes de distinta naturaleza y cronología. Estas *Zonas* serán gestionadas por un órgano específico, denominado *Parque Cultural*, con la participación de las administraciones y de los agentes sociales y económicos implicados⁴.

La FIG. 7 recoge la distribución territorial de las categorías de protección del patrimonio cultural. Cada uno de estos elementos está localizado en el mapa no en sus coordenadas geográficas reales sino en el lugar correspondiente al municipio al que pertenecen. La distribución y organización de los bienes catalogados en el mapa es reflejo de la evolución histórica de la población andaluza y de la acumulación de riqueza en estas poblaciones. Se debe también a una consideración monumentalista del patrimonio cultural que es reflejo de lo que interesa en cada momento histórico y que así es recogido y reconocido por las leyes de protección.

Destaca la concentración de recursos culturales en las ciudades de Sevilla, Córdoba y Granada, que por su antigüedad e importancia histórica agrupan una parte importante y variada de las figuras de protección. Aunque los grandes iconos patrimoniales de estas ciudades son una

³ Córdoba fue la primera ciudad que se acogió al Real Decreto Ley, de 9 de agosto de 1926, sobre Protección y Conservación de la Riqueza Artística. La parte vieja de Córdoba fue incluida en el Tesoro Artístico Nacional por Real Orden sobre la zona artística de Córdoba, de 29 de julio de 1929, *Gaceta del 2 de agosto de 1929*.

⁴ Resolución de 30 de enero de 2006, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se somete a información pública el Anteproyecto de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (*BOJA* n.º 32, de 16 de febrero de 2006).

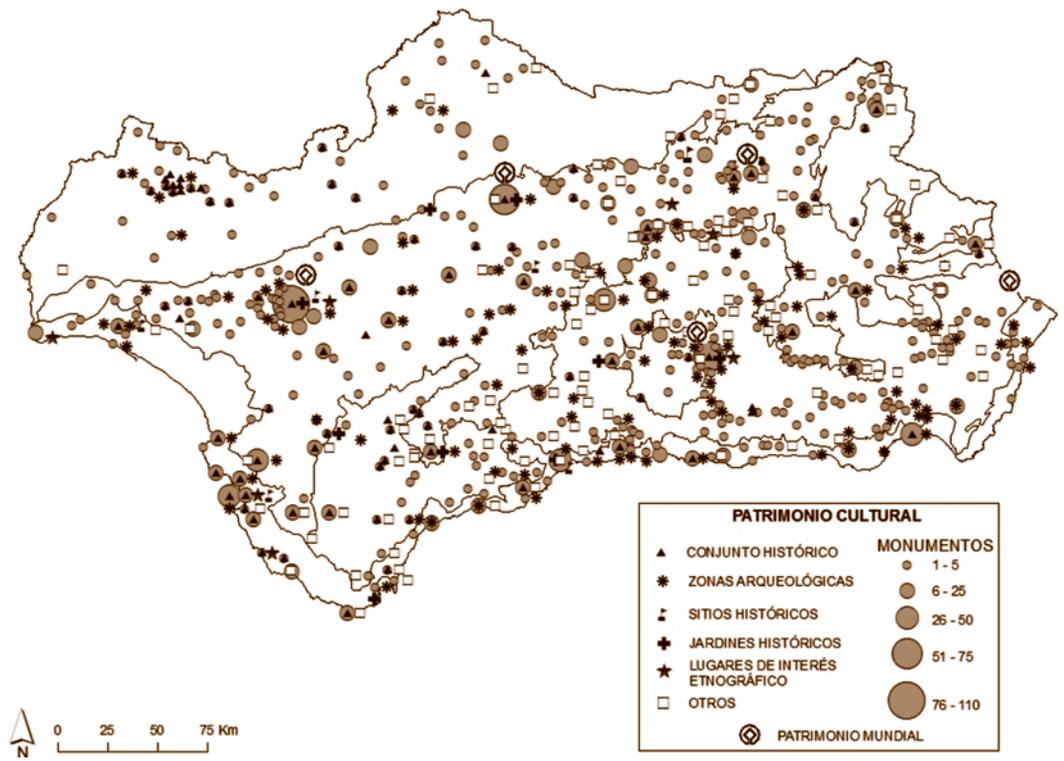


FIG. 7. El patrimonio cultural de Andalucía

Fuentes: Sistema de Información del Patrimonio Histórico de Andalucía, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico y elaboración propia.

muestra de su valor como recurso, también han contribuido en parte a la utilización interesada del mito del turismo cultural como base para la banalización de la autenticidad patrimonial, la especulación inmobiliaria, el crecimiento incontrolado de nuevas formas comerciales y la desertización de los centros urbanos.

El litoral es un espacio más complejo y diverso, marcado por actividades comerciales y económicas de diversa índole, en el que aparecen *Conjuntos Históricos*, *Monumentos* y, en menor proporción, otras figuras de protección. Los recursos culturales de estas zonas se encuentran más descontextualizados, ya que una gran parte de la franja costera andaluza ha sido macrourbanizada (www.rizoma.org/espaciopublico/, consultada en octubre de 2006).

En las vegas y campiñas se localizan importantes ciudades medias monumentales (Osuna, Antequera, Priego de Córdoba...) que poseen una extraordinaria riqueza de *Conjuntos Históricos* y *Monumentos* (iglesias,

castillos-alcazabas, conventos...), entre otros recursos patrimoniales. Estas localidades están sufriendo también un proceso de sobreexplotación, aunque en menor medida que las grandes ciudades lo que ha permitido que se mantengan en mejores condiciones.

En cuanto a las zonas de montaña, son tradicionalmente áreas de poblamiento escaso y disperso y sus *Monumentos* se relacionan en buena parte de los casos con líneas defensivas, pasos o fronteras históricas. Existen algunas zonas donde la presencia de *Conjuntos Históricos* es más abundante (especialmente en las sierras de Aracena y de Cádiz), siendo también significativo el número de cuevas y de abrigos de interés arqueológico. En general, el patrimonio cultural está bien presente en la mayor parte de las campiñas del Guadalquivir; en la Sierra Morena onubense y en la jiennense; en el Subbético de Córdoba, en Los Montes, en la sierra de Los Filabres, en la banda central de la provincia de Málaga y prácticamente en toda la provincia de

Cádiz. Sin embargo, existen amplias zonas con una escasa presencia de reconocimiento de estos bienes: la más patente en el mapa es la que engloba a buena parte de los municipios del Andévalo, aunque también son numerosos los municipios con escasa presencia de estos recursos culturales en la parte occidental de la provincia de Sevilla, en Sierra Nevada y en Los Pedroches.

Aunque el valor paisajístico y cultural de estas áreas es un recurso valioso para impulsar su desarrollo, está aún por determinar la capacidad que los bienes culturales han tenido hasta ahora para frenar los procesos de despoblamiento y de pérdida de pulso socioeconómico. En consecuencia, sería importante conocer la contribución del patrimonio cultural andaluz al desarrollo local y regional a partir de las políticas públicas, entre las que tienen una gran trascendencia las de la Unión Europea, dada la cuantía de las inversiones realizadas. Se trata de un campo de estudio en el que apenas existen valoraciones ni análisis y

éstos se demuestran mucho más necesarios en un contexto en el que las estrategias de desarrollo a partir del patrimonio cultural no siempre satisfacen las premisas básicas de la sostenibilidad. Además, en no pocas ocasiones, la consideración del turismo como actividad prioritaria para el desarrollo vulnera la autenticidad y la dimensión pública de los recursos culturales al establecer al mercado como el auténtico regulador de su puesta en valor.

5. CATEGORÍAS TERRITORIALES SEGÚN LOS RECURSOS NATURALES Y CULTURALES EXISTENTES EN ANDALUCÍA

Al analizar conjuntamente la distribución territorial de los recursos naturales y culturales (ver FIG. 8), surgen las siguientes apreciaciones de interés para el discurso que se apoya en el patrimonio como factor de desarrollo:

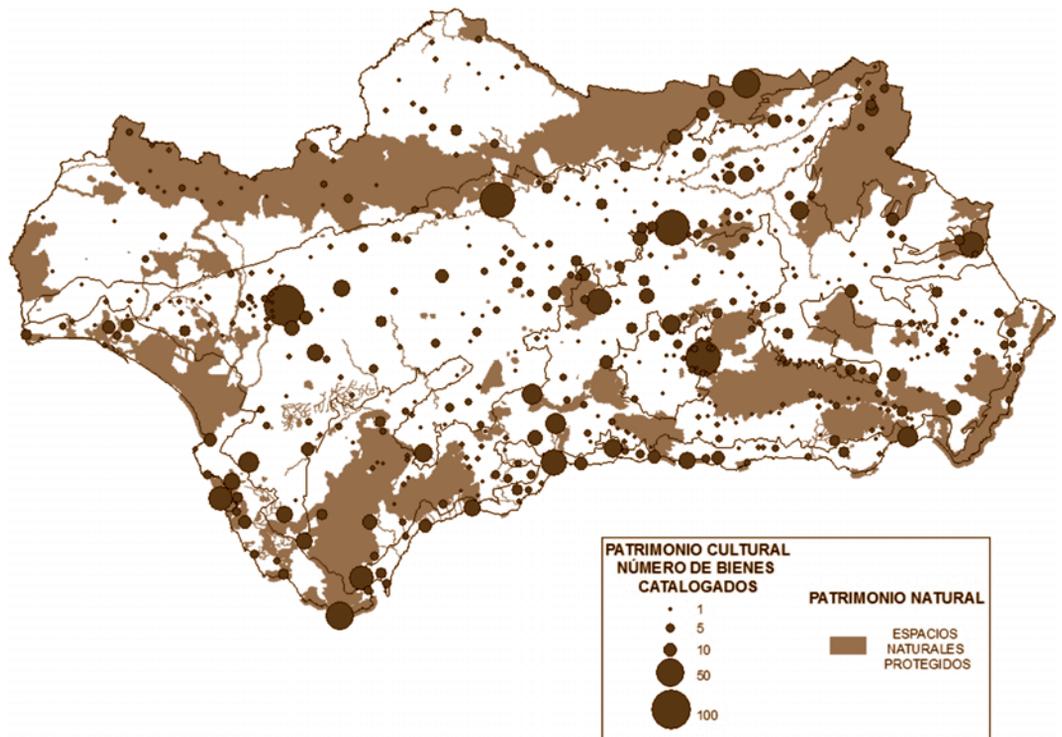


FIG. 8. El patrimonio natural y cultural en el territorio andaluz

Fuentes: Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía), Sistema de Información del Patrimonio Histórico de Andalucía, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico y elaboración propia.

- Algunas zonas poseen un elevado reconocimiento desde el punto de vista natural y cultural. Tal es el caso de la Sierra de Huelva o del noreste de Jaén, en dónde concurren numerosas declaraciones patrimoniales que se superponen: *BIC* —en distintas categorías—, *Parque Natural* y espacio incluido en la *Red de Reserva de la Biosfera*.
- Numerosos ámbitos que poseen una presencia escasa de recursos culturales reconocidos se convierten, en cambio, en espacios de gran interés respecto al patrimonio natural (Sierra Morena de Sevilla, de Córdoba y buena parte de la jiennense; litoral onubense; Sierra Nevada y Las Alpujarras; parte sur de la sierra de Segura; sierra de Las Estancias...).
- Al contrario, amplias zonas andaluzas poseen un importante patrimonio cultural, aunque son menos apreciadas desde el punto de vista de sus recursos naturales: fundamentalmente las zonas urbanas, las vegas y campiñas desde Cádiz a Jaén y el surco intrabético.
- Por último, también destacan importantes ámbitos con escasos recursos naturales y culturales reconocidos, no tanto por su inexistencia como por una valoración diferencial o por la aplicación de criterios de protección que no se adecuan bien a sus características. En estas circunstancias aparece buena parte del norte de la provincia de Granada, la Sierra de La Contraviesa, el Alto Almanzora y, sobre todo, casi la totalidad de las comarcas de Los Pedroches y del Andévalo, en este caso con la excepción de su banda occidental.

El reconocimiento oficial del patrimonio natural y cultural en Andalucía no siempre se ha establecido con criterios adecuados sino en función de coyunturas; de este modo existen zonas con bienes patrimoniales de interés aunque en ellas no se hayan producido las condiciones oportunas para su reconocimiento. Este hecho es especialmente significativo en algunos ámbitos como el ya citado de Los Pedroches y el Andévalo.

En relación con lo anterior, y con independencia de este reconocimiento oficial, la presencia de un abundante patrimonio cultural en áreas que también cuentan con un rico patrimonio natural establece un contexto que no debe ser obviado para la

recomposición de las identidades y confianzas locales de algunos ámbitos; ambas muy mermadas como consecuencia de la crisis social y económica que muchas de ellas han experimentado en los últimos decenios.

Se echa en falta, en otro orden de cosas, una mayor coordinación administrativa a la hora de catalogar el patrimonio con que cuenta un territorio, especialmente en aquellos espacios con una dilatada trayectoria histórica —como es el caso de Andalucía— en que las fronteras entre los recursos naturales y culturales resultan poco nítidas. La inminente inclusión de una nueva figura de protección en la Ley de Patrimonio Histórico, la *Zona Patrimonial*, con una caracterización muy cercana a los *Paisajes Protegidos* de la Ley de Inventario, puede constituir una excelente oportunidad para las necesarias colaboraciones entre las distintas Consejerías con competencias en la gestión del patrimonio. Sólo a través del tratamiento conjunto de los activos patrimoniales con que cuenta un territorio se podrá conseguir que éstos se conviertan en un recurso para su desarrollo y, en este camino, la territorialización patrimonial planteada en este artículo puede constituir un buen punto de partida.

En definitiva, tanto desde la vertiente científica como desde la institucional puede observarse una creciente atención al patrimonio natural y cultural, considerándose que son importantes recursos para el desarrollo; este interés está sin duda presente en Andalucía, como no podía ser de otro modo, dada la gran riqueza patrimonial de la región. En este contexto, el análisis del comportamiento territorial de tales bienes patrimoniales resulta una aportación fundamental, y aún más si se relacionan los naturales y culturales, puesto que su puesta en valor exige una lectura adecuada a las características y condiciones de los diferentes ámbitos y resulta imprescindible para poder llevar a cabo políticas de desarrollo territorial.

No obstante, es necesario profundizar en el análisis del comportamiento territorial del citado patrimonio, pues no puede olvidarse que su aprovechamiento requiere la implicación de las sociedades locales y, muy especialmente, de sus agentes socioeconómicos e institucionales que son los

que en mayor medida pueden conseguir que los recursos genéricos se conviertan en específicos. Sólo así será posible no sólo reforzar las ventajas competitivas de los

distintos ámbitos y lograr, con ello, su mejor inserción en el espacio global de las redes, sino, lo que es más importante, mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTOS, J. M. & I. CARAVACA & R. MÉNDEZ & J. L. SÁNCHEZ (2004): "Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales", en ALONSO-APARICIO-SÁNCHEZ, *Recursos Territoriales y Geografía de la Innovación Industrial en España*: 15-60, Ediciones Universidad, Salamanca.
- ALONSO HIERRO, J. & M. SANZ MARTÍN DE BUSTAMANTE (2000): *El Patrimonio Histórico de España desde una perspectiva económica*, Fundación Caja Madrid, Madrid.
- ANDALUCÍA JUNTA. CONSEJERÍA DE CULTURA (1996): *Bases para una carta sobre patrimonio y desarrollo en Andalucía*, s.e. Sevilla.
- ANDALUCÍA JUNTA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (2000): *Guía para la puesta en valor del patrimonio en el medio rural*. http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/opencms/portal/Publicaciones/guia_puesta_valor_patrimonio_medio_andaluz.
- ANDALUCÍA JUNTA. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2005): *Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo*. <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.a5664a214f73c3df81d8899661525ea0?vgnextoid=3f5fa92fa7dbe010VgnVCM1000000624e50aRCRD>.
- BALLART HERNÁNDEZ, J. & J. JUAN I TRESSERRAS (2001): *La gestión del patrimonio cultural*, Ariel, Barcelona.
- BORDIEU, P. (1997): *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo Veintiuno, México.
- CARAVACA, I. & D. COLORADO & V. FERNÁNDEZ & P. PANEQUE & R. PUENTE (1996): "Patrimonio cultural y desarrollo regional", en *Eure*, 66: 89-99, Santiago de Chile.
- CARAVACA BARROSO, I. & V. FERNÁNDEZ SALINAS (2003): "Patrimonio y Desarrollo Territorial", en *Jornadas de patrimonio y territorio*: 5-18, Asociación de geógrafos Españoles y Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, Úbeda-Baeza.
- CEBRIÁN ABELLÁN, A. (ed.) (2001): *Turismo cultural y desarrollo sostenible. Análisis de áreas patrimoniales*, Servicio de Publicaciones de la Universidad, Murcia.
- CREVOISIER, O. (2001): "L'Approche des milieux innovateurs: état des lieux et perspectives", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1: 135-166.
- DAVIS, P. (1999): *Ecomuseums. A sense of place*, Leicester University Press, Londres / Nueva York.
- DECENIO Mundial del Desarrollo Cultural, 1987-1997 (1987), UNESCO, París.
- DELFOSE, C. (1997): "Noms de pays et produits de terroir: enjeux des dénominations géographiques", en *L'Espace Géographique*, 26: 222-230, H.3.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (ed.) (1999): *Indicadores para la diagnosis sociocultural del territorio*, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla.
- (ed.) (2003): "El patrimonio como factor de desarrollo. Balance y perspectivas", en *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico PH*, 42: 38-124.
- (2003): "Patrimonio y desarrollo. ¿Realidad o deseo?", en *Jornadas de Patrimonio y Desarrollo*, 29-61, Asociación de geógrafos Españoles y Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, Úbeda-Baeza.
- FLORIDO TRUJILLO, G. & P. J. LOZANO VALENCIA (2005): "Las figuras de protección de los espacios naturales en las comunidades autónomas españolas: puesta al día", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 40: 57-81.
- GÓMEZ DE LA IGLESIA, R. (2001): *Cultura, desarrollo y territorio*, Xabide Gestión, Cultura y Comunicación, Vitoria.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1995): "Desarrollo rural y espacios naturales protegidos", en E. RAMOS REAL & J. CRUZ VILLALÓN, *Hacia un nuevo sistema rural*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- GRAHAM, B. & G. J. ASHWORTH & J. E. TUNBRIDGE (2000): *A Geography of Heritage: Power, Culture, Economy*, Arnold, Londres.
- GREENFIELD, J. (1996): *The Return of Cultural Treasures*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- GREFF, X. (1990): *La valeur économique du patrimoine. La demande et l'offre de monuments*, Anthropos, París.
- HERRERO PRIETO, L. C. (ed.) (2000): *Turismo cultural. El patrimonio histórico como fuente de riqueza*, Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, Valladolid.
- ILBERY, B. & M. KNEAFSEY (1998): "Product and place. Promoting quality products and services in the lagging rural regions of the European Union", en *European Urban and Regional Studies*, 5: 329-341, Heft 4.
- INSTITUTO ANDALUZ DEL PATRIMONIO HISTÓRICO (1996): *Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo para en Andalucía*, Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- IUCN (1998): *Economic values of protected areas. Guidelines for protected areas managers*, Gland, Cambridge.
- IZQUIERDO VALLINA, J. (2002): *Manual para agentes de desarrollo rural: Ideas y propuestas para moverse entre la conservación del patrimonio y el desarrollo local*, Mundi-Prensa, Madrid.
- JUARISTI, J. (1998): "La post modernización como estrategia de revitalización urbana. Aprendiendo de

- Bilbao”, en *El territorio y su imagen*, vol. II: 1.085-1.097, Departamento de Geografía de la Universidad y Asociación de Geógrafos Españoles, Málaga.
- MIRÓ ALAIX, M. (1997): “Interpretación, identidad y territorio. Una reflexión sobre el uso social del Patrimonio”, en *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico PH*, 18: 33-37.
- MOSE, I. & N. WEIXLBAUMER (2003): “Großschutzgebiete als Motoren einer nachhaltigen Regionalentwicklung? Erfahrungen mit ausgewählten Schutzgebieten in Europa”, en HAMMER (ed.), *Großschutzgebiete. Instrumente nachhaltiger Entwicklung*: 35-95, München.
- MULERO MENDIGORRI, A. (1994): “La política de Parques Naturales en Andalucía: retos de una gran expansión territorial”, en *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*, AGE-Universidad de Córdoba, Córdoba.
- (2001): “Los espacios naturales protegidos en Andalucía: Evolución, caracterización geográfica y singularidades”, en *Ería*, 54/55: 141-158.
- OJEDA RIVERA, J. F. (2003): “Desarrollo y patrimonio paisajístico”, en *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico PH*, 42: 51-56.
- ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (1998): “El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico”, en *Revista del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid-Ciudades*, 4: 33-48.
- PADRÓ WERNER, J. (2003): “Hacia una gestión creativa del patrimonio”, en *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico PH*, 42: 48-49.
- RALLET, A. (1996): *Gobalization et délocalisation des activités: l’impact des technologies de l’information et de la communication sur l’emploi*, IRIS_TS, Université de Paris-Dauphine, París.
- RAO, J. M. (1998): “Culture and economic development” UNESCO, *World Culture Report*: 25-48.
- RIBAGORZA SERRANO, M. (2002): *Patrimonio cultural*, Thompson-Paraninfo Madrid.
- ROMERO MORAGAS, C. (1993): “Patrimonio y desarrollo”, en *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico PH*, 4: 2-3.
- RUIZ ORTEGA, J. L. (2003): “El patrimonio natural y cultural, recurso para el desarrollo”, en *Jornadas de Patrimonio y Desarrollo*, 114-124, Asociación de geógrafos Españoles y Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, Úbeda-Baeza.
- (2004): “Patrimonio y desarrollo local en Andalucía”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38: 101-115.
- TASSARA ANDRADE, P. (1999): “El patrimonio como factor de desarrollo a nivel local: experiencias en Andalucía”, en *Actas de las XIII Jornadas del Patrimonio de la Sierra de Huelva*, Diputación Provincial, Huelva.
- THORNSBY, D. (2001): *Economía y cultura*, Cambridge University Press, Madrid.
- TROITINO VINUESA, M. A. & al. (2005): “Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial”, en *Boletín de la AGE*, 39: 227-265.
- UNESCO (1996): *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo*, París.
- VALLADOLID. FUNDACIÓN DE PATRIMONIO HISTÓRICO DE CASTILLA Y LEÓN (1998): *Simposio internacional sobre la conservación como factor de desarrollo en el siglo XXI*.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*, Pirámide, Madrid.
- (1999): *Desarrollo, redes e innovación*, Pirámide, Madrid.
- VOTH, A. (2003): “Aufwertung regionaltypischer Produkte in Europa durch geographische Herkunftsbezeichnungen”, en *Europa Regional*, 11: 2-11, H.1.
- (2006, en prensa): “National Parks and Rural Development in Spain”, en I. MOSE (ed.), *Protected Areas and Regional Development in Europe. Towards a New Model for the 21st Century?*, Ashgate, Aldershot, Londres.

Recursos electrónicos

- Agenda 21 cultura: www.agenda21cultura.net.
- Grupo Rizoma: www.rizoma.org/espaciopublico/.
- Fórum Latino-Americano da Agenda 21 das Cidades para a Cultura: www.portoalegre.rs.gov.br/agenda21.
- Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía (incluye el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz): www.juntadeandalucia.es/cultura.
- Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (incluye la RENPA): www.juntadeandalucia.es/medioambiente.
- Lista del Patrimonio Mundial de UNESCO: whc.unesco.org.
- Reservas de la Biosfera de UNESCO: www1.universia.net/CatalogaXXI/C10048PPESII1/INDEX.HTML.
- Fundación Cidade da Cultura de Galicia: www.cidadedacultura.es.

La difícil inserción de redes de autobuses rápidos en medios urbanos densos: el caso de París

Antonio GONZÁLEZ ÁLVAREZ

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Responsable de planificación de la oferta Transports Metropolitans de Barcelona.
Profesor Asociado de la Universidad Politécnica de Cataluña.

RESUMEN: Numerosas ciudades europeas han apostado en los últimos años por revitalizar las redes de autobuses urbanos inspirándose en los ejemplos americanos de autobuses rápidos (*Bus Rapid Transit*). Este artículo describe y analiza el caso de París que vive desde mediados del 2001 una transformación espectacular de numerosas de sus principales vías. En ellas se reduce el espacio de circulación de los automóviles para crear carriles reservados a los autobuses y a la circulación de bicicletas, taxis y vehículos de emergencia. El ejemplo parisino presenta numerosos inconvenientes que ponen de relieve los problemas que suscita de una manera general la inserción de una red de autobuses rápidos en un medio urbano denso: conflictos con las actividades comerciales y de proximidad, inseguridad de los peatones y ciclistas, problemas de accesibilidad al bus... Muestra además que el autobús no puede satisfacer por sí solo todas las necesidades de movilidad de los ciudadanos y que debe pensarse como complemento de otros modos (especialmente el metro). Sin embargo, el proyecto de la capital francesa ha probado también su eficacia en la limitación del tráfico automovilístico en el centro urbano, lo que constituía el principal objetivo del ayuntamiento.

DESCRIPTORES: Transporte urbano. Análisis urbano. Ordenación urbana. París (Francia).

I. INTRODUCCIÓN

Desde julio de 2001, la capital francesa vive agitada por la reordenación urbana de gran parte de sus vías. En ellas se reduce el espacio de circulación de los automóviles para crear carriles segregados reservados a los autobuses, las bicicletas, los taxis y los vehículos de emergencias (ambulancias, bomberos, policía...). Muchos de estos ejes forman parte de una nueva "red de autobuses de gran calidad de servicio"¹ concebida a escala regional y denominada Mobilien.

El proyecto Mobilien es hoy en día muy controvertido. Los principales detractores ponen de relieve algunos de sus inconvenientes, y en especial su ineficacia económica ya que provoca grandes atascos con la consecuente pérdida de tiempo de los usuarios del coche (cfr. PRUD'HOMME & al., 2006). El ayuntamiento por su parte lo defiende a capa y espada, subrayando su efecto benéfico para el medio ambiente y para los usuarios del transporte público. Pero lo cierto es que no existen todavía datos suficientemente precisos como para poder

Recibido: 08.05.2007. Revisado:
e-mail: agalvarez@tmb.net.

Agradezco a los evaluadores anónimos de la Revista sus valiosos comentarios y sugerencias que han permitido mejorar el presente artículo, así como los de Luis Peláez de Loño, Jefe del Departamento de Planificación del Servicio de TMB y, a Andrés

Monzón de Cáceres, Catedrático de Transportes de la UPM y Director del Centro de Investigación TRANSyT.

¹ Concepto próximo al de *Bus Rapid Transit* (BRT) americano, bautizado en Francia como BHNS (*Bus à Haut Niveau de Service*).

realizar una evaluación económica, social o ambiental fiable del proyecto.

Lo que sí se puede observar sin embargo es que la red de autobuses tal y como se está implementando provoca diversos problemas en el funcionamiento urbano, lo que la convierte en un blanco perfecto para los adversarios de la política del alcalde de París. Expondremos en este artículo esos problemas que ponen de relieve, de una manera más general, la difícil viabilidad de las redes de autobuses rápidos en los medios urbanos densos.

2. GÉNESIS DEL PROYECTO PARISINO

2.1. El concepto de bus de “alta calidad de servicio”

Desde finales de los años noventa, las aglomeraciones francesas manifiestan un interés creciente por el autobús como modo de desplazamientos. Tras un decenio marcado por el regreso del tranvía², los poderes públicos se inclinan hacia soluciones más baratas y a partir de ciertas experiencias extranjeras exitosas, el autobús comienza a aparecer como un modo eficaz siempre y cuando se garantice una alta calidad de servicio. Los ejemplos más célebres provienen de Latinoamérica (sobre todo de Curitiba y Bogotá) y de Estados Unidos (*Bus Rapid Transit*, BRT, y *Metro Rapid bus program* en Los Ángeles), pero los hay también en ciudades europeas (red de Estocolmo o de Dublín). Las nuevas líneas (denominadas en Francia *Bus à Haut Niveau de Service*, BHNS) seducen a algunas colectividades que ven en ellas una manera de desarrollar o de renovar sus redes de transporte colectivo y de atraer a nuevos usuarios con un coste de inversión mucho menor que el del metro o el del tranvía. Así, diversas aglomeraciones francesas han iniciado desde finales de los años noventa la instauración de nuevas redes de autobús

² Desde finales de los años ochenta, los proyectos de tranvías “modernos” se multiplican en Francia. Se distinguen de los tranvía “antiguos” en que son generalmente más accesibles (porque disponen de plataforma baja), más eficaces en términos de regularidad y velocidad comercial (por hallarse en espacios segregados) y más atractivos (por su confort interior y su aspecto visual cuidado y moderno). Nantes (1985), Grenoble (1987), Saint-Denis-Bobigny (1992) y, sobre todo, Strasbourg (1994) lanzan una dinámica que le devuelve al tranvía el prestigio perdido en los años sesenta. Sobre la génesis de

BHNS. Es el caso de Rouen (2000), Nantes (2001) o Dijon (2004) por ejemplo (cfr. VIENNET, 2004: 10-13).

El primer aspecto que interesa del concepto de BHNS es la posibilidad de garantizar con el modo bus, altas velocidades comerciales y niveles de prestación próximos a los del tranvía moderno en términos de frecuencia, amplitud horaria, capacidad, regularidad y accesibilidad. Para conseguirlo los recursos son variados: carriles reservados segregados, prioridad de paso en los semáforos, distancia media entre paradas mayor que para las líneas de autobús convencionales, autobuses articulados de gran capacidad, plataforma baja (a la altura de los andenes), o pago fuera de los vehículos, entre otras. En la mayoría de los casos se aplican simultáneamente varias de estas medidas.

La segunda característica interesante es que las redes de BHNS pueden percibirse y utilizarse fácilmente precisamente como redes, es decir efectuando cambios entre varias líneas, ya que forman un conjunto claramente identificable por parte del usuario. Para ello suelen poseer un aspecto visual diferente del de las otras líneas de autobús y los intercambiadores gozan de un tratamiento específico. Con todo, los resultados en número de viajeros transportados son a veces espectaculares³.

2.2. El proyecto Mobilien

Mobilien, proyecto de red de autobuses de alta calidad de servicio, surgió en el marco del plan de movilidad sostenible de la región de París (*Plan de Déplacements Urbains d’Ile-de-France*, PDUIF), plan concebido mediante un amplio dispositivo de concertación⁴ y aprobado a finales del año 2000. La idea original, proveniente de la RATP⁵, es que la red estuviese formada por unas treinta líneas que cubren los desplazamientos transversales entre

los primeros proyectos de tranvía moderno en Francia (véase BIGEY, 1993).

³ Mientras una línea de autobús convencional generalmente no transporta más de 25.000 viajeros/día, la red Transmilenio de Bogotá (4 líneas) transporta en media 100.000 viajeros/hora (fuente: <http://www.transmilenio.gov.co>).

⁴ Para más detalles sobre los dispositivos de concertación del PDUIF véase, por ejemplo, GONZÁLEZ-ÁLVAREZ (2003).

⁵ *Régie Autonome des Transports Parisiens*, principal operador de transporte público de la aglomeración parisina.

municipios de la periferia próxima a París. De hecho la RATP esperaba prefigurar así un antiguo proyecto suyo denominado *Orbitale* que intentaba responder a la fuerte demanda de movilidad transversal en la zona mediante la creación de una red que combinase diversos modos de transporte⁶.

Sin embargo, a medida que se fue avanzando en la elaboración del plan de movilidad, el proyecto Mobilien fue ganando en complejidad para conseguir que el máximo número de instituciones se interesasen por el proyecto. En particular el número de líneas aumentó considerablemente. El plan de movilidad que se aprobó finalmente presenta la red principal de autobuses como un conjunto de 150 líneas (de las cuales 17 circulan por el interior de París) y de 143 polos de intercambio que se encuentran en la intersección de las líneas de autobús con las líneas de ferrocarril (trenes de cercanías o metro).

Así pues, la red Mobilien no es completamente nueva sino que retoma algunas líneas de autobuses ya existentes y las mejoras. El proyecto prevé que para cada una de ellas se establezca un órgano de concertación (denominado comité de eje) en el que se debaten las diferentes posibilidades de reordenación de las vías que recorre el autobús con el objetivo de aumentar su velocidad comercial (hasta alcanzar como mínimo los 18 km/h), su accesibilidad y de manera general su calidad de servicio (frecuencia, regularidad y amplitud horaria). Además de la mejora del transporte en autobús, se pretende potenciar en esos ejes los desplazamientos en cualquier modo de locomoción no contaminante (a pie, en bicicleta o en patines) y también garantizar una buena circulación del automóvil mediante la reordenación de los espacios de estacionamiento y de carga/descarga.

En la ciudad de París, las líneas de autobús de la red Mobilien se inscriben en el marco de una política global del alcalde socialista Bertrand Delanoë, que en coalición con el partido ecologista, prometió en su programa electoral promover una nueva

distribución del espacio en las calles de la capital francesa multiplicando lo que denominó “espacios civilizados”. Éstos están constituidos esencialmente por vías segregadas, reservadas a los autobuses, las bicicletas, los taxis y los vehículos de emergencias (ambulancias, bomberos, policía...). Corresponden en su mayoría a antiguos carriles de bus que ya existían desde el principio de los años setenta, situados en posición lateral junto a las aceras y cuya separación del tráfico se marcaba únicamente con pintura, lo que se identificó muy pronto como una de las causas de su invasión y de su mal funcionamiento⁷.

Las nuevas vías están separadas del resto de la circulación mediante un bordillo infranqueable según dos tipos de configuración: vías en posición lateral y vías en posición axial. Las primeras se descomponen a su vez en dos categorías: vías de sentido único y vías de doble sentido de circulación (doble carril)⁸. Cada una de estas configuraciones presenta más o menos inconvenientes con respecto a los otros usos del entorno urbano (carga/descarga, estacionamiento, cruce de peatones, acceso a los edificios o acceso al transporte público entre otros) que ponen de relieve la dificultad de insertar una red de autobuses rápidos en un entorno urbano denso.

3. LA DIFÍCIL INSERCIÓN URBANA ANTE LA FALTA DE ESPACIO

La primera configuración posible es la vía reservada en posición lateral con un único sentido de circulación. Presenta la gran ventaja de ofrecerle al peatón una buena accesibilidad a los autobuses pues las paradas suelen situarse sobre las aceras. Además es de fácil “lectura”, ya que en general no modifica ni los sentidos de circulación, ni las travесías. Este tipo de vía existe en numerosas ciudades, la originalidad de París es que les ha conferido cuatro metros y medio de ancho para permitir la circulación simultánea de autobuses y

⁶ El proyecto *Orbitale* lo había propuesto la región Ile-de-France a principios de los años 90 con el objetivo de mallar la primera corona de París de manera tan fina como la capital. En un inicio se contemplaba la posibilidad de que el proyecto *Orbitale* estuviese formado por diversos modos como el tranvía, el tren automático ligero (VAL) o el metro. Véase “Lignes nouvelles. Orbitale: les souterrains de la première couronne”, *La vie du Rail. L’an 2001 en Ile-de-France*, n.º Hors Série, Août 1991, pp. 74-77.

⁷ Véase, por ejemplo, el dossier publicado en la antigua revista de la agencia de urbanismo de París, la APUR: «Pour les autobus dans Paris», 1972, *Paris Projet*, n.º 3ème trimestre, pp. 62-79.

⁸ En el caso de París no existen por ahora vías reservadas en posición axial y sentido de circulación único, ni tampoco vías con un solo carril, pero doble sentido de circulación (alternado mediante semáforos) que sí se encuentran en algunas líneas Mobilien de la periferia.

bicicletas. Contra lo que podría pensarse intuitivamente, los dos modos de desplazamiento cohabitan sin problemas pues poseen velocidades medias cercanas: los autobuses adelantan a las bicicletas durante la circulación, y éstas adelantan a los autobuses en las paradas (ver FIG. 1)⁹.



FIG. 1. Vista del carril bus de 4,5 metros de ancho en posición lateral y la integración de los ciclistas en él

Fuente: Rue Rivoli, delante del Ayuntamiento de París (foto de Robin Foot).

El principal inconveniente de este tipo de configuración reside en la organización de las actividades de carga y descarga. En algunos casos existen zonas reservadas para estas actividades sobre las aceras o en carriles laterales de acceso a los edificios (cuando se trata de avenidas anchas). Pero la mayoría de las veces no existen tales zonas por lo que el ayuntamiento de París ha previsto espacios a caballo entre la acera y la calzada¹⁰. El problema es que esos espacios son escasos y además relativamente pequeños: sobre la acera miden aproximadamente 1×4 m (ver FIG. 2). Así pues, algunos vehículos de carga y

⁹ Tanto responsables de planificación de la empresa de transportes RATP como miembros de asociaciones de ciclistas nos han confirmado que el sistema funciona correctamente y que los accidentes no son corrientes, si bien han tendido a aumentar desde la implantación del servicio de bicicletas de alquiler del ayuntamiento (Velib).

descarga no los utilizan o porque el tamaño les resulta insuficiente, o porque ya se encuentran ocupados o porque están situados relativamente lejos de la zona de entrega de la mercancía. En esos casos, la carga y descarga se realiza informalmente junto a la acera, ocupando temporalmente el carril de autobús con mayor perjuicio para la circulación del transporte público (y de los otros vehículos autorizados) que cuando el carril reservado no se hallaba separado físicamente dado que ahora los adelantamientos son mucho más difíciles. E incluso cuando la carga y descarga se realiza de forma correcta en los espacios previstos para ello (a caballo en la acera), los autobuses se ven obligados a reducir sus velocidades en esas zonas puesto que el espacio de circulación se estrecha y que una velocidad excesiva resultaría peligrosa.



FIG. 2. Vista del carril bus con el espacio de carga/descarga a caballo en la acera en primer plano

Fuente: Rue du Faubourg Saint Martin. Fotografía de Patricia Pesudo, tesina final de carrera ENPC, 2003.

El otro gran inconveniente de este tipo de disposición del carril reservado es la organización del tráfico y especialmente en lo que se refiere a giros de los coches y del autobús. A veces, el carril reservado cambia de posición, de un lado al otro de la calle, para facilitar los giros del autobús, pero el cruce de un lado hacia el otro nunca es fluido.

¹⁰ En un inicio se previó que la carga y descarga se realizase en medio de la calzada junto al carril bus, pero se comprobó muy rápido que esa organización era muy peligrosa (pues para entregar las mercancías había que cruzar las vías reservadas) y se cambió al cabo de pocos meses.

En cualquier caso la coordinación de los semáforos es especialmente compleja. En principio el carril reservado para el autobús debía permitir instaurar algún sistema de prioridad de paso en los cruces que no penalizase en exceso los flujos transversales. En este sentido se han llevado a cabo diversas pruebas piloto que han dado resultados satisfactorios (cfr. STIF, 2003), pero que por ahora no han conducido a una extensión de este tipo de dispositivo.

La segunda configuración posible es la vía reservada en posición lateral con doble sentido de circulación (doble carril). Presenta los mismos inconvenientes que el caso precedente sin algunas de sus ventajas. Los autobuses son menos accesibles puesto que las paradas en uno de los dos sentidos de circulación se encuentran en el centro de la calzada. Las travessías de los peatones son más peligrosas ya que es necesario mirar a ambos lados alternativamente y porque los vehículos estacionados para la carga y descarga perjudican a la visibilidad (ver FIG. 3). Además los peatones cruzan a menudo imprudentemente, corriendo para coger el autobús cuya parada se encuentra en medio de la vía. Los accidentes son numerosos en el Boulevard de Saint Marcel, por ejemplo, donde a la confusión de los peatones se añade la de los automovilistas que se saltan a veces

los semáforos, invaden por equivocación el carril contrario, o utilizan la vía reservada al autobús para ganar tiempo.

A todo ello cabe añadir el problema de la circulación de las bicicletas. Si en un carril de cuatro metros y medio de ancho los autobuses pueden adelantarlas sin dificultad, eso ya no es tan obvio cuando se trata de una vía de seis metros de ancho con dos carriles de circulación en sentido opuesto, como ocurre con algunos de los ejes Mobilien en París. Para que autobuses y bicicletas puedan adelantarse sin peligro, es preciso asegurarse que no vienen vehículos en sentido contrario: autobuses, taxis, bicicletas u otros vehículos autorizados. La conducción deviene para todos difícil y peligrosa.

Para las dos configuraciones precedentes, al margen de la carga y descarga de mercancías, se ve afectado el acceso a los edificios, especialmente a aquellos en los que hay comercios, equipamientos públicos, o entradas y salidas de aparcamientos. Además, si la velocidad de circulación de los autobuses es elevada, pueden surgir problemas por la cohabitación entre gran velocidad y actividades de proximidad situadas sobre las aceras: paseo, compra, reposo en las terrazas de los cafés, etc. Según el principio básico de organización de las vías urbanas expuesto por Cerdà¹¹, para



FIG. 3. Los problemas de travesía y de carga/descarga en un carril lateral de doble sentido

Fuente: Boulevard de Saint Marcel (fotografías del autor).

¹¹ Ildefons Cerdà (1815-1876) fue uno de los primeros en distinguir las actividades del espacio urbano en actividades de estancia y actividades de movilidad. Los usos de estancia son aquellos que utilizan el espacio ocupándolo de manera estática durante un cierto tiempo. En las aceras: bancos, paradas de transporte público, terrazas de bares, entradas y salidas de edificios suelen ser espacios de estancia. En la calzada: las plazas de estacionamiento, de carga/descarga o de parada de transporte público son generalmente espacios de

estancia. Los usos de movilidad son por el contrario aquellos que utilizan el espacio para los desplazamientos, tanto en la calzada como en la acera. Estancia y movilidad suelen tener problemas de cohabitación, sobretodo cuando las velocidades de desplazamiento son elevadas. Esto sucede sobretodo en los centros urbanos donde las actividades de estancia, sobre las aceras como en las calzadas, son especialmente importantes. Puede consultarse la esencia de la obra de Ildefons Cerdà en SORIA Y PUIG (1996).

aumentar la velocidad de punta de los autobuses separando correctamente las actividades de estancia y de movilidad, la vía reservada en posición axial parece más pertinente: dado que las actividades de estancia están ligadas esencialmente a los edificios, los diferentes modos de desplazamiento deben distribuirse según un gradiente de velocidad decreciente desde el centro de la calzada hasta las fachadas. Es decir que los modos más rápidos deberían ocupar el centro de la vía y los menos rápidos (peatones) las aceras. Siguiendo este principio, el carril reservado para una línea de autobús rápido no puede estar situado junto a las aceras.

La tercera configuración posible es la vía segregada en posición axial. En París se da únicamente en algunos bulevares de doble sentido de circulación (ver FIG. 4). Presenta una gran ventaja respecto a los casos precedentes: ni la carga/descarga de mercancías, ni en general ninguna de las actividades de estancia se ve afectada por la alta velocidad de los autobuses. Además, la gestión de los giros en la mayoría de los cruces es más fácil. Con todo ello, ésta es la configuración que permite mayores ganancias de velocidad comercial de los autobuses. Sin embargo, la accesibilidad a la red es menos buena. Las personas con movilidad reducida son las más afectadas cuándo son tal vez las que más necesitan los autobuses. Los problemas de inseguridad para los cruces de peatones son tan importantes como los que hemos descrito para el caso del carril lateral de doble sentido. Por último, para los ciclistas ésta es la peor configuración posible ya que a las dificultades de adelantamiento se añade

el problema de acceso al carril central desde la posición lateral (por donde suelen circular habitualmente).

4. SERVICIO DE PROXIMIDAD Y ALTA VELOCIDAD: ¿LA CUADRATURA DEL CÍRCULO?

Hemos visto, a través del ejemplo de París, que la inserción de una red de autobuses rápidos al estilo *BRT* en un medio urbano denso presenta numerosas dificultades. En lo que se refiere al funcionamiento urbano en general, el problema reside en la difícil cohabitación entre actividades de proximidad y alta velocidad de circulación que genera numerosos inconvenientes: efecto barrera, peligrosidad de los cruces, dificultad de la gestión del tráfico y de la carga/descarga, etc. Es un problema clásico que presenta la inserción de cualquier medio de locomoción rápido (no es exclusivo de los autobuses) en los entornos urbanos densos. De ahí que la mayoría de las ciudades europeas eviten en la medida de lo posible las autovías urbanas o las vías de ferrocarril no soterradas por ejemplo.

¿Qué hacer entonces con el autobús? Una idea podría consistir en generalizar los carriles reservados a la circulación del autobús y desarrollar paralelamente los sistemas de prioridad de paso en los semáforos de tal manera que se gane en velocidad comercial sin necesidad de aumentar en exceso la velocidad de circulación. Estudios recientes del Departamento de Planificación de Transportes Metropolitanos de Barcelona muestran que los autobuses pasan cerca de la mitad del tiempo de recorrido parados. Y de



FIG. 4. El Boulevard du Montparnasse antes y después de la inserción del bus en posición axial

Fuente: Fotografía del autor.

este tiempo casi el 60% es debido a los semáforos o a la indisciplina. En este sentido llevando a cabo un control estricto de las infracciones (vehículos que ocupan el carril bus) y coordinando las fases semaforicas con el paso de los autobuses se podría llegar a incrementar considerablemente las velocidades comerciales sin aumentar la velocidad de circulación. Asimismo, incidir sobre el tiempo de parada en los semáforos resultaría mucho más efectivo que otro tipo de acciones como el aumento de la distancia entre paradas¹². El tranvía de Strasbourg funciona según este mismo principio: en el centro urbano circula a velocidades reducidas para garantizar la seguridad de peatones y ciclistas, pero aún así consigue velocidades comerciales elevadas gracias esencialmente a la prioridad semaforica.

Quedaría por resolver la mejor posición posible para el carril segregado. Para mejorar la circulación general e interferir lo menos posible con las actividades de los edificios hemos visto que la posición axial, lejos de las aceras, es idónea. Pero para garantizar una buena accesibilidad a la red y menor peligrosidad en los cruces, la posición lateral es preferible. Entonces, ¿qué escoger? ¿Accesibilidad o velocidad? La decisión no puede determinarse independientemente de cada contexto urbano, de las otras redes de transporte que ya existan en la ciudad, del ancho de las vías y de la función que debe asumir en consecuencia el autobús. Cuando la ciudad no dispone de metro, una red de autobuses de tipo *BRT* puede permitir suplir esa falta a menor coste. Es el caso de muchas de las ciudades latinoamericanas que se suelen citar cuando se evocan los éxitos del *BRT*. Sin embargo, cuando la ciudad ya dispone de una red de metro relativamente densa probablemente sea más coherente pensar el autobús como un complemento que garantice los viajes de proximidad más que la alta velocidad. En este sentido varios expertos en transporte urbano han criticado

la política del ayuntamiento de París, abogando por invertir en metro ya que según las encuestas de movilidad más recientes la población activa parisina utiliza esencialmente el coche y el metro¹³: “es la red ferroviaria [metro y RER] la que hace funcionar a París”¹⁴.

No querríamos sin embargo dar la impresión que la política de París ha sido completamente desacertada. De hecho uno de los objetivos explícitos era reducir el tráfico de automóviles en el centro urbano y las primeras evaluaciones indican que eso se ha conseguido con creces¹⁵. Además, como hemos indicado al principio, es todavía pronto para realizar una evaluación económica y ambiental del conjunto de las iniciativas llevadas a cabo. Lo que sí queda claro es, por un lado, que la inserción urbana de una red de autobuses rápidos es fuente de diversos problemas y controversias que es preciso plantearse seriamente antes de lanzarse a la aventura, y por otro lado, que no se puede pretender satisfacer con el autobús todas las necesidades de movilidad de los ciudadanos. No todo será posible y habrá que escoger qué se desea privilegiar: ¿la accesibilidad al transporte público?, ¿las actividades comerciales?, ¿la seguridad de los peatones?, ¿la circulación en bicicleta?, ¿la gran velocidad en los desplazamientos? Y la elección, aunque puede apoyarse en criterios técnicos, deberá ser, *in fine*, de carácter político ya que implica apostar por un modelo de ciudad u otro. A Bertrand Delanoë, alcalde de París, se le pueden criticar sus proyectos, se puede considerar que son poco adecuados o ineficientes, incluso se puede estar en total desacuerdo con su visión de la ciudad. Pero lo que en cualquier caso no se le puede negar es que tiene un modelo urbano claro y coherente, que lo expone sin tapujos y que apuesta por él con proyectos concretos. Algo en lo que podrían fijarse nuestros políticos locales que por desgracia viven y perviven demasiado a menudo en la ambigüedad.

¹² Eliminar un 20% de las paradas en un recorrido supondría un aumento en la velocidad comercial de un 3,8%. Pero a cambio para el usuario el tiempo real de viaje empeora ya que aumenta el tiempo a pie a cambio del ahorro de tiempo en autobús. La pérdida es aún más negativa desde el punto de vista del tiempo percibido (el tiempo a pie es percibido de manera más negativa que el tiempo en autobús).

¹³ La población activa representa un 78% de los usuarios del coche, un 60% de los usuarios del metro, pero tan sólo un 39% de los usuarios del autobús.

¹⁴ Informe realizado por los profesores universitarios Jean-Pierre Orfeuil y Marie-Hélène Massot. Citado en el diario *Le Monde*, de 25 de octubre de 2001: “Une étude reproche à la ville de Paris de privilégier le bus à la place du métro”.

¹⁵ Un balance provisional publicado en el diario *Le Monde*, de 16 de diciembre de 2006, anuncia una disminución del tráfico de automóviles de un 19% entre 2001 y 2005. Pero se trata de resultados parciales pues consideran mediciones tan sólo en algunas vías.

BIBLIOGRAFIA

- BIGEY, M. (1993): *Les élus du tramway. Mémoires d'un technocrate*, Lieu Commun, París.
- GONZÁLEZ-ÁLVAREZ, A. (2003): "El Plan de desplazamientos Urbanos de París y su región. Análisis de los dispositivos de concertación", en *Actas del XII Congreso Latinoamericano del Transporte Público y Urbano*, Bogotá.
- PRUD'HOMME, R. & P. KOPP & J.-P. BOCAREJO (2006): "Evaluation économique de la politique parisienne du transport", en *Transports*, 436.
- SORIA Y PUIG, A. (1996): *Cerdà: las cinco bases de la teoría general de la urbanización*, Electa, Barcelona.
- STIF (2003): *Expérimentation de la priorité aux feux multi-transports dans le Département du Val d'Oise. Rapport de Synthèse*. Disponible en http://www.stif.info/IMG/pdf/rapport_de_synthese-2.pdf.
- VIENNET, R. (2004): "Le retour en grâce du bus", en *Transport Public*, 1041: 10-13, París.

Visión a largo plazo e interacciones “transporte-urbanismo”, los excluidos en el éxito del SBR TransMilenio de Bogotá

Benoit LEFÈVRE

Ingeniero y economista, investigador en el “Center for Energy”, SIPA, Columbia University y en el Centro de Economía Industrial CERNA, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

RESUMEN: El objetivo de este artículo no es evaluar el Sistema de Bus Rápido (SBR) TransMilenio de Bogotá (Colombia), sino llamar la atención sobre dos aspectos hoy olvidados: el largo plazo y las interacciones “transporte-urbanismo”. Bogotá tiene su propia dinámica de organización espacial sensible a cambios en el sistema de transporte. Luego, para prever las consecuencias a largo plazo de TransMilenio en la estructura bogotana, es necesario entender cómo va a reaccionar ante la introducción de tal sistema de transporte masivo. Se propone como metodología detenerse y observar la historia de Bogotá en el último siglo para entender las especificidades locales y analizar las tendencias actuales a la luz de las lecciones del pasado.

DESCRIPTORES: Movilidad urbana. Usos del suelo. Precios del suelo. Bogotá (Colombia). TransMilenio.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio del siglo XXI, TransMilenio de Bogotá (Colombia) se ha convertido en el emblema de la tecnología Sistema de Bus Rápido¹ (SBR) y ha demostrado su pertinencia en el contexto de ciudades pobres. Hoy en día, el SBR aparece como la mejor alternativa tecnológica capaz de asegurar un desarrollo sostenible para las ciudades con capacidades financieras limitadas.

Sin embargo, observando la historia de Bogotá, particularmente el proceso de

estructuración urbana generada por los medios de transporte sucesivamente dominantes, proyectaría una advertencia en medio de esta euforia que podría ser efímera. Aunque los resultados a corto plazo son excepcionales, los patrones de movilidad y de distribución espacial de las actividades y residencias levantan sospechas en cuanto a la durabilidad a largo plazo.

El objetivo de este artículo no es evaluar TransMilenio, sino llamar la atención sobre un aspecto hoy olvidado: el largo plazo.

Bogotá, como todas las ciudades que componen la diversidad urbana mundial,

Recibido: 20.03.2007. Revisado: 25.05.2007.

e-mail: b12321@columbia.edu

El presente artículo se inscribe en el marco de una tesis doctoral sobre las capacidades de las tecnologías urbanas para ofrecer un desarrollo sostenible a las ciudades del Sur, Ecole

des Mines de Paris, CERNA. Es el resultado de 6 meses de estancia en la Universidad Nacional de Colombia. Agradezco los comentarios de los evaluadores sobre mi propuesta de artículo.

¹ En inglés *Bus Rapid Transit* (BRT).

tiene su propia estructura urbana, su propia dinámica de organización espacial sensible a cambios en el sistema de transporte. Luego, para prever las consecuencias a largo plazo de TransMilenio en la estructura bogotana, es necesario entender cómo va a reaccionar ante la introducción de tal sistema de transporte masivo.

Este artículo propone como metodología detenerse y observar la historia de Bogotá en el último siglo para entender las especificidades locales y analizar las tendencias actuales a la luz de las lecciones del pasado.

La primera parte trata del impresionante éxito de TransMilenio para solucionar la crisis de movilidad de finales del siglo XX.

La segunda parte analiza la historia urbana de Bogotá a lo largo del siglo XX. Este análisis muestra como la pareja "transporte-usos del suelo" es el motor principal de la dinámica de estructuración urbana. De hecho las interacciones entre los sistemas de transporte sucesivamente dominantes y las dinámicas de localización de las actividades y residencias han inducido las evoluciones de la estructura urbana de Bogotá. Así, TransMilenio no sólo resalta un problema de transporte, sino que sobre todo da a conocer una problemática de largo plazo y de estructuración del espacio urbano.

A partir de la comprensión de las especificidades de las dinámicas locales, la tercera parte estudia los impactos actuales de TransMilenio sobre la estructura urbana. Se comienza por describir las evoluciones del sistema de transporte, compuesto por la oferta y la demanda de movilidad. Dicho análisis nos permitirá revelar las dificultades actuales y futuras del sistema TransMilenio. A continuación se estudian las evoluciones del sistema de usos del suelo generado por la introducción de TransMilenio. Este análisis se realiza a través de los precios inmobiliarios considerados como señales reveladoras de tendencias profundas en la estructuración urbana, de las densidades en la ciudad, de las expansiones en las periferias y de la distribución espacial de las actividades y residencias.

El aporte del presente artículo consiste en demostrar que es necesario:

1. tener en cuenta el largo plazo;
2. mirar al pasado para entender las dinámicas de estructuración urbana a largo plazo, y
3. gestionar el binomio "transporte-urbanismo" para enmarcar los impactos negativos de un nuevo sistema de transporte masivo.

2. DE LA CRISIS DE MOVILIDAD AL ÉXITO DE TRANSMILENIO²

La ciudad de Bogotá está situada en el centro del territorio colombiano, en el altiplano de la cordillera oriental de los Andes, a 2.640 metros sobre el nivel del mar. Capital de Colombia, Bogotá es la ciudad más importante. En 2005 concentraba 6,7 millones de habitantes, equivalente al 15,2% de la población colombiana, con una gran mayoría de adultos jóvenes. La tasa de crecimiento demográfico es actualmente del 3% al año. La aglomeración cubre un área de 1.737 km² y presenta una alta densidad de 3.717 habitantes por km². La mayor parte del área urbana es plana con algunas instalaciones urbanas en las montañas del sur de la ciudad. Su PIB *per cápita* crece, alcanzando los 2.600 US\$ en 2005.

2.1. Final del siglo XX: la movilidad en crisis

Al final del siglo veinte, se podrían evidenciar problemas importantes de transporte por las bajas velocidades registradas en los ejes principales de la ciudad, en los niveles de congestión y en el aumento de los costes de operación. La velocidad media no superaba los 10 kilómetros por hora, bajando durante las horas punta a 5 kilómetros por hora en ciertos ejes.

Una gran ineficacia del servicio caracterizaba el sistema de transporte urbano, lo que dió lugar a un parque de autobuses de una edad media de más de 20 años. La vejez de dicho parque automotor contribuyó al aumento de los niveles de contaminación local y global, y a la disminución de los niveles de comodidad y seguridad para los pasajeros. El tiempo

² Este apartado se basa en una revisión crítica de la literatura: ÁRDILA (2004), CHAPARRO (2002), CHODAI (1996),

MONTEZUMA (1999, 2000), FULTON (2002), HIDALGO (2001, 2002), MCKINSEY (1999), STEER DAVIS GLEAVES (2000).

medio de viaje en las horas punta oscilaba en alrededor de dos horas y media por día, representando así el 13% del tiempo disponible, dos veces más que el promedio mundial calculado por ZAHAVI (1980). Lo anterior se explica en parte por las velocidades bajas, pero también por la segregación espacial de la ciudad. En efecto, el empleo se localizaba extremadamente lejos de las residencias, particularmente para las clases pobres, principales usuarios del transporte colectivo.

Otro síntoma de la ineficacia del sistema de autobús era que el salario recibido por los conductores dependía directamente del número de pasajeros transportados. De esta manera la organización produjo un incentivo a lo que fue llamado la “Guerra del centavo”: la competencia entre los buses por recoger un pasajero de más en cualquier lugar de la ruta, generando prácticas peligrosas.

Además, las autoridades eran incapaces de planear, administrar y controlar el sistema de transporte colectivo. La gerencia inadecuada de las rutas generó una concentración fuerte de autobuses en los 14 ejes donde se concentraba la demanda de movilidad.



FIG. 1. La crisis de la movilidad antes de TransMilenio

Fuente: Montezuma.

2.2. Inicio del siglo XXI: el éxito de TransMilenio

El SBR (Sistema de Bus Rápido) de Bogotá llamado “TransMilenio” entró en la agenda política de Bogotá en 1998. La construcción empezó en 1999 y los primeros tres corredores abrieron en 2001. Programado en seis fases, su construcción se debe terminar en el 2030 y está actualmente al comienzo de

la tercera fase. La inversión total considerada es de 2.300 millones US\$ para una extensión de 22 líneas que cubren 388 kilómetros.

TransMilenio se define como un sistema masivo de transporte urbano que usa una tecnología simple y accesible a las ciudades pobres: autobuses articulados de alta capacidad que circulan en carriles exclusivos. Las puertas automáticas de las estaciones SBR están coordinadas con las de los autobuses; el pasajero paga en la entrada de las estaciones como en un metro. Existe un sistema de control por satélites que sigue en directo el sistema entero. Los corredores TransMilenio se integran en un dispositivo de buses alimentadores que funciona sin carriles exclusivos y cubre las periferias del SBR con buses de capacidad media.

Si la tecnología es simple, los resultados son impresionantes: los primeros tres corredores fueron concebidos y puestos en marcha en menos de 26 meses. En 1998, moverse en Bogotá era una pesadilla diaria. A finales de 2002 TransMilenio transportaba 780.000 pasajeros por día y el tiempo promedio de transporte había disminuido en el 32%. Previamente la desigualdad en el acceso a la ciudad reforzaba las desigualdades socioeconómicas: los distritos pobres periféricos estaban atendidos por líneas informales, la calidad del servicio era deplorable y los usuarios debían realizar por lo menos un trasbordo que multiplicaba el costo. TransMilenio atiende hoy día tanto a los distritos ricos como a los pobres; el objetivo es permitir que el 85% de los habitantes vivan a menos de 500 metros de una estación en el 2015. La tarifa integrada de 0,36 US\$ por viaje es accesible a toda la población y permite cubrir todos los costes de operación.

Todas las ciudades en desarrollo desean hoy día su SBR: 2 SBR funcionando y otros 14 en proyecto en China, 6 proyectos en India, 2 en Ecuador, 1 en Chile, proyectos en Tailandia, Turquía, Indonesia, Vietnam, Corea del sur, Filipinas... El ex alcalde de la capital colombiana, E. Penalosa, “padrino” de TransMilenio, es invitado a todas las conferencias del Banco Mundial para promocionar este nuevo sistema de transporte.

Indudablemente esta notoriedad es debida al hecho de que TransMilenio constituye un cambio fundamental del paradigma institucional. Se basa en la participación de socios privados locales e internacionales en su

diseño y en varios componentes de su operación: la operación de los corredores y de los proveedores, la gerencia del sistema de seguridad, la administración de recursos, el mantenimiento y la seguridad de las estaciones.

Más que una nueva tecnología, TransMilenio constituye un cambio tajante en la oferta de un servicio de transporte colectivo. El éxito de TransMilenio requirió cuatro transformaciones:

1. la eliminación de la competencia excesiva entre los buses privados;
2. el reemplazo progresivo de un sistema de transporte en concesión paralelo a la integración de sus agentes en el nuevo servicio de transporte;
3. la creación de un nuevo marco de regulación, y
4. la adopción de una nueva tecnología de autobuses articulados en carriles exclusivos.

En contraste con las autopistas y los subterráneos urbanos que requieren subsidios, el TransMilenio de Bogotá requiere 20 veces menos inversión y genera beneficios.

Cuando la solución del metro es la opción escogida por las ciudades pobres, las capacidades financieras limitadas permiten construir pocas líneas que sirven generalmente menos del 15% de los viajes diarios. El programa de TransMilenio es construir 22 líneas antes de 2030, lo que debería prestar servicio al 85% de los habitantes. El acceso a la ciudad estará compartido finalmente entre los habitantes ricos y los pobres.



FIG. 2. El exitoso sistema TransMilenio

Fuente: GTZ.

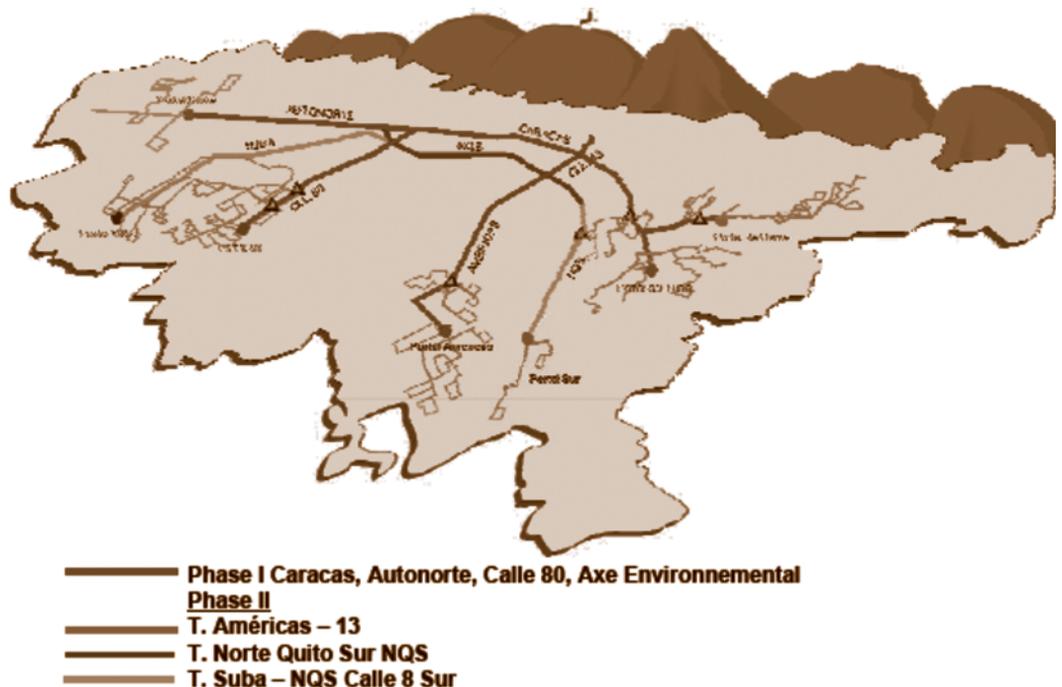


FIG. 3. Etapas de construcción del sistema TransMilenio

Fuente: TransMilenio, S.A.

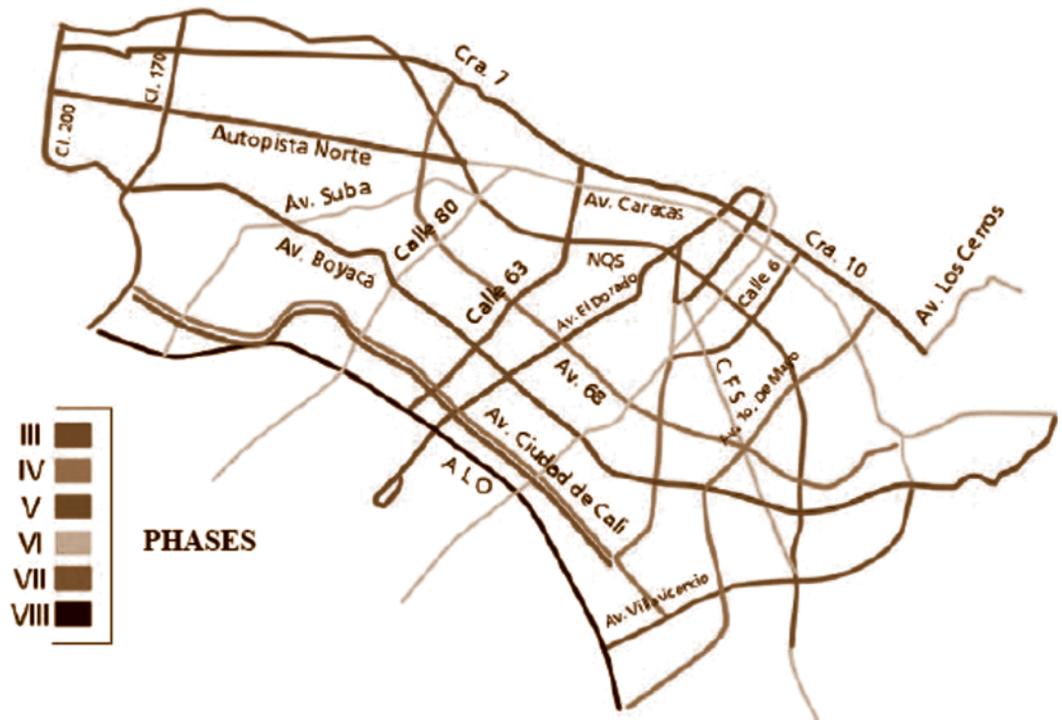


FIG. 4. Fases de construcción del sistema TransMilenio

Fuente: TransMilenio, S.A.

Gracias al TransMilenio de Bogotá, la tecnología SBR se considera hoy día como la solución más acertada tanto para las ciudades pobres, como para las ricas. El éxito de TransMilenio es más institucional que tecnológico. Las especificidades locales desempeñaron un gran papel en este logro, especialmente las interacciones de los agentes a finales del siglo XX en la estructura urbana de Bogotá.

2.3. Evolución de la estructura urbana y los sistemas de movilidad durante el siglo XX³

En este segundo apartado se caracterizan las relaciones históricas entre la dinámica de urbanización y las evoluciones del sistema del transporte en Bogotá; es decir, entre la ocupación del espacio y la respuesta técnico-organizacional a la demanda del transporte. Siguiendo el trabajo de BERTAUD (2004),

estas relaciones constituyen el proceso de estructuración urbana. El estudio pretende encontrar los factores socioeconómicos, políticos y tecnológicos que puedan explicar por qué la movilidad ha desempeñado tantos y tan diversos papeles en los cambios de la estructura urbana en Bogotá. Una visión de largo plazo es esencial, particularmente porque las realidades socioeconómico-espaciales de una ciudad presentan una inercia fuerte. En la historia urbana de Bogotá se distinguen cuatro grandes fases.

2.4. 1538-1900: Bogotá sin transporte urbano, una ciudad densa y concéntrica

La Bogotá colonial presentó un proceso de densificación hasta finales del siglo XIX. Bogotá tenía una forma oval y compacta porque estaba rodeada por dos barreras: un primer cinturón de casas pobres y un segundo de propiedades de terratenientes

³ Este análisis histórico está basado en un amplio estudio de la literatura sobre el tema: ARDILA (2004), CHAPARRO (2002),

CHODAI (1996), DUREAU (1995), JARAMILLO (1979, 1995), MARTÍNEZ (2003), MONTEZUMA (1999, 2000), PUYO (1988).

desinteresados en los proyectos urbanos. Caminar constituía el medio principal de movilidad. Seis kilómetros en el norte de la ciudad se desarrolló un pequeño centro secundario, Chapinero.

La estructura urbana de Bogotá tiene una herencia de los pobladores antiguos del altiplano, los indios Muisca. Los Muisca establecieron una red de caminos comerciales conectando varios centros urbanos. Los españoles utilizaron esta red para la conquista, las importaciones/exportaciones de mercancías y también el establecimiento de centros urbanos como Santa Fe (más adelante, Bogotá). El modelo urbano de la conquista española basado en calles perpendiculares se conjugó con los ejes de comunicación de los Muisca. Los caminos antiguos entre la ciudad y el exterior fueron convertidos en ejes principales del desarrollo urbano.

La organización socioeconómico-espacial se estableció alrededor de un centro —la actual plaza Bolívar— alrededor del cual se realizaban las actividades políticas, administrativas y comerciales. El centro fue el punto de concentración de las residencias de población rica, con casas de tamaño grande, de uno o dos pisos.

Los sectores populares estaban en la periferia de este centro. Las residencias eran más precarias y estaban equipadas de una manera elemental; la regularidad ortogonal de las calles desaparecía con frecuencia. Poco a poco los distritos pobres rodearon la ciudad, formando así un cinturón de pobreza. Sin embargo, todos los grupos populares no vivían en la periferia. Una gran proporción de empleados domésticos ocupaba los mismos edificios que los dueños en el centro. Además muchos artesanos realizaban sus actividades de producción y servicio en minúsculos locales, ubicados generalmente en el primer piso de los edificios grandes, donde combinaban trabajo y residencia.

Las pocas actividades industriales estaban también ubicadas en la periferia, mezclada con la población pobre.

La debilidad extrema de la industria de la construcción jugó un papel importante. La mayor parte de las construcciones estaban hechas con dos métodos:

1. la autoconstrucción en los sectores pobres, y

2. la “construcción a la comanda” para las clases más ricas.

Estos dos métodos generaron una atomización e hicieron difícil la integración de cualquier planeamiento urbano. La expansión gradual, parcela a parcela, se encontró con un anillo de vivienda popular y de actividades industriales que entonces constituyó una barrera difícil de cruzar. Caminar era el modo principal de movilidad urbana hasta el final del siglo XX. Las distancias cortas, la organización socioeconómico-espacial, la compacidad de la ciudad y el estado de los caminos estaban entre las razones principales para preferir caminar y no usar los vehículos con tracción animal —introducidos a finales del siglo XIX para el transporte interurbano de las personas—. Es también necesario considerar la concentración de la propiedad de la tierra en la periferia, perteneciente a los grandes terratenientes de tradición agrícola y poco interesados en proyectos urbanos. Dicho anillo de propiedades agrícolas se convirtió en una segunda barrera para el desarrollo urbano. Finalmente es importante tener en cuenta las dificultades de la autoridad local para proporcionar la infraestructura requerida en las zonas de expansión.

Así, a finales del siglo XIX la ciudad estaba rodeada por un primer cinturón de residencias pobres y de actividades productivas, y un segundo de fincas. El resultado fue un aumento de la densidad debido a la subdivisión de las parcelas para construir residencias nuevas sobre superficies ya ocupadas. La construcción en altura no fue significativa.

La existencia de Chapinero, un centro secundario a seis kilómetros al norte de la ciudad sobre la ruta entre Bogotá y el este del país, constituyó una anomalía en esta distribución paradigmática. A comienzos del período colonial, Chapinero era una aglomeración pequeña de segundos hogares pastorales, pero con el tiempo los habitantes de las clases más ricas se instalaron allí.

El transporte público comenzó con el primer tranvía con tracción animal el 24 de diciembre de 1884. Su ruta era de poco más de 6 kilómetros entre la plaza Bolívar y la urbanización periférica de Chapinero. Una segunda línea hacia el oeste, conectando Bogotá a Facatativa, fue inaugurada el 20 de julio de 1889. Los vehículos, con capacidad

para veinte personas, circulaban tirados por mulas sobre carriles de madera cubiertos con metal. De hecho el tranvía surgió debido más a una preocupación por crear una imagen moderna de la ciudad que a una preocupación técnica sobre la movilidad urbana. Para la clase dominante de la ciudad y del país, el tranvía representaba el desarrollo y el progreso tecnológico, una manera de lanzarse hacia el nuevo siglo.

2.5. 1900-1930: era del “tram” y de la expansión lineal

Del inicio del siglo XX al principio de los años treinta, Bogotá vivió un período de extensión lineal causada por la instalación de un tranvía de sur a norte, entre el centro y Chapinero. Bogotá se convirtió en una ciudad moderna lineal, dispersa y de densidad más baja, y Chapinero en un distrito de Bogotá.



FIG. 5. Rutas del tranvía, 1913

Fuente: IDEA-PTMA.

Al principio del siglo XX, caminar seguía siendo el medio principal de movilidad. Sin embargo, los coches aparecieron gradualmente. Eran sobre todo objetos ostentosos que significaban la entrada en el nuevo siglo de las familias bogotanas ricas. Las líneas del tranvía fueron electrificadas en 1900 y la madera de los carriles fue substituida por el metal. El éxito inicial del tranvía fue revaluado gradualmente por la degradación del servicio. El número de pasajeros diarios y la ausencia de mantenimiento de los carriles y coches implicaron daños múltiples, alargaron los tiempos de viaje y multiplicaron los accidentes.

Después de la declaración de independencia de Panamá en 1905, apoyada por Estados Unidos, el descontento de la población colombiana dio lugar a un boicot del tranvía gestionado por una compañía estadounidense, el *Bogotá City Railway* (BCR). Por otra parte, buscando la rápida maximización de su inversión, los accionistas estadounidenses se oponían a la ampliación del servicio. Por estas dos razones, el municipio se vio obligado a comprar la compañía en 1910, creando así el Tranvía Municipal de Bogotá (TMB). El servicio fue ampliado hacia los sectores más pobres del Sur de la ciudad.

Los primeros autobuses aparecieron en la segunda mitad de los años veinte, importados de Estados Unidos por el TMB. Es solamente en los años treinta cuando las compañías privadas de autobús fueron autorizadas a ofrecer un servicio de transporte público autónomo.

El desarrollo de los servicios públicos, la mejora de los caminos y la instalación de un tranvía generaron los cambios socioeconómico-espaciales más importantes en Bogotá desde su fundación. Estas infraestructuras constituyeron la fuerza impulsora de una expansión sin precedente cuya dirección principal era la línea norte-sur del tranvía que conectaba Bogotá con Chapinero (después con San Cristóbal y Yomasa en el sur). La ciudad podía finalmente salir de sus “murallas”. La conexión del centro de Bogotá con Chapinero convirtió este “satélite” en un distrito de Bogotá. Así, Bogotá dejó de ser una unidad urbana compacta y rodeada de dos cinturones para convertirse en una ciudad de expansión lineal, dispersa y de densidad más baja.



FIG. 6. Tranvía de mulas en la ruta del centro a Chapinero, 1895

Fuente: Bogotá CD.



FIG. 7. Tranvía eléctrico Calle 26 (al fondo Parque del Centenario), 1910

Fuente: Bogotá CD.

2.6. 1930-1970: la atomización y polarización de Bogotá como consecuencia de la competencia de los modos de transporte

A partir de los años 1930 hasta los años 1970, Bogotá presentó un período de crecimiento demográfico enorme, caracterizado por la expansión, atomización y polarización urbana inducidas por la supremacía progresiva de los sistemas de transporte vial —sobre todo el bus, pero también el coche—.



FIG. 8. Autobús flota Santa Fe de Bogotá, 1926

Fuente: Bogotá CD.

El crecimiento demográfico más fuerte de la ciudad sucede durante esta época. Las tasas de aumento de la población son impresionantes: 5,5% por año entre 1938 y 1951, 7,4% entre 1951 y 1964, y 5,8% entre 1964 y 1973.

A mediados de los años 1920, el tranvía municipal estaba limitado al perímetro

interno de la ciudad. El tranvía tenía cerca de treinta vehículos, una red de 20 kilómetros y era el único medio de transporte público para una población de 150.000 habitantes. La expansión urbana rápida e incontrolada al final de los años 1920 y el establecimiento de barrios populares a lo largo de las líneas del tranvía —2 a 4 kilómetros alrededor— fueron razones para la introducción de un servicio de autobuses. La primera compañía privada de autobuses fue creada en 1926, pero fue rápidamente prohibida por presiones de los dirigentes del tranvía. Desde 1934 se permitió el desarrollo de las primeras cooperativas de autobuses gestionadas por el sector privado. Hasta la desaparición del tranvía en 1954, la competencia entre el tranvía y el autobús fue dura. Al final de los años 1920, la misma compañía del tranvía intentó establecer su propio servicio de autobús.



FIG. 9. Alta frecuentación

Fuente: Bogotá CD.

En los años 1930, las nuevas lógicas y formas de expansión urbana se impusieron e invirtieron la dinámica de urbanización de la fase precedente. Paralelamente a la tendencia anterior de expansión gradual y continua de la ciudad a través de la red vial ortogonal, aparece una urbanización en discontinuidad física con la ciudad consolidada. Su desarrollo fue impulsado por los promotores urbanos. Ellos vendieron parcelas individuales que fueron construidas por los compradores individualmente: autoconstrucción para las poblaciones pobres, “construcción a la comanda” para las poblaciones ricas.

Lo anterior es el resultado de una alianza estratégica entre los promotores ilegales y las compañías de autobuses. El éxito comercial de una urbanización nueva dependía de la

presencia de un servicio de transporte. De hecho observamos que las compañías de autobuses siguieron esta dinámica de urbanización en discontinuidad, moviendo sus terminales progresivamente. Por otra parte, el origen del sistema privado de autobuses estuvo estrechamente ligado a la creación de distritos de trabajadores dispersos y fuera de la ciudad lineal —la mayoría de forma ilegal—. El tranvía no desarrolló su red de manera suficientemente rápida para conservar su capacidad de dirigir las expansiones espaciales. En contraste, el sistema de autobuses tenía una organización y gerencia flexibles, su red podía ser adaptada fácilmente a las evoluciones aceleradas de la urbanización. El sistema del autobuses se convirtió en un elemento esencial del proceso de expansión de Bogotá que pasó de 150.000 habitantes sobre 1.300 hectáreas en los años veinte, a 2,7 millones sobre 30.000 hectáreas en los años setenta. El sistema de bus apoyó el proceso de urbanización ilegal y atomizada, y esta urbanización acelerada, aumentó a su vez el espacio urbano. Al aumentar el espacio urbano, creció la necesidad de movilidad y la urbanización acelerada se convirtió en una fuerza impulsora para el desarrollo de un sistema de transporte colectivo.

Así durante los años 1940, las compañías de autobuses empezaron a imponer su supremacía: el número de autobuses pasó de 200 a 1.522 entre 1931 y 1949, mientras que el número de tranvías bajó durante la misma temporada de 73 a 65. Todos los expertos consideran que no había voluntad política para luchar contra la imagen del tranvía como medio de transporte obsoleto, imagen vehiculada al nivel local e internacional por las compañías de autobuses. Los líderes políticos estaban altamente interesados en la protección del crecimiento del parque de autobuses de las cooperativas, pues tenían acuerdos en el nivel local con las compañías de buses y en el nivel internacional con las exportadoras de buses estadounidenses.

El coche llegó relativamente tarde a Bogotá. En esta época tener coche era sinónimo de prestigio. Por esta razón y gracias a la flexibilidad que ofrecía, las administraciones ofrecieron un apoyo constante a su uso, evidente no sólo en la adaptación de las calles, sino también en el planeamiento de la ciudad. El coche presentó así una progresión continua y rápida.

Esta nueva dinámica de expansión y de estructuración del espacio generó tres consecuencias urbanas. La primera, una dicotomía entre la ciudad central y su nueva periferia de expansión. La segunda, una diferenciación entre los “distritos residenciales” para las poblaciones ricas y los “distritos de trabajo” para las poblaciones pobres. La tercera, una bipolaridad entre los distritos residenciales de las clases ricas que se concentraron poco a poco en el norte y los distritos pobres en el sur. Al final, una macro-segregación acentuada por la forma lineal de la ciudad se cristalizó.

Al principio estas tres dinámicas no eran incompatibles con el hecho de que la ciudad central siguiera siendo el establecimiento privilegiado de los grupos dominantes. Pero ocurrió gradualmente una erosión del centro debido al éxodo de poblaciones ricas hacia los distritos del norte. Este proceso estuvo acelerado por los violentos desórdenes que afectaron Bogotá en 1948, después del asesinato del caudillo Gaitan, causando una destrucción física importante del centro y provocando el pánico en la población rica.



FIG. 10. Tranvía en llamas el 9 de abril de 1948

Fuente: Bogotá CD.

Por su parte la actividad industrial se localizó en las zonas libres del occidente de la ciudad, poco densas y sin transporte. A lo largo del eje interregional, aparecieron operaciones inmobiliarias similares a las del sector residencial, pero dirigidas a las actividades industriales. Poco a poco se consolidó un parque industrial que mantendrá y atraerá durante varias décadas el desarrollo industrial en Bogotá.

2.6.1. Respuestas de las autoridades locales a la explosión física de la ciudad

Las dinámicas descritas causaron la preocupación de las autoridades locales cuya capacidad de regulación fue excedida por la velocidad, el tamaño y la forma del desarrollo urbano.

La administración municipal de Bogotá intentó responder de diversas maneras. Primero, se dirigieron ciertas políticas a crear un marco para las actividades de los promotores urbanos y para enmarcar la expansión de la ciudad. Segundo, el municipio luchó contra la segregación social y funcional. Tercero, las autoridades adaptaron la ciudad a los requisitos de los futuros modos de transporte, especialmente del coche, considerado como el futuro de la capital.

En 1951 la administración amplió su zona de actuación. La ciudad absorbió varias localidades próximas al llamado “Municipio Especial de Bogotá” con el objetivo de aumentar la capacidad de planeamiento de largo plazo de las autoridades.

El plan “Futuro de Bogotá”, de 1922, que nunca fue ejecutado, presentó las características típicas de todos los planes urbanos producidos hasta el final de los años 1970. Primero, una influencia extranjera fuerte de Haussmann en París y de Howard con su modelo de las ciudades-jardín, incluso el plan de 1951 fue realizado por el arquitecto francés Le Corbusier. Segundo, una necesidad de adaptar la ciudad para satisfacer los requisitos técnicos y espaciales de los modos de transporte vial. Así, el desarrollo de una red de calles organizada de forma jerárquica llegó a ser indispensable y se convirtió en un elemento principal de la estructuración urbana. Tercero, el objetivo claro de facilitar y desarrollar el tráfico del vehículo a motor.

Poco a poco se instaló una red vial mixta, ortogonal, radial y semiconcéntrica que permitió la formación de una estructura de anillos sobrepuestos a la estructura colonial, lineal y ortogonal de principios del siglo veinte. Bogotá vivió un período de atomización y de polarización inducido por la supremacía progresiva del transporte vial —sobre todo bus, pero también coche— en detrimento del tranvía. La supremacía vial fue orquestada por las autoridades locales en correlación estrecha con las estrategias de los promotores privados. La fragmentación socioeconómico-espacial se reforzó.



FIG. 11. Vista aérea de glorieta de San Diego

Fuente: Enciclopedia Cumbre, 1976.



FIG. 12. Vista aérea de los viaductos, 1960

Fuente: Bogotá CD.

2.7. 1970-1999: procesos de estructuración urbana: inversión de tendencias por causa de dificultades en la movilidad

A partir de los años 1970 hasta el final del siglo XX, la estructura urbana de Bogotá

presentó un fenómeno de condensación. Es un período de densificación generado por una “tendencia a volver a la ciudad”. Esta inversión de las tendencias precedentes se explica por las dificultades de movilidad, la inseguridad y las estrategias de promotores privados.

2.7.1. La congestión

Durante las décadas de 1970 y 1980, la red vial fue desarrollada extensamente siguiendo una concepción “tráfico”⁴ de las limitaciones de la movilidad y de la congestión. Al final la infraestructura constituyó una alternativa a corto plazo al problema de la circulación.

Entre 1970 y 1999, Bogotá funcionó con un modelo dual frecuente en las ciudades latinoamericanas y concomitante a la segregación socioespacial indicada: por un lado el sistema para la población rica basado en el coche, por otro lado, un sistema de transporte público (autobús) mal organizado. Un modelo de este tipo puede funcionar en una ciudad de tamaño reducido a pesar de sus deficiencias; pero cuando se excede un cierto umbral de tamaño la conjugación de los dos componentes implica problemas agudos de congestión.

La situación en Bogotá se volvió aún más crítica por cuatro factores. El primer factor fue la atomización de la propiedad del parque de autobuses que generó un exceso de la oferta, la heterogeneidad y la estratificación del servicio. También provocó la concentración de las rutas de autobús, el aumento del consumo de espacio relativo al número de pasajeros, y el aumento del coste financiero y del tiempo de viaje para los usuarios. Finalmente, dicha concentración reforzó la segregación socioeconómica. En 1996 había más de 21.000 vehículos de pasajeros con una capacidad variable entre “los colectivos” para 9 personas, hasta los autobuses grandes para 100 personas. Los modelos de diferentes marcas oscilaban entre 1960 y 1996. Entre 1980 y 1996 el parque de autobuses aumentó y cambió considerablemente. Su crecimiento fue mucho más alto que la tasa de crecimiento demográfico: el índice de crecimiento anual

del parque de autobuses era del 6% entre 1985 y 1993 mientras que el crecimiento anual demográfico era del 3,3%. Además, mientras que al principio del año 1970 la capacidad de la gran mayoría de los autobuses (77%) era de 60 puestos, en 1996 sólo el 39% del parque presentaba esta capacidad. Era el resultado del aumento desproporcionado de los vehículos de tamaño pequeño: el número de autobuses había sido multiplicado por 5 mientras que el número de puestos solamente por 3. Los buses parecían cubrir la totalidad de la ciudad; sin embargo, un análisis más detallado demuestra que las rutas se concentraban únicamente en ciertos ejes, formando una estructura tentacular. Por otra parte, la gran mayoría de las rutas pasaba por el centro, aunque conexiones más eficaces se hubieran podido realizar entre los varios distritos usando las calles periféricas.

El segundo factor que explica la crítica situación del transporte en Bogotá fue el aumento de la tasa de motorización. El crecimiento de los salarios y la apertura económica de 1990 incrementaron el número de coches por habitante. A pesar de que la posesión y el uso del coche eran tradicionalmente el privilegio de las clases ricas e influyentes, y aunque siguen siendo una minoría, este medio de transporte fue favorecido por las administraciones sucesivas en detrimento del transporte colectivo, del medio ambiente y del espacio público. La macropolítica económica de la apertura iniciada por el gobierno colombiano en los años 1990 causó un aumento considerable del parque de automóvil: entre 1990 y 1995 en Colombia fueron vendidos tantos vehículos como durante la década anterior (más de un millón y medio), de los cuales el 25% en Bogotá y sus alrededores. En la aglomeración, un poco menos de un tercio de los hogares fue motorizado.

El tercer factor fue la distribución espacial desequilibrada de la propiedad de los vehículos. Dada la segregación socioeconómico-espacial de la población, la distribución espacial de los vehículos adoptó la misma forma desigual: sobre los 19 municipios de la ciudad, 4 concentran el 52% de los vehículos; los dos municipios del norte

⁴ Se distinguen tres formas de abordar la problemática del transporte: la concepción “tráfico” que se centra en los flujos de vehículos; la concepción “movilidad” que se centra en los flujos

de pasajeros o mercancías; y la concepción “accesibilidad” que se centra en el acceso a los destinos. En esta última, se puede mejorar el acceso reduciendo la movilidad.

representaban el 10% de la población, el 12% de espacio urbano y el 27% de los vehículos de la aglomeración. Esta distribución espacial de los coches sigue hoy día.

Finalmente las dificultades para recaudar los impuestos, el cuarto factor, impidieron un crecimiento proporcional de la red vial y postergaron la construcción de un sistema masivo de transporte.

La combinación de estos cuatro factores explica los problemas de congestión intensa en las calles de Bogotá. La lógica de establecimiento de las clases ricas y medias se modificó como respuesta a las dificultades de movilidad y las características propias del proceso de urbanización.

2.7.2. “Tendencia a volver a la ciudad”

Durante el período 1970-1990 Bogotá rompió la tendencia de expansión, llegando a ser más compacta y casi semicircular. La ciudad pasó de ser una aglomeración tentacular en proceso de atomización, de extensión rápida y de des-densificación a una metrópoli en vías de consolidación, de recombinación interna y de re-densificación. A finales del siglo XX Bogotá integró de una manera más funcional que física los municipios periféricos.

Además de la congestión, la lógica de establecimiento de las clases ricas y medias se explica por cuatro características propias del proceso de urbanización. La primera fue la persistencia de una alta tasa de crecimiento de la población: 3,35% por año entre 1973 y 1985, 3,31% por año entre 1985 y 1993. La segunda fue los anillos viales construidos durante el período anterior para evitar el tránsito por el centro de la ciudad. De esta manera zonas desocupadas del occidente se volvieron atractivas para nuevas urbanizaciones, complicando la polarización norte-sur sin rechazarla. La tercera característica fue la liberalización de los procedimientos de planeamiento y de control. Hasta los años setenta el municipio intentó imponer las orientaciones globales, después abandonó esta ambición. El mercado libre parecía ser un buen regulador de los procesos urbanos. Los niveles de densidad máxima y los usos del suelo autorizados fueron menos regulados, liberando así las dinámicas espontáneas del mercado. Finalmente, el

cuarto factor fue la reforma financiera del sector de promoción inmobiliaria al principio de los años 1970. La producción inmobiliaria “capitalista” pudo progresar de una manera acelerada, a expensas de la “construcción a la comanda”. Además se hizo visible una concentración acelerada en este sector y por primera vez los promotores respondieron a la demanda de la clase alta.

Un primer impacto de las cuatro características presentadas se observó en la lógica de establecimiento de los grupos más adinerados. Durante mucho tiempo las familias ricas no elegían las residencias estandarizadas producidas por los promotores capitalistas. En los años 1970-1990, los promotores capitalistas lanzaron una ofensiva fuerte para modificar el comportamiento de las clases altas. Valiéndose de la inseguridad de la ciudad, ofrecieron conjuntos cerrados (*gated communities*) de casas y sobre todo de apartamentos de gran lujo. Se trataba de productos nuevos capaces de dar lugar a una microsegregación que el mecanismo del mercado de suelo por sí sólo no parecía poder producir. Esta estrategia fue complementada por la creación de nuevos lugares de socialización con acceso restringido —centros comerciales— que la concentración reciente del capital hizo posible.

Todos estos factores cambiaron la dinámica hacia la periferia que la población rica realizaba. Una tendencia fuerte de “volver a la ciudad” se hacía evidente, aunque no hacia el centro de la ciudad sino hacia los viejos lugares que habían dejado algunas décadas antes. Fenómenos similares ocurrieron en la clase media. Los promotores empezaron a construir los proyectos para estos grupos en las zonas del sur y del oeste, ocupadas generalmente por las poblaciones pobres. Las razones para hacer esto eran las dificultades de movilidad, la escasa disponibilidad de tierra libre para la clase media y su situación económica frágil. El proceso era posible gracias a los métodos de microsegregación (los conjuntos cerrados), y al tamaño de las operaciones urbanísticas que alcanzaron una dimensión suficiente para reescribir las características sociales de importantes porciones del territorio urbano.

El patrón de la macrosegregación muy acentuado en el pasado empezó a agrietarse y un resultado global fue la densificación.

Otro gran proceso apareció en aquel momento, o por lo menos se acentuó: la degradación social y física del centro tradicional, la pérdida de su papel, y su reemplazo por los nuevos centros secundarios. Estos cambios se podían también explicar por la inseguridad y el aumento de la congestión en el centro.

Otra nueva tendencia de primera importancia en la organización socioeconómico-espacial de Bogotá ocurrió en esta época. Mientras el perímetro central de la aglomeración conocía un proceso de densificación, una expansión discontinua se realizó en los municipios periféricos y la zona rural inmediata. El conjunto de los 15 municipios alrededor de la ciudad presentó una dinámica más fuerte de establecimiento que Bogotá. Entre 1973 y 1985, la tasa de incremento en estas comunas era de 4,56% contra 3,35% para Bogotá; entre 1985 y 1993, era del 6,49%, contra el 3,31% para la capital. Considerando Bogotá y estas municipalidades como una entidad espacial, el peso de los municipios periféricos pasó de 8,5% de la población total en 1973, al 12% en 1993. Dicha “metropolización” parecía tener dos métodos. Uno, en el sur, caracterizado por una extensión continua del perímetro urbano que desbordaba hacia el municipio vecino de Soacha y que absorbía aproximadamente la mitad del crecimiento de la población. El segundo método se presentó de una manera discontinua, sucedió en el aumento de tamaño de centros urbanos alejados (condición previa a su integración física) y en el aumento de la densidad rural. La correlación de estos métodos con la posesión o no de un coche fue evidente.

3. ¿DEVUELTA AL FUTURO? CONSECUENCIAS DE TRANSMILENIO EN LA ESTRUCTURACION URBANA

La segunda parte del trabajo mostró cómo las evoluciones en los procesos de expansión y de estructuración urbana fueron generadas principalmente por los sistemas sucesivos de movilidad en Bogotá durante el siglo XX. La sección describió el contexto socioeconómico-espacial y los procesos de expansión y de estructuración en medio de los cuales fue implementado TransMilenio al principio del siglo XXI.

En efecto TransMilenio fue implementado

en un contexto de condensación de la estructura urbana. Al final del siglo XX una “tendencia de volver a la ciudad” era obvia. A un nivel más detallado la estructura urbana conoció un proceso de desintegración, de atomización y de microsegregación. Dichas tendencias se explican principalmente por las dificultades de movilidad, la inseguridad y las estrategias de los promotores privados.

Dadas las lecciones de la historia Bogotana, algunas sospechas se levantan sobre la durabilidad a largo plazo del éxito de TransMilenio como solución a la crisis de movilidad. ¿TransMilenio reforzará las tendencias de los años noventa, o todo lo contrario, va a inducir una nueva fase de expansión urbana? ¿Reforzará las centralidades principales, o inducirá una dispersión de dichas centralidades? ¿TransMilenio es un componente estructurante para Bogotá, o una solución transitoria?

Para imaginar los posibles impactos a largo plazo de TransMilenio sobre la organización espacial de Bogotá y en consecuencia sobre el proceso de estructuración urbana definido en este apartado, es necesario analizar las evoluciones actuales. A pesar de no tener más de cinco años, las evoluciones de hoy presentan tendencias que refuerzan nuestra convicción sobre la necesidad de considerar la movilidad urbana:

1. con una visión de largo plazo, y
2. en el marco de las interrelaciones entre el sistema de transporte y el sistema de usos de los suelos.

Esta tercera parte comienza por describir las evoluciones del sistema de transporte, compuesto por la oferta y la demanda de movilidad. Dicho análisis nos permitirá revelar las dificultades actuales y futuras del sistema TransMilenio. Luego, se realiza un análisis de las evoluciones del sistema de usos de los suelos generadas por la introducción de TransMilenio. Dichas evoluciones se estudian a través de:

1. de los precios inmobiliarios considerados como señales reveladoras de tendencias profundas en la estructuración urbana;
2. de las densidades en la ciudad;
3. de las expansiones en las periferias, y

4. de la distribución espacial de las actividades y residencias.



FIG. 13. Corredores SBR de la primera fase

Fuente: Ardila-Gómez.

poco menos del 13% de total de viajes. Los autobuses tradicionales siguen siendo el medio principal de transporte con una parte modal de 44%. Eso se puede explicar por dos razones relacionadas una con la otra: muchos kilómetros de los corredores de TransMilenio están aún por construir y los corredores operativos están saturados actualmente, en especial durante las horas punta. Los coches representan solamente 14,7% (DUARTE, 2006) de los viajes de pasajeros a pesar de que constituyen el 80% del tráfico motorizado.

La realocización de las rutas de autobús que estaban situadas en los corredores del SBR, creó inicialmente problemas de congestión que fueron reducidos gradualmente. El cambio modal de los conductores de coche por TransMilenio y la retirada de una gran cantidad de autobuses tradicionales⁵ explica la reducción en esta congestión. Desafortunadamente no existen los datos ni sobre que líneas fueron suprimidas, ni sobre la evolución del tráfico en estos ejes.

Se observa incluso que la aplicación de la ley sobre la retirada de los autobuses tradicionales está sufriendo un retraso y no es respetada por una cierta cantidad de dueños de autobús. Los autobuses están siendo reasignados a nuevas rutas en el área urbana o en las periferias.

3.1. Impactos en el sistema de transporte

3.1.1. Oferta de Transporte

Bogotá es una de las pocas ciudades del Sur que está registrando un aumento en el uso del transporte público: 55,3% en 1996 (JICA, 1996), y 57,2% en 2006 (DUARTE, 2006). Alcanzando capacidades máximas de 36.000 pasajeros por hora y por dirección, TransMilenio transporta más de 800.000 pasajeros por día. Según el Plan General del Transporte (DUARTE, 2006), 10% de los pasajeros del SBR de Bogotá son personas que conducían un coche. La calidad de TransMilenio es tal que incluso las clases medias y altas utilizan el sistema. El 6% de los pasajeros totales cambiaron del servicio público tradicional a la nueva alternativa. La parte modal de TransMilenio se ha ampliado constantemente y representa hoy en día un

3.1.2. Demanda de transporte

Al final de los años 1990, los viajes diarios tienen una distribución espacial relativamente clara: las zonas residenciales se ubican en las periferias del norte, del occidente y del sur; los empleos se concentran sobre un eje Centro-Este/Norte-Este. TransMilenio tuvo entonces una propuesta simple: localizar portales en las periferias pobladas, coleccionar flujos de pasajeros —particularmente con los autobuses alimentadores— y traerlos al eje central de la ciudad.

En su globalidad, los tiempos de viaje han disminuido 32% para todas las categorías de pasajeros y todas las motivaciones.

Un estudio realizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) demuestra que la introducción de TransMilenio aumentó en 41.000 el número

⁵ 2,7 autobuses tradicionales deben salir de la circulación para cada nuevo bus articulado que entra en funcionamiento.

diario de pasajeros transportados por el sistema del transporte público. Todas las categorías de los usuarios han crecido pero la evaluación demuestra que los crecimientos más fuertes se observan para los viajes al trabajo de las clases pobres y medias (+15.000 y +13.000).

ROBAZZA & GROBBEIRO (2004) observaron un ligero crecimiento del recorrido medio para todas las categorías: de 12,2 kilómetros a 12,5 kilómetros. Tres razones parecen explicar esta observación. La primera consistiría en la reducción de los tiempos de transporte que permite viajar más que antes. La segunda se encontraría en las desviaciones de las rutas de los buses tradicionales causadas por TransMilenio susceptibles de alargar las distancias y aumentar eventualmente los trasbordos necesarios. La tercera razón sería que algunos pasajeros prefieren alargar la distancia total de su viaje para tomar TransMilenio, mientras que antes utilizaban una línea de autobús “puerta a puerta”. Con TransMilenio, más rápido y más cómodo, realizarían un viaje más largo pero en menos tiempo.

Así TransMilenio no sólo aumenta el número de viajes de los que no utilizaban el transporte público, sino que también aumenta la movilidad de la población entera.

3.1.3. Problemas para el futuro

3.1.3.1. Saturación: Transmilleno

Hoy en día, un juego de palabras local llama el TransMilenio “Transmilleno”. De hecho durante las horas pico de la mañana y de la tarde, TransMilenio se satura, especialmente en el corredor de la Avenida Caracas. En mayo de 2006, la operación de los autobuses articulados fue reorganizada para solucionar este problema. El desarrollo de la red SBR, en general, y la construcción de un nuevo corredor paralelo a la Avenida Caracas, en particular, permitirían reducir la carga en los corredores principales. Pero está claro que la saturación representa un desafío importante para el futuro de TransMilenio. Además los expertos estiman que el número de viajes en general y por ende en TransMilenio va a conocer un aumento fuerte en los próximos años debido al crecimiento económico. La futura estructura urbana de Bogotá desempeñaría un papel esencial en

este desafío, por tanto, las autoridades tendrían que acometer la estructuración de la demanda del transporte.



FIG. 14. Bloqueo de TransMilleno por los pasajeros, mayo de 2006

Fuente: B. Lefèvre.

3.1.3.2. “Democratización” del sistema

En mayo de 2006, los dueños de los autobuses tradicionales empezaron una huelga para protestar contra el lanzamiento de la nueva fase de construcción del SBR. De hecho los pequeños propietarios dueños y los conductores de los autobuses y busetas no fueron integrados en las dos fases precedentes debido a sus tamaños.



FIG. 15. Paro de los dueños de buses tradicionales, mayo de 2006. Bloqueo de TransMilenio

Fuente: B. Lefèvre.

Preocupados por su desaparición progresiva, sin perspectiva de reconversión, demandaban la "democratización del sistema TransMilenio". Las autoridades locales intentaron negociar una integración financiera y operacional dando como opción una extensión del sistema de autobuses alimentador basada en los pequeños autobuses.

3.1.3.3. Financiación del proyecto en el futuro

Hasta 2005, TransMilenio ha invertido 1.025.702.348 US\$ para 107,5 kilómetros. Si este patrón de inversión continua, se necesitaría más de tres veces el mismo capital para terminar los 375 km. El coste total del proyecto SBR sería entonces 4.770.964.086 US\$, más del doble de lo previsto⁶.

Por ahora el proyecto se ha financiado en un 70% con transferencias del gobierno nacional. Pero actualmente ocho ciudades de Colombia planean construir un SBR y también necesitan la ayuda económica de la nación. TransMilenio tendrá que compartir los recursos con estos nuevos proyectos de transporte.

La otra fuente de financiación es el impuesto sobre la gasolina. Sin embargo, la construcción de los corredores de la segunda fase ha consumido la recaudación de este impuesto hasta el punto de comprometerlo hasta 2016.

Hay que señalar que las inversiones de TransMilenio son mucho más altas comparadas con las de otras ciudades (Quito, Curitiba, Guayaquil, Lima), y son mucho más altas en proporción al producto *per cápita* de la ciudad. Esto significa que el déficit financiero no se podría recuperar con un aumento de la tarifa. Además, el municipio encargado de las obras recupera solamente el 4% de los billetes. Los ciudadanos no podrían pagar más que la tarifa actual.

Ante las restricciones de presupuesto, cabe preguntarse si las fases siguientes tendrían que financiarse con deuda. Hoy en día las autoridades locales estudian activamente la solución de una recuperación de la plusvalía de los suelos generada por la construcción de TransMilenio.

3.1.3.4. Liderazgo en la estructuración urbana

El objetivo de TransMilenio es ofrecer su servicio al 80% de los habitantes de Bogotá, y, por tanto, ser el principal modo de transporte capaz de conducir el proceso de la estructuración urbana. Pero el 85% de los pasajeros de TransMilenio están cautivos pues no tienen otra alternativa de transporte (DUARTE, 2006). Sobre el 15% de los pasajeros que tienen un coche, el 67% no lo utiliza por indisponibilidad y razones económicas. Por otra parte DUARTE (2006), demuestra que la elasticidad de la motorización al salario es alta: si el ingreso medio crece de 1%, el número de personas por coche se reduce de 1,63%. Así, uno podría suponer que la tasa de motorización aumentaría rápidamente con el crecimiento económico y el aumento de los salarios. Por tanto, la parte modal de TransMilenio y su capacidad de conducir el proceso de estructuración urbano disminuirían.

3.2. Impactos en el sistema de usos del suelo

La parte precedente muestra que TransMilenio se está estableciendo como sistema esencial del transporte. Hoy en día se puede decir que TransMilenio responde a los problemas actuales de movilidad de una manera eficaz. Sin embargo, surgen cuatro dificultades principales. Las soluciones están vinculadas y necesitan una gerencia a largo plazo de la pareja "transporte-usos del suelo". El problema de transporte era considerado como un problema de congestión y de movilidad, por ende, TransMilenio fue pensado con una concepción "movilidad". Pero las dificultades actuales demuestran que hay una necesidad de considerar el problema de transporte:

1. a largo plazo, y
2. como problema de accesibilidad al trabajo y a las dimensiones urbanas.

Bogotá experimentó un desarrollo urbano inducido por los medios de transporte sucesivamente dominante. Desde 1930, la calle era el elemento de estructuración de la urbanización de Bogotá, para el autobús o el

⁶ Esta cifra, comparada con los 2.300.000.000 US\$ proyectados inicialmente, representa un déficit de 2.470.964.086 US\$.

coche. La red vial es el esqueleto de la ciudad. La construcción de los corredores de TransMilenio no requirió romper el tejido urbano y no se hizo ninguna transformación radical.

El impacto urbano de TransMilenio se puede entender como un catalizador del desarrollo urbano en ciertas zonas. Mejorando considerablemente la movilidad, TransMilenio permitió, por un lado, una difusión de la centralidad histórica consolidando el tejido urbano existente a lo largo de los corredores del SBR; y por otro lado, una urbanización fuerte en las periferias generando una expansión del área urbana funcional, y consecuente retorno hacia las tendencias a la macrosegregación.

Así TransMilenio no revolucionó el tejido urbano pero parece invertir las tendencias del proceso de estructuración de la ciudad observado desde el final de los años ochenta. Cinco señales reveladoras de tendencias profundas en la estructuración urbana permiten analizar el fenómeno: los precios inmobiliarios al nivel:

1. de los corredores y estaciones,
2. de los portales, y
3. de las macrozonas, así como
4. las densidades en la ciudad,
5. las expansiones en las periferias, y
6. la distribución espacial de las actividades y residencias.

3.2.1. Precios inmobiliarios al nivel de los corredores y estaciones

Hay dos estudios sobre las propiedades inmobiliarias desarrollados con el método de precios hedonistas utilizando datos obtenidos en una muestra significativa. Proponen una generalización del impacto de TransMilenio en el nivel de sus corredores y estaciones. Demuestran que la distancia entre la residencia y la estación más cercana de TransMilenio —usado como indicador de accesibilidad al sistema TransMilenio— influye significativamente en el precio de los arrendamientos. Para una reducción de 1% de la distancia, el arrendamiento mensual aumenta el 0,0421%. Por otra parte, los estudios demuestran que la accesibilidad al TransMilenio afecta a otros elementos de la calidad de vida los cuáles tienen consecuencias significativas en los alquileres. Así para una reducción del 1% de la contaminación sonora y atmosférica ligada a la desaparición de los autobuses tradicionales, los alquileres aumentan respectivamente el 0,02% y 0,03%. La mejora del 1% en términos de seguridad gracias a la presencia del ejército alrededor de las estaciones del SBR, aumenta el 0,06% los arriendos.

3.2.2. Precios inmobiliarios al nivel de los portales

El ejemplo del portal de la Calle 80 con sus 200.000 pasajeros por día ayuda a entender



FIG. 16. Portal de la Calle 80 y centro comercial

Fuente: Zero-Fractal.

el impacto de TransMilenio en la estructuración alrededor de los portales. La construcción del corredor de la Calle 80 y su portal tenía por objetivo aumentar el acceso al centro de la ciudad para las poblaciones del noreste de Bogotá y de los municipios cercanos (Funza, Mosquera y Madrid). El impacto del portal resultó inmenso en el mercado del suelo y las construcciones residenciales y comerciales, en tal grado que se construyó un centro comercial de gran dimensión (60.000 m²).

3.2.3. Precios inmobiliarios al nivel de las macrozonas

Un estudio realizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) muestra una relación estrecha entre el TransMilenio y el crecimiento de los valores del suelo en el período 1999-2004. Los crecimientos más fuertes se registran a lo largo de los corredores de la Avenida Caracas, de la Calle 80, de la Avenida Américas y de la Avenida Quito al sur, como en ciertas zonas del norte. Una comparación de los valores de suelo dirigida por el Mercado de propiedades fundiarias entre 2001 y 2002 en 98 zonas de la ciudad, muestra que en promedio la evolución de los precios fue del -3,17%, 28 zonas conocieron un aumento del precio del +2,67%, y las zonas que están dentro de una banda de un kilómetro alrededor de TransMilenio (15 zonas) conocieron un aumento de los precios de +2,87%.

3.2.4. Integrar planeamiento urbano y transporte

Los estudios descritos confirman un impacto significativo del sistema TransMilenio sobre el mercado inmobiliario. Dicho impacto parece heterogéneo, siendo más significativo en las zonas pobres, en las menos consolidadas (particularmente en las periferias) y en las menos saturadas de comercios. Los precios inmobiliarios son de hecho las señales de un cambio en el proceso de estructuración urbana. Se entenderá mejor en el próximo capítulo donde se analizan las evoluciones de las densidades en la ciudad, de las expansiones en las periferias y de la distribución espacial de las actividades y residencias.

Los resultados parecen apoyar la tesis de una necesidad de integrar el planeamiento de

la ciudad y las políticas de transporte. También se está abriendo paso la idea de que un conocimiento detallado de los impactos locales de un nuevo sistema de transporte, permite hacer surgir procesos innovadores de planeamiento basados en los instrumentos que combinan regulaciones e impuestos del uso del suelo con un programa proactivo de transporte público.

3.2.5. Densidad en la ciudad

La dinámica de la ocupación espacial parece haber cambiando durante los primeros tres años de la operación de TransMilenio.

Un primer elemento que permite evaluar el impacto de TransMilenio en el proceso de estructuración urbana y de densificación es el porcentaje de los edificios vacantes sobre el total de edificios. Entre 2000 y 2003, dicho porcentaje pasó del 13,7% a 7,8% (ROBAZZA & GROBBEIRO, 2005) a lo largo de los corredores de TransMilenio (Avenida Caracas, Autonorte, Calle 80, Calle 13-Américas). Las mejoras que el SBR produjo en la movilidad, la accesibilidad, la seguridad y la calidad de la vida están probablemente en el origen de esta densificación. Lo anterior es aún más evidente en el centro y el sur de Bogotá donde el nivel de abandono era más fuerte y la calidad de vida más baja que en el resto de la ciudad.

Un segundo elemento de evaluación es el número de edificaciones nuevas y de restauraciones. Para eso, Robazza y Grobbero recogieron en el DAPD todas las licencias de construcción, obligatorias para cualquier nueva construcción o trabajo de restauración, concedidas entre 1999 y 2003. Se observa que el número de licencias autorizadas a lo largo de los corredores ha sido más alto que en el resto de la aglomeración. Los datos sobre el tipo de licencias concedidas a lo largo de los corredores SBR entre 1999 y 2003 muestran que hubo un crecimiento fuerte de las licencias para la “modificación del existente” (3,3% en 1999, contra 23,5% en 2003) y de las licencias de “reparación” (0% en 1999, contra 13,2% en 2003). Paralelamente se presentó una reducción fuerte de las licencias de “nueva construcción” (el 71,8% en 2000, al 42,7% de 2003). A partir de estos datos se puede pensar que hubo una fase de

anticipación que se tradujo en nuevas construcciones alrededor de los corredores SBR previstos, seguida de una fase de inversiones dirigidas hacia el parque existente. TransMilenio jugaría así un papel determinante sobre la atracción de las zonas aledañas confirmando la tesis de su efecto en la densificación y la consolidación urbana.

Un tercer elemento de análisis del impacto de TransMilenio es el cambio de altura de los edificios en las zonas contiguas a los corredores SBR. Las observaciones realizadas por Robazza y Grobheiro demuestran que la altura aumentó de un promedio de 3.174 pisos en el 2000 a 3.366 en el 2003.

Un cuarto elemento es la tasa de ocupación de las viviendas. En 3 años se observó un aumento del número medio de personas en la misma residencia pasando de 4,36 a 6,89. Dicho incremento es visible en zonas de clases medias y pobres, en el centro de la ciudad, en el sur y a lo largo de la Calle 80. Estos resultados expresan la preferencia de las clases medias y pobres a vivir cerca de los corredores de TransMilenio, aceptando reducir su espacio residencial para ahorrar tiempo y dinero en sus viajes diarios.

3.2.6. Expansión en la periferia

Los grandes distritos periféricos, a menudo producto de una expansión informal (invasión), se integran en la ciudad gracias a los corredores SBR y a las rutas de los alimentadores. De esta forma, el TransMilenio parece ser una fuerza impulsora importante de la expansión urbana hacia la periferia. El SBR refuerza “las centralidades secundarias” ya existentes o emergentes, y crea conexiones entre estas zonas de expansión y el centro de la ciudad. Los portales SBR fortalecen los ejes comerciales e indirectamente el desarrollo residencial. Debido a los arrendamientos de tierra más bajos en las periferias y a la movilidad mejorada gracias al sistema SBR, se observó un establecimiento masivo en las periferias inmediatas y alejadas.

En general, se podría pensar que TransMilenio ayudó a invertir las tendencias observadas durante todo el desarrollo urbano del siglo XX. Por una parte, el eje central (Avenida Caracas) parece recuperar su papel de conector entre el norte y el sur, hoy de

nuevo unificados. Además la ciudad pasaría de un proceso de segregación y fragmentación a un proceso de densificación y consolidación. Por otra parte, la expansión hacia las periferias sería reforzada por la presencia de TransMilenio.

3.2.7. Distribución espacial de las actividades y residencias

El impacto de TransMilenio sobre la distribución espacial de las actividades y residencias se puede analizar en los corredores, la ciudad en general y en el cambio del tipo de actividad realizada. El impacto global no es homogéneo pues depende del grado de consolidación urbana, de la proporción residencial/comercial anterior, de la distancia a la centralidad principal y de la evolución de la regulación de los usos del suelo.

Las observaciones recogidas en las zonas vecinas a los corredores de TransMilenio muestran resultados heterogéneos. Por un lado la primera franja de los corredores presenta una substitución de vivienda residencial por actividades comerciales (“ventaja de la visibilidad”). Por otro lado en la segunda franja se observa una concentración residencial.

En el conjunto de los corredores de TransMilenio, los resultados no son muy significativos. Hay un ligero aumento en la proporción de comercios y servicios, pasando de 59,8% a 60,9% (substitución del 1,1%) (ROBAZZA & GROBHEIRO, 2005). Sin embargo es necesario considerar que las observaciones fueron tomadas poco tiempo después de la introducción del SBR, lo que nos limita al análisis de tendencias. También hay que tener en cuenta la distinción de las macro-zonas según su grado de consolidación y de saturación en comercio, lo que explica que la substitución ocurra principalmente en el sur y a lo largo de la Calle 80 en proporciones respectivas de 6,2% y 3,1%. Esto se puede asociar al bajo coste de las parcelas y del mejoramiento urbano más importante en estos barrios más pobres. Por el contrario a lo largo de los corredores del norte y centrales, la substitución se observa menos debido al grado ya fuerte de consolidación y saturación de estas zonas en comercio. Además es importante señalar las indicaciones que confirman la tendencia de substitución de residencial por

comercial: en términos de superficie, las licencias de construcción y ampliación se depositan cada vez más para el comercio, las oficinas y las administraciones. En 1999, las licencias residenciales representaron el 53% del total aceptado a lo largo de los futuros corredores de TransMilenio; en el 2003 representaron solamente el 24% (ROBAZZA & GROBBEIRO, 2005).

Adoptando una visión macrogeográfica, las substituciones de residencia por comercio en las diferentes zonas se pueden interpretar como un fenómeno global de difusión de la centralidad histórica. Desde la creación de Bogotá, el centro histórico había polarizado la mayoría de las actividades comerciales, tolerando centros secundarios. Gracias a TransMilenio, una continuidad espacial parecería estar instalándose. En efecto, en el 2000 el porcentaje de suelo ocupado por la actividad de comercio y servicio era relativamente débil a lo largo de los futuros corredores SBR Sur. Esta zona conoció un crecimiento importante del sector terciario. En el Tunal, el portal sur, aumentó el 30% la proporción de actividad comercial con respecto a la residencial. En el norte, entre las Calles 100 y 106, el sector terciario pasó de 50% a 70% comparado con el residencial. Igualmente a lo largo de la Calle 80, ciertas zonas presentaron una substitución del 10%.

Tomando la tipología establecida por la administración comercial de Bogotá, Robazza y Grobbeiro realizaron un estudio de la evolución entre 2000 y 2003 de las 11 categorías de actividad económica en el área de influencia de TransMilenio. Los resultados muestran que las proporciones fueron modificadas. La actividad económica más representada es el comercio al detalle que pasó de 19% a 25,5%, tomando la primera posición antes ocupada por las actividades de reparación y comercio de coches que ahora son terceras en importancia. Los hoteles y los restaurantes también perdieron importancia, pasando de 16,5% a 11,9%, mientras que la proporción de servicios de comunicación se duplicó, pasando de 2,3% a 4,4%. Las otras categorías seguían siendo relativamente estables. Aparentemente las actividades especializadas dirigidas a un reducido número de personas fueron reemplazadas por actividades con más público. Aunque, en general, las vocaciones de la zona no pudieron transformarse radicalmente en tan poco

tiempo. Igualmente las actividades menos rentables fueron substituidas por actividades más competitivas, lo que podría explicarse por el crecimiento de los precios del suelo.

4. CONCLUSIÓN

TransMilenio se convirtió rápidamente en un modo de transporte esencial para los bogotanos. Si su red se extiende y su calidad de servicio se mantiene, tiene el potencial de ser el medio de transporte dominante, tanto en términos de reparto modal como de efecto sobre la estructuración urbana. Sus resultados hoy en día son realmente positivos. El argumento principal de este artículo es que es necesario:

1. tener en cuenta el largo plazo;
2. analizar el pasado para entender la dinámicas de estructuración de largo plazo propias a Bogotá, y
3. intervenir sobre la pareja “transporte-urbanismo” para enmarcar los impactos negativos de la introducción de un nuevo sistema de transporte masivo.

En efecto el artículo muestra que actualmente se presenta una tendencia a invertir los procesos de estructuración observados en la década de los 1980 y 1990. Esquemáticamente durante los veinte últimos años del siglo XX, la estructura urbana de Bogotá conoció dos procesos paralelos y contradictorios con el mismo origen, una movilidad limitada. El proceso dominante fue propio de la ciudad donde ocurrió una condensación, una dinámica de volver al centro o a los distritos abandonados en el pasado (en oposición con el período 1930-1970 de expansión continua). Fue un período de densificación para el conjunto de Bogotá y en consecuencia un período de contracción del área urbana funcional. El proceso de menor amplitud ocurrió a nivel de la aglomeración entera donde se presentó una expansión de los municipios periféricos y la zona rural inmediata.

El establecimiento del SBR parece capaz de invertir las dinámicas de estructuración urbana de épocas pasadas. Las tendencias actuales aparecen como signos reveladores de dos procesos paralelos que comparten el mismo origen, la mejora en la movilidad, y

llevan a la misma dirección: la expansión del área urbana funcional. El proceso dominante involucraría solamente a la ciudad y consistiría en la consolidación de las centralidades axiales a lo largo de los corredores, y por consecuencia en la densificación del área de influencia de TransMilenio. Los dos fenómenos sucederían gracias a una integración de las varias zonas que forman la superficie urbana central y una difusión de la centralidad axial histórica. El mejoramiento de la movilidad implicaría un reequilibrio espacial del perímetro central de Bogotá: el eje “Las Américas-Plaza Bolívar-Chapinero” se convertiría otra vez en el vínculo entre los distritos norte y sur de la ciudad, la columna vertebral de Bogotá antes fragmentada. Esto conduciría a una difusión de la centralidad axial histórica hacia los ejes secundarios, principalmente aquellos reforzados por los corredores SBR. La movilidad restaurada y la concentración de las actividades y residencias en los ejes de salida apoyan la extensión de la superficie funcional. El proceso de menos amplitud sucedería a nivel de la aglomeración completa donde la superficie urbana funcional se extendería por la integración de los municipios periféricos. En el sur, el municipio de Soacha ya se integró físicamente; la prolongación de la línea SBR hasta el centro de Soacha terminará su integración funcional en una conurbación. En el norte y el oeste, la densificación de los municipios periféricos, la rurbanización intensa y el establecimiento de centros comerciales en las cercanías podrían extender la estructura urbana de Bogotá. La superficie funcional de Bogotá aumentaría organizándose en policentralidades axiales.

A la luz del análisis de las tendencias actuales y de las lecciones aprendidas de la historia urbana de Bogotá, se pueden identificar algunos peligros correlacionados.

1. La mejora de la movilidad en la ciudad podría provocar la difusión de la centralidad histórica, la consolidación de los ejes centrales (especialmente a lo largo de los corredores SBR) y la urbanización masiva y rápida de las periferias. Si la gestión de las interacciones “transporte-urbanismo” llegase a faltar, la combinación de estas tres dinámicas podría producir un aumento del área funcional de Bogotá.
2. Si los pequeños transportadores no son integrados en el sistema TransMilenio o al sistema intermodal unificado alrededor de TransMilenio, es posible que se resistan a la chatarrización y utilicen sus buses en nuevas líneas informales en el interior de la ciudad, la periferia o entre los municipios vecinos y Bogotá. La consecuencia sería un incremento del área funcional de Bogotá.
3. El aumento del área funcional de Bogotá tendría como consecuencia la intensificación de las dificultades financieras para extender la red SBR a un ritmo y a una amplitud suficientes para servir el conjunto de la aglomeración. Lo anterior reforzaría a la vez la fragmentación espacial y el peso del dúo “coche-bus” en la movilidad y, desde luego, en la estructuración urbana. Como lo demuestra la historia de Bogotá, especialmente durante el periodo 1930-1970, cuanto más peso tenga el dúo “coche-bus” mayor explosión urbana se presenta.
4. La explosión del espacio urbano similar a lo que ocurrió en los años 1950-1970 combinada con la balcanización administrativa podría tener como consecuencia reforzar las dificultades para gestionar las interacciones “transporte-urbanismo”. Los círculos viciosos descritos serían aún más acentuados.
5. Si no hay una gestión de las interacciones “transporte-urbanismo”, el incremento del área funcional podría provocar el retorno de procesos históricos de macrosegregación funcional y social. Las consecuencias de esto podrían ser: 1) el refuerzo de la desigualdades socioeconómicas si se combina con la fragmentación urbana; 2) el aumento del número y de la distancia de los viajes. La última consecuencia acarrearía la saturación de TransMilenio y de paso desincentivaría su uso, aumentaría la necesidad de usar el bus y el coche, así incrementaría la contaminación local y global. Surge una alternativa de nuevo con la decadencia lenta del tranvía en los años 1930-1950, pues el dúo “coche-bus” entraría a jugar de nuevo un papel importante en la estructuración urbana.

Los peligros que se vislumbran atentan contra los tres pilares del desarrollo urbano sostenible, a saber: la fragmentación y la

- CHAPARRO, I. (2002): *Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, TransMilenio*, Naciones Unidas, CEPAL, División Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte, Santiago de Chile.
- CHODAI, C. & E. Yachiyo (1996): *Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fe de Bogotá en la República de Colombia*, Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- COMITÉ DE EXPERTOS (1995): *Acciones de corto y mediano plazo para atacar la congestión en Bogotá*, Bogotá.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL, SEGUIMIENTO A METAS (diciembre 31 de 1998): *Area Movilidad Urbana del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos"*.
- DUREAU, F. & T. LULLE & A. PARIAS (1995): *Interactions entre politiques urbaines, marché du logement et comportements résidentiels: leur rôle dans les transformations des quartiers aisés de Bogotá*, Coloquio *Les pratiques de la ville. Transformations sociales et évolutions spatiales*, CRH/PIR-Villes, París.
- FULTON, L. (2002): *Bus Systems for the Future, Achieving Sustainable Transport Worldwide*, International Energy Agency, IEA Books, París.
- HIDALGO, D. (2001): *TransMilenio: el sistema de transporte masivo de Bogotá*, paper presented at CLATPU, Havana, Cuba.
- 2002, *TransMilenio: The Bus Rapid Transit System of Bogotá, Colombia*, Paper presented at the Second International Conference on Urban Transportation Systems: Ensuring Sustainability through Mass Transit", april: 14-18, 2002, Alexandria, VA, USA, presented by the American Society of Civil Engineers and the American Public Transportation Association.
- JARAMILLO, S. (1979): *Evolution de l'espace urbain à Bogotá au Xxe siècle*, Université de Paris XII, these de doctorat en Urbanisme, Dir. Coing, H.
- & A. PARIAS (1995): *Vida pasión y muerte del tranvía en Bogotá*, CEDE, UNIANDES, Bogotá.
- MCKINSEY & al. (1999): *Consultoría Gerencial para la Implementación de la Reestructuración del Transporte Público en Santa Fe de Bogotá*, D. C., contratado para el proyecto COL/98/015, Consultoría Gerencial, Bogotá.
- MARTÍNEZ DE VARGAS, B. & N. DUENAS PINTO (2003): *La movilidad y el transporte en la construcción de imagen de ciudad: el sector de San Diego en Bogotá, D.C.*, Seminario de Arquitectura Latinoamericana, X SAL, Montevideo.
- MONTEZUMA, R. (1999): *Bogotá: ciudad y movilidad. El papel del transporte en el proceso de urbanización, 1884-1998*, CEJA-INJAVIU, Bogotá.
- (2000): *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá. Retos y realidades*, Veeduría Distrital, Bogotá.
- PUYO, F. & F. ZAMBRANO & J. VARGAS (1988): *Historia de Bogotá, edición conmemorativa de los 450 años de su fundación*, en F. PUYO (ed.), Bogotá, Fundación Misión Colombia-Salvat Villegas, primer tomo.
- STEER DAVIS, G. (2000): *Diseño técnico operacional del sistema TransMilenio. Proyecto de transporte urbano para Santa Fe de Bogotá*, Secretaría de Tránsito y Transporte, Bogotá.
- ZAHAVI & A. TALAVITIE (1980): "Regularities in Travel Time and Money Expenditures", *Transportation Research Record*, 750: 13-19.

Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002

Luis BAER

Becario del CONICET, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

RESUMEN: El mercado de suelo e inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires atraviesa cuatro situaciones paradójicas. Se expande la oferta residencial, pero el precio del suelo y las viviendas no cesa de incrementarse. Las condiciones para acceder a estos bienes empeoran, pero su demanda efectiva continúa en aumento. Algunas porciones de la ciudad disponen de suelo vacante, pero el “boom” de la construcción se concentra en los “enclaves urbanos” donde el suelo sobresale por su escasez. Desde 2002, el ingreso promedio de la población en dólares se redujo un tercio; sin embargo, el precio promedio del suelo y la vivienda en dólares han trepado por encima de los valores registrados antes de ese año. En la lógica actual del contexto macroeconómico y del comportamiento del mercado del suelo e inmobiliario porteño pueden rastrearse los elementos para comprender estas aparentes contradicciones. Ello es lo que nos convoca en este trabajo.

DESCRIPTORES: Precios del suelo. Mercado inmobiliario. Demanda de viviendas. Buenos Aires (Argentina).

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo analizamos la evolución del precio del suelo y de la actividad inmobiliaria en la Ciudad de Buenos Aires¹ luego de la crisis de 2001/2002, así como el impacto que tienen estos procesos en el acceso a la vivienda. El artículo está compuesto por cinco apartados. En la introducción, planteamos la coyuntura del fenómeno estudiado, presentamos nuestra

hipótesis central y las preguntas de investigación. En el primer capítulo, problematizamos en términos teóricos una de nuestras principales variables de análisis: el precio promedio del suelo. Luego abordamos la evolución reciente del precio del suelo porteño y reflexionamos sobre ciertos factores que determinaron su comportamiento. En el segundo capítulo nos ocupamos de la dinámica inmobiliaria actual y de la incidencia de este mercado en la evolución

Recibido: 11.07.2007. Revisado: 31.03.2008.
e-mail: luisbaer@yahoo.com.ar

Este trabajo es un avance de tesis para la Maestría en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella) y fue elaborado durante un curso que dictó el Lincoln Institute of Land Policy sobre “Profundización de Políticas de Suelo Urbano en América Latina” entre febrero y mayo de 2007 en la Ciudad de Panamá. Quiero agradecer a Francisco Sabatini, Rubens Dantas, Carlos Morales, Oscar Borrero, Eduardo Reese, Paulo Sandroni y

Juan Duarte por sus enriquecedoras miradas y sugerencias. Agradezco también a los anónimos evaluadores sus enriquecedores comentarios.

¹ Cuando hablamos de la Ciudad de Buenos Aires nos estamos refiriendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es decir, a la porción central de la Región Metropolitana de Buenos Aires que ocupa 200 km² y concentra desde hace aproximadamente 60 años a 3 millones de personas.

reciente del precio del suelo. En el tercer capítulo analizamos algunos efectos del mercado de suelo e inmobiliario en el acceso a la vivienda. En las conclusiones planteamos un eje de investigación de cara al futuro.

La reactivación económica que experimentaron el país y la Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002 se tradujo en el mejoramiento de varios indicadores socioeconómicos. El crecimiento del Producto Bruto Geográfico (PBG), del empleo formal y la disminución de los índices de pobreza son algunos indicadores que periódicos, analistas y organismos de diversa índole han utilizado para confirmar la salida de la crisis y, en algunos casos, para avizorar un futuro próximo cargado de buenas expectativas. Pero cuando se hacen predicciones sobre las condiciones de vida de los porteños no suele considerarse al mercado inmobiliario como variable de análisis. Menos aún al impacto que tiene en las condiciones de vida, especialmente en lo que refiere al acceso a la vivienda en suelo urbano bien servido y ubicado. Llama la atención tal omisión, puesto que la dinámica de este mercado tan peculiar parece estar contrarrestando los supuestos beneficios del crecimiento económico. Por otro lado, proliferan las opiniones sesgadas que consideran al “boom inmobiliario” como un proceso benéfico que (sólo) genera empleo, riqueza y expande la oferta residencial. Estos análisis de coyuntura se enfrentan, no obstante, con una cuestión que es tan evidente como preocupante. Pues a pesar del favorable escenario económico, del dinamismo del mercado inmobiliario y del notable aumento de los bienes que en él se intercambian, empeoraron las condiciones para acceder a la vivienda en ámbitos urbanos con buen acceso e infraestructura.

Consideramos que en la dinámica actual de la macroeconomía y del mercado inmobiliario pueden rastrearse algunas pistas para comprender las restricciones que hoy existen para acceder a una vivienda digna. Desde este supuesto teórico se desprende precisamente nuestra hipótesis de investigación. En términos formales podemos plantearla de la siguiente manera: “El comportamiento del mercado de suelo e inmobiliario de la ciudad de Buenos Aires restringe el acceso a la vivienda a pesar del favorable contexto macroeconómico que atraviesan actualmente la ciudad y el país”². El período en que analizamos el precio del suelo porteño parte de los inicios de la crisis de 2001/2002 y se extiende hasta 2006. Sin embargo, haremos dos recortes temporales. El primero, desde finales de 2001 hasta mediados de 2002, cuando el precio del suelo se deprecia en forma abrupta. El segundo, desde mediados de 2002 hasta noviembre de 2006, cuando el suelo experimenta una notable valorización. La variable de análisis en cuestión es el precio promedio de oferta de terrenos en dólares³.

Sin perder de vista el primer subperíodo, le dedicaremos un abordaje más exhaustivo al proceso de valorización del suelo en donde intentamos desentramar parte de los factores que lo originan. Eventualmente nos remitiremos al comportamiento del mercado inmobiliario en la década del noventa. También discutiremos un fenómeno con connotaciones paradójicas; a saber, que el ingreso promedio de la población en dólares se redujo a un tercio entre el 2001 y el 2006 pero, sin embargo, el precio promedio de los bienes inmobiliarios trepó en este período por encima de los valores registrados antes de la crisis. Desde luego, es esta coyuntura la que nos hace pensar en las condiciones de acceso

² Para atender esta hipótesis nos formulamos las siguientes preguntas: ¿Cuál fue la evolución del precio promedio del suelo entre 2001 y 2006 en la Ciudad de Buenos Aires y en cada uno de sus barrios?, ¿cuáles fueron los principales factores que motivaron esa estructuración territorial del precio del suelo y, específicamente, qué papel jugó el sector inmobiliario y de la construcción en esa dinámica? ¿Qué efectos vienen teniendo estos procesos en el acceso a la vivienda?

³ Esta información fue obtenida de los informes que realizaba el Centro de Estudios para el Desarrollo Metropolitano (CEDEM) y que desde 2005 realiza, mediante la misma metodología de relevamiento y sistematización de datos, la Dirección General de Sistemas de Información Geográfica (DGSIG) sobre los precios de lotes ofertados en la ciudad durante cuatro meses en cada año (marzo, junio, septiembre y

diciembre). Merece destacarse que se trata del precio de oferta y no de precio comercial o compraventa efectiva. Suele estimarse que el precio de oferta se encuentra entre un 5% y un 15% por encima del precio real de transacción. El tamaño de las muestras presenta una gran variabilidad. La menor cantidad de observaciones es en junio de 2002, precisamente en uno de los momentos más álgidos de la crisis cuando se colocaron a la venta una cantidad muy reducida de terrenos. A partir de 2003 el incremento de la oferta permitió registrar una mayor cantidad de observaciones. Las muestras utilizadas en este estudio son las siguientes: diciembre de 2001, 1.466 observaciones; junio de 2002, 107 observaciones; diciembre de 2003, 641 observaciones; junio de 2004, 1.013 observaciones; junio de 2005, 1.347 observaciones; septiembre de 2006, 1.367 observaciones.

a la vivienda. Pero también la que nos lleva a preguntarnos por el papel que asume la demanda derivada de suelo (especialmente, la de los promotores inmobiliarios) y la demanda final de vivienda (especialmente, la de un tipo de consumidor inmobiliario) en este proceso (¿sobredimensionado?) de apreciación del precio del suelo urbano.

2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS PARA EL ABORDAJE EMPÍRICO DEL PRECIO DEL SUELO

Los precios del suelo suelen ser señales que manifiestan el tipo de valoración social que adquieren los terrenos de acuerdo a sus atributos. Tales atributos no sólo refieren a las características intrínsecas del suelo (como el tamaño o forma de la superficie), sino por sobre todas las cosas a sus características extrínsecas (como la ubicación y las actividades que allí pueden desarrollarse). Desde este punto de vista, no existe una porción de suelo igual a otra. Esto implica que la demanda efectiva por un terreno no logra satisfacerse plenamente con la oferta de otro terreno. Asimismo, la preferencia de los consumidores tiende a concentrarse en unos pocos lugares. Esta **falta de complementariedad entre oferta y demanda de suelo** es determinante en la conformación de diferentes precios de suelo al interior de la ciudad. La inexistencia de un suelo igual a otro pone de manifiesto que este bien no se produce y, por tanto, carece de costos de producción⁴. Esta peculiaridad de la mercancía suelo pone de manifiesto la importancia de la demanda en la formación del precio del suelo. Como sostiene MORALES (2005:2), *“el precio del suelo está determinado esencialmente por el tirón que ejerza la competencia entre los demandantes”*.

La demanda compete por suelo, no para consumirlo en sí mismo, sino por los usos que dicho suelo en términos económicos y normativos tolera. Sobre el tipo e intensidad de uso que se espera de la posición relativa de ese suelo, se construyen expectativas de ganancia económica. Y son precisamente las

expectativas de esta rentabilidad las que estructuran los precios del suelo⁵. Por ello se dice que la demanda de suelo no es directa, sino derivada de la actividad que da soporte. Pero para que el suelo cumpla este rol debe ser edificado. La tarea de comprar un terreno, edificarlo y luego venderlo suele ser asumida por un promotor inmobiliario. Ellos offician de intermediarios entre el propietario original y los usuarios finales, ellos conforman a la demanda derivada de suelo. Como la demanda de suelo es demanda derivada debemos introducir al comportamiento de la actividad inmobiliaria y de la construcción para analizar el mercado de suelo porteño. El abordaje de los factores que estructuran la desigual distribución territorial del precio del suelo no puede prescindir de la lógica con la que intervienen los promotores inmobiliarios en su rol de compradores de suelo y vendedores de suelo+edificación.

Al existir la propiedad privada del suelo como régimen de tenencia, los propietarios tienen otro privilegio además de disponer de un bien que es único e irreproducible. Tienen también la posibilidad de colocar y extraer sus lotes del mercado cuando lo creen conveniente. La **retención de suelo** se produce cuando el precio de los terrenos cae, pero también cuando se valoriza o existen expectativas de que ello ocurra. La espera por el aumento del precio del suelo posterga así la venta de los lotes, una práctica habitual de los propietarios para intentar captar parte de la valoración que se origina sin esfuerzo alguno (sin incorporación de capital o trabajo). Al respecto JARAMILLO (2003) señala que *“... el incremento futuro de los precios puede compensar las desventajas inmediatas de esta decisión”*. Es importante tener presente que, en los procesos de valorización, este accionar contrae la oferta de terrenos en el mercado y, por tanto, tiende a incrementar aún más el precio del suelo. El comportamiento de los propietarios podría homologarse así al de “competencia monopólica” (TRIVELLI, 2006; SABATINI, 2000).

Otra particularidad que incide en la formación del precio del suelo es que esta mercancía no se destruye, es imperecedera.

⁴ Excluimos de esta apreciación al suelo producido por los sistemas de polderización y otras técnicas de expansión de la tierra sobre el agua.

⁵ En este sentido, suele decirse que el valor del suelo está determinado por el “mejor y máximo uso”. En esta dirección, Martim SMOLKA (1981) sostiene que *“... el precio de cierto terreno corresponde, por regla general, al diferencial de las ventajas proporcionadas por su uso sobre los demás”*.

Por ello puede establecerse un plazo de tiempo prolongado de los ingresos que se esperan obtener según los usos que allí puedan desarrollarse. Esto explica que el suelo sea una mercancía costosa. Pero también que entre en conflicto con las necesidades de la población. Pues ante todo, el suelo es un bien cuya demanda universal se basa en la necesidad de disponer de una vivienda.

3. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PRECIO DEL SUELO Y EL MERCADO INMOBILIARIO

Luego del “estallido social” desencadenado a finales de 2001, la gran depresión de la economía argentina afectó a todas las actividades económicas. El mercado inmobiliario porteño no fue la excepción. A finales de 2001 el precio promedio de oferta de los terrenos fue de 558 US\$ el m². Desde entonces el suelo comenzó a experimentar una abrupta desvalorización. Para junio de 2002 se había desplomado a 214 US\$ el m², es decir, había disminuido un 62% en sólo seis meses (FIG. 1). ¿Qué condiciones dejó la crisis de 2001/2002 para que el suelo se depreciara tanto?

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Argentina ha experimentado a lo largo de su historia una gran inestabilidad macroeconómica y sucesivos procesos inflacionarios. Estos flagelos han determinado que la mercancía suelo cotice en dólares en el mercado formal de la ciudad de Buenos Aires. En junio de 2002 la divisa norteamericana llegó a cotizar 4 pesos, uno de los niveles más altos alcanzados luego de la devaluación experimentada pocos meses antes. La depreciación del peso significó para los argentinos la pérdida del poder de compra de bienes que cotizan en dólares, tales como los inmuebles y los productos de importación. Pero la contracción de la demanda de estos bienes también tuvo otras causas. Una gran masa de ahorros, especialmente de la llamada clase media, quedó a principios de diciembre de 2001 “acorralada” en los bancos. El fenómeno se dio a conocer como “corralito” y significó para más de un millón de ahorristas la imposibilidad de retirar el dinero que habían depositado en los bancos oficiales. Esta falta de liquidez en el mercado se complementó con otra gran masa de dinero colocada por grandes ahorristas en diversos bancos extranjeros⁶. A su vez, el país registraba los peores índices de

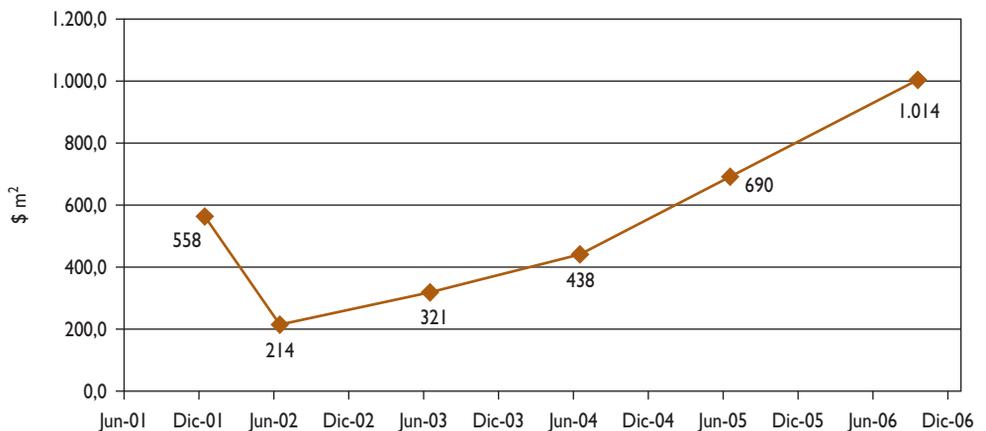


FIG. 1. Precio promedio de oferta del suelo por m² en US\$

Fuente: Elaboración propia sobre datos del CEDEM y DGSIG.

⁶ La Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) calcula que el monto de dinero afectado por el “corralito” fue de más de 66.000 millones de pesos-dólares. Por su parte, la “fuga de capitales” hacia el exterior ascendió a casi 16.000 millones pesos-dólares durante 2001, según el informe elaborado por la Comisión Especial Investigadora de Fuga de Divisas de la Cámara de Diputados.

El corralito fue el instrumento que diseñó e implementó el entonces ministro de economía, Domingo Cavallo, con el objetivo de frenar “la fuga de capitales” y el vaciamiento de los plazos fijos. Se calculó que para 2001 los ahorristas (no acorralados) lograron extraer de los bancos un monto aproximado de 29.000 millones de pesos-dólares (*Página12, Suplemento Cash*, 03/12/06).

desempleo, pobreza e indigencia de su historia. Las expectativas de mejoramiento de la economía y del bienestar social no estaban a la orden del día. La contracción de la demanda de productos inmobiliarios, y por extensión de la demanda derivada de suelo, se vio afectada por estos procesos. La expectativa de rentabilidad de los proyectos inmobiliarios acusó recibo de la aguda crisis económica, específicamente de la contracción de la capacidad adquisitiva de la población. Al respecto, la información cuantitativa es contundente. Desde 1935 nunca se había solicitado tan poca superficie para construir (ver FIG. 2). La reacción a la crisis también puede notarse en los pocos terrenos que se ofertaron en junio de 2002 (ver nota al pie 3).

No pasaría tanto tiempo para que la demanda derivada de suelo se activara y, por tanto, para que el precio de los lotes aumentara a un ritmo insospechado. A mediados de 2005, con un promedio de 690 US\$ el m², el precio del suelo ya había superado el valor registrado antes del estallido de la crisis. Un año después se registra el mayor incremento interanual para alcanzar en septiembre de 2006 el valor de 1.014 US\$ el m². En el transcurso de esos 15 meses el precio promedio del suelo había aumentado un 45%. Durante la totalidad del período de apreciación del suelo el incremento fue de un 375%. ¿Qué condiciones

dejó la crisis para comprender este notable proceso de valorización del suelo?

El primer lugar, la fuerte caída que había experimentado el precio del suelo entre finales de 2001 y mediados de 2002. Con el suelo tan barato la racionalidad especulativa de algunos actores del mercado inmobiliario comenzó a manifestarse, especialmente en las zonas de alta renta donde se registraron las mayores depreciaciones (FIG. 3). En efecto, en el barrio con mayor concentración de comercios y servicios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, San Nicolás, se registró la mayor depreciación del suelo (-84%). De los siguientes cinco barrios más depreciados, cuatro pertenecen al eje norte de la ciudad que se corresponde con el cono de alta renta. El otro barrio en cuestión es Flores que, al aglomerar una gran cantidad de locales comerciales y de servicios, constituye la centralidad metropolitana de mayor jerarquía del eje oeste.

El bajo costo de la construcción fue otro elemento favorable a la expansión de la demanda de suelo. De manera similar que con la caída del precio promedio del suelo, el costo de la construcción se desbarrancó en esos seis meses más de un 50%. Frente a la apreciación del dólar, el costo de mano de obra y de los materiales de construcción mantuvo en 2002 el mismo valor en pesos que había tenido antes de la devaluación⁷.

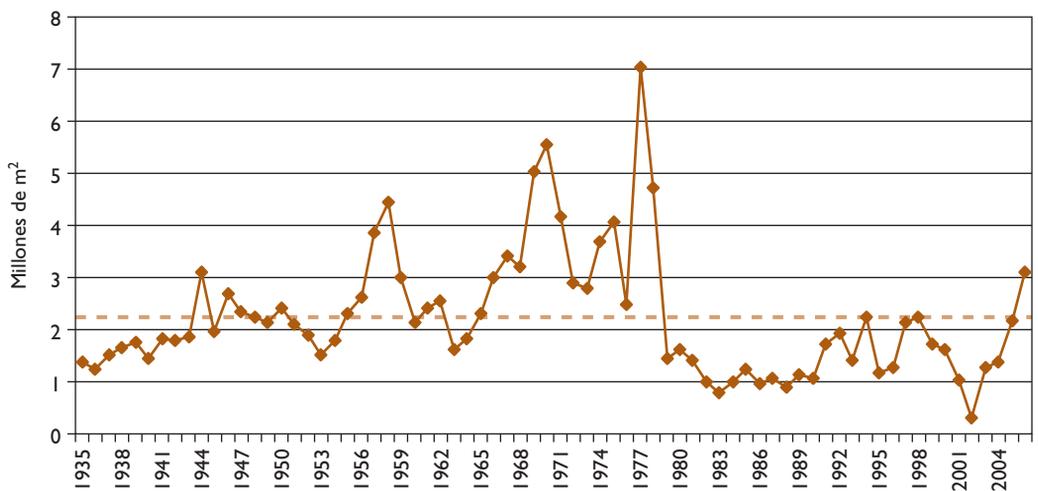


FIG. 2. Superficie autorizada para construir. CBA (1935-2006)

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro, GCBA.

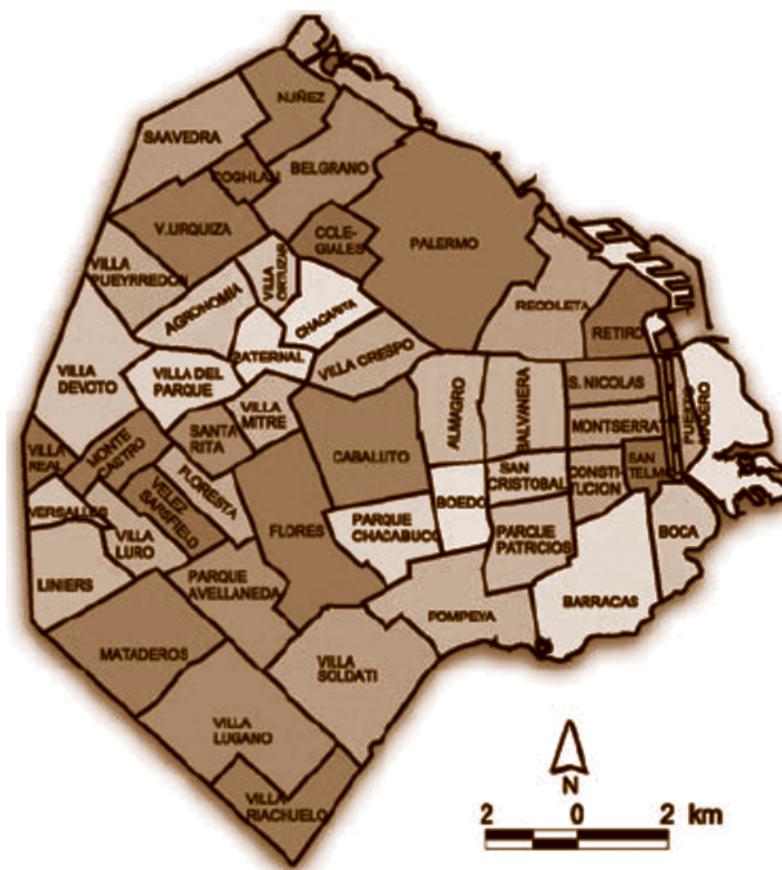
⁷ El mantenimiento de los precios de los materiales de construcción se relacionan con la necesidad que tenían los

oferentes de liberar el stock para cubrir deudas y costos mínimos de mantenimiento.

FIG. 3. Las mayores depreciaciones y apreciaciones del suelo, 12/01-06/02 y 06/02-09/06

Mayores depreciaciones del suelo 2001-02		Mayores apreciaciones del suelo 2002-2006	
1. San Nicolás	-84,2%	1. Palermo	714,3%
2. Nuñez	-80,8%	2. Retiro	655,7%
3. Villa Ortúzar	-76,4%	3. San Nicolás	637,1%
4. Palermo	-76,3%	4. Núñez	622,1%
5. Flores	-75,3%	5. Recoleta	608,5%
6. Recoleta	-74,7%	6. Floresta	587,5%
7. Monte Castro	-74,3%	7. Flores	513,1%
Promedio	-63,4%	Promedio	378,5%

Fuente: Elaboración propia con datos del CEDEM y DGSyG.



Anexo Fig. 3, 6 y 7. Barrios de la ciudad de Buenos Aires

Fuente: Dirección General de Sistemas de Información Geográfica, GCBA.

Las bajas tasas de interés que ofrecían los depósitos bancarios (domésticos y extranjeros) alentaron la inversión en el desarrollo inmobiliario y la compra final de

inmuebles. Los fondos líquidos provinieron de quienes estaban en condiciones de aprovechar tasas de rentabilidad superiores a la tasa de ganancia media de la economía y,

en los casos más conservadores, de quienes encontraron en los “ladrillos” la mejor garantía de reserva de valor. Como lo sintetiza KRAKOWIAC (2005),

“la combinación entre esas tasas de rentabilidad y la seguridad que implica una inversión inmobiliaria generó una oportunidad difícil de igualar en otras actividades”.

Estos tres factores son cruciales para comprender la reactivación de la demanda derivada y del precio del suelo desde mediados de 2002. Las expectativas de rentabilidad con la compra de suelo y producción/venta de inmuebles estaban cubiertas por el lado del costo de los factores de producción (suelo, mano de obra y materiales de construcción muy baratos) y del costo de oportunidad (tasa de interés negativa y escasez de alternativas de inversión). Sin embargo, la depreciación relativa del ingreso en dólares y la inexistencia de crédito hipotecario planteaban un marco de incertidumbre sobre el comportamiento de la demanda final de productos inmobiliarios.

3.1. ¿Qué, cuánto y dónde? Suelo en disputa, desarrollo inmobiliario y demanda de vivienda

La estimación de cuánto, qué y dónde se solicitan permisos de construcción ofrece evidencia estadística⁸ para rastrear el suelo por el cual compiten los emprendedores inmobiliarios y las expectativas que tienen en cuanto a la demanda final que esperan satisfacer con sus emprendimientos. En este sentido, los productos inmobiliarios que se pretenden construir nos permiten reflexionar sobre el tipo de demanda que estaría en condiciones de comprar bienes inmuebles.

En los últimos años, la demanda de suelo habría aumentado considerablemente. Mientras en 2002 se permisaron sólo 297.867 m², en 2006 este valor ascendió a 3.103.450 m² mostrando un variación quinquenal de

1.529% (FIG. 2). Podría considerarse a esta variación porcentual como sobredimensionada porque el año de referencia tomado como base es atípico, sobre todo si recordamos que desde 1935 nunca se había autorizado tan poca superficie para construir. El año 2006 también fue excepcional, pues desde 1978 tampoco se había alcanzado un valor semejante⁹.

Estas cantidades refieren a la construcción total, poco nos dicen sobre la composición de los emprendimientos inmobiliarios. Si desagregamos la información en un primer nivel constatamos que, de la escasa superficie permitida en 2002, el 72% fue para uso residencial. Para el año 2006 dicha participación había ascendido a un 86%. Al interior del uso residencial sobresale el incremento absoluto y relativo de la superficie permitida para la construcción de vivienda multifamiliar. En efecto, la proporción de superficie autorizada para construir “multivivienda” en 2002 era poco menos del 81%, para el año 2006 este tipo de edificación había superado el 97% (FIG. 4). Hay otro camino para aprehender la magnitud de este fenómeno. Entre 2002 y 2006, la superficie permitida de “multiviviendas” aumentó 1406%, mientras que en el caso de las “univiviendas” tal incremento fue apenas de 69%. En suma, además de la prioridad otorgada al uso residencial, los desarrolladores proyectaron sus negocios en la construcción de vivienda multifamiliar. En este sentido, puede inferirse que la presión de la demanda derivada de suelo haya sido mayor sobre aquellos terrenos que, por normativa, soportan una mayor edificabilidad.

Enfoquémonos ahora sobre la composición de la superficie autorizada para construir “multivivienda”. La DGFOyC desagrega los usos residenciales según cuatro categorías; de menor a mayor, estándar, “sencilla, confortable, lujosa y suntuosa”¹⁰. El 40% de los m² autorizados para edificar vivienda multifamiliar entre 2003 y 2006 correspondió a la tipología residencial “suntuosa”¹¹. Es decir, el espacio residencial proyectado para

⁸ Esta información es sistematizada por la DGFOyC.

⁹ El pico histórico de 1977 se debe a las autorizaciones de construcción que se solicitaron poco antes de la modificación de las normas de edificabilidad que establecía el nuevo Código de Planeamiento Urbano (CPU) sancionado el mismo año y aún vigente.

¹⁰ Sobre esta clasificación véase el informe publicado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad (DGEyC) en 2004. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/nuevoinforme/Edificacion_2003.pdf

¹¹ Conocida por los desarrolladores como “Torres Deluxe”, “Torres Premium” o “Torres country”.

FIG. 4. Superficie permitada (m²). Composición del uso residencial. CBA, 1998-2006

Año	Residencial		Univienda		Multivienda		
	Superficie total (m ²)	Superficie permitada (m ²)	Variación anual (%)	Part. Total Res (%)	Superficie permitada (m ²)	Variación anual (%)	Part. Total Res (%)
1998	1.490.546	104.362	5,0	7,0	1.386.184	6,5	93,0
1999	1.197.500	80.528	-22,8	6,7	1.116.972	-19,4	93,3
2000	1.186.118	78.473	-2,6	6,6	1.107.645	-0,8	93,4
2001	608.392	56.814	-27,6	9,3	551.578	-50,2	90,7
2002	214.044	41.430	-27,1	19,4	172.614	-55,5	80,6
2003	898.045	50.829	22,7	5,7	847.216	390,8	94,3
2004	1.166.136	76.760	51,0	6,6	1.089.376	28,6	93,4
2005	1.796.012	69.218	-9,8	3,9	1.726.794	58,5	96,1
2006	2.669.797	70.156	1,4	2,6	2.599.641	50,5	97,4
Tot. 03-05	3.860.193	196.807			3.663.386		
Var. 02-06	1.147%	69%			1.406%		

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGSyG.

atender a los sectores de altos ingresos fue mayor que el solicitado para satisfacer a los estratos medios y medios-altos (las dos categorías subsiguientes promediaron en conjunto un 38%). Por su parte, la superficie residencial destinada a sectores de ingresos medio-bajos, la “multivienda sencilla”, explica un quinto de la superficie permitada en el mismo período.

Los permisos otorgados para estas tipologías residenciales no siempre tuvieron las mismas relaciones de proporción. Entre

1991 y 2001 la categoría “suntuosa” participó en un 20%, mientras que en el período dinámico del desarrollo inmobiliario de la década actual incrementó su participación a un 43%. Lo contrario ocurrió con las “multiviendas” de menor categoría que, en su conjunto, perdieron peso relativo en los últimos 15 años (FIG. 5). El peso de la construcción de “multiviendas suntuosas” viene siendo tan significativo que en los últimos años se autorizaron más m² de esta tipología de vivienda que en los noventa.

FIG. 5. Superficie permitada (m²) de multivienda según categoría. CBA, 1997-2005

Año	Multivienda							
	Sencilla	Part. (%)	Confortable	Part. (%)	Lujosa	Part. (%)	Suntuosa	Part. (%)
1997	351.014	27,8	398.363	31,6	111.492	8,8	399.514	31,7
1998	280.743	20,8	497.943	37,0	104.936	7,8	463.921	34,4
1999	196.426	18,6	430.350	40,8	151.968	14,4	276.878	26,2
2000	227.459	21,1	459.259	42,7	99.708	9,3	289.172	26,9
2001	109.945	20,5	211.097	39,4	51.784	9,7	163.296	30,5
2002	53.460	32,5	69.283	42,1	13.952	8,5	27.716	16,9
2003	188.436	18,5	434.847	42,6	73.209	7,2	324.369	31,8
2004	187.488	17,6	372.602	34,9	101.918	9,5	405.434	38,0
2005	317.889	19,0	361.261	21,6	142.418	8,5	854.217	51,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGSyG.

Existe, por tanto, una pérdida de interés por construir vivienda para sectores medios y medios-bajos frente a proyectos de expansión del espacio residencial para sectores de altos ingresos.

La manera en que se distribuye la superficie autorizada para construir en el territorio también manifiesta el interés por ampliar el espacio residencial de mayor categoría. Sólo 5 barrios explican el 52% del total del espacio residencial habilitado para edificar entre 2003 y 2006 (FIG. 6). Desde luego, la selectividad espacial del mercado inmobiliario no es aleatoria. En primer lugar, Palermo concentra casi un quinto del total de la superficie permisada. Se trata de uno de los barrios que, junto a Belgrano (otro del “grupo de los 5”), eslabonan el cono tradicional de alta renta del eje norte. Puerto Madero también ha concentrado una gran cantidad de solicitudes para expandir su oferta residencial de alta categoría. De hecho, las “multiviviendas suntuosas” vienen estructurando parte de su configuración territorial. La escasez y el alto precio de los terrenos en los barrios tradicionales del eje norte derraman el pujante desarrollo inmobiliario de ingresos altos y medios-altos hacia los barrios de Caballito y Villa Urquiza (CEDEM, 2006).

El patrón territorial de este fenómeno (el eje norte, y en menor medida el eje oeste) manifiesta una clara preferencia por construir en zonas ricas y bien conectadas, especialmente con el centro de la ciudad a través de la red de subterráneos. Las vías de circulación que vertebran el eje norte (avenidas Santa Fe/Cabildo y línea “D” del subterráneo) y el eje oeste (avenida Rivadavia y línea “A” del subterráneo) son, asimismo, las que mayor cantidad de comercios y servicios concentran. Es decir, la proximidad a las centralidades lineales más importantes de la ciudad, la conectividad y la composición socioeconómica de los barrios forman parte de las condiciones que estarían orientando las preferencias localizacionales de los promotores inmobiliarios.

Resulta interesante confrontar el patrón territorial de la superficie permisada entre 2003 y 2005 con los precios del suelo de septiembre de 2006 (FIG. 7). El análisis comparativo permite distinguir patrones similares de comportamiento: el eje norte y el eje oeste destacándose con los mayores valores para ambas variables de análisis. Sin embargo, en lo que refiere a la distribución espacial del precio del suelo, el cono tradicional de alta renta se diferencia (con valores superiores a 1.050 US\$ el m²) del eje

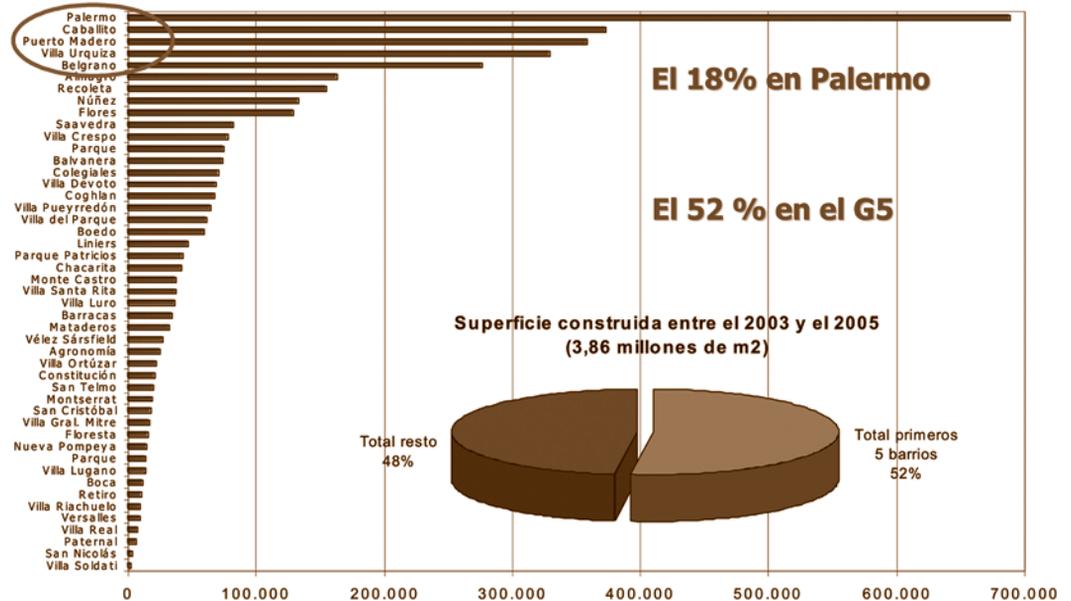


FIG. 6. Superficie permisada (m²) por barrio. Período 2003-2005

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEyC.

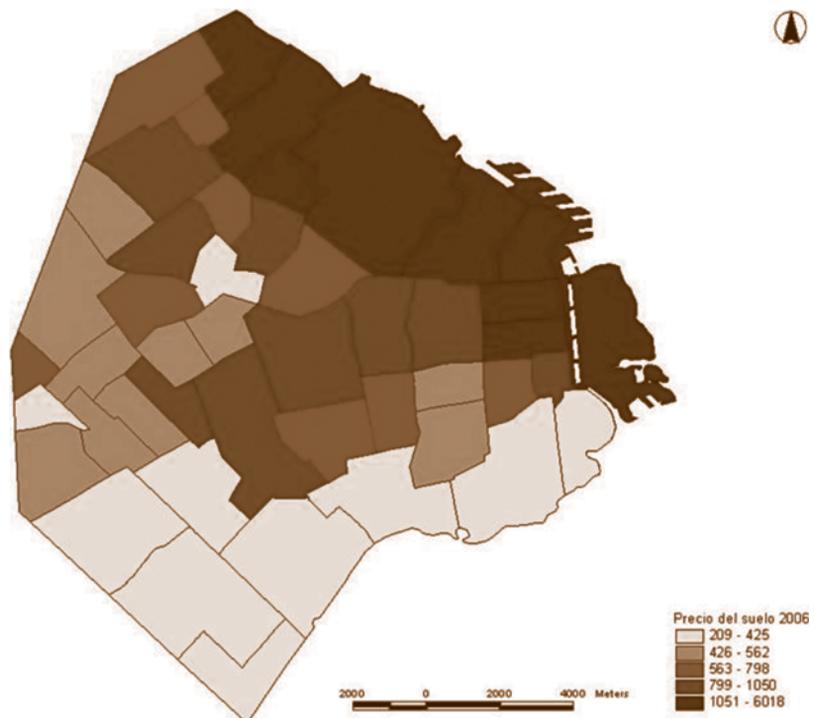
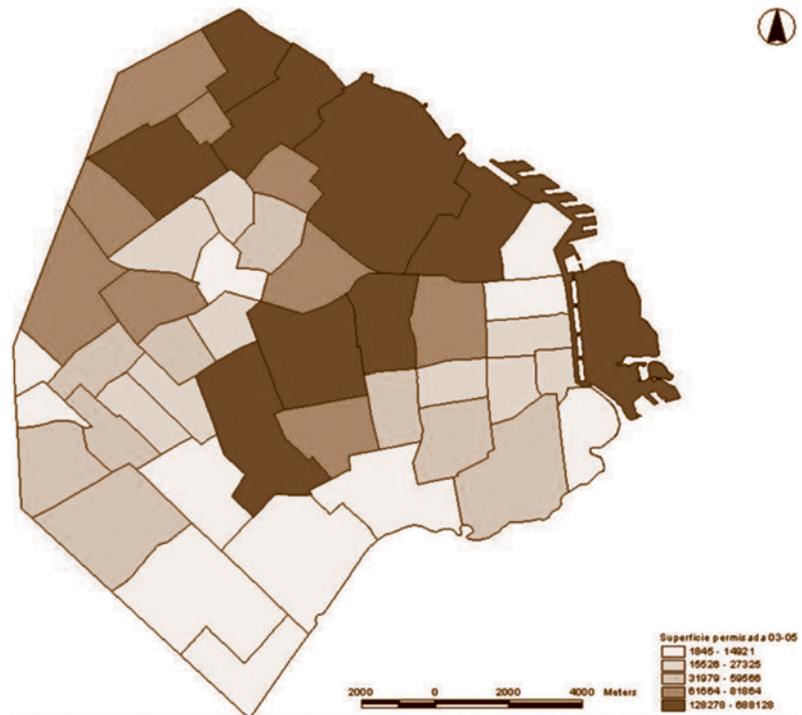


FIG. 7. a) Superficie residencial autorizada (m^2) por barrio entre 2003 y 2005. b) Precio promedio del suelo (US\$) por barrio. CBA, septiembre de 2006

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGSIG.

oeste y, por supuesto, del resto de los barrios porteños. Cabría pensar si además de la ubicación, el acceso preferencial y la composición socioeconómica (que coincide con la calidad de la infraestructura y servicios urbanos), la percepción colectiva de los barrios del eje norte como “espacios de distinción” opera en este proceso diferenciado de valorización del suelo. Como contrapartida a esta dinámica, la zona sur de la ciudad además de ser la menos requerida para construir presenta los menores precios promedio del suelo. En suma, podemos inferir que la edificación de vivienda para ricos en unos pocos enclaves de la ciudad viene siendo el principal motor de la construcción. ¿Qué consecuencias acarrea este comportamiento selectivo y concentrado del mercado inmobiliario y del precio del suelo en el acceso a la vivienda?

4. EL PRECIO DE LA VIVIENDA Y LAS DIFICULTADES DE ACCESO RESIDENCIAL

Antes de analizar la evolución del precio de las viviendas y su impacto en el acceso residencial, necesitamos hacer un breve comentario para complementar las aclaraciones teórico-metodológicas que esbozamos al inicio del trabajo. Allí sosteníamos que son las expectativas de ganancia económica generadas sobre el tipo e intensidad de uso de los terrenos las que estructuran los precios del suelo. Es decir, argumentamos por qué su valor está determinado por el “mejor y mayor uso”. Es oportuno recordar aquí que es la rentabilidad esperada por lo que se construirá encima de un terreno lo que presiona a favor del alza del precio del suelo. Y en un contexto de escasez de suelo, como ocurre en los barrios porteños atractivos para construir, es esperable que los valores de los terrenos ofrecidos en el mercado manifiesten la intensión de los propietarios por intentar captar la mayor suma de dinero que los promotores inmobiliarios estarían dispuestos a ofrecer dada la rentabilidad que esperan obtener de sus proyectos inmobiliarios.

Acabamos de realizar un recorrido sobre la composición y ubicación de lo solicitado para construir en los últimos años y vimos la necesidad del mercado inmobiliario de generar una oferta residencial para la población de mayores ingresos en barrios porteños tradicionalmente exclusivos (¿hoy más excluyentes?). Es esperable entonces que las nuevas unidades que en ellos se construyen se ofrezcan a un precio elevado. Desde este punto de vista, la “multivivienda suntuosa” estaría jalando el precio del suelo hacia arriba.

Cuando analizamos los precios de los departamentos nuevos según diferentes barrios notamos que, con la excepción de Nueva Pompeya (barrio de ingresos bajos y medios-bajos), todas las unidades habían adquirido en julio de 2006 un precio en dólares mayor al que presentaban en 2001, cuando el peso aún no se había devaluado con respecto al dólar. Sin embargo, el salario medio de las personas en dólares se redujo casi tres veces en este período (FIG. 8). Por tanto, una parte significativa de la población padeció una fuerte contracción en su poder adquisitivo de vivienda. Para tener una idea aproximada de esta restricción de compra, calculamos la cantidad de salarios medio que fueron necesarios en diciembre de 2001 y julio de 2006 para adquirir un mismo departamento en diferentes barrios¹². Luego dividimos este indicador por doce para estimar la cantidad de años/salarios-medio (ASM) que serían necesarios para la misma finalidad. Por último, estimamos la diferencia de ASM que debían reunirse para comprar este tipo de departamentos en los años seleccionados.

Vimos que en Nueva Pompeya el precio de los departamentos en julio de 2006 aún no había sobrepasado el que tenía en diciembre de 2001. Sin embargo, el efecto de la devaluación hizo que por esa fecha aquí se necesitaran 4 ASM más para comprar una misma vivienda. Esta diferencia se agranda a medida que se eleva la condición socioeconómica de los barrios. Es decir, la variación absoluta de ASM necesarios para comprar un departamento entre 2001 y 2006 suele mayor en el caso de los barrios (o

¹² Construimos una tipología de cuatro grupos de barrios según el valor de los departamentos para el 2006. Para estandarizar la unidad de comparación decidimos escoger los

departamentos nuevos de 3 ambientes con una superficie promedio de 60m².

FIG. 8.a. Conversión de Salarios Medios en dólares. Años 2001, 2005 y 2006

	Salario medio diciembre 2001	Salario medio abril 2005	Salario medio julio 2006
Salario \$	1.384	1.180	1.400
Valor US\$	1	3	3,1
Salario US\$	1.384	393	452

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (GCBA) en base a EPH.

FIG. 8.a. Precio de departamentos nuevos de 60 m² con 3 ambientes (en US\$) y años/salarios-medio (ASM) necesarios para su compra

Zonas y barrios	Diciembre 2001		Julio 2006		Variaciones	
	\$ Departamento	ASM	\$ Departamento	ASM	ASM 01-06	ASM 05-06
Recoleta	84.000	5,0	88.260	16,3	11,2	1,5
Palermo	60.000	3,6	82.320	15,2	11,6	3,3
Caballito	54.000	3,3	61.080	11,3	8,0	1,5
Villa Urquiza	46.800	2,8	61.860	11,4	8,6	1,9
Villa Crespo	46.800	2,8	57.480	10,6	7,8	1,9
Flores	48.000	2,9	52.440	9,7	6,8	1,0
Floresta	42.000	2,5	49.020	9,0	6,5	1,6
La Boca	39.000	2,3	39.660	7,3	5,0	0,3
Nueva Pompeya	42.000	2,5	36.180	6,7	4,1	-0,5

Fuente: Elaborado con datos de Reporte inmobiliario en base a transacciones realizadas por diferentes inmobiliarias.

departamentos) más caros. Palermo sobresale (nuevamente) siendo el barrio que mayor variabilidad de ASM presenta en el período de tiempo examinado. A mediados de 2006 se requerían allí 11,6 ASM más para adquirir la misma vivienda que a finales de 2001. También sobresale en este sentido barrios como Villa Urquiza, en donde deben reunirse 8,6 ASM más para la misma finalidad. Es decir, todos los barrios son más caros que antes, pues hay que reunir una mayor cantidad de ASM para poder vivir en ellos. Pero en algunos barrios esta brecha es mayor; Palermo es uno de ellos. Recordemos que sólo este barrio explica casi un 20% del total de la superficie autorizada para construir vivienda entre 2003 y 2005 y que se trata en su mayor parte de “multivivienda suntuosa”. Tengamos también presente que para el mismo período Palermo mostró el mayor aumento del precio del suelo. Podemos inferir, por tanto, que la mayor dificultad para acceder a una vivienda en barrios de calidad no sólo se relaciona con la depreciación del peso o, si se prefiere, con

la merma de los ingresos medidos en dólares. El análisis de las brechas de los ASM por barrio también permite asociar tal restricción de compra a la propia dinámica del desarrollo inmobiliario que, ante la ausencia de políticas de suelo, refuerzan la oferta residencial de mayor categoría en los barrios mejor categorizados.

El crédito hipotecario mostró en los últimos años una tímida expansión, pero sigue siendo insuficiente para asistir a la demanda de vivienda que no posee ahorro y depende del salario para acceder a su compra (FIG. 9). La falta de producción de vivienda para estratos medios y medio-bajos, la contracción del salario con respecto al valor de los inmuebles y la insuficiencia de crédito hipotecario están engrosando la demanda de alquiler de vivienda para estos sectores poblacionales (CEDEM, 2005). La escasez relativa de oferta de viviendas en alquiler no sólo estaría motivada por la creciente demanda recién mencionada, sino también por la insuficiente producción de viviendas

para este mercado de consumo. Este círculo perverso estaría colocando a los sectores medios y medios-bajos en una situación donde el consumo habitacional vía arrendamiento también supone mayores esfuerzos monetarios.

En este escenario surge una pregunta inevitable. ¿Por qué el precio del suelo y la vivienda aumentó tanto si el poder real de compra de estos bienes disminuyó casi un tercio? ¿En las condiciones actuales de restricción presupuestaria y de acceso al crédito hipotecario, quiénes compran (o comprarían) “multiviviendas suntuosas”? Es necesario tener en cuenta que la demanda inmobiliaria depende del poder adquisitivo, la oferta crediticia, el crecimiento demográfico y de la cantidad de hogares. Pero también depende de cómo se distribuye el ingreso. Existe un segmento de la población cuyo poder de compra no depende exclusivamente de las remuneraciones al trabajo ni del acceso al crédito hipotecario. La FIG. 9 ilustra que la mayor parte de las compraventas de inmuebles se realizan por fuera del sistema crediticio, es decir, al contado. ¿De dónde proviene tal liquidez?

Luego de 2002 algunos recursos financieros privados nacionales fueron repatriados (CEDEM, 2005) y el ahorro “acorralado” en los bancos fue liberado de

diversos modos¹³. Existía asimismo una masa considerable de capital que no había quedado en el “corralito” y tampoco había sido enviada al exterior¹⁴. Por otro lado, el contexto económico nacional e internacional generó condiciones favorables para algunos sectores productivos. El caso más evidente es el sector agrícola exportador (especialmente el de soja) que, al aprovechar el tipo de cambio local y el precio alto del mercado mundial de granos, genera un excedente de ganancia que no encuentra mejor opción de inversión que la inmobiliaria. Los recursos financieros provenientes del ahorro y de las actividades productivas más dinámicas del nuevo escenario macroeconómico, no sólo son utilizados para financiar proyectos inmobiliarios, sino también para comprar unidades de vivienda como reserva de valor frente a un sistema financiero y bancario que, por la crisis reciente y las históricas, genera una gran desconfianza. Como lo señala el operador del portal “ReporteInmobiliario”, José Rozados

“... hoy compra el que quedó con dólares tras la devaluación o que tiene actividades, por ejemplo, ligadas al comercio exterior. En 2002 y casi todo 2003, en general fue gente que tenía ahorros previos, de la convertibilidad. Luego, se sumaron productores agropecuarios que hasta

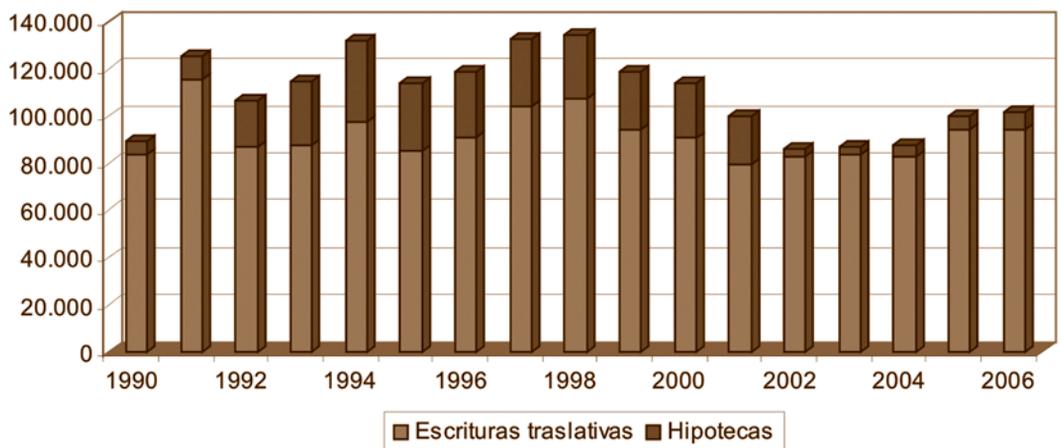


FIG. 9. Escrituraciones traslativas e hipotecarias. CBA, 1990-2006

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Nacional de la Propiedad Inmueble.

¹³ El corralito se extinguió exactamente el 21 de agosto de 2005, cuando venció la última reprogramación.

¹⁴ Vale recordar que durante 2001 salieron del país 16.000 millones de pesos/dólares y que, a en el mismo año, lograron retirarse de los plazos fijos de los bancos 29.000 millones de pesos/dólares.

hoy siguen participando de la inversión en real estate, y también comerciantes” (*Diario La Prensa*, 09/10/2005).

Si le agregamos a esta coyuntura, la participación creciente de inversores extranjeros como oferentes y consumidores inmobiliarios tenemos algunas pistas para rastrear cómo se estaría financiando la compra de la tipología residencial que motoriza el llamado “boom” inmobiliario: las “multiviviendas suntuosas”.

5. CONCLUSIONES

Lo recorrido hasta aquí nos permite aventurar las siguientes conclusiones:

- El precio del suelo de la Ciudad de Buenos Aires ha experimentado un notable incremento luego de la crisis de 2001/2002. Existen elementos para considerar que este gran aumento está relacionado con la recuperación de la economía y también con un singular comportamiento del mercado inmobiliario y de la construcción.
- En 2006 se solicitó la mayor cantidad de superficie para construir de los últimos 27 años. El uso residencial protagonizó este “boom” de la construcción. A pesar de la mayor oferta residencial empeoraron las condiciones de acceso a la vivienda. Las mayores restricciones de acceso residencial se vinculan con la devaluación del peso, pero también con el aumento del precio del suelo y de las viviendas. Esta coyuntura afecta fundamentalmente a la población cuya disponibilidad de pago depende de forma exclusiva de las remuneraciones al trabajo.

- La restricción del poder de compra de vivienda de los asalariados orienta el desarrollo inmobiliario hacia los sectores de mayor poder adquisitivo. Esto explicaría los dos sentidos del alto grado de concentración del mercado inmobiliario: el territorial y el asociado a la categoría de vivienda. La demanda de terrenos para construir edificios de alta categoría ha fomentado un alza del precio del suelo en ubicaciones estratégicas. La escasez de lotes en estos lugares y la renta potencial esperada por los proyectos inmobiliarios explican parte de dicha valorización.
- La demanda de vivienda no sólo es causada por su valor de uso. Las bajas tasas de interés y la fuerte desconfianza en el sistema bancario para el depósito de ahorros también orienta la inversión hacia los bienes inmobiliarios como reserva de valor.
- La oferta residencial se expande sólo para la población de mayor poder adquisitivo. Los estratos medios y medios-bajos tienen que volcarse así hacia el mercado de alquileres. El aumento de la demanda de vivienda para alquilar sumado a la escasa producción de espacio residencial para estos sectores poblacionales estaría generando una situación de escasez relativa de inmuebles para alquilar. Como línea de investigación futura, nos preguntamos si el aumento de los precios de alquiler (de las rentas que generan las unidades de este mercado) estarían incrementando el precio de las viviendas (por tanto, el precio del suelo) en áreas de asiento tradicional de sectores de ingresos medios y medios-bajos. Se trataría pues de otro factor que estaría restringiendo el acceso a la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

- JARAMILLO, S. (2003): *Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”*, texto preparado para el CIDE, Universidad de los Andes, y el Lincoln Institute of Land Policy,
- MORALES, C. (2005): *Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano*, texto preparado para el Curso a Distancia de Mercados de Suelo en Ciudades Latinoamericanas, marzo.
- SABATINI, F. (1981): “El alza de los precios del suelo urbano en la América Latina y su relación con el

precio de la vivienda”, en *Primer Congreso Internacional de Planeación de grandes ciudades*, Ciudad de México, junio.

- (2000): “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial”, en *Revista EURE*, vol. 26, 77, Santiago de Chile, mayo.
- SMOLKA, M. (1981): “Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema”, en *Revista*

Interamericana de planificación, vol. XV, 60, diciembre.

TRIVELLI, P. (2006): "Sobre el debate acerca de la política urbana, la política de suelo y la formación de los precios de la tierra urbana en el Gran Santiago, antecedentes teórico y empíricos", *Curso Fundamentos para el Análisis de los mercados de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile, noviembre.

Fuentes documentales consultadas

KRAKOWIAK, F.: "Yo compro, tu alquilas, ellos especulan", Investigación exclusiva sobre el boom inmobiliario, *Diario Página 12, Suplemento Cash*, 21/07/05. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2020-2005-08-21.html>.

Informes económicos del *Centro de Estudios de Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM)*, varios números. http://www.cedem.gov.ar/areas/des_economico/cedem/.

Publicaciones de la *Dirección General de Sistemas de Información Geográfica (DGSIG)*, <http://usig.buenosaires.gov.ar/publicaciones.asp>:

- "Terrenos baldíos en la ciudad de Buenos Aires", marzo de 2006.
- "Distribución territorial del precio de oferta de locales en venta y alquiler en la Ciudad de Buenos Aires", julio de 2006.
- "Distribución territorial del precio de oferta de terrenos en venta en la Ciudad de Buenos Aires", julio de 2006.

Diario Clarín, 15/02/2004. "Se termina el boom de la emigración que explotó tras la crisis. Ahora vuelven más argentinos de los que se van a vivir afuera". <http://www.clarin.com/diario/2004/02/15/s-03615.htm>.

Diario Página 12, Suplemento Cash, nota de tapa, 03/12/2006. "Corralito de oro", en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2728-2006-12-03.html>.

Portal Reporte inmobiliario, "Hacen falta políticas activas en construcción", en: <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/modules.php?name=News&file=article&sid=611>.

Novedad Ministerio de Vivienda

6º Catálogo español de Buenas Prácticas Para mejorar las condiciones de vida



Esta publicación recoge documentación detallada de las 21 nuevas prácticas seleccionadas por el Comité Hábitat español y de las 10 actualizaciones para participar en el VI Concurso Internacional de Buenas Prácticas, 2006 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.

267 pp. Formato: 21 cm x 29,7 cm

Distribución y venta:

BOE

C/ Trafalgar, 27. Madrid
Tfno.: 902 365 303 - Fax: 91 538 21 22
www.boe.es
e-mail: librería@boe.es

MAIDHISA, S. L.

C/ Berbiquí, 17-19. 28529 - Rivas Vaciamadrid
Tfno.: 91 670 21 89 - Fax: 91 301 29 39
www.maidhisa.com
e-mail: ismaroto@hotmail.com

MUNDI-PRENSA LIBROS, S. A.

C/ Castelló, 37. 28001 - Madrid
Tfno.: 91 436 37 04 - Fax: 91 575 39 98
www.mundiprensa.es
e-mail: librería@mundiprensa.es

REYDIS LIBROS, Lázaro Pascual Yagüe, S. L.

C/ Hierbabuena, 35 Bajo. 28039 - Madrid
Tfno.: 91 311 66 82 - Fax: 91 311 66 67
www.reydislibros.es
e-mail: reydis@reydislibros.es

Abstracts

Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

Change in Land Settlement in Spain and what this Implies for Sustainability

N. GUAITA & I. LÓPEZ & F. PRIETO

Any changes in major eco-systems are central to calculating Sustainability, we are told. The matter here discussed is held to be a major impact factor as it is one of those which could be deemed as having irreversible consequences on those necessarily, limited resources which are the bedrock of Sustainability. For the first time in Spain it has been possible to observe the on-going process of land settlement between 1987-2000 thanks to the hard information offered to the Corine Land Cover project by Landsat satellite images. The Sustainability Watch Observatory has analysed this in terms of its social-economic and environmental ties and the findings here are said to indicate: (a) an accentuated upsurge in the creating of artificial environments both in the interior and coastline regions with major and irreversible consequences, (b) a marked decline in woodland eco-systems affecting both their structuring and make-up due to poor management, this leading to an increase in scrubland and fire risks, (c) A growth in irrigation often in areas of scant hydraulic resources and (d) a drying up of natural 'wet-zones' coupled with an increase in artificial 'sheet-water' installations. In short, the author finds that there has been an over-spending of environmental capital and dead loss as to its quality and that the process is not abating.

Citizen Participation and Territory: A Look Into the Question in Spain

C. J. NAVARRO YÁÑEZ

The paper opens by stating that one of the basic premises in territorial analysis is that territory has effects on social dynamics. However, this approach is not normally adopted when analysing an active citizen role in politics, for all democratic theory's fascination with about the importance of scale in citizen participation. This paper presents a preliminary analytical exploration as to the possible effect of territory on citizen political participation, as well as an empirical analysis of the same as for Spain. The principal goal sought is to draw attention to the structuring role played by territory in determining socio-political dynamics.

Sustainability and Urban Reawakening: Some New Proposals for Controlling the Setting up of Major Commercial Entities

H. VILLAREJO GALENDE

This article analyses the impact of shopping malls from the perspective of sustainable development. The social, environmental and urban effects of large-scale retail developments justify public intervention to the end of correcting or at least minimising their negative impact. Retail planning in Spain has been based on economic or market reasoning more than upon arguments as to the public weal such as the protecting of the environment or the dictates of town and country planning sense. As a result of this, a stifling interventionism has come into being which, though unable to palliate the consequences of shopping malls, has yet hindered free competition by favouring established operators on the market and protecting them against potential competitors. This article tries to outline a new sort of policy guidelines on Retail Planning (some of them inspired by present British practice) these based upon «overriding reasons relating to the public interest», such as the protection of both the natural environment and the urban environment as such. In keeping with the new Directive on Services, these criteria or conditions set out by the Member States are to ensure that the common weal may indeed justify the application of authorisation schemes and other restrictions. However, access to a service activity in the territory of a Member State is not to become subject to meeting any prior economic clean bill of health.

Natural and Cultural Heritage and Spatial Organization: Andalusia as a Case in Point

GDRU

The article sets out to identify and categorise what officially constitutes what might constitute the natural and cultural heritage in Andalusia, focusing above all on the spatial dimension of this. To do so, the territorial divisions laid down by the “*Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía*” [Groundwork for Mapping out Patrimony and Development in Andalusia] are here used with their criteria for urban and coastal areas, fertile river plains, lowlands and mountain fastnesses. The natural heritage is given attention to first and then the cultural one. In both cases conservation figures existing at the international, national and regional level are offered these understood in terms of their aforementioned territorial units. The findings of the study would seem to show that any sort of heritage sited within a any given territory must be understood as an integral part of a whole if that heritage is to become useful for development, and, in the light of this, the territorial distribution of heritage as explained in the paper could well prove to be a good starting point for future reflection.

The Difficult Insertion of Rapid Bussing Networks in a Dense Urban Environment: The Case of Paris

A. GONZÁLEZ ÁLVAREZ

The paper remarks the bringing in of late in several European cities of a new sort of bussing network modelled on the American *Bus Rapid Transit's* example. It then describes and analyses the case of Paris, a city that as of 2001 is going through a major transformation of many of its main thoroughfares on which new and segregated lanes have been set up for buses, bicycles, taxis and emergency vehicles, the via-share of private transport being at the same time considerably reduced. This Parisian example is here felt to point up a whole series of concomitant problems that more than indicate the difficulties inherent in any insertion of a rapid bus network in an established and dense city environment. Among these, conflict with commercial activities, pedestrian and cyclist's safety and overall access are mentioned. Furthermore the experience makes patent that the bus on its own cannot meet with all citizen mobility needs and that it must be considered only as another yet among the other means of transport (specially underground) on hand. Notwithstanding these caveats, the project in the French capital has indeed proved its effectiveness when it comes to limiting private vehicle transit in the city centre and this was the city hall's principal goal.

A Long-Term and Interactive Approach to "Transport-City Planning", those Excluded from the Success Story of the SBR TransMilenio of Bogota

B. LEFÈVRE

The paper does not purpose any evaluating of the success of the *Sistema de Bus Rapido (SBR) TransMilenio* of Bogotá (Colombia) but is rather aimed at calling attention to two forgotten aspects of the project namely, the long term and the interactive outcomes of transport access and the uses land is put to. Like anywhere else, Bogotá has its own dynamics of spatial organization, which are sensitive to changes in the transport system. Thus any foreseeing of the consequences in the long term of TransMilenio on the city's structure calls for an understanding of how this will react to any given a new mass transport system. The methodology here used is that of a close study of the history of Bogotá during the last century in order to show up its local structuring process and from this analyse the current trends in the light of the lessons the past offers.

Land Prices, Real Estate Activity and Access to Housing: A few Thoughts about the Case of Buenos Aires in the Wake of the 2001/2002 Crisis

L. BAER

The paper details how the Buenos Aires ground and real estate market is going through no less than four paradoxical circumstances. We are told that although the supply of residential properties is on the increase, the price of land and housing likewise goes on soaring, that the conditions for any access to land and property are worsening, yet the demand for both increases, that while parts of the city still have vacant sites, the construction boom is concentrated in those parts of the city where building ground is scarce and, finally that although, the mean income of the population has declined by a third since 2002, the average prices of land and housing have rocketed back to those registered before 2002. This working paper then tries to square these contradictions with reality by analysing the Argentine's macro-economy and the way the Buenos Aires land and real estate market works.

Observatorio inmobiliario

2008. El mercado de vivienda sufre el ajuste

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en Ciencias Económicas y Estadística. Vocal del Consejo Superior de Estadística.

“Los cambios registrados en los sistemas de financiación a la vivienda han afectado al papel desempeñado por dicho sector en el ciclo de la economía... La permisiva política monetaria desarrollada en los últimos años parece haber contribuido a la reciente expansión de los precios de la vivienda en Estados Unidos, aunque el efecto de dicha política ha sido magnificado por el relajamiento de los criterios de préstamo y los excesivos riesgos asumidos por las entidades de crédito.”

“The changing housing cycle and the implications for monetary policy”, *Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook*, cap. 3, abril de 2008.

I. INTRODUCCIÓN

En 2008 ha tenido lugar una fuerte desaceleración del crecimiento económico en un amplio número de países desarrollados. El cambio de ciclo experimentado en los mercados de vivienda aparece como la principal variable explicativa de una reducción tan significativa del crecimiento. La intensa restricción crediticia, asociada de la crisis financiera derivada de la titulización de un fuerte volumen de créditos inmobiliarios fallidos de Estados Unidos, es la causa principal de la fuerte caída de la demanda de vivienda.

En España el protagonismo de la expansión inmobiliaria ha sido muy elevado sobre la prolongada etapa de elevado crecimiento de la economía experimentada

entre 1998 y 2007. El peso de la inversión en vivienda y del sector de la construcción dentro de la economía ha llegado a superar ampliamente los niveles considerados como normales en los países desarrollados. Todo apunta a la conveniencia de favorecer un cambio en el modelo de crecimiento de la economía española, que debe ser menos dependiente de la construcción residencial.

Los más altos tipos de interés, el final de las expectativas de aumentos continuados en los precios de las viviendas, los excesivos niveles alcanzados por dichos precios respecto de los niveles de ingresos familiares, y la restricción crediticia producida desde el segundo semestre de 2007 aparecen como las principales variables explicativas de la caída de la demanda de vivienda en España. Dicha disminución de la demanda ha dado lugar a

un retroceso aún más intenso en las iniciaciones de nuevas viviendas, lo que hará retroceder a la inversión en vivienda, con la consiguiente disminución del ritmo de crecimiento de la economía.

La política de vivienda del nuevo gobierno se ha iniciado con una conveniente equiparación fiscal de la rehabilitación de la vivienda habitual con la compra de vivienda, y ello en materia de IVA e impuesto sobre la renta de las personas físicas. Se han creado las condiciones fiscales precisas para que se pueda alargar el plazo de los préstamos a comprador de vivienda, sin costes adicionales para los titulares de los préstamos. Se ha creado una importante línea de avales en el ICO para los préstamos a comprador de vivienda protegida que sean objeto de titulización en los mercados de capitales, impulsando así la financiación de dicho tipo de viviendas.

2. UNA COYUNTURA INTERNACIONAL LLENA DE RIESGOS

La evolución de la economía mundial en el primer semestre de 2008 ha resultado

sustancialmente afectada por la crisis financiera que estalló en el verano de 2007, y ello en términos de reducción del ritmo de crecimiento y mayores tasas de inflación. También ha trascendido el aumento registrado por los precios de las primeras materias, destacando en especial las subidas de los alimentos y del petróleo.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2008), el crecimiento de la economía mundial, empleando los tipos de cambio de mercado, se desacelerará desde el 3,7% de 2007 hasta el 2,6% en 2008. Las consecuencias negativas del nuevo escenario internacional han sido sustancialmente superiores en el caso de los países desarrollados, donde el crecimiento se ha reducido hasta aproximarse a la recesión en algunos casos.

La economía de Estados Unidos creció en el último trimestre de 2007 y primero de 2008 a un ritmo modesto, el 0,6%, situándose en el 5% la tasa de desempleo y en el 4% el aumento de los precios de consumo (FIG. 1). Sin embargo, los países emergentes asiáticos y Brasil han mantenido un crecimiento más que significativo en 2008, apenas inferior al de años precedentes. El contraste entre la

FIG. 1. OCDE, USA y Zona Euro. Principales agregados macroeconómicos. Tasas de crecimiento real

	2007	2008(*)	2009 (*)
1. PIB precios constantes			
Total OCDE	2,7	2,3	2,4
Estados Unidos	2,2	0,5	0,6
Zona Euro	2,6	1,4	1,2
Economías asiáticas emergentes	5,6	4,0	4,4
2. Inflación. Deflactor PIB			
Total OCDE	2,3	2,1	2,1
Estados Unidos	2,7	2,0	1,8
Zona Euro	2,2	2,2	1,7
3. Desempleo (% Activos)			
Total OCDE	5,4	5,4	5,3
Estados Unidos	4,6	5,4	6,3
Zona Euro	7,4	7,3	7,4
4. Balanza P. C Corriente (% PIB)			
Total OCDE	-1,4	-1,4	-1,4
Estados Unidos	-5,3	-4,3	-4,2
Zona Euro	-0,2	-0,7	-0,9
5. Tipos interés corto plazo			
Estados Unidos	5,3	4,6	4,7
Zona Euro	4,3	4,2	4,1
6. Comercio Mundial	6,8	5,6	5,8
7. PIB mundial	3,7	2,6	2,6

(*) Previsión.

Fuente: OCDE, FMI.

depresiva situación provocada por la restricción crediticia y los mayores aumentos de los precios de las primeras materias en los países desarrollados, por una parte, y la pujanza de las economías de los países emergentes en el primer semestre de 2008, por otro lado, no ha podido ser más espectacular (WOLF, 2008).

En las “Perspectivas Económicas Mundiales” de abril de 2008 el Fondo Monetario Internacional ha subrayado que los principales riesgos futuros para la economía mundial son los relativos a la situación no del todo despejada de los mercados financieros, los intensos riesgos inflacionistas derivados de los más altos precios del petróleo y de los alimentos y, por último, la persistencia de serios desequilibrios globales de balanzas de pagos.

Al aproximarse el verano de 2008 la pregunta básica que plantea el comportamiento de la economía mundial es la de si existe un riesgo severo de restricción crediticia en el horizonte. Las implicaciones de tal restricción serían un aumento en el coste del endeudamiento y unas dificultades importantes en el acceso al crédito para amplios segmentos de la economía.

La Reserva Federal de Estados Unidos ha

modificado a la baja en cinco ocasiones el tipo de interés (descuento), llevándolo desde el 5,25% vigente en el verano de 2007 hasta el 2% a partir del 30 de abril de 2008. Con esta actuación se ha tratado de corregir el efecto deflacionista derivado de la situación de claro exceso de oferta vigente en el mercado de vivienda, donde el descenso de las ventas y de los precios de la vivienda ha sido significativo. También han sido abundantes las subastas de viviendas procedentes de créditos fallidos para compra de vivienda, lo que no ha creado un contexto favorable para el crecimiento del consumo, cuya conexión con los precios de la vivienda ha sido muy estrecha en los últimos años.

La disparidad entre el carácter “laxo” de la política monetaria desarrollada por la Reserva Federal y otras autoridades monetarias ha ocasionado una importante devaluación del dólar frente al euro en 2008 (FIG. 2), el 16,5% entre abril de 2008 y el mismo mes del año anterior y el 8,1% en los cuatro primeros meses de 2008. Los menores tipos de interés y la devaluación consiguiente del dólar han contribuido a la reducción del déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, donde las exportaciones se han recuperado de forma clara.

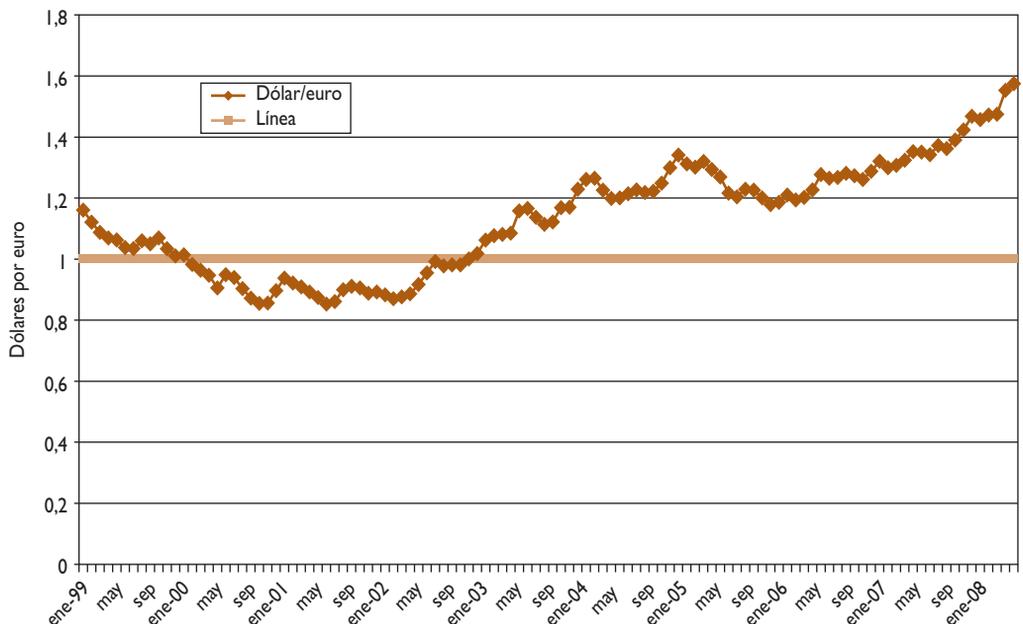


FIG. 2. Tipo de cambio dólar/euro. Serie mensual 1999-2007

Fuente: BdE.

El precio del petróleo ha crecido en un 20% en el primer cuatrimestre de 2008, a pesar de la debilidad del crecimiento de los países desarrollados. Se considera asimismo que los bajos tipos de interés norteamericanos, inferiores a la inflación, favorecen unos precios más elevados de las materias primas y facilitan asimismo la tarea de los especuladores. Se considera que el precio del petróleo puede alcanzar los 200 dólares el barril, a la vista de que el mercado está siendo orientado por el deslizamiento a la baja del dólar (*The Economist*, 2008).

En cuanto a la eurozona, tras la recuperación significativa del ritmo de crecimiento experimentada en 2006-2007 (el PIB aumentó en un 2,6% en 2007), se han generalizado los indicios de un debilitamiento de la demanda interna en los primeros meses de 2008. Las previsiones del BCE apuntan a un aumento del PIB del 1,7% en 2008, destacando sobre todo el agotamiento de la inversión en capital fijo, cuyo crecimiento retrocedería desde el 4,6% de 2007 al 1,8% en 2008.

Se mantendría una posición próxima al equilibrio en la balanza de pagos de dicha área económica, en la que existirían notables disparidades entre las situaciones de los estados miembros, destacando en especial el reducido papel desempeñado por el mercado de vivienda en Alemania, donde el peso de la vivienda en alquiler continua siendo relevante, con los casos de España y de Irlanda, países en los que el peso de la inversión en vivienda ascendió de forma sustancial en la última década.

El Banco Central Europeo ha mantenido una política de tipos de interés sustancialmente distinta de la Reserva Federal de Estados Unidos, al mantener en el 4% el tipo de interés de intervención desde junio de 2007. Dicha actuación del BCE, sobre la que ha pesado la realidad de una tasa de inflación en dicha área económica muy por encima del objetivo del 2% para 2008, se ha desarrollado a pesar de la incidencia que dicha política ha tenido sobre la cotización del euro frente al dólar y de las críticas expresadas sobre la misma por algunos dirigentes políticos.

El BCE ha estado especialmente activo en lo que se refiere a suministro de liquidez a las entidades de crédito de la eurozona desde el verano de 2007, llegando a aceptar como garantía de la financiación aportada a títulos

hipotecarios correspondientes a créditos con riesgos significativos. El BCE ha sido una importante fuente de liquidez para el conjunto de entidades de crédito de España y de otros países de la eurozona, y ello en momentos en los que las posiciones de dichas entidades eran especialmente delicadas.

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA: DESACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO

El cambio de escenario económico general ha afectado de lleno a la economía española, que ha sufrido una reducción sustancial del ritmo de crecimiento en 2008. El subsector de la construcción residencial, que ha llegado a suponer más del 50% del valor de la inversión en construcción, redujo su expansión a partir del segundo semestre de 2007, como consecuencia en parte del descenso sufrido en este periodo de tiempo por las viviendas iniciadas.

El factor desencadenante de un cambio tan notable en la situación del mercado de vivienda radicó en el abrupto corte del crédito que tuvo lugar en la segunda parte de 2007. Dicha circunstancia se unió a otros factores que estaban incidiendo negativamente sobre la demanda de vivienda desde hace algún tiempo (mayores tipos de interés desde 2005, fin de las expectativas de aumento de precios, persistencia de unos precios de la vivienda a todas luces elevados respecto de salarios y alquileres).

El comportamiento de la demanda interna de la economía resultó todavía expansivo en 2007, pero la desaceleración de los aumentos de precios de las viviendas, el cambio de expectativas en el mercado residencial y el aumento del desempleo han afectado en 2008 a la baja al consumo familiar.

En 2008 el ritmo de aumento del PIB de la economía española se va, pues, a reducir hasta el entorno del 2%, más de punto y medio por debajo del 3,8% de crecimiento de 2007 (FIG. 3). La fuerte desaceleración de la demanda interna es el principal factor explicativo de dicha reducción del crecimiento. Dentro de la demanda interna se atenuará el aumento del consumo familiar y la inversión en construcción registrará un descenso moderado, como consecuencia del comportamiento dispar que en este ejercicio registrarán la construcción residencial y la no residencial.

FIG. 3. España, principales macromagnitudes 2004-2007. Tasas interanuales de precios. Precios constantes

	2007	2008 (*)	2009 (*)
1. PIB, precios mercado	3,8	2,2	1,7
2. Consumo privado	3,2	2,0	1,6
3. Consumo público	5,1	4,9	4,7
4. Formación bruta de capital fijo	5,9	1,3	0,7
4.1. Construcción	4,0	-0,8	-2,6
4.2. Bienes de equipo	8,6	3,3	-1,6
5. Demanda interna	4,6	2,4	1,6
6. Exportaciones	5,3	3,9	3,4
7. Importaciones	6,6	3,9	2,7
8. Exportaciones netas (% PIB)	-0,7	0,0	0,1
9. Empleo. Ocupados (*)	3,0	1,1	0,3
Tasa de desempleo (% activos)	8,3	9,6	11,0
10. Índice precios de consumo	2,8	3,9	2,7
11. Deflactor del PIB	3,1	2,7	2,5
12. Salario por persona ocupada	3,9	3,7	3,2
13. Balanza de pagos. Cuenta corriente (% PIB)	-10,1	-10,1	-9,9
Crecimiento resto del mundo			
14. PIB. Estados Unidos	2,2	0,5	0,6
15. PIB. Zona Euro	2,6	1,4	1,2

(*) Previsión.

Fuente: INE y Funcas, Panel de Previsiones.

La construcción no residencial todavía experimentará una variación positiva en 2008, impulsada sobre todo por el dinamismo de las inversiones públicas. El impacto negativo sobre el crecimiento de la desaceleración de la demanda interna resultará atenuado por la actuación de la demanda externa, que en 2008 puede tener una incidencia nula sobre dicho crecimiento, al contrario de lo sucedido en ejercicios precedentes.

En cuanto al empleo, en el primer trimestre de 2008 se redujo el número de ocupados en 75.000, según la Encuesta de Población Activa del INE. Dicha evolución se derivó del retroceso experimentado por la ocupación en Agricultura-Ganadería-Pesca, Construcción y en los servicios correspondientes a Comercio-Hostelería, Transporte y Comunicaciones y Administraciones Públicas. En el primer trimestre de 2008 el incremento interanual del empleo se ha desacelerado desde el 2,4% del cuarto trimestre de 2007 hasta el 1,7%,

destacando los retrocesos interanuales registrados en Agricultura-Ganadería (-6,9%) y Construcción (-1,7%).

El desempleo se situó, según la EPA, en el 9,6% de los activos durante el primer trimestre de 2008, un 17% más que en el mismo periodo de 2007. Esta evolución ha sido similar a la del desempleo registrado, donde en abril de 2008 el total de parados ascendió a 2.338.000, más del 10% de los activos.

Por lo que se refiere a los precios, en marzo de 2008 el índice de precios de consumo había aumentado en España en un 4,5%. En abril dicho aumento interanual se desaceleró hasta una tasa equivalente a la de diciembre de 2007 (4,2%). Alimentos y Bebidas (6,9%), Transporte (7,5%), Hoteles (5,2%) fueron los grupos que registraron en marzo los mayores aumentos interanuales, destacando los crecimientos de los grupos especiales de Productos Energéticos (14,1%) y Carburantes y Combustibles (17,8%).

El comportamiento de los precios en España refleja la incidencia sobre los mismos

de los mayores precios del petróleo y de los alimentos a nivel mundial. La previsión de Funcas para 2008 es de un aumento del 3,2% en diciembre (4,2% en 2007), lo que implicaría una variación media anual del 4,1% (2,8% en 2007). El diferencial de precios de España con la eurozona se ha mantenido en el entorno del 1% en desde noviembre de 2007.

El déficit de balanza de pagos de la economía española ascendió al 10,1% del PIB en 2007, un 20,7% superior al del año anterior. En dicho año destacó la desaceleración del crecimiento del déficit de mercancías (7,8%) y la reducción en un -1% del superávit de la balanza de servicios. En los dos primeros meses de 2008 el déficit global de balanza de pagos ha vuelto a aumentar en un 6,1% sobre el mismo periodo del año precedente.

Esto último implica que, a pesar de la desaceleración de la demanda interna y de las menores ventas en el mercado interior, las empresas españolas tienen serios problemas de competitividad para mejorar su penetración en los mercados exteriores. Persiste en 2008 la dependencia de financiación de la economía española respecto del resto del mundo, lo que

supone la presencia de riesgos de discontinuidad en dicha financiación. Las experiencias derivadas de la crisis financiera asociada con la titulización de los créditos "subprime" endurecerán las condiciones de financiación fuera de España a empresas financieras y no financieras.

Una reducción sensible de la tasa de crecimiento del PIB (2% frente al 3,8% de 2007), una elevación del desempleo por encima del 10%, una tasa de inflación media superior en un punto a la de la eurozona y un elevado déficit externo serán, pues, los datos más destacados de la evolución previsible para la economía española en 2008.

Aunque el ritmo de crecimiento de España puede resultar algo superior al de la eurozona (FIG. 3.bis), la desaceleración del mismo será mayor en España, lo que afectará de forma significativa a los resultados empresariales. Esta circunstancia ya se ha apreciado a partir del cuarto trimestre de 2007, a la vista del importante aumento registrado por el número de empresas en trámite concursal, casi un 65% más en el primer trimestre de 2008 que en el mismo periodo del año precedente (FIG. 4).

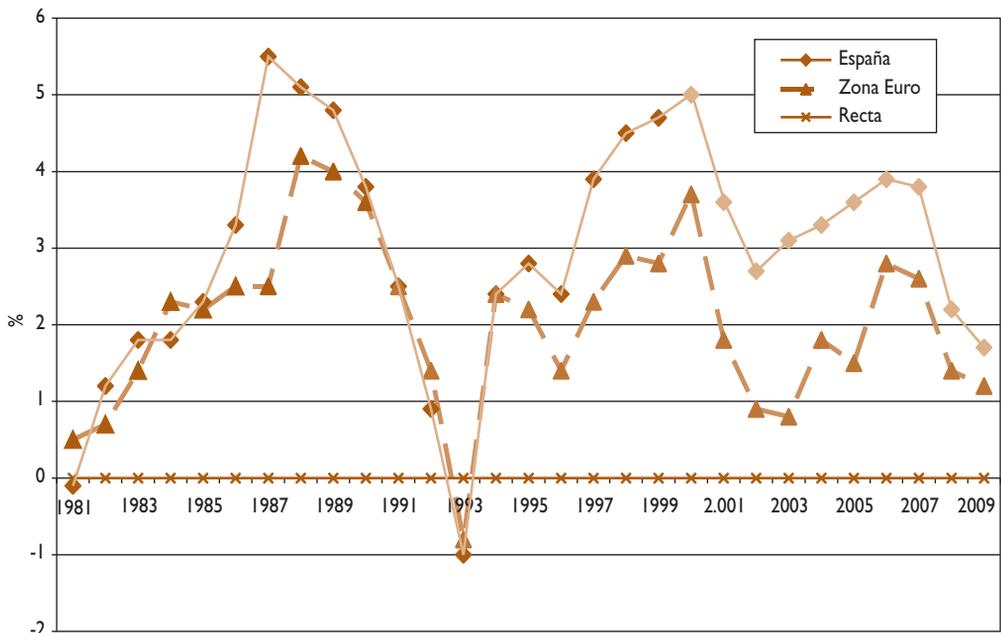


FIG. 3bis. España y Eurozona. Tasas de crecimiento anual del PIB

(*) Previsión.

Fuente: INE, Funcas.

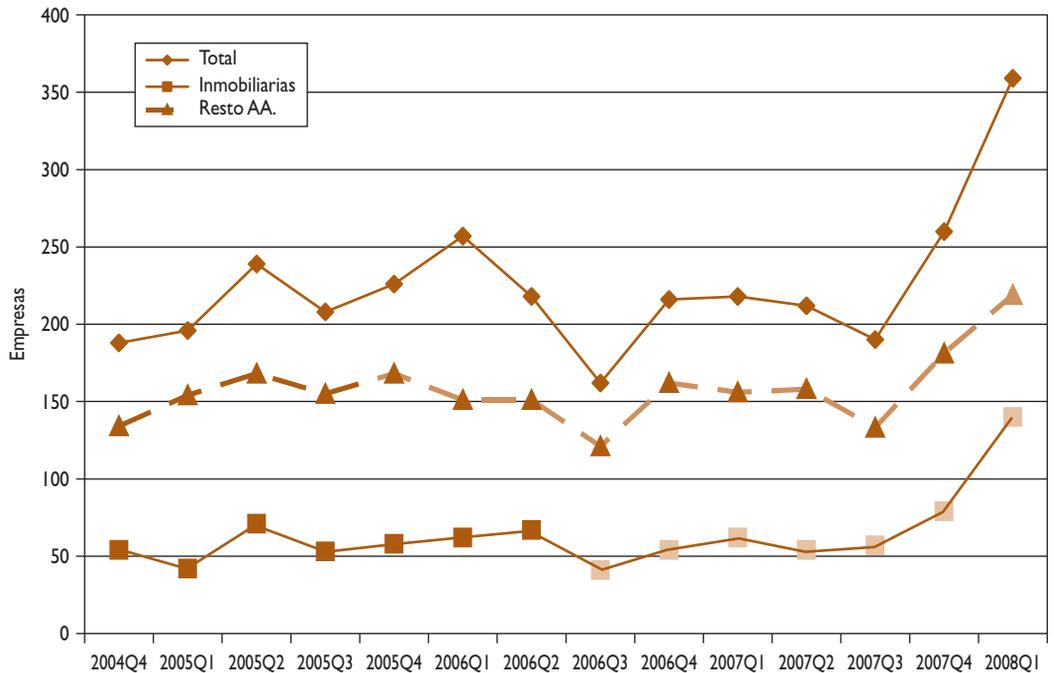


FIG. 4. España: empresas concursales, por actividad económica. Serie trimestral 2004-2008

Fuente: INE.

4. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL CONTEXTO DE EXCESO DE OFERTA

El nuevo plan estatal de vivienda 2005-08, la creación de la Sociedad para el Alquiler, la nueva Ley del Suelo de 2007, la reintroducción de la desgravación fiscal al acceso a la vivienda en alquiler, la creación de la subvención a los arrendatarios jóvenes de niveles bajos de ingresos y la reforma de la ley hipotecaria fueron los componentes más destacados de política de vivienda introducidos por el gobierno durante la legislatura 2004-2008.

A pesar de los avances que han supuesto las normas citadas, en 2008 persiste una situación de difícil acceso a la vivienda para amplios segmentos de hogares en España. Es evidente que la situación de exceso de oferta de vivienda de 2008 puede dar lugar a modificaciones a la baja en los precios de venta de las viviendas, lo que convertiría en accesibles a las viviendas cuyos precios de venta se ajustasen de forma significativa.

En el periodo 2007-2008 la política de

vivienda estatal ha reforzado el mercado de alquiler, por medio de la introducción de las ayudas directas a los arrendatarios y de la desgravación fiscal al alquiler. Esto ha producido un mayor número de contratos de arrendamiento de viviendas, evolución que resulta positiva, a la vista de la reducida dimensión del parque de viviendas de alquiler en España.

El que en 2008 esté vigente el Programa 2008 del Plan Estatal de Viviendas 2005-08 obliga a prestar atención, ante la entrada del nuevo gobierno emanado de las elecciones generales de 9 de marzo de 2008, a la ejecución de dicho Programa. Este último contemplaba, entre otros objetivos, la financiación convenida de la promoción de 85.000 nuevas viviendas protegidas para la venta y para el alquiler. Resulta trascendente garantizar la financiación crediticia del citado Programa 2008, ante el endurecimiento general de las condiciones de financiación presente en este ejercicio.

La cobertura financiera de las nuevas actuaciones protegidas previstas para 2008

requiere de más de 8.000 millones de euros en nuevos préstamos convenidos, cuya concesión en el ejercicio de 2008 aparece como menos garantizada que lo que fue el caso en los ejercicios precedentes del citado Plan plurianual.

El Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica (BOE de 22.4.2008), incluye normas encaminadas a estimular la rehabilitación dentro de la inversión en vivienda destinada a uso habitual. Se trata de equiparar el tratamiento fiscal de la rehabilitación con el de la inversión en vivienda habitual, y ello tanto a efectos del IVA (art. 5.º), como a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En este segundo caso el gobierno se ha comprometido a introducir modificaciones en la regulación reglamentaria del citado tributo (Disposición Final 2.ª).

El citado Real Decreto Ley pretende asimismo facilitar la ampliación del plazo de los préstamos destinados a compra de vivienda habitual, al establecer que no quedarán sujetas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados las escrituras públicas que documenten la ampliación del plazo de los préstamos en cuestión, y ello en un plazo de dos años tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley (Disposición Adicional 2.ª). Dicha medida permitirá mantener estable la cuota a pagar a las entidades de crédito en el caso de aumento de los tipos de interés, circunstancia que todavía podría presentarse en 2008 a numerosos prestatarios.

Por otra parte, un Acuerdo de Consejo de Ministros de 18.4.2008 ha ampliado desde 3.000 a 5.000 millones de euros los avales del Instituto de Crédito Oficial (ICO) a conceder a bancos y cajas de ahorros que titulicen créditos "vivos" para compra de vivienda protegida. Los avales en cuestión los concedería el ICO a los Fondos de Titulización de Activos que realizasen emisiones de bonos para obtener liquidez con garantía de los préstamos citados.

Las condiciones básicas para la concesión de los avales consistirían, en primer lugar, en que el activo de los Fondos de Titulización deberá de estar constituido, al menos en un 80%, por préstamos y créditos para compra de vivienda protegida. En segundo lugar, el

ICO no avalará más del 80% de la cuantía de los bonos que tengan una calificación crediticia mínima AA, Aa o asimiladas con anterioridad al aval. En tercer lugar, las entidades que hayan cedido tales préstamos para compra de viviendas protegidas a los Fondos de Titulización de Activos deberán comprometerse a reinvertir la liquidez así obtenida, que deberá destinarse, al menos en un 80%, a financiar la compra de vivienda protegida.

Si se tiene en cuenta que el préstamo medio para financiar la construcción de una vivienda protegida se aproxima a los 100.000 euros, el programa citado de avales del ICO ayudaría a financiar la promoción de unas 40.000 viviendas protegidas. Esta cifra está por debajo del objetivo de 85.000 nuevas viviendas protegidas contemplado en el Programa 2008 del Plan 2005-2008, aunque el acuerdo citado supone un empujón significativo a la materialización del mismo.

Según estimaciones del Ministerio de Vivienda, en 2007 se inició un total de 83.859 viviendas protegidas, lo que supuso un retroceso respecto del total correspondiente a 2006 (FIG. 5). En 2007 aumentó la proporción de viviendas protegidas dentro de las viviendas iniciadas, el 13,6% del total (12,5% de 2006). El tipo de interés de los préstamos convenidos para actuaciones de política de vivienda, el 5,09% desde enero de 2008, resulta más próximo a los tipos de mercado que los vigentes en programas precedentes del Plan 2005-2008 (FIG. 6).

Como se indicó antes, el total de viviendas protegidas iniciadas en 2007 descendió respecto del año anterior (-12%). Correspondió un aumento notable a Canarias y Extremadura, así como unos descensos significativos a varias autonomías, entre las que destacaron los de La Rioja y Navarra (FIG. 7). El descenso de la construcción de nuevas viviendas libres ha podido afectar negativamente a la promoción de nuevas viviendas protegidas, puesto que una parte importante de dicha promoción se ha realizado sobre suelo cedido por los municipios con dicho propósito. Dicho suelo ha procedido con frecuencia de cesiones previas realizadas por promotores privados a los que la normativa vigente en materia de suelo obligaba a efectuar tales cesiones.

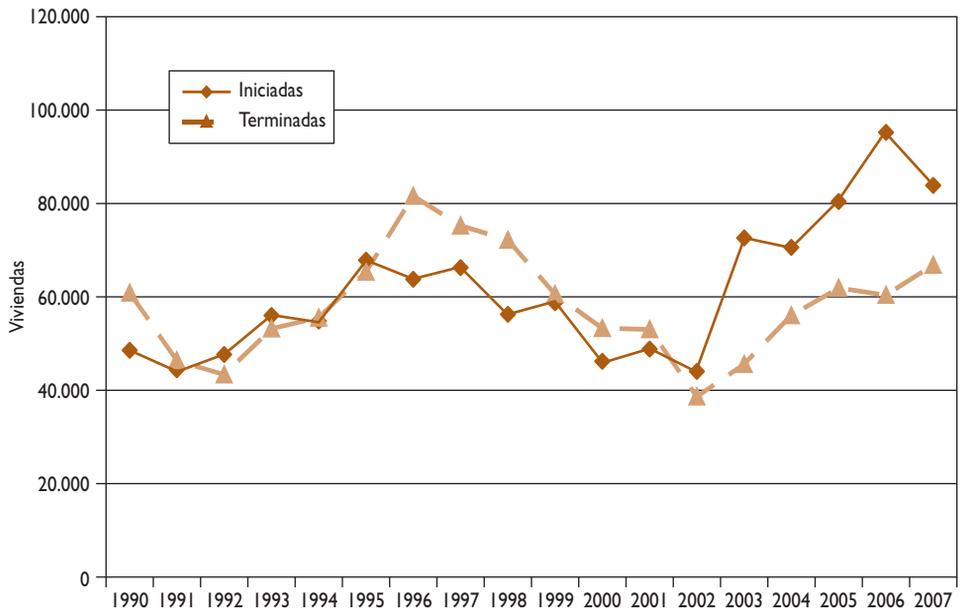


FIG. 5. Viviendas protegidas iniciadas y terminadas. Totales anuales, 1990-2007

Fuente: Ministerio de Vivienda.

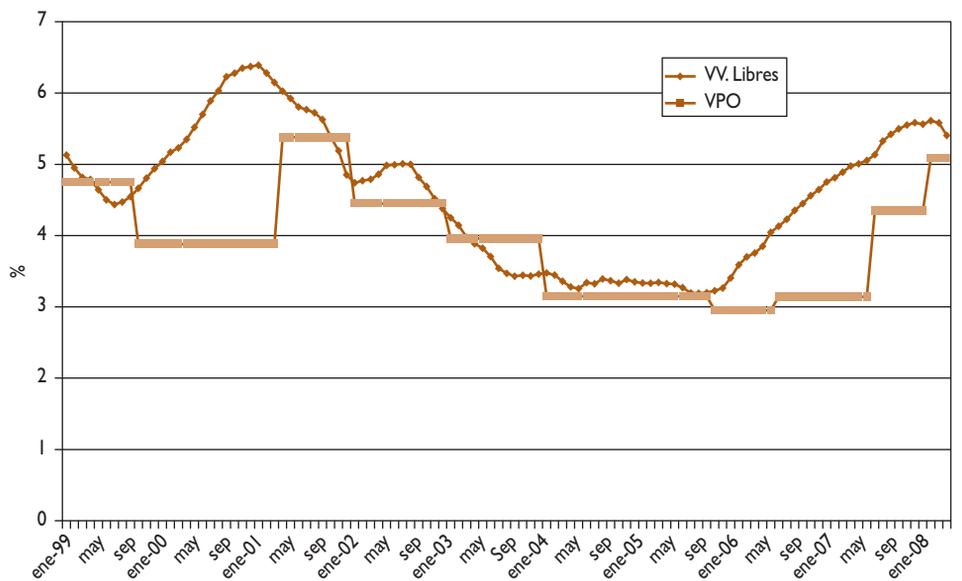


FIG. 6. Tipos de interés de los créditos para vivienda protegida y de mercado para compra de vivienda. Serie mensual, 1999-2007

Fuente: BdE y Ministerio de Vivienda (BOE).

FIG. 7. Viviendas de protección oficial iniciadas 2006-2007

Comunidad Autónoma	2007	Variación 2007/2006
Andalucía	12.562	-19,2 %
Aragón	3.642	-55,4 %
Asturias (Principado de)	1.217	-38,1 %
Baleares (Illes)	417	-27,9 %
Canarias	2.454	100,0 %
Cantabria	1.013	-44,0 %
Castilla y León	5.977	10,7 %
Castilla-La Mancha	5.547	-18,7 %
Cataluña	9.201	21,4 %
Comunidad Valenciana	4.872	-19,3 %
Extremadura	1.246	43,2 %
Galicia	3.000	-29,3 %
Madrid (Comunidad de)	23.504	2,1 %
Murcia (Región de)	2.029	-37,9 %
Navarra (Comunidad Foral de)	1.010	-64,1 %
País Vasco	5.892	14,5 %
Rioja (La)	210	-59,8 %
Ceuta	66	-70,7 %
Melilla	0	0,0 %
España	83.859	-12,0 %

5. EL MERCADO DE VIVIENDA EN ESPAÑA, 2007-2008

Las características más destacadas del comportamiento del mercado de vivienda en el primer cuatrimestre de 2008 fueron, entre otras, el sensible retroceso de la demanda de viviendas (en un -25,8% cayeron las ventas), el descenso espectacular de las iniciaciones de nuevas viviendas (en un -49,4% disminuyeron las viviendas iniciadas) y la desaceleración de los aumentos de los precios de las viviendas, que crecieron por debajo de los precios de consumo (FIG. 8).

En 2007 las ventas de viviendas, según la estadística de los registradores de la propiedad, ascendieron a 788.518, de las que el 43,3% fueron de nueva construcción y el resto, el 56,7%, fueron viviendas usadas. En dicho ejercicio el total de ventas descendió en un 13,9%, correspondiendo el mayor retroceso a las ventas de viviendas usadas (FIG. 9). En 2007 todavía aumentaron las ventas en

Castilla-La Mancha y en La Rioja (en un 1,9% crecieron en los dos casos), mientras que los descensos más significativos fueron los de Cataluña (-26,3%) y Canarias (-21,3%).

2008 está siendo el tercer año consecutivo de descenso de las ventas de viviendas. Hasta febrero dicha evolución se había reforzado respecto de los dos ejercicios precedentes, puesto que la disminución interanual de las ventas en dicho periodo fue del -25,8%, volviendo de nuevo a descender con más intensidad las ventas de viviendas usadas (-34,8%) (FIG. 9 bis). De mantenerse la tendencia de los dos primeros meses de 2008, el total de ventas en este ejercicio se situaría en 585.000.

La evolución del número de hipotecas registradas sobre viviendas confirmó asimismo el descenso citado, puesto que en los dos primeros meses de 2008 dicho número descendió en un -25,8%, mientras que el número de hipotecas sobre solares disminuyó

FIG. 8. Mercado de vivienda. España principales magnitudes, 2006-2007

	2007	2007/2006 (%)	2008/2007 (%)	Último dato
1. Compraventas.Viviendas (*)	788.518	-13,9	-25,8	
I.1. Nuevas	341.264	-12,4	-13,0	feb-08
I.2. Usadas	447.254	-15,1	-34,8	
3. Hipotecas sobre viviendas	1.235.200	-6,7	-25,8	feb-08
4. Hogares. Miles (4.º T)	16.448	2,6	2,8	2008 I
5. Inversión extranjera Viviendas equivalentes	20.610		18,8	
6. Aparejadores.Visados obra nueva	651.400	-24,7	-49,4	feb-08
7. Aparejadores.Viviendas terminadas	641.420	9,5	16,2	feb-08
8. Viviendas iniciadas (**)	616.000	-19,0		
9. Inversión en vivienda (***) Miles	91.552	4,0		
10. Precios viviendas (4.º T) €/m ²	2.085,5	4,8	3,8	2008 I
11. Créditos comprador vivienda formalizaciones (millones euros)	145.298	-14,7	-37,5	mar-08
12. Cuota por cada 1.000 euros en préstamos a 25 años (€/mes)	6,08	10,2	5,2	mar-08

(*) Registradores.

(**) Estimaciones del M.º de Vivienda.

(***) Contabilidad Nacional, millones de euros, tasas a precios constantes.

Fuente: Registradores de España, M.º de Vivienda y Banco de España.

FIG. 9. Registradores de la propiedad. Compraventas de viviendas registradas

Comunidades Autónomas	2007	2007/2006 (%)
Andalucía	170.312	-4,4
Aragón	20.884	-11,9
Asturias	17.714	-6,9
Baleares	20.505	-18,6
Canarias	34.785	-21,3
Cantabria	11.927	-6,4
Castilla y León	41.324	-12,0
Castilla-La Mancha	38.716	1,9
Cataluña	112.614	-26,3
Extremadura	13.895	-17,1
Galicia	31.000	-19,4
La Rioja	7.550	1,9
Madrid	88.252	-13,2
Murcia	31.193	-8,9
Navarra	9.634	-4,8
País Vasco	26.230	-12,5
Valencia	111.983	-18,1
España. Total	788.518	-13,9
Nuevas	341.264	-12,4
Usadas	447.254	-16,1

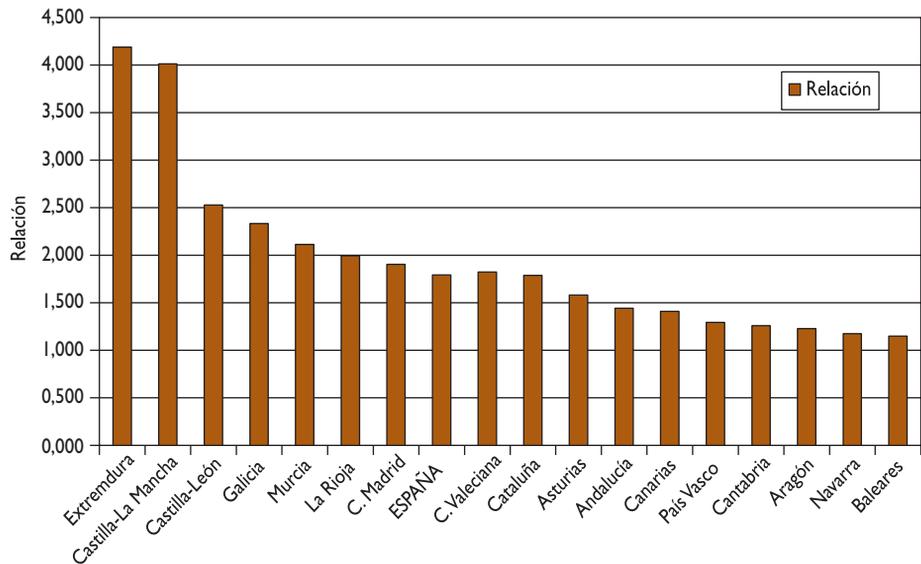


FIG. 9bis. Viviendas. Relación viviendas terminadas/viviendas nuevas vendidas (enero-septiembre 2007)

Fuente: Estimación propia, M.º de Vivienda, Registradores de España.

en un $-19,3\%$. El importe medio de las hipotecas registradas sobre viviendas en enero-febrero de 2008, 145.900 euros, un -2% menos que en el mismo periodo del año anterior (FIG. 10).

A falta de datos de Contabilidad Nacional Trimestral para el primer trimestre de 2009, todo apunta a que en este año la inversión en vivienda a precios constantes ha debido de retroceder de forma clara respecto del año

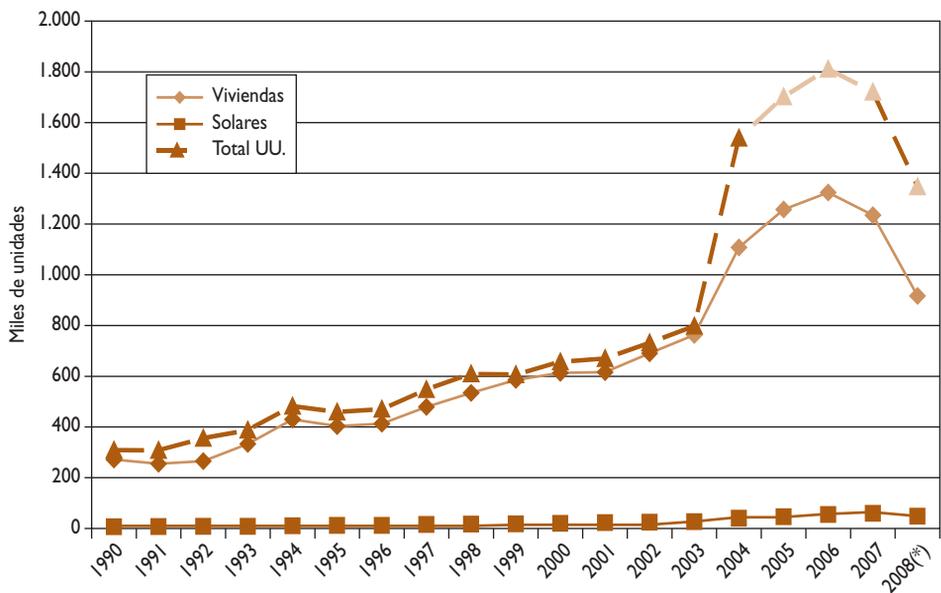


FIG. 10. Hipotecas registradas. Urbanas, viviendas y solares. Totales anuales, 1990-2007

(*) Febrero.

Fuente: INE.

anterior. Entre 1998 y 2007 dicha magnitud aumentó por encima del PIB en cada uno de los ejercicios de dicho periodo (FIG. 11). Como consecuencia de una evolución expansiva tan prolongada la inversión en vivienda ha llegado a suponer el 9,3% del PIB de la economía española por el lado de la demanda. Además, dicha magnitud ha ascendido en los últimos años hasta llegar al 52% del conjunto de la construcción en 2007, año en el que aportó 0,4 puntos porcentuales al aumento del PIB.

El descenso de la inversión en vivienda en 2008 puede suponer, pues, una detracción directa superior a los 0,5 puntos porcentuales al aumento del PIB en este ejercicio. A ello se unirá una segura incidencia negativa adicional por parte del consumo privado, cuyo comportamiento expansivo en los últimos años estuvo influido por la situación del mercado de vivienda en especial por unos aumentos de los precios de venta, tan intensos y prolongados y por la disponibilidad de financiación abundante y barata.

La evolución del empleo en 2008 se está viendo afectada por la situación del mercado de vivienda (FIG. 11.bis). Según la estadística de afiliados a la Seguridad Social, en marzo de 2008 el empleo total (afiliados) a fin de mes creció en un 0,7% sobre el mismo mes del año anterior, mientras que dicha

variación fue de un descenso del -4,9% para el conjunto del sector de la construcción. La evolución citada del empleo revela la fuerte incidencia que sobre el conjunto de la economía española está ejerciendo el cambio de ciclo en el mercado de la vivienda.

En las Perspectivas Económicas Mundiales de abril de 2008 el FMI ha subrayado el mayor riesgo de recesión que presentan los países en los que los precios de la vivienda han crecido por encima de lo explicado por los fundamentos económicos de los precios citados. También sería mayor dicho riesgo en los casos en los que la inversión en vivienda ha crecido de forma más relevante respecto de los niveles anteriores a la etapa de auge. España entraría en este segundo grupo de países desarrollados, junto con Irlanda, a la vista de que el peso de dicha magnitud en el PIB (9,3% en 2007) se ha duplicado respecto del nivel correspondiente a 1997, año inmediatamente anterior al inicio de la fase de auge inmobiliario (FMI, 2008).

En cuanto a la evolución de la oferta de nuevas viviendas, destacó en los dos primeros meses de 2008 el descenso de las viviendas iniciadas en España en un -49,4%, según los datos de los visados de los Colegios de Arquitectos Técnicos (FIG. 12). Dicho descenso implica que las citadas iniciaciones

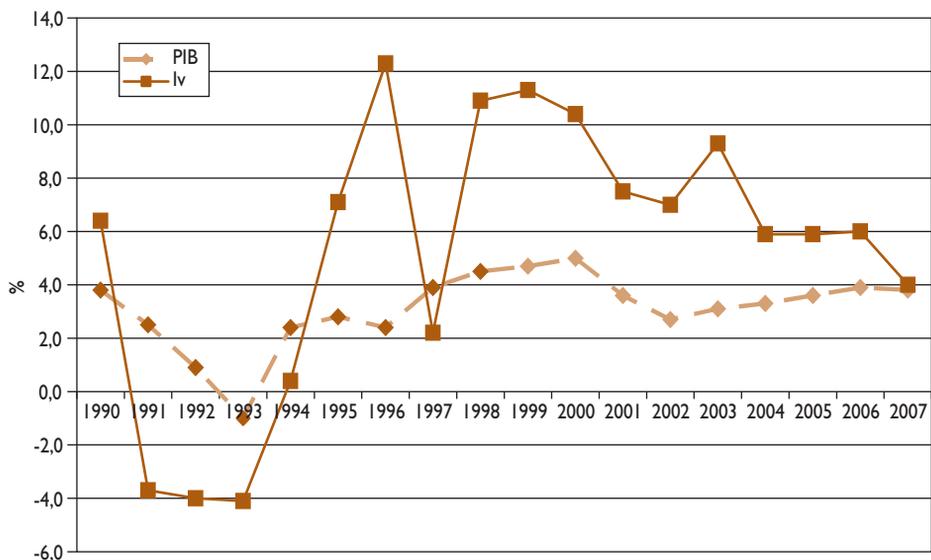


FIG. 11. Vivienda y PIB. Tasas reales de crecimiento anual, 1990-2007

Fuente: INE.

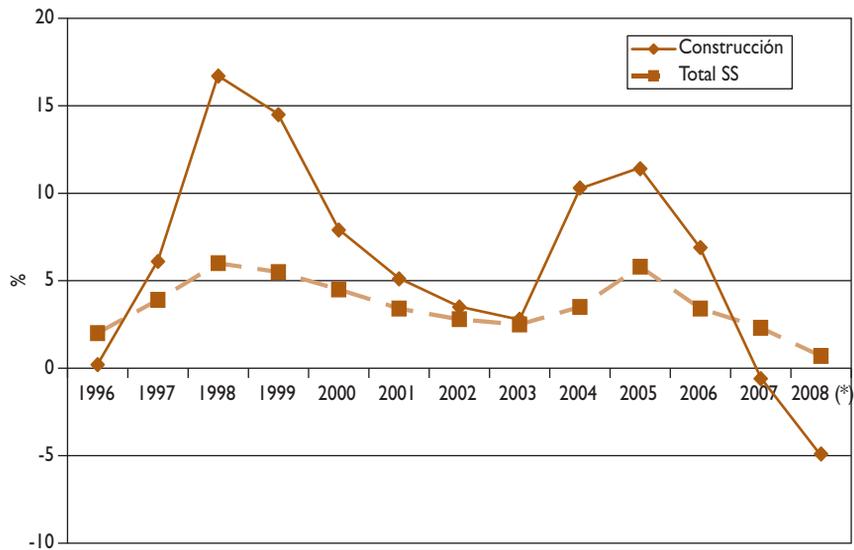


FIG. 11 bis. Afiliación a la Seguridad Social. Tasas anuales de crecimiento (31 de diciembre), 1996-2008

(*) Marzo.

Fuente: INE.

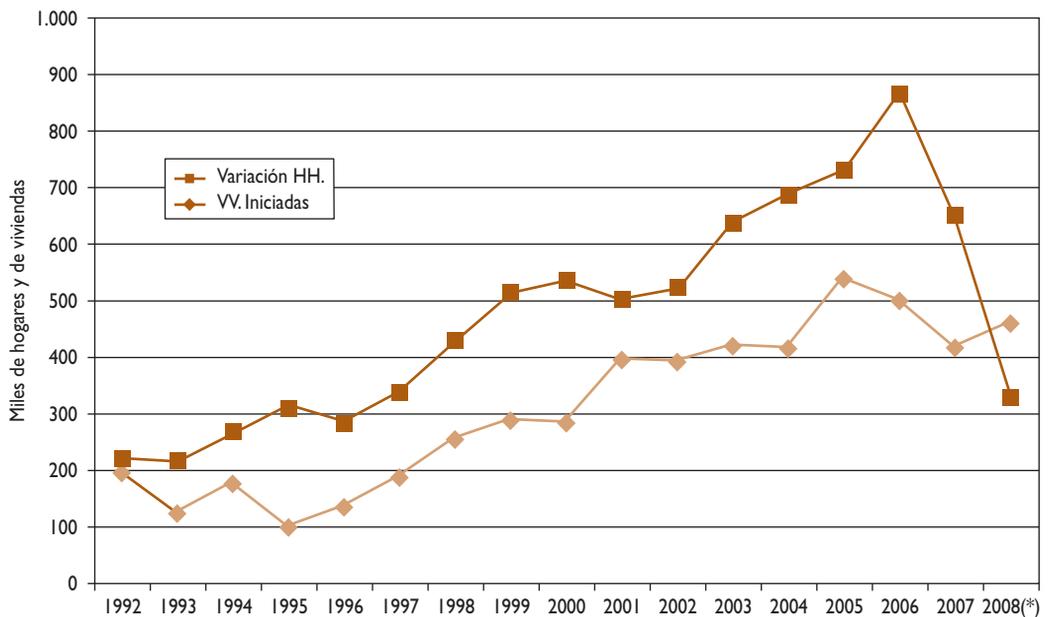


FIG. 12. Viviendas iniciadas y variación neta del número de hogares. Total anuales, 1992-2006

(*) Febrero para las viviendas y primer trimestre para los hogares.

Fuente: Colegio de Aparejadores, M.º de Vivienda e INE.

se situarán en un nivel próximo a las 325.000 en 2008, por debajo del ritmo de creación neto de nuevos hogares, según la Encuesta de Población Activa del INE. No se dispone de

datos para 2008 en materia de viviendas iniciadas, según el Ministerio de Vivienda. El total de viviendas iniciadas descendió hasta 616.000 en 2007, de las que el 13,6% fueron

viviendas protegidas y el resto, el 86,4%, fueron viviendas libres (FIG. 13).

En cuanto a los precios de las viviendas, en el primer trimestre de 2008, según los datos procedentes de las tasaciones

elaborados por el Ministerio de Vivienda, dicha variable ascendió en España a un nivel medio de 2.101,4 euros por metro cuadrado, un 3,8% por encima del nivel correspondiente al primer trimestre de 2007 (FIGS. 14 y 15).

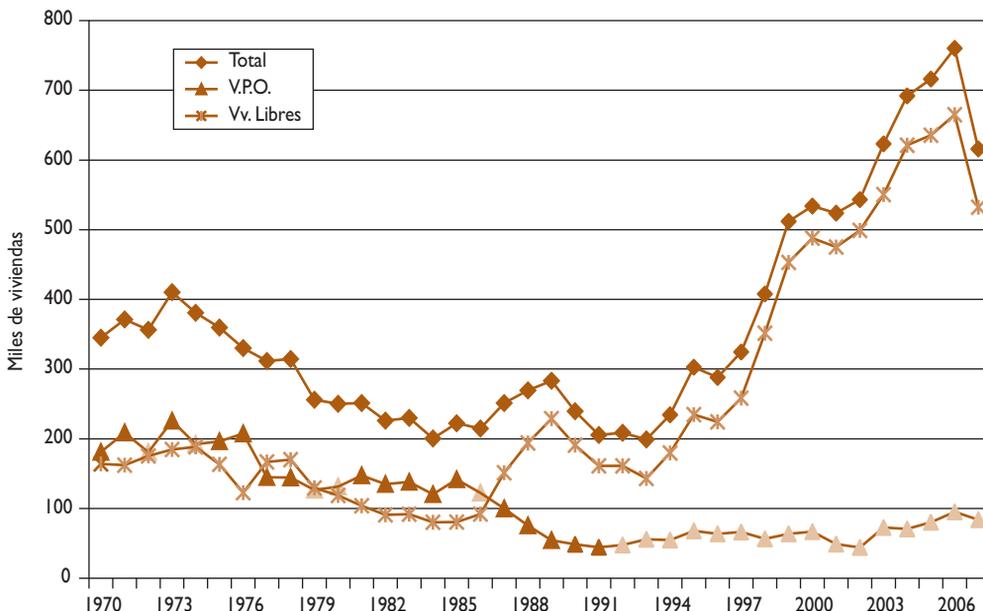


FIG. 13. Viviendas iniciadas. Totales anuales, 1970-2007

Fuente: M.º de Vivienda.

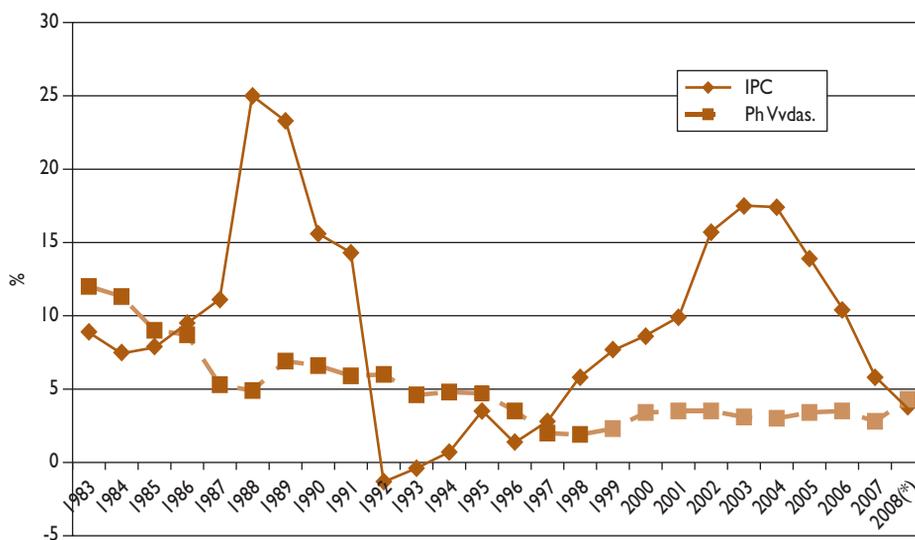


FIG. 14. Precios de las viviendas e Índice de Precios de Consumo. Variaciones medias anuales, 1983-2007

(*) Datos hasta el primer trimestre para los precios de las viviendas y hasta abril para el IPC.

Fuente: M.º de Vivienda e INE.

FIG. 15. Precios de tasación de las viviendas libres (*) España. Comunidades Autónomas €/m². Primer trimestre 2008

CC. Autónomas	Precios Euros/m ²	Aumentos 2008/2007 (**)	Aumentos 2007/1997 (***)
País Vasco	3.035,8	5,7	216,4
C. de Madrid	3.004,8	0,1	182,3
Cataluña	2.457,6	4,3	205,4
Baleares	2.408,1	4,2	270,2
ESPAÑA	2.101,4	3,8	196,7
Cantabria	2.035,6	2,5	171,0
Aragón	1.962,9	4,2	225,7
Canarias	1.833,3	4,7	167,0
Andalucía	1.800,2	5,5	240,7
Asturias	1.775,9	7,3	161,8
Navarra	1.751,9	1,3	114,2
C. Valenciana	1.684,6	3,6	214,2
La Rioja	1.644,2	2,8	164,1
Murcia	1.614,3	5,3	258,9
Galicia	1.571,7	6,8	146,0
Castilla y León	1.522,5	2,8	132,6
Castilla-La Mancha	1.447,5	2,8	168,3
Extremadura	1.027,0	5,0	152,2
España. Menos de 2 años	2.094,7	5,1	185,8
España. Más de 2 años	2.102,1	3,3	202,5

(*) Nuevas y de segunda mano

(**) Primer trimestre de 2008 sobre el mismo periodo de 2007

(***) 4.º trimestre de 2007 sobre el mismo periodo de 1997.

El ritmo medio anual de aumento en este periodo fue del 11,5%.

Fuente: M.º de Vivienda

El aumento interanual citado resultó inferior al 4,3% correspondiente a los precios de consumo en dicho periodo, así como también fue inferior al crecimiento de los alquileres. Asturias, con un 7,3% de variación interanual, registró el mayor aumento, mientras que el crecimiento menor fue el de la Comunidad de Madrid, el 0,1%. Los precios de venta más elevados en el primer trimestre de 2008 fueron los del País Vasco, 3.035,8 euros/m², y los más reducidos los de Extremadura, 1.027 euros/m².

6. FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA

Existe cierta unanimidad en cuanto a la consideración de las excepcionales

condiciones de financiación vigentes desde la segunda parte de la década de los años noventa como la principal variable explicativa del prolongado periodo de auge del mercado de vivienda que afectó a un amplio número de países desarrollados. Para llegar a dicha situación resultó decisiva la actuación de los bancos centrales que, con unas políticas monetarias de carácter a todas luces expansivo, permitieron que el auge citado se prolongase durante un periodo de tiempo excesivo.

Se considera asimismo que en el reciente cambio registrado por el mercado de vivienda también ha sido relevante el papel de la política monetaria, aunque las variables a través de las cuales ha tenido lugar el acusado cambio cíclico producido no son

simétricas con las que dieron lugar al auge. Los aumentos de los tipos de interés producidos a partir de 2005 frenaron el proceso de auge, pero no ocasionaron un cambio tan espectacular como el que ha tenido lugar en 2007.

En la primera mitad de 2007 se conocía que en Estados Unidos había una amplia morosidad en los créditos “subprime”, pero no fue hasta el segundo semestre de dicho año cuando se advirtió que la titulización de dichos préstamos, desarrollada en la mayor parte de los mercados financieros, había dado lugar a una amplia crisis de liquidez y de solvencia en los mercados financieros.

Una vez que las entidades de crédito conocieron una parte de la situación, se redujo sustancialmente la actividad en los mercados mayoristas de dinero, subieron los tipos de interés en dichos mercados y se procedió a endurecer y reducir la financiación crediticia habitual.

Los bancos centrales procedieron a aportar liquidez en los mercados de dinero y se redujeron los tipos en algunos países, entre los que ha destacado el caso de Estados Unidos. Las noticias sobre situaciones difíciles y de reducción abrupta de los beneficios en algunos bancos destacados han sido abundantes desde el verano de 2007. La restricción crediticia ha sido generalizada en los países desarrollados, con lo que la crisis del mercado de vivienda se ha extendido a otras ramas de actividad productiva.

La proximidad del verano de 2008 ha coincidido con abundantes comentarios relativos a una supuesta normalización de los mercados financieros. También hay cierto acuerdo en señalar que el sector no financiero de la economía todavía tardará algún tiempo en retornar a una evolución normalizada y que se reducirá de forma significativa el crecimiento de la economía en la mayor parte de los países desarrollados. La restricción crediticia ha sido, pues, el principal factor desencadenante del cambio del ciclo de la vivienda y de su incidencia más que notable sobre el resto de las actividades productivas.

Los tipos de interés crecieron en España entre 2005 y 2007, advirtiéndose al final de este año un agotamiento del proceso de subidas de los mismos, coincidiendo con las actuaciones anticíclicas de algunos bancos centrales. Este proceso se mantuvo en los primeros meses de 2008, aunque las

eventuales elevaciones de los tipos en los mercados mayoristas de dinero han puesto de manifiesto que el problema de liquidez no estaba todavía resuelto en la primavera de 2008.

La evolución de los tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda no ha sido uniforme en 2008. Los tipos han sido más elevados en el primer cuatrimestre de este año que en el mismo periodo del año precedente (FIG. 16), lo que ha contribuido a profundizar la crisis de demanda del mercado de vivienda.

El conjunto del crédito inmobiliario registró en 2007 una importante desaceleración en su crecimiento, correspondiendo el cambio más acusado de comportamiento a los créditos a promotor (servicios inmobiliarios), cuyo aumento interanual pasó desde el 50,6% de 2006 al 24,4% en 2007. Los créditos a comprador, que son el componente de mayor peso en el crédito inmobiliario, desaceleraron su aumento desde el 20,4% de 2006 hasta el 13,1% en 2007.

Al inicio del auge, en diciembre de 1997, el crédito inmobiliario suponía el 39,9% del crédito al sector privado, mientras que en el mismo mes de 2007 dicha participación había ascendido hasta el 60,2% (FIG. 17). Esta evolución confirma el carácter decisivo que en la pasada expansión del mercado de la vivienda tuvo la oferta abundante de financiación a tipos de interés reducidos, concedida con frecuencia en cuantías superiores al 100% del valor del inmueble empleado como garantía.

Como ya se ha comentado, el alza de los tipos de interés de los créditos a comprador se prolongó hasta los últimos meses de 2007. El descenso de las nuevas concesiones de préstamos reflejó sobre todo la potente restricción crediticia desarrollada por las entidades de crédito desde el inicio de la crisis financiera. Los nuevos créditos formalizados a comprador de vivienda han disminuido en un -37,5% en los cuatro primeros meses de 2008 sobre el mismo periodo de 2007, evolución que implica una intensificación del descenso sufrido el año anterior (-14,7%) (FIGS. 18 y 19).

El auge inmobiliario reciente se inició con los importantes descensos de los tipos de interés, que estuvieron acompañados de unas concesiones de financiación a todas luces

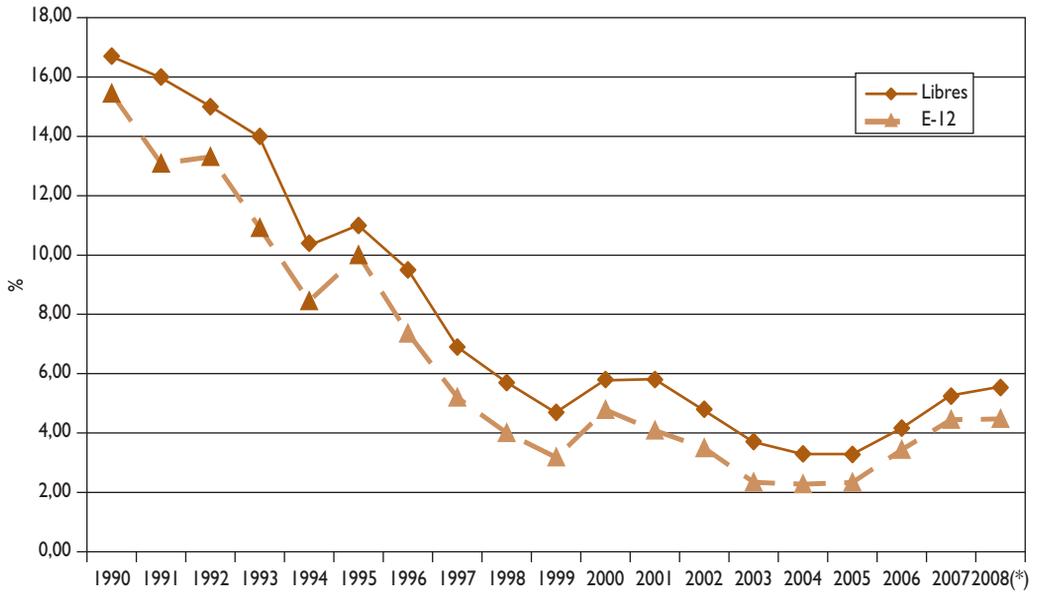


FIG. 16. Tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda y del euribor a doce meses. Medias anuales, 1990-2008

(*) Media de enero-marzo.

Fuente: BdE.

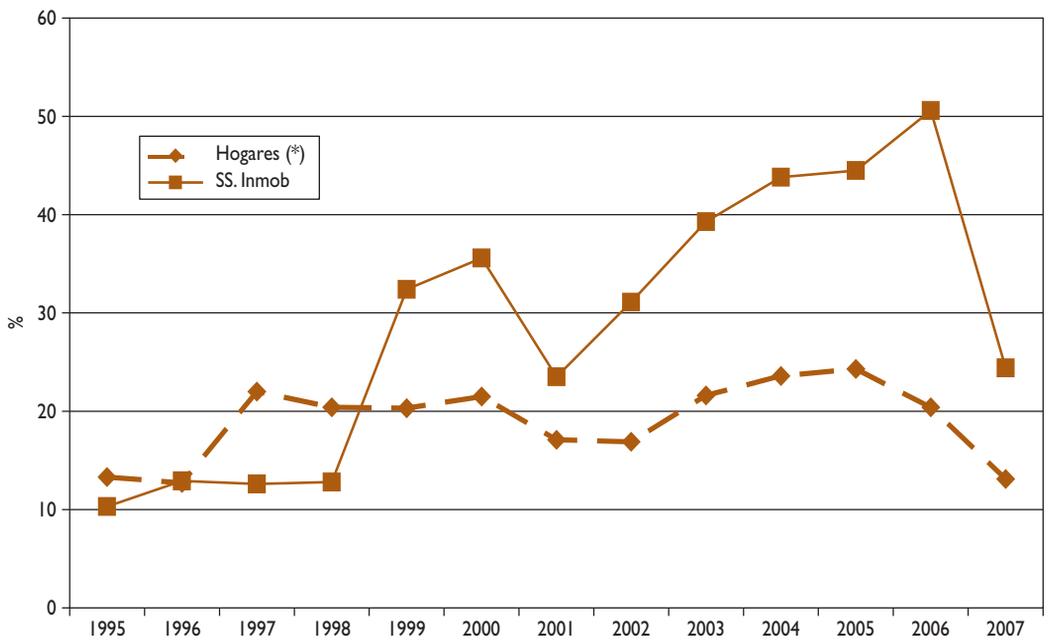


FIG. 17. Crédito inmobiliario, a promotor y a comprador, 1995-2007

Fuente: BdE.

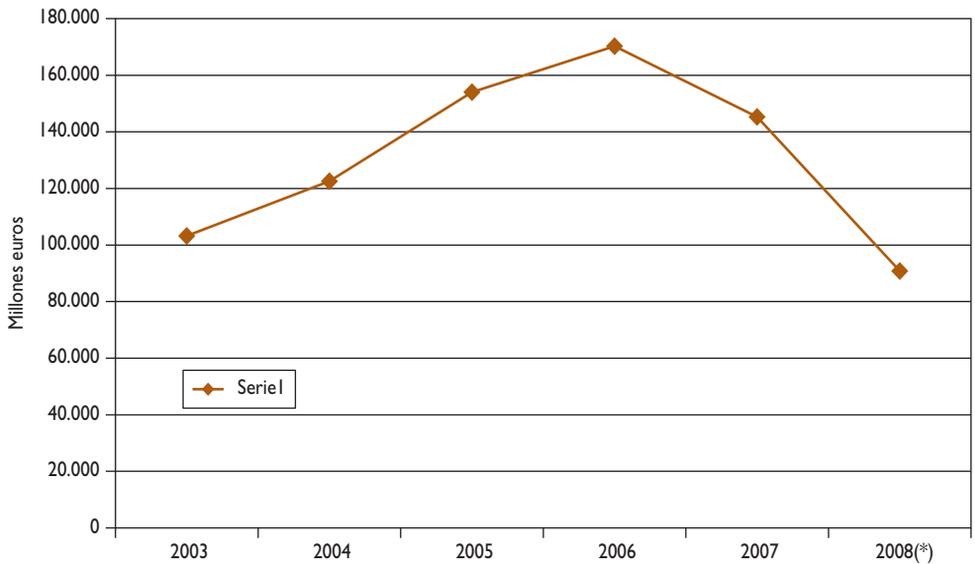


FIG. 18. Préstamos a comprador de vivienda, importe nuevas operaciones formalizadas. Totales anuales, 2003-2007

(*) Estimación, con datos hasta marzo.

Fuente: BdE.

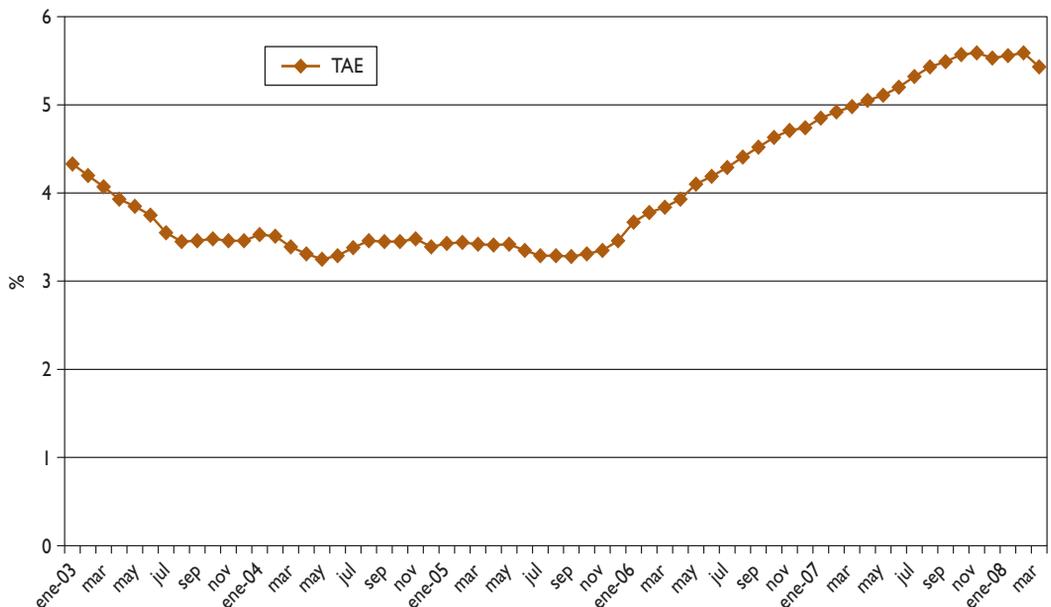


FIG. 19. Préstamos a comprador de vivienda. Tipos de interés de las nuevas operaciones. Serie mensual, 2003-2008

Fuente: BdE.

excepcionales por lo “relajado” de las mismas, donde el rigor en materia de asunción de nuevos riesgos no siempre estuvo presente.

El auge terminó cuando a los más altos tipos de interés se les unió una severa restricción en la concesión de nuevos préstamos.

7. LA ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA

La realidad prolongada de unos precios de la vivienda muy elevados respecto de los niveles de ingresos de los hogares en España ha sido otro de los factores explicativos de la crisis de demanda de 2008 en el mercado de vivienda. En 2007 dichos precios equivalieron a 9,19 salarios anuales, frente a los 4,3 salarios de 1997. En dicho ejercicio el esfuerzo de acceso para los accedentes por primera vez a una vivienda en propiedad superó el 52% de los ingresos familiares, seis puntos más que en 2006.

En 2008 es posible que se reduzca por primera vez en bastantes años el esfuerzo de acceso a la vivienda. El menor aumento de los precios de la vivienda respecto de los precios de consumo y de los salarios podría dar lugar tanto a un descenso de la relación precio de la vivienda/salario anual como a

una reducción del esfuerzo de acceso, sobre todo si llegasen a descender los tipos de interés en este año (FIG. 20).

La caída de la demanda puede convertir en accesibles a las viviendas que registren descensos trascendentes de los precios de venta. Ello no implica que deba dejarse en manos del mercado en exclusiva la cuestión del acceso a la vivienda, pero sí que puede suponer un alivio para numerosos hogares. La construcción de nuevas viviendas protegidas, la práctica de políticas de suelo favorables a desarrollos racionales del proceso urbanizador, la extensión de las ayudas directas a los arrendatarios, la equiparación fiscal plena del alquiler con la propiedad y el logro de una mayor suficiencia fiscal municipal son actuaciones que a medio plazo favorecerían un acceso menos gravoso a la vivienda en España.

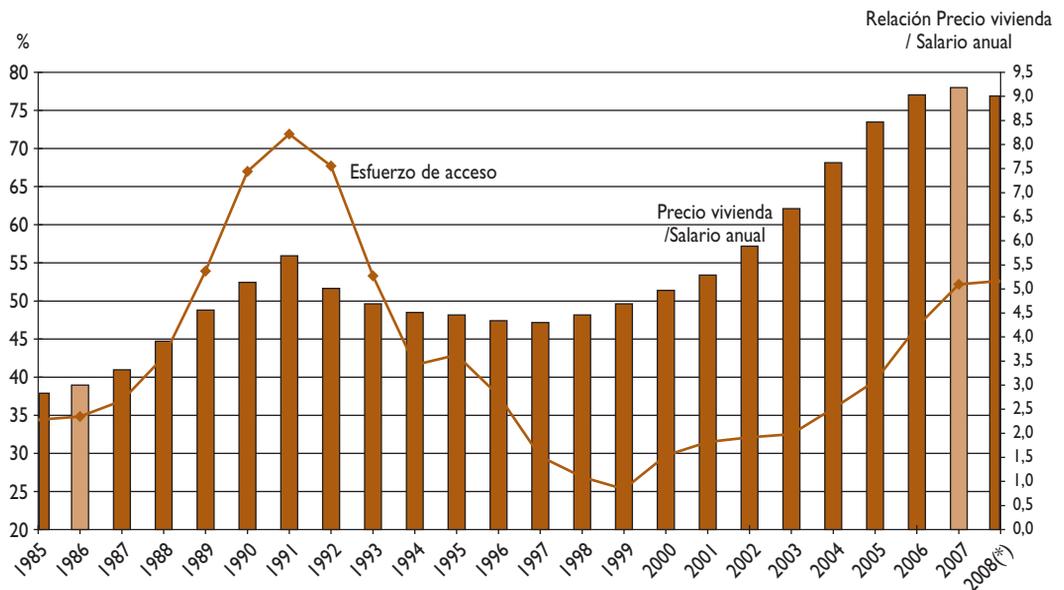


Fig. 20. Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso. Esfuerzo bruto

Esfuerzo de acceso: Proporción renta familiar precisa para acceder a una vivienda de 90 m2 construidos, con un préstamo a 20 años. Desde 1997 a 2000 se emplea un plazo de 25 años.

(*) Previsión.

Fuente: Estimación propia con datos del INE, M.º de Vivienda y BdE.

BIBLIOGRAFÍA

ECONOMIST, THE (2008): "The great american slowdown", *The world economy*, 10 de abril, Washington, DC.

— (2008): "Ben's bind" *Global monetary policy*, 1 de mayo de 2008, Washington, DC.

FMI (2008): "The changing housing cycle and the

implications for monetary policy", *World Economic Outlook*, cap. 3, abril de 2008.

WOLF, M. (2008): "A turning point in managing the world's economy", *The Financial Times Ltd.*, 23 de abril.

Internacional

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET

PROYECTOS CON NUEVOS AIRES

Desde hace aproximadamente tres años se están desarrollando en Argentina dos nuevos e importantes procesos en relación a la cuestión urbana:

1. Sobre la reforma urbana; y
2. Sobre un Anteproyecto de Ley y Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, presentado a la Cámara de Diputados por una legisladora.

En esta presentación, se hará énfasis en el proceso de la Reforma Urbana —dejamos para otra oportunidad el comentario sobre el Anteproyecto de Ley y Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo— que, especialmente en el último año, ha tenido una dinámica muy fuerte. Dicho proceso se inició en 2005, a partir de la inquietud sobre la situación del hábitat de los sectores más pobres y el inicio de reuniones de representantes de organizaciones de base y barriales, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, universidades públicas, organismos de estado en diferentes niveles, parlamentarios, y organismos internacionales en Argentina. Dichos representantes participan de las actividades de difusión y concientización sobre la necesidad de implementar una reforma urbana en Argentina.

El proceso ha culminado, en una primera instancia, y con motivo del Día Mundial del Hábitat, el 1 de octubre de 2007, con la presentación de la Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina, en diferentes foros, reuniones y talleres, en la ciudad de Buenos Aires, así como en el interior del país, como Catamarca y Ushuaia, para citar solo dos territorios.

Dicho Documento se inicia con un breve diagnóstico, cuyos elementos principales son los siguientes:

“Pese a que desde hace 50 años está protegido en la Constitución Nacional el derecho a la vivienda digna, aun no cuenta con un marco jurídico ni con políticas que garanticen su protección en el nivel nacional y provincial.

Aunque nuestro país incorporó a la Constitución la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) que por el artículo 21 establece “LA PROPIEDAD TIENE UNA FUNCION SOCIAL”, aún no es considerado en los fallos judiciales ni en las políticas públicas.

Cada vez se vuelve más difícil el acceso al suelo urbano, a una vivienda adecuada y los correspondientes servicios y equipamientos urbanos para gran parte de la población, por falta de políticas que intervengan en el mercado para frenar la especulación y favorezcan la recuperación de tierras vacantes con finalidad social.”

Las ciudades de Argentina son un espacio de segregación y marginalización de los pobres, a quienes no se les reconoce su papel como constructores sociales del hábitat. La planificación urbana esta postergada en la agenda pública.

Existe un aumento creciente de los desalojos.

Continúan realizándose planes de renovación urbana que expulsan a los pobres de los centros urbanos.

Los servicios públicos —mayormente privatizados— tienen tarifas crecientemente inaccesibles para los pobres, y promueven ejecuciones judiciales de propiedades para la cancelación de deudas.

La política de vivienda tiene una lógica empresarial, en su mayor parte.

A partir de dicho diagnóstico, el Documento expone una serie de propuestas, las cuales se exponen y comentan sucintamente a continuación:

“1. Protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad. Se promueve el dictado de normas en el nivel federal que, respetando la autonomía de las provincias y los municipios, establecen un marco jurídico mínimo que proteja los derechos humanos en el ámbito de la ciudad. Es necesario que se provean instrumentos y herramientas jurídicas que faciliten la regularización de barrios informales y de conjuntos habitacionales construidos por el estado, que establezcan el derecho subjetivo de exigir ante el Poder Judicial la implementación de estas herramientas conforme lo establecido por el Comité de DESC de la ONU en su Observación general n.º 4.”

Nos parece un punto muy importante, pero es necesario establecer criterios mínimos para la realización de las regularizaciones de los barrios informales, para no legalizar situaciones en áreas de riesgo socio ambiental (aunque ello se contempla en el punto 3). Por otra parte, y dado la organización federal del país, se torna un proceso complejo establecer normas a nivel federal.

“2. Democratización del acceso a la tierra e inmuebles urbanos. Se promueve la implementación de políticas de recuperación de los inmuebles urbanos (tierra y edificios) ociosos y sanciones contra la

especulación inmobiliaria, a través de impuestos progresivos. Intervención activa, directa y permanente del estado a través de la asignación de recursos destinados a la conformación de BANCOS DE TIERRAS E INMUEBLES, gestionados con control social.”

Este punto es fundamental, dado la cantidad de tierras ociosas y edificios, total o parcialmente vacíos, que, según la legislación actual argentina, pueden permanecer en dicha situación indefinidamente. Pero también es necesario crear mecanismos de funcionamiento de los bancos de tierra con criterio social (algunas experiencias en Latinoamérica no son muy buenas al respecto).

“3. El derecho a la regularización. *Establecer un procedimiento de regularización dominial y urbana de tierras aptas, que contemple la integralidad de los procesos, que establezca plazos y que en caso de mora, inacción estatal o peligro de desalojo, los pobladores de asentamientos informales puedan reclamar judicialmente la regularización de sus viviendas.. Para el caso que sea urbana o ambientalmente imposible la regularización, deben impulsarse políticas de relocalización a tierras aptas, urbanizadas y cercanas al lugar de origen. Debe incluirse en los presupuestos recursos para la compra de tierras ocupadas y libres, y asignar fondos a las leyes de expropiación sancionadas y no implementadas. Además se deben actualizar la usucapión urbana e incorporar la usucapión colectiva.”*

Este punto es de primordial importancia. Pero debe también evaluarse que ha acontecido con otros países que implementaron la usucapión colectivo, como Brasil.

“4. Los procesos de desalojos no deben violar los derechos humanos. derogación del delito de usurpación. *Incorporar estándares de Naciones Unidas en materia de desalojos forzosos (Observación General n° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales) al Código de Procedimientos Civil y Comercial y al Código de Procedimiento Penal y dar instrucciones al Ministerio público para su aplicación inmediata en los procesos actualmente vigentes. Asimismo se debe derogar la figura de usurpación como delito penal por su carácter represivo y antidemocrático.”*

Derogar la figura de usurpación como delito penal significa modificar el Código Penal (modificado en 1994, para refrendar aun más el peso que posee la propiedad privada en Argentina) y para ello debe haber acuerdo entre los distintos sectores que poseen el poder definir la legislación; ello no será tarea fácil, aunque es importante seguir la lucha.

“5. La democratización del acceso a los servicios públicos. *El Gobierno debe promover un*

marco regulatorio de los servicios públicos que garantice tarifas diferenciadas adecuadas al ingreso de los sectores de menores recursos e implementar acciones de urbanización de asentamientos informales y precarios de bajos ingresos en conjunto con los procesos de titulación de tierras.”

Esto significa, por lo menos, dos acciones fuertes: 1. la definición de tarifas “sociales” o diferenciales, de acuerdo a las posibilidades de pago de las familias; y 2. la construcción de infraestructura y equipamiento, lo cual requiere de inversiones estatales que pueden llegar a ser importantes. En otras realidades latinoamericanas se ha constatado que urbanizar asentamientos informales es más caro que poner en el mercado tierra con infraestructura. Pero, obviamente, es imprescindible dotar a dichos asentamientos de los servicios indispensables (salvando, en algunos casos, serios problemas técnicos).

“6. Dotar de instrumentos a los gobiernos locales para fortalecer el manejo del parque construido de viviendas. *Desarrollar instrumentos que otorguen a los gobiernos locales herramientas para una acción coercitiva sobre las condiciones de mercantilización del parque habitacional existente. En este sentido se propone revisar la experiencia argentina de actuación sobre el mercado de alquileres, los impuestos progresivos sobre la vivienda vacante, los incentivos a la densificación de media escala, etc.*

Estas medidas significan, también, impactar sobre el sector inmobiliario; se debe trabajar en conjunto con todos los sectores sociales para llegar a acuerdos implementables sobre estas cuestiones.

“7. La participación de las personas u organizaciones implicadas en las políticas urbanas y de vivienda. *Las personas implicadas en los planes de construcción y mejoramiento de vivienda tienen derecho a participar en espacios institucionales de control de los programas de vivienda y de regularización. Asimismo los ciudadanos y sus organizaciones tienen derecho a participar en el diseño de la política urbana, sin discriminaciones.”*

Para que la población pueda participar, además de la necesidad de concientizarla sobre dicha necesidad, es necesario brindarle la posibilidad de capacitarla a través de talleres u otras instancias, para que su participación sea lo más provechosa posible.

“8. El fortalecimiento de los procesos de autogestión del hábitat. *Se debe promover una implicación efectiva de los pobladores en la configuración de su hábitat, con políticas que apoyen el desarrollo de sus organizaciones mediante la planificación, gestión y administración directa de los recursos públicos en programas que comprendan el conjunto de los componentes del hábitat (suelo,*

materiales, mano de obra, herramientas, asistencia técnica, derechos y seguros, capacitación) así como un conjunto de programas complementarios que fortalezcan su desarrollo; estimulen su rol protagónico en procesos locales y barriales y utilicen el subsidio con sentido promocional de las capacidades autogestionarias colectivas.”

De acuerdo, y deben integrarse a programas de empleo y micro emprendimientos, entre otros.

“9. Desarrollo urbano sin discriminación.

Las políticas de regularización deben abarcar tanto los asentamientos sobre tierras públicas como privadas y deben encararse de forma integral considerando la inclusión de los asentamientos informales de bajos ingresos al proceso de desarrollo urbano.”

Este tema es fundamental pues en la actualidad hay un sesgo en el atendimento a los asentamientos informales sobre tierra pública y en mucho menor medida, sobre tierra privada, por la complejidad y los costos que ello lleva implícito. Otro de las cuestiones a definir es qué significa la inclusión de los asentamientos informales al desarrollo urbano, para que ello no quede en una mera declaración de principios.

“10. Acceso a las áreas centrales urbanas. En el marco de la concepción de construcción de una ciudad democrática es fundamental el derecho a la centralidad. En tal sentido deben definirse instrumentos, recursos y normativas que garanticen la radicación de los sectores populares en las áreas centrales urbanas.”

Este es un tema complejo: ¿en que circunstancias se puede radicar la población de bajos ingresos en los centros urbanos; de manera informal? ¿Con qué grado de hacinamiento? Este punto debe ser objeto de un gran debate.

“11. La promoción de políticas urbanas y de vivienda con sentido redistributivo. Se deben superar las acciones públicas generadas por los programas focalizados, promover la desmercantilización de los bienes y servicios del hábitat, promocionar otras formas de tenencia (alternativas a la propiedad individual) así como el desarrollo de instrumentos para la recuperación de las plusvalías generadas por las acciones del estado y de los propios pobladores, con el propósito de distribuir socialmente los beneficios de la urbanización”.

En este punto, hay varios temas que están incluidos, y que son muy diferentes. Pues uno es la desmercantilización (y esto es bastante discutible en una economía de mercado: hay algo que pueda salirse del mercado?) y otro, más posible de implementar, es la recuperación de las plusvalías, para lo cual ya hay experiencias extranjeras y locales.

“12. Reforma tributaria. Se deben desarrollar procesos de transformación de las estructuras tributarias vigentes a escala nacional, regional y local de carácter profundamente regresivas, formulando instrumentos tributarios de carácter claramente progresivos en los cuales “los que tienen más, paguen más; los que tienen menos, paguen menos y los que no tienen nada, no paguen nada.”

Este es un tema fundamental para comenzar a definir una ciudad más democrática; ello no significa que se no encontrarán situaciones conflictivas a solucionar, luego de una historia argentina donde la tributación siempre ha sido regresiva (por la legislación o la reglamentación y aplicación de la misma).

“13. Modificación de la ley federal de vivienda. Ley que fuera diseñada para asignar los recursos estatales en función del sector financiero y constructor, que deberá transformarse en una ley diseñada en función del derecho a la vivienda y la ciudad.”

Este último punto es fundamental, pero requiere una voluntad política de nuestros gobernantes muy fuerte, y que parecería un largo camino en la actual coyuntura.

Como se puede ver, es un documento con puntos muy concretos (no por ello, fáciles de implementar) pero imprescindibles para comenzar un proceso hacia el logro de una ciudad democrática. Uno de los aspectos más importantes de esta iniciativa es el carácter procesual, donde se va construyendo e incorporando los aportes de todos los participantes en los sucesivos reuniones y talleres realizados. Y esperamos que esta iniciativa sea escuchada por los diferentes niveles de gobierno, con el objetivo de implementar políticas más equitativas en relación al hábitat.

enero de 2008

Argentina

Rubén PESCI

Fundación CEPA

LA REALIDAD ARGENTINA DE HOY: HUMO POR TODAS PARTES

En 2006, publiqué un pequeño libro que se llama *Vientos Verdes*¹, lleno de metáforas sobre todo tipo de vientos negativos, que arrastran tormentas, huracanes, polvo sucio y mal humor. Los Vientos Verdes, positivos o de esperanza, que conseguimos en aquel momento identificar, son menos y nos exigen una fuerte dosis de utopía para alcanzarlos (utopía que es un lugar aún no existente pero alcanzable).

En aquel momento me dirigí hacia un público amplio, a partir de reflexiones no sólo sobre Argentina sino sobre el contexto mundial. Pero hoy, en estas editoriales sobre lo que podemos desear o reclamar para cuando Argentina conmemore sus 200 años de independencia, en 2016, es precisamente este incomprensible país, el que tratamos de imaginar y refundar.

Tal es así que en aquellos vientos dañinos no imaginamos el humo que durante casi una semana ha cubierto la vida de casi 15 millones de argentinos, desde el Delta del Paraná hasta el lejano sur del área metropolitana de Buenos Aires. Una humareda gigantesca que detuvo vuelos, transporte terrestre e infinitas actividades derivadas, no sin antes haberse cobrado muchas vidas en distintos tipos de accidentes, ruteros en especial.

¿Quién creó semejante impacto ambiental y socioeconómico?

La interpretación que parece más verídica (aunque hay humaredas de oscurecimiento también en cuanto a la veracidad) es el siguiente ciclo perturbador:

1. La expansión de los cultivos de soja expulsan a la actividad ganadera hacia zonas marginales.
2. Los ganaderos deben manejar intensivamente el suelo, pues esas zonas marginales no son las más aptas.
3. Uno de esos casos, llevó a los ganaderos de la provincia de Entre Ríos a expandirse a las tierras bajas del Delta del Paraná.
4. Para mejorar las pasturas de esas zonas, donde desde hace mucho tiempo se recurría a quema de pastizales, en algunos sectores

mínimos llevó entre algunos productores imprudentes, a difundir dicha práctica de quemazonas a la inmensa superficie de 70.000 has.

5. Algunas informaciones indicarían que las condiciones imperantes durante esos días (dirección de los vientos, baja presión atmosférica) habrían contribuido a que esa inmensa humareda se quedara más tiempo y se difundiera más en el territorio, a pesar de los ingentes esfuerzos por apagar las quemazonas.
6. Algunos ideólogos de la situación, acusan además al gobierno de utilizar este “accidente”, para generar una reacción social negativa a los reclamos del sector productivo agrario, que se opone a aumentos de retención a la producción de la soja y desacreditar así a dicho sector.

Quizás esta somera enumeración de hechos e interpretaciones no es la mejor, y se precisen mejores evaluaciones y el paso del tiempo, para que se eche una luz verdadera sobre el acontecimiento, pero en los hechos hubo un desastre ambiental y una nueva sensación de desazón de muchos argentinos que perciben casi la maldición de “las 7 plagas de Egipto”, como relató la *Biblia*...

Lo cierto es que la situación general es de humareda, que tiene acepciones de neblina u oscurecimiento, e incluso de intoxicación, como le sucedió a muchos durante el episodio.

El conflicto gobierno-sector agropecuario parece tener un fin justo y ambientalista, como el que sería castigar el cultivo de soja con una mayor retención, para evitar la expansión de la frontera agropecuaria sobre tierras poco aptas para dicho fin. Pero que ello ha sido pésimamente comunicado y ha ido contra la vocación productiva de millones y pequeños productores rurales que naturalmente buscan aumentar la rentabilidad, en lugar de haber ido más claramente contra quienes producen la semilla de soja y propician su cultivo, parece una verdad inapelable.

Que esos millones de pequeños y medianos productores generan una enorme riqueza y sobretodo una gran distribución de la misma, también es una aseveración irrefutable.

¹ PESCI, R. (2006): *Vientos Verdes*, Editorial CEPA y Nobuko, La Plata, Argentina.

Ha habido humareda en la forma de comunicar la iniciativa gubernamental y se la ha ideologizado, con consignas trasnochadas de un populismo que ha fracasado.

Las humaredas y sus vientos sucios no son nunca positivas. La buena y transparente comunicación es un viento verde básico de las democracias organizadas (o quizás deberíamos decir de las repúblicas democráticas).

Argentina nuevamente parece balancearse inestablemente sobre un discurso confuso, con alianzas internacionales confusas, con reyertas sociales más reactivas que preactivas, con maniqueísmo entre buenos y malos, que llevan a que otros se defiendan y coloquen la bondad y la maldad en los opuestos.

Llegar al 2016 sin humos, requiere mejores tratativas republicánamente digeridas y aprobadas (mucho trabajo legislativo) y excelente comunicación social (opinión pública informada).

Ente humaredas, sólo ganan los buitres acechantes.

Pero percibo un insistente cambio de metas entre las primeras opiniones que vertí en “Argentina 2016” y las últimas... Un cambio de las epopeyas grandiosas, a “las pequeñas grandes cosas” que propuse recientemente.

Es un juego peligroso y apasionante entre “lo grande es lo poderoso” y “lo pequeño es hermoso”, distinción que suscitara muy bien Ramón FOLCH² hace más de dos decenios y que ese autor amigo, resolvía por “lo hermoso es poderoso”: la utopía de hacer cosas hermosas, ya sean pequeñas o grandes, como camino para que sean poderosas.

Será necesario construir (como un proceso educativo) las tramas y redes sociales, los niveles de tolerancia y articulación y la confianza entre muchos, como principio de convivencia política. Transparencia en lugar de humo.

Y entonces sí, podrán consistir las pequeñas grandes cosas con las grandes y hermosas.

abril de 2008

Italia

Federico OLIVA

Politécnico de Milán

EL PORQUÉ ES INDISPENSABLEY URGENTE LA LEY SOBRE LOS PRINCIPIOS GENERALES EN MATERIA DEL GOBIERNO DEL TERRITORIO

También la XV Legislatura, como la anterior, se ha cerrado sin que el Parlamento haya aprobado la *Ley sobre los principios generales en materia del gobierno del territorio*, una ley por otra parte prevista por la Constitución, que habría completado el proceso de reforma urbanística en ejecución, compendiado por las numerosas leyes regionales innovadoras aprobadas en los últimos años; leyes que podemos definir con pleno derecho “reformistas”. Más allá del final anticipado de la Legislatura, la situación política no dejaba de todos modos espacio a ningún optimismo, dadas las distancias entre las posiciones dentro de la mayoría y la falta total de diálogo con la oposición. De hecho, la competente Comisión del Senado (donde había sido puesto en marcha el *iter* de la aprobación de la ley) se ha limitado a la

tramitación inicial de las audiencias, sin entrar en el meollo de las cuatro propuestas presentadas, tres de la mayoría y una de la oposición.

Las elecciones del 13 y 14 de abril ganadas por el centro-derecha, han decidido una sólida mayoría parlamentaria para los tres partidos que la componen (en realidad son cuatro, porque la unión entre el partido de Berlusconi y el de Fini todavía no se ha producido formalmente). Parecen pues ser las condiciones parlamentarias para hacer frente a reformas incluso más importantes que ésta, aunque las diversas posiciones entre las distintas fuerzas que componen el Gobierno podrían provocar sorpresas: en particular la *Legha Nord*, determinante en la victoria electoral y que posee una concepción profundamente autonomista del Estado (hasta hablar de secesión para las Regiones del Norte), podría oponerse a una ley del Estado en esta materia, que la Constitución encomienda totalmente a las Regiones, aun sobre la base de una ley estatal sobre los principios generales.

² Ramón FOLCH, Licenciado y Doctor en Ciencias Biológicas, Barcelona, España.

No es sólo el evidente desinterés de la política respecto a este argumento surgido en las dos últimas Legislaturas, sino también la nueva situación política italiana la que pone por lo tanto en duda la efectiva necesidad de la ley; es decir, si la misma es verdaderamente indispensable, o si no es suficiente encomendarse totalmente a las leyes regionales, dado que incluso el Tribunal Constitucional ha ratificado el derecho de las Regiones a legislar al respecto, aun en el caso en que el Estado no cumpla con la única competencia legislativa en materia de *Gobierno del Territorio* que aún mantiene.

En realidad la ley es indispensable pero también urgente al menos por dos motivos:

- a) El primero se refiere a la necesidad de que algunas innovaciones de las leyes reformistas regionales se consoliden jurídicamente, cuando impliquen competencias que pertenecen al Estado. Por poner un ejemplo, la equidistribución urbanística, que ya ha llegado a ser la modalidad ordinaria de ejecución de los planes, no puede ser regulada sólo por las leyes regionales. Ella, de hecho, se impone hoy como la modalidad ordinaria para la adquisición de las áreas necesarias para la colectividad (servicios, equipamientos, edificación social), después de que el Tribunal Constitucional ha ratificado la definitiva crisis de la expropiación en noviembre de 2007, imponiendo indemnizaciones expropiatorias calculadas al valor de mercado. Pero la equidistribución implica aspectos de derecho privado y público, además de cuestiones fiscales que son de exclusiva competencia del Estado; y lo mismo se puede decir para la compensación, un instrumento hasta hoy poco utilizado, pero cuya utilidad y eficacia ha parecido evidente en la programación y en la gestión de las transformaciones urbanas. Por no hablar del uso de la fiscalidad local como uno de los estímulos fundamentales de la planificación, o de la misma utilización de las cargas de urbanización a las que están subordinadas las licencias de construcción. En suma la autonomía y la plena responsabilidad de las Regiones no debe ser puesta en discusión, pero las responsabilidades del Estado no se deben olvidar si, realmente, queremos un plan capaz de guiar los procesos de manera eficaz.
- b) El segundo concierne a la urgencia de superar, derogándola, la vieja ordenación, es decir, el cuerpo legislativo, bastante consistente, fundamentado en la vieja ley de urbanismo de 1942; una ordenación con la que las leyes regionales reformistas tienen poco o nada que ver, pero que estando aún vigente provoca, a nivel de jurisprudencia, repercusiones

negativas que a menudo ponen en discusión las opciones innovadoras propuestas por las mismas leyes y por los planes a ellas adecuadas. Por poner un ejemplo también a este respecto, la posibilidad de realizar edificación social en las áreas cedidas en compensación en las intervenciones de transformación urbanística, una práctica ya extendida en las políticas municipales para la casa y sólo parcialmente legitimada por la normativa nacional, ha sido notificada por el juez administrativo porque existe todavía una ley (¡de 1962!), cuyo fin específico es la realización de intervenciones de edificación social. Y no importa si esta ley hoy ya no es útil ni eficaz en cuanto que está completamente basada en modalidades expropiatorias y, por tanto, con indemnizaciones no compatibles con el objetivo; como no importa si las intervenciones de edificación social diseminadas en todas las transformaciones son indudablemente mejores desde un punto de vista urbanístico y social que las concentradas en los pequeños o grandes “guetos” constituidos sólo por “viviendas sociales”: la ley está todavía presente en nuestra ordenación y con esto es suficiente.

Hay después un tercer motivo, hasta hoy poco evidenciado incluso en el restringido debate normativo. El *Gobierno del territorio* no se identifica con la planificación, de la que es tan sólo una componente esencial. Los *planes*, como quiera que se denominen, son efectivamente un instrumento importante, así como los *programas*, los *proyectos* y los otros instrumentos del proyecto urbanístico, pero no el único; al lado de ellos hay otros modos de intervención que van desde las *políticas territoriales* (la *planificación estratégica*) que pueden poner sobre el tapete las administraciones locales y regionales, hasta las *políticas generales* del Estado, que pueden utilizar diferentes instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos. Por poner un último ejemplo, la restricción de la diseminación urbana y por tanto del “consumo del suelo” que es una de las principales consecuencias negativas, es verdaderamente un tema a cuya solución los planes a distintas escalas pueden ofrecer una contribución importante, pero antes que nada debe ser el objetivo de una política general del Estado, en la utilización de instrumentos fiscales, tributarios y normativos generales dirigidos hacia dicho objetivo. El principio (en este caso el de sostenibilidad) debe ser pues explicitado en la ley, pero los instrumentos para garantizar su aplicación pueden ser diferentes y múltiples y no atañer sólo a las políticas urbanísticas o territoriales.

Por lo que se refiere a la forma, la *Ley sobre los principios generales en materia del gobierno del territorio* es de todos modos necesaria y urgente y deberá por consiguiente encontrar espacio en la agenda parlamentaria de la nueva legislatura, en el marco de aquellos grandes cambios que la nueva mayoría ha propuesto en la campaña electoral y que se ha comprometido a realizar incluso con la participación de la oposición. ¿Pero cuál será la ley? La experiencia de los últimos siete años de discusión parlamentaria (además de cultural y normativa) nos ayuda a imaginar forma y contenidos.

Por lo que concierne a la forma, la *Ley* deberá, ante todo, ser una “ley de principios”, esencial y funcional que garantice los objetivos para los que está prevista. Luego no una ley reguladora, como la vieja ley urbanística, y ni siquiera una ley simplemente descriptiva, es decir, que evidencia los problemas pero que no indica cómo resolverlos. Desde este punto de vista, absolutamente fundamental, las últimas proposiciones, las presentadas en el Senado en la anterior Legislatura, no son entusiásticas: no pueden, de hecho, ser consideradas “leyes de principios” propuestas, aunque compartibles en muchos aspectos, que buscan agotar todo aspecto de las diferentes problemáticas, mediando entre toda posible diversidad de puntos de vista políticas y normativas intrínsecas al mundo de la urbanística. En suma proposiciones de ley demasiado amplias para considerarse “leyes de principios”, que presentan aún grandes partes reguladoras e inútiles mediaciones político-normativas.

Por lo que se refiere en cambio a los contenidos, la *Ley* deberá ante todo afirmar el principio de la prerrogativa y de la responsabilidad pública de la planificación; ella deberá, por tanto, ser no sólo esencial, carente de caracteres descriptivos y reguladores, sino también eficaz, es decir, capaz de sustituir integralmente la actual ordenación por los motivos antes recordados. Afirmando, en primer lugar, el principio de la “coplanificación”, necesaria para superar las muchas “planificaciones separadas” que han impedido hasta ahora un racional y eficaz *Gobierno del territorio*, subrayando la conformidad del sujeto decisorio en la integración y en la coordinación de planes y programas sectoriales y técnicos, a distintas escalas y a distintos niveles institucionales. No se trata de una simple coordinación de las competencias, sino de la participación orgánica y obligatoria en el proceso de formación del plan de todos los sujetos que hoy “se reservan” expresar la propia opinión sobre las opciones de planificación en destinos diversos y que deben en cambio valorar, de una vez por todas, la compatibilidad de las propuestas de planificación sobre la base de cuadros cognoscitivos compartidos.

Aun dejando la necesaria libertad a las Regiones de definir los propios instrumentos del plan, la *Ley* deberá, además, subrayar antes que nada el carácter estratégico de la planificación regional, fundamental para las grandes opciones infraestructurales y ambientales y su enlace, así como las opciones a menor escala. En segundo lugar deberá insistir en el carácter estructural de la planificación provincial, esencialmente no conformadora excepto en lo que se refiere a las vinculaciones ambientales, que son de vigencia indeterminada y no resarcibles, que revestirá un papel institucional de referencia para el nivel municipal y deberá reservar las opciones operativas a los otros niveles institucionales (la Ciudad metropolitana, las Federaciones de Municipios, los Municipios), evidenciando de este modo la no superposición y la complementariedad de los instrumentos en las distintas escalas. Las Provincias deberán, en particular, asumir las responsabilidades de la coordinación y del acompañamiento de las otras planificaciones a gran escala, garantizando su indispensable “geometría variable”, adecuada a las problemáticas y a las especificidades de cada territorio, con el objetivo principal de afrontar el proceso de metropolización en ejecución de la ciudad y del territorio y de contribuir a contrastar el creciente fenómeno de la insostenible diseminación urbana. En cuanto al nivel municipal, la ley consolidará lo ya experimentado por las Regiones con la articulación del plan en una componente *estructural* para las opciones generales y en una componente *operativa* para las transformaciones, además de en una componente reguladora para la gestión de lo ya existente. El modelo por perfeccionar y consolidar atañe, en particular, al *Plan Estructural*, con carácter cognoscitivo e interpretativo del territorio, no prescriptivo y no conformador y válido para un periodo medio-largo; al *Plan Operativo*, referente a las transformaciones urbanísticas, prescriptivo y conformador, con duración quinquenal tanto para las previsiones públicas como para las privadas; al *Reglamento Urbanístico* para la gestión de lo ya existente, prescriptivo y conformador y con una duración de vigencia indeterminada.

Si las opciones de la planificación son una prerrogativa y una responsabilidad pública, en la actuación es en cambio indispensable la aportación de los agentes privados, elegidos a través de una subasta cuando se trate de la construcción de la “ciudad pública”. En la *Ley* deberá ser también resuelta con claridad la cuestión de la participación de los agentes privados en la realización de las dotaciones públicas y de las infraestructuras. De hecho, el nuevo modelo equidistributivo comporta un papel determinante de los agentes privados, porque las cesiones compensatorias están garantizadas por la

actuación del plan y acrecientan “automáticamente” el dominio público municipal de las áreas. Para evitar que ponga en peligro el abandono y la degradación de tan ingente patrimonio, es esencial promover la realización de las dotaciones territoriales y de las infraestructuras “descontando” las cargas de concesión (exceptuando las normas comunitarias), garantizando así la contextual realización de la “ciudad pública” de la “ciudad privada”.

La *Ley* deberá naturalmente confirmar, la equidistribución como modalidad ordinaria para la ejecución de las opciones operativas del plan y, especialmente, para la adquisición de las áreas necesarias para la colectividad, como por otra parte ya se ha indicado en la mayoría de las leyes reformistas aprobadas en los últimos años y como la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional sobre las indemnizaciones expropiatorias hace cada vez más indispensable; mientras que la expropiación, necesaria para la realización de las obras públicas, se indicará como medida extraordinaria, que se utilizará cuando la equidistribución no resulte practicable. Primordialmente se deberán especificar tanto el ámbito de aplicación de la equidistribución, como las modalidades para la transferencia de los derechos edificatorios. La ley deberá dedicar una atención especial a la equidistribución territorial, con el fin de garantizar la necesaria compensación financiera entre las administraciones implicadas por las opciones intermunicipales, garantizando también los recursos indispensables para la realización de las redes infraestructurales y las dotaciones territoriales de rango supramunicipal, incluso mediante procesos de valorización inmobiliaria.

La *Ley* además deberá ratificar la total aplicación del principio de sostenibilidad no sólo en los planes sino también en las políticas más generales que el Estado y las Regiones desarrollarán aun a través de leyes específicas, como las relativas a la restricción de la diseminación urbana y del “consumo del suelo”, al desarrollo de la “movilidad sostenible”, a la subordinación de las transformaciones urbanas más relevantes, a la presencia de un adecuado servicio de movilidad de masas, a la programación energética de las transformaciones territoriales. Mientras que por lo concerniente a los planes, que deberán contribuir a esas políticas, ellos deberán desarrollar opciones funcionales adecuadas a la regeneración de los recursos renovables aire y agua, aplicando nuevos estándares referentes no sólo a su gestión, sino también a la conservación

del recurso suelo, que se ha de liberar de todo tipo de contaminación.

Por lo que corresponde a las dotaciones territoriales, no hay duda de que las relativas previsiones cuantitativas, cualitativas y de prestación (los actuales estándares urbanísticos) deben corresponder a las leyes regionales; la responsabilidad constitucional asignada al Estado para garantizar los niveles fundamentales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales para todo el territorio nacional, comporta, sin embargo, que en la *Ley* esté de todos modos delimitado también un límite mínimo global para las mismas dotaciones, que se indicará en las previsiones estructurales y que se respetará en las operativas. La solución más adecuada parece por lo tanto la que indicará en la misma ley objetivos y parámetros esenciales para articular la cantidad de suelo que se cederá a través de la equidistribución (o que se adquirirá con la expropiación) para las diversas dotaciones territoriales; aumentando la gama de las dotaciones territoriales posibles, de las relativas a la regeneración de los recursos ambientales, a la edificación social, que será pues ejecutable en las áreas cedidas en compensación de cada transformación, rompiendo así su tradicional aislamiento y la respectiva marginalidad.

Por último la *Ley* deberá ocuparse de la fiscalidad local, que debe desarrollar un papel cada vez más decisivo en el gobierno del territorio. Se trata, antes que nada, de caracterizar el enfoque fiscal en términos de objetivos, aplicando los impuestos sobre bienes inmuebles sólo a las previsiones conformadoras y no a las programáticas, que no pueden, de ninguna manera, presentar derechos; definiendo incentivos y desincentivos para sostener las intervenciones de recualificación o de transformación de particular interés público. Pero se trata asimismo de hacer hincapié en la correcta utilización de las cargas de urbanización y de la contribución sobre el coste de la construcción, que deben estar siempre actualizados en los valores y empleados para realizar las obras necesarias y para contribuir en la recualificación de la ciudad y del territorio, al contrario de lo que sucede hoy, con los Ayuntamientos que están obligados a utilizar tales recursos para financiar los gastos corrientes, con una especie de “conflicto de intereses” que los empuja a invertir con “moneda urbanística” las propias necesidades del balance.

Milán, 21 de abril de 2008

Traducción: SAGRARIO DEL RÍO ZAMUDIO

Documentación

Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo.

NORMATIVA ESTATAL

LEYES

- *Ley 42/2007, 13 diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (Corrección de errores en BOE 11.02.2008).
- Real Decreto Legislativo 1/2008, 11 enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos (BOE 26.01.2008).

REALES DECRETOS

- Real Decreto 14/2008, 11 enero, por el que se modifica el 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 12.01.2008).
- Real Decreto 266/2008, 22 febrero, por el que se modifica la Confederación Hidrográfica del Norte y se divide en la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil y en la Confederación Hidrográfica del Cantábrico (BOE 12.03.2008).

OTRAS DISPOSICIONES

- Orden 1 febrero 2008 por la que se aprueba la modificación del Plan de utilización de los espacios portuarios del puerto de Gijón-Musel (BOE 12.02.2008).

Cerrado en BB.OO. 30.03.2008

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local

MURCIA	— Ley 9/2008, 14 diciembre, que aplica a la ciudad de Lorca el régimen de organización de los municipios de gran población (BORM 10.01.2008).
NAVARRA	— Ley Foral 5/2008, 25 marzo, que declara de utilidad pública y aprueba la desafectación de 180.425 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Lumbier (BON 31.03.2008).

Agricultura

PAÍS VASCO	— Ley 13/2007, 27 diciembre, por la que se extinguen las Cámaras Agrarias (BOPV 09.01.2008).
------------	--

Aguas

ANDALUCÍA	— Decreto 36/2008, 5 febrero, que designa las zonas vulnerables y establece medidas contra la contaminación por nitratos de origen agrario (BOJA 20.02.2008).
ARAGÓN	— Ley 9/2007, 29 diciembre, por la que se modifica la Ley 6/2001, 17 mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua (BOE 22.02.2008).

Cultura

ANDALUCÍA	— Ley 14/2007, 26 noviembre, del Patrimonio Histórico (BOE 13.02.2008).
	— Decreto 307/2007, 26 diciembre, que modifica la delimitación del Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, de la población de Almonaster la Real (Huelva) (BOJA 28.01.2008).
CANARIAS	— Decreto 35/2008, 11 marzo, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica, “Roque de Hígara”, situado en el término municipal de Arona, isla de Tenerife, y se establece su delimitación (BOCAN 24.03.2008).
CASTILLA-LA MANCHA	— Acuerdo 19 febrero 2008 que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, el Cerro Calderico y sus molinos, localizado en Consuegra (Toledo) (DOCM 05.03.2008).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Cultura

CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 19 noviembre 2007 por la que se publica el Acuerdo por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, la Villa de Rejas de San Esteban (Soria) (BOE 02.01.2008). — Resolución 29 noviembre 2007 por la que se publica el Acuerdo por el que se declara Grajal de Campos (León), Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico (BOE 02.01.2008). — Acuerdo 10 enero 2008 que declara la villa de Piedrahíta (Ávila), Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico (BOCyL 16.01.2008).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 22 enero 2008 que declara Bien de Interés Nacional, en la categoría de Zona Arqueológica, las cuevas Prehistóricas de Serinyà, en Serinyà (Pla de l'Estany) (DOGC 30.01.2008 y BOE 26.02.2008).

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 37/2008, 5 febrero, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y precisa los límites del citado Parque Natural (BOJA 26.03.2008). — Orden 15 enero 2008 que proroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (BOJA 21.02.2008).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 41/2008, 26 febrero, de modificación de los límites del Parque Natural de la Zona Volcánica de La Garrotxa, de declaración de reservas naturales parciales y de concreción topográfica del ámbito territorial del parque Natural y de sus reservas naturales (DOGC 29.02.2008).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Orden 28 enero 2008 que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos y se ordena la publicación del mismo (DOE 19.02.2008).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 264/2007, 20 diciembre, que declara monumento natural la sierra de Pena Corneira, en la provincia de Ourense (DOG 18.01.2008).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 8/2008, 25 enero, que regula la circulación de vehículos por los terrenos forestales (DOGV 29.01.2008). — Acuerdo 1 febrero 2008 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado El Mollet, en el término municipal de Sant Joan de Moró (DOGV 05.02.2008). — Acuerdo 29 febrero 2008 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Rambla Celumbres, en los términos municipales de Castellfort, Cincorres y Portell de Morella (DOGV 04.03.2008).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Medio Ambiente

CANARIAS	— Orden 1 febrero 2008 que aprueba la zonificación para la evaluación de la calidad del aire (BOCAN 15.02.2008).
MURCIA	— Ley 13/2007, 27 diciembre, que modifica la Ley 1/1995, 8 marzo, de Protección del Medio Ambiente, y de la Ley 10/2006, 21 diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética, APRA la adopción de medidas urgentes en materia de Medio Ambiente (BORM 22.01.2008).

Puertos

ANDALUCÍA	— Ley 21/2007, 18 diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía (BOE 21.02.2008).
-----------	---

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— Decreto 11/2008, 22 enero, que desarrolla procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas (BOJA 07.02.2008).
	— Resolución 16 enero 2008 que hace público el Convenio suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Comunidad Autónoma de Andalucía, de colaboración para el intercambio de estudios de mercado inmobiliario e información de carácter territorial y económico (BOJA 07.02.2008).
ARAGÓN	— Resolución 20 diciembre 2007 que acuerda la convalidación del Decreto-Ley 2/2007, 4 diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico de la Ley 8/2007, de 28 mayo, de Suelo, garantías de sostenibilidad del Planeamiento Urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo e n Aragón (BOA 18.01.2008).
ASTURIAS	— Decreto 278/2007, 4 diciembre, que aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BOPA 15.02.2008).
	— Decreto 16/2008, 27 febrero, que regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (BOPA 12.03.2008).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 35/2008, 11 marzo, que regula los órganos en materia de ordenación territorial y urbanística de la Junta de Comunidades (DOCM 14.03.2008).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 6/2008, 24 enero, de modificación del Decreto 22/2004, 29 enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo (BOCyL 25.01.2008).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo

VALENCIA	— Resolución 18 enero 2008 que dispone la publicación del Convenio de colaboración entre el Centro Nacional de Información Geográfica y la Generalitat para el desarrollo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (DOGV 24.01.2008).
----------	---

Vivienda

ARAGÓN	— Orden 1 febrero 2008 que acuerda modificar los parámetros de precios máximos establecidos en el Decreto 225/2005, 2 noviembre, regulador del Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2005-2009 (BOA 15.02.2008).
ASTURIAS	— Resolución 4 marzo 2008 que ordena la publicación del Convenio de colaboración suscrito entre el Principado de Asturias y el Ministerio de Vivienda para la aplicación de la Renta Básica de Emancipación (BOPA 29.03.2008).
CATALUÑA	— Ley 18/2007, 28 diciembre, de las normas reguladoras del derecho a la Vivienda (DOGC 09.01.2008 y BOE 27.02.2008). — Decreto 54/2008, 11 marzo, que establece un régimen de coberturas de cobro de las rentas arrendaticias de los contratos de alquiler de viviendas (DOGC 13.03.2008).
EXTREMADURA	— Decreto 338/2007, 28 diciembre, que modifica el Decreto 33/2006, 21 febrero, de modificación y adaptación del Plan de Vivienda y Suelo 2004-2007 (DOE 18.01.2008). — Decreto 6/2008, 25 enero, de medidas tendentes a mejorar el funcionamiento del Registro de Demandantes del Plan Especial de Vivienda y a simplificar los trámites del procedimiento de sorteo (DOE 01.02.2008).
GALICIA	— Decreto 253/2007, 13 diciembre, del régimen jurídico del suelo y de las edificaciones promovidas por el Instituto Gallego de Vivienda y Suelo (DOG 09.01.2008). — Decreto 262/2007, 20 diciembre, que aprueba las normas del hábitat gallego (DOG 17.01.2008 y corrección de errores en DOG 19.02.2008).
MADRID	— Orden 15 enero 2008 que establece las medidas de fomento al alquiler de viviendas (BOCM 21.01.2008).
NAVARRA	— Acuerdo 27 diciembre 2007 que determina los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda para el año 2008 (BON 04.01.2008). — Acuerdo 25 febrero 2008 que fija el tipo de interés efectivo aplicable a los préstamos cualificados para actuaciones protegibles de vivienda acogidos a los Acuerdos de Colaboración suscritos con entidades financieras en el año 1993 (BOB 12.03 2008).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda

PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 25 febrero 2008 que fija el tipo de interés efectivo aplicable a los préstamos cualificados para actuaciones protegibles de vivienda acogidos a los Acuerdos de Colaboración suscritos con entidades financieras en el año 1996 (BOB 12.03 2008). — Decreto 39/2008, 4 marzo, del régimen jurídico de Viviendas de Protección Pública y medidas financieras en materia de Vivienda y Suelo (BOPV 28.03.2008).
------------	--

Cerrado en BB.OO. 30.03.2008

Exposición: 5 × 50 Cinco paisajes por cincuenta años

Comisarios: **Josep Roca Cladera y Jesús Leal Maldonado**

Organización: **Ministerio de Vivienda**

Co-organización: **Sociedad Estatal para**

Exposiciones Internacionales (SEEI)

Lugar: **Sala de Exposiciones del Ministerio de Vivienda “Arquería de Nuevos Ministerios”**

Inauguración: **29 de abril de 2008 a las 20:00 horas**

Clausura: **18 de mayo de 2008**

El Ministerio de Vivienda organizó una exposición para celebrar los 50 años de la primera Ley de Suelo (1956-2006). Esta exposición se ha basado en dos ejes complementarios: uno dirigido a la visualización de la expansión urbana y el otro eje trata de documentar de manera visual los cambios demográficos y socioeconómicos experimentados en las 5 provincias analizadas en la exposición.

Gracias a un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Universidad Politécnica de Cataluña se ha estudiado la evolución de cinco paisajes urbanos desde 1956 a 2006. Incluye las dos mayores áreas metropolitanas, Madrid y Barcelona. También dos

entornos costeros del litoral mediterráneo, la costa alicantina y la costa murciana y finalmente una capital de provincia Córdoba.

Esta exposición muestra la transformación territorial reciente en España, a través de la interpretación de diferentes fuentes de información: la fotografía aérea histórica (blanco y negro) facilitada por el Ministerio de Defensa, correspondiente al vuelo americano de los años 50, la interpretación de Corine Land Cover de los años 1990 y 2000 (en color), y finalmente imágenes satélites actuales de SPOT 5. Estas cuatro fuentes de información están combinadas con el modelo digital del terreno permitiendo su visualización en 3D y su navegación “en línea”, mediante un motor interactivo.

La exposición permite que el visitante pueda interpretar el crecimiento urbano experimentado en los casos de estudio durante el periodo 1956-2006. Con esta exposición se pretende hacer reflexionar sobre los logros, pero también sobre las insuficiencias del urbanismo español desarrollados en los últimos 50 años. La intención del Ministerio de Vivienda es que la exposición sea itinerante y recorra las capitales de los paisajes estudiados.

Reunión con editores de revistas de geografía de España

Madrid, 19 de junio de 2008

DOCUMENTO DE CONCLUSIONES

El mundo de la edición de revistas ha cambiado mucho en los últimos años y es un proceso, además, irreversible. Debemos ser conscientes de la necesidad de ir incorporándose (muchas ya lo han hecho) a los procesos internacionales y nacionales de evaluación de la calidad.

Seguramente asistiremos en los próximos años a cambios en el actual panorama de edición de revistas de geografía en España que podría pasar por una concentración de publicaciones y, en consecuencia, una reducción de su número actual.

El secretario de la AGE, Carlos Manuel Valdés, presentó los resultados de la reunión celebrada el 12 de junio en Madrid, convocada por la FECYT sobre resultados del proceso de evaluación voluntaria de revistas científicas que se ha llevado a cabo en los últimos meses, por parte de dicha Fundación. En el caso de las revistas de geografía, se presentaron 8 revistas a evaluación, de las cuales solamente una ha superado las tres fases del proceso de manera satisfactoria.

Se abrió un turno de palabra donde se pusieron en común opiniones (pros y contras) sobre el informe de la FECYT, que resultaron muy enriquecedoras.

A continuación se abordaron cuestiones relativas a estrategias de acción para la edición de revistas de geografía que se pueden desarrollar como colectivo.

PROPUESTAS DE ACCIÓN

- Celebración periódica de esta reunión y constitución, en su caso, de un foro o plataforma de editores de revistas de geografía que nos de una posición de fuerza de cara a las negociaciones que se pueden mantener con organismos de la administración para diversos temas (evaluación de proyectos, tramos de investigación, etc.). Una idea clara en todo este proceso es que la especialización es un camino sin retorno: no podemos ir contra el sistema; hay que adaptarse a él, intentando que se respete nuestra propia singularidad como disciplina científica.
- Un último paso en este proceso sería la creación de un Consejo de revistas de geografía de España, como los existentes en otros países europeos.
- Elaborar un informe actualizado del estado de las revistas de geografía en España (la AGE puede coordinar esta iniciativa). En este informe debe hacerse un diagnóstico preciso del estado de edición de cada revista, indicando si cumple o no cumple lo que dice ser en su política de edición. Asimismo, en este informe se debería incluir una clasificación de revistas por perfiles, no por criterios bibliométricos.
- Elaborar un documento con criterios propios de evaluación de trabajos para las revistas españolas de geografía, que pueda ser presentado ante organismos encargados de la evaluación de la calidad.
- Solicitud de reunión con la CNEAI y ANEP (o cualquier otro organismo con el que sea necesario hablar del Ministerio de Ciencia e Innovación) para explicarles el estado actual de las revistas de geografía y pedir que se aclare el actual panorama de existencia de muchos criterios —y listados— de evaluación de la calidad de las revistas, reclamando la necesidad de un único INDICADOR.
- Solicitar a la FECYT que se incluya a un geógrafo en el proceso de evaluación de las revistas. En la convocatoria llevada a cabo este año, no ha habido ninguno. Y asimismo que se retire el criterio —para nuestra disciplina— del período de 2 años para la autocita.
- Existencia de un canal abierto de comunicación entre editores de revistas, para informar, por ejemplo, de los trabajos que se reciban a los efectos de evitar duplicidades de edición.
- Se propone la creación de un modelo de ficha de evaluación de artículos, que contenga aspectos comunes de valoración en todas las revistas. Cada revista podrá luego adaptarlo a sus características específicas. La idea es que exista un tronco común de “ítem” que sean evaluables por igual en todas las revistas a fin de asegurar el cumplimiento de unos estándares comunes de calidad.
- A fin de mejorar la visibilidad (impacto) de los trabajos editados, se recomienda que los evaluadores revisen la inclusión de bibliografía editada en nuestro país en los artículos evaluados.
- Se propone realizar una nueva reunión de este foro de editores de revistas de geografía a finales de año 2008 o comienzos de 2009.

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Seminario: Criterios de Ordenación Territorial, de la estrategia territorial europea a la aplicación de los POT: PROGESDEC, Gobierno de Navarra, NASURSA, Pamplona, 2007; 159 pp. + CD; 21 × 30 cm

El Gobierno de Navarra ha puesto en marcha la realización de los 5 Planes de Ordenación Territorial-POT correspondientes a los grandes ámbitos territoriales de Navarra, que precisan de una consideración de conjunto en el análisis de su problemática territorial y una planificación de carácter integrado.

La ordenación territorial es una disciplina en permanente evolución, que da respuesta a una sociedad en continuo cambio. Se configura en un proceso dinámico que involucra a toda la comunidad y se orienta hacia el logro de un territorio sostenible, competitivo y cohesionado socialmente.

Este proceso aglutina todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra distribuido en cinco ámbitos territoriales, desarrollando el contenido establecido en la Estrategia Territorial de Navarra-ETN y en el resto de disposiciones en la materia.

La ordenación territorial en Navarra se articula con un sistema de instrumentos de ordenación definido en los artículos 27-47 de la Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La Estrategia Territorial de Navarra constituye la base y los POT se encargan de su desarrollo, siendo su objeto la ordenación del territorio de áreas o zonas de Navarra de ámbito supramunicipal.

El Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra está elaborando los 5 POT, junto a la empresa pública Navarra de Suelo Residencial, Nasursa, que asume la Dirección Técnica de los trabajos y al Equipo Redactor Navarra Territorio Sostenible-NTS.

El Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra está elaborando los 5 Planes de Ordenación del Territorio-POT, con el apoyo de la empresa pública Navarra de Suelo Residencial, Nasursa, que asume la Dirección Técnica de los trabajos, y del Equipo Redactor, Navarra Territorio Sostenible (NTS).

La publicación "Seminario Criterios de Ordenación Territorial, de la Estrategia Territorial Europea a la aplicación de los POT", constituye un paso más en la creación de una nueva cultura del territorio orientada desde la Unión Europea en documentos como el Tratado de la Unión, la

Estrategia Territorial Europea y, recientemente, en la Agenda Territorial de la Unión Europea.

Es de señalar el alto grado de participación de los ciudadanos y agentes territoriales, así como la calidad de las aportaciones y sugerencias recibidas, que ayudarán a orientar los contenidos de los POT en la fase de Proyecto.

En los documentos europeos citados se identifican importantes claves, como son la cohesión territorial, el desarrollo equilibrado y sostenible y las buenas prácticas en el gobierno del territorio. Estas claves son, a su vez, los objetivos de importantes proyectos europeos como la Operación Marco Regional ProgreSDEC y de subproyectos temáticos, como RePlaN (*Reassessing planning instruments*), entre cuyas acciones se enmarca el Seminario.

La presente publicación permite destacar el papel que tiene la dimensión europea en el trabajo diario. El proyecto RePlaN ha sabido unificar en este Seminario la cooperación interadministrativa y una acción formativa para difundir conceptos como la escala territorial europea, la nueva gobernanza territorial, la trayectoria disciplinar de la ordenación del territorio y la innovación metodológica y de participación.

En el Seminario, cualificados expertos en los ámbitos nacional y autonómicos, así como agentes territoriales de la Comunidad de Navarra han reflexionado sobre temas como el patrimonio natural y cultural, los recursos para el desarrollo, el sistema urbano y la actividad económica, las infraestructuras y la movilidad sostenible, y la aplicación de los instrumentos de ordenación territorial, poniendo énfasis en los principales retos para Navarra, tal como se abordan desde instrumentos como la ETN (Estrategia Territorial de Navarra) y los POT (Planes de Ordenación Territorial de Navarra).

Las conclusiones del Seminario quedan recogidas en esta publicación y reflejan la dinámica de este proceso que nos compete a todos y que hace necesaria una mejora continua en la línea emprendida para alcanzar una nueva política para la cohesión territorial. Esto significa establecer un compromiso con la gobernanza territorial y con los ciudadanos, y requiere coherencia y liderazgo político, cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y administración, colaboración activa e inteligente de las políticas sectoriales, así como una participación activa de los agentes territoriales implicados y de los ciudadanos.

Re-assessment of Planning Instruments. New Approaches and Strategies towards Regional and Local Development: Dámaso MUNARRIZ & *al.* (ed.), INTERREG III C, PROGESDEC, Kozani, Grecia, 2007; 180 pp. + CD; 21 × 30 cm.; ISBN: 978-960-98024-0-6

La aprobación en el año 2005 de la Estrategia Territorial de Navarra situó a la región en la vanguardia europea, por convertirse en una de las primeras regiones que asumía como propias las directrices de la Estrategia Territorial Europea. A través de *RePlaN* (*Re-assessing Planning Instruments*), Navarra amplía sus horizontes y colabora en la consecución de un desarrollo territorial sostenible para el conjunto de las regiones de Europa.

El motor de estas transformaciones es múltiple: la actuación política, la llegada de nuevos residentes, la energía y el trabajo social acumulado por los distintos colectivos y la sociedad civil, el inconsciente y la afectividad social que muestra una realidad más compleja que antaño, un proceso plural a veces contradictorio, en el que no hay procesos de transformación, pero que manifiestan movimiento real.

El intercambio de experiencias a nivel europeo en los aspectos de la planificación, mejora, indudablemente, la eficiencia de las políticas espaciales. Sin embargo, el reto consecuente del programa *RePlaN* ha sido el desarrollo de una metodología común que vigile y evalúe los procedimientos de planificación de los tres socios que aplican tres tipos diferentes de sistemas de planificación espacial.

El territorio representa el proceso constitutivo de toda comunidad humana: desde la unidad más simple (el Municipio) al Estado; el proceso de identificación se lleva a cabo sobre el territorio. La perspectiva de un territorio incluso mayor que el que corresponde al de los países que constituyen la Unión Europea, está modificando el modo de pensar, el espacio que identifica a cada población a una escala continental. Así, nos estamos habituando a las previsiones de los “criterios europeos” referidos a la misma manera de hacer urbanismo. También en el caso de actuar en una escala territorial más limitada, que se corresponde a las circunscripciones de comunidades locales, ha llegado el momento de releer los instrumentos de planificación, como el proyecto técnico, la capacidad participativa de la ciudadanía. *RePlaN* quiere realmente ser esto. Una mirada a un nuevo modelo de planificación territorial y al mismo tiempo un nuevo enfoque participativo mediante una red de “Observatorios Territoriales”. La búsqueda de Buenas prácticas encuentra a su vez expectativas concretas.

En 2006, el partenariado de *RePlaN* afrontaba la apasionante tarea de implantar un proyecto en

marcha que, en la actualidad, esta dando sus primeros frutos, y que entre sus objetivos está continuar en el futuro inmediato.

El interés común que entonces unió al Observatorio Territorial de Navarra, LGA y la Comunidad Montana Castelli Romani e Prenestini era, por un lado, establecer la implementación de medidas tomadas por la Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial (ESDP) al nivel local y regional, y por otro, ser capaz sentar las exigencias para la creación futura de una red de observatorios, capaz de controlar y analizar el desarrollo territorial sostenible de las regiones europeas.

Navarra empezó con cierta ventaja sobre sus socios, en el sentido más práctico, ya que desde 2005 existía la Estrategia Territorial para Navarra aprobada por el Parlamento Regional, que dirigirá las políticas regionales de los próximos 25 años basada, exactamente en los principios establecidos por el ESDP. Puesto que, toda estrategia —especialmente las pensadas para ser realizadas en tan largo período de tiempo— necesitan cierto seguimiento y control. Este, que aquí se presenta, es el trabajo del Observatorio Territorial de Navarra creado en 2006 y gestionado por una compañía pública, NASURSA, adscrita al Departamento de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Navarra.

Es más, la participación del Observatorio Territorial de Navarra en proyectos de naturaleza doméstica e internacional se da como respuesta a la filosofía basada en la importancia dada al establecimiento de redes de cooperación e intercambio de experiencias en aspectos relacionados con el urbanismo y desarrollo regional. Por lo que se puede decir que *RePlaN* ha significado un gran reto en este período, ya que sus objetivos están muy ligados a los del Observatorio

Para alcanzar estos objetivos, ha sido necesario, in primer lugar y por parte de todos los socios, hacer un esfuerzo para adoptar una terminología común, porque se observó, enseguida, que no sólo las situaciones de cada uno, sino que los instrumentos y escalas territoriales incluso el propio lenguaje eran diferentes.

En segundo lugar, hay que resaltar el hecho de poder contar con un importante grupo de trabajo formado por expertos de la Universidad de Navarra, la Universidad Pública de Navarra, la Universidad de Thessaly y la Universidad *degli Studi di Roma Tor Vergata*, que han sido responsables de concebir una metodología común para *RePlaN* basada en el análisis multifactorial y en la identificación de indicadores sintéticos que ayudaran a medir y guiar el desarrollo de las regiones.

Las innovadoras actuaciones desarrolladas por *RePlaN* constituyen una herramienta

especialmente interesante que trata de facilitar el intercambio de conocimientos entre regiones y el aprendizaje colectivo desde la comparación y difusión de las buenas prácticas aplicadas a la gobernanza de un territorio. Lo que es más, estas actuaciones innovadoras proporcionan a las regiones participantes en el proyecto la oportunidad de afrontar los nuevos retos necesarios para ensayar las claves o directrices determinantes de la política europea regional en el futuro inmediato

Del trabajo en común llevado a cabo por el partenariado del proyecto *RePlaN* se espera que pueda ayudar a establecer y analizar los resultados de la metodología propuesta, facilitar el surgimiento de programas estratégicos y planes de actuación innovadores de calidad, estimular el intercambio de conocimientos vía influencia interregional y, por fin, ayudar a establecer una red de observatorios territoriales para las regiones europeas

La publicación de los resultados del proyecto es, simplemente un primer paso, aunque quizás el más importante y significativo, en el recorrido que esperan realizar juntos en el futuro.

La Estrategia Territorial Europea es el documento base para el RFO ProgreSDEC y también para el subproyecto RePlaN, dado el hecho que esta directamente relacionado con los objetivos principales del proyecto: el desarrollo de metodologías comunes y procedimientos para la construcción de redes observatorio y la dotación de soluciones comunes a los nuevos retos del Urbanismo en Europa. La aprobación de la Agenda Europea Territorial es un importante paso adelante en el reconocimiento de la necesidad de cohesión espacial en la Unión. El territorio debe pasar desde su dimensión política a disponer de un peso real en las políticas de cohesión económicas y sociales.

PPG

Plus. La vivienda colectiva. Territorio de excepción: Frédéric DRUOT, Anne LACATON, Jean-Philippe VASSAL. Andreas RUBY, Ilka RUBY (intro.), Gustavo Gili, Barcelona, 2007; 264 pp.; 27 × 19 cm; rústica, english/español; ISBN: 978-84-252-2163-7; pvp: 43,27 €

En las décadas de 1960 y 1970 se construyeron en Francia y en toda Europa numerosos conjuntos de vivienda colectiva que, si bien lograron paliar la apremiante necesidad de viviendas de la posguerra, hoy en día presentan graves carencias. Frédéric DUROT, Anne LACATON y Jean-Philippe VASSAL se enfrentan a esta problemática desde una actitud novedosa y proponen su radical transformación para adaptarlas a los modos de vida actuales.

“No derribar nunca, no restar ni reemplazar nunca, sino añadir, transformar y reutilizar siempre.” Esta es la premisa en la que se basa la propuesta de los autores. A partir de un análisis de los elementos que conforman la vivienda, en un recorrido que va de dentro afuera del edificio, los autores recuperan el placer de habitar desde una actitud precisa y delicada que tiene en cuenta todas las preexistencias. Los siete proyectos que aquí se presentan son el resultado de este planteamiento, en unos casos estudios y, en otros, propuestas ganadoras de concursos de arquitectura donde se desarrollan los objetivos y las ideas planteados en los primeros.

Los arquitectos franceses Druot, Lacaton y Vassal formulan una nueva estrategia para la regeneración de los grandes conjuntos de viviendas en Francia.

Considerando los retos urbanísticos que son demasiado importantes como para ser eliminados o ignorados —desde la disminución de los habitantes de las ciudades hasta el envejecimiento de la población urbana— el asirse a prejuicios establecidos resulta bastante arrogante. Sería más constructivo aproximarse a ellos con la actitud que propagara Rem Koolhaas en la década de 1990, que denominó “juicio suspendido”. El concepto de aplazar el juicio, introducido por Koolhaas ya en la década de 1980, fue un intento para que el arquitecto se enfrentase nuevamente con realidades que una arquitectura, que se definía crítica, tendía a excluir. Koolhaas argumentaba con razón que, aunque la sociedad de consumo nos parezca alienante, estamos obligados a enfrentarnos a ella, pues el acto de comprar impregna cada vez más la vida cotidiana. De este modo Koolhaas abrió al discurso crítico una serie de áreas moralmente contaminadas hasta entonces. La estrategia del juicio suspendido, concebida como ética de la percepción, permite a la arquitectura enfrentarse a la realidad en vez de coartarla. Esta estrategia amplía la capacidad de acción de los arquitectos tanto más cuanto más crítica parezca la realidad a la que se enfrentan.

El principio fundamental del ‘Juicio Suspendido’ sirve de base para el innovador estudio Plus. Con él los arquitectos franceses Frédéric DRUOT, Anne LACATON y Jean-Philippe VASSAL se centran en una realidad a la que hasta ahora las políticas arquitectónicas francesas habían tratado casi siempre con inadvertencia: los barrios residenciales modernos construidos durante las décadas de 1960 y 1970 en la periferia de París. Los habitantes de estas *Villes Nouvelles* provienen en general de los niveles sociales con menor poder adquisitivo. Las tensiones provocadas por esa situación confieren a la *banlieue* una mala imagen que los políticos quieren mejorar urgentemente. Según ellos la arquitectura es responsable de la imagen negativa de estos

barrios, cuyas altas torres se han convertido en un símbolo muy visible de la miseria social de los suburbios y del fracaso de la política de integración. Ahora, a causa de la contaminación ideológica, se quieren derribar muchos de estos edificios —ojos que no ven, corazón que no siente—. La mayor parte de los apartamentos en cuestión están habitados, por lo que sus ocupantes tendrán que ser alojados en hoteles hasta que las nuevas viviendas estén listas. El hecho de que se haya optado por sustituir los pisos por viviendas unifamiliares pone en evidencia el carácter simbólico de la medida. Parece que el tipo de viviendas que está más alejado del estigmatizado bloque en altura moderno es la vivienda unifamiliar. Y parece que la sociedad está dispuesta a aceptar las claras desventajas económicas de este modelo residencial de baja densidad —pues la transformación de una urbanización en altura en otra de casas unifamiliares requiere más suelo y más viario—.

El realizar un lavado de cara ideológico en este paisaje urbano ha dado lugar a que DRUOT, LACATON y VASSAL iniciaran una campaña de concienciación política sin precedentes en la arquitectura de los últimos años. Estos arquitectos buscaron el diálogo con los políticos responsables defendiendo un procedimiento más sensato con la arquitectura residencial de la *banlieue*: transformación en lugar de derribo. En el estudio Plus, realizado con el apoyo del Ministerio de Cultura y Comunicación, demuestran cómo el presupuesto necesario para la demolición puede emplearse de una forma mucho más adecuada en la conservación y el mantenimiento a largo plazo de las viviendas. Los autores de Plus dejan claro que la arquitectura de la *banlieue* no está por encima de la media. Sin embargo, no consideran que este hecho sea motivo de derribo, sino que contemplan la tarea de transformar y revalorizar un objeto preexistente como un reto para el arquitecto. En consecuencia, Plus empieza por sustituir las fachadas poco atractivas de huecos demasiado pequeños por acristalamientos de suelo a techo. Con este cambio los habitantes podrán disfrutar por primera vez de las ventajas que comportan la ubicación y altura de sus viviendas: estancias llenas de luz con una visión panorámica de un paisaje circundante mayoritariamente llano. Otro aspecto de la transformación se centra en la ampliación de la superficie habitable, tema que aparece como hilo conductor de la arquitectura residencial de Lacaton Vassal. Intentan que el tamaño de las viviendas de Plus sea doble. Para conseguirlo hacen uso de un recurso empleado también con anterioridad. Tanto en la casa Latapie como en la casa de Coutras yuxtapusieron a la vivienda un espacio extra, que se comporta climáticamente como un invernadero y cuyo uso puede ser definido por los dueños. Este mismo

principio se aplicó en Plus, con una prolongación que amplía cada vivienda hacia el exterior a modo de galería. El incremento de la superficie total permite realizar una distribución más holgada de las plantas.

El principio de Plus, basado en la ampliación del edificio preexistente mediante un espacio estructuralmente autónomo, minimiza las molestias que han de sufrir los habitantes durante el transcurso de las obras. La totalidad de la prolongación es prefabricada, planta por planta, y se superpone al bloque de viviendas. A continuación el cerramiento original se sustituye por la nueva fachada de vidrio.

Otro punto fundamental en Plus es la reinterpretación del concepto de edificio residencial en altura.

DRUOT, LACATON y VASSAL muestran que es posible continuar el proyecto del Movimiento Moderno. Para ello hay que liberarlo de sus características absolutas originales y vincularlo a las necesidades concretas de una nueva época a las calidades. En este proceso cuestionan algunos de los principios del Movimiento Moderno y, en ocasiones, proponen su completa revisión. Por lo general, los autores de Plus sintonizan con el fondo de muchos de los postulados aunque no con la forma en que fueron llevados a cabo.

Uno de los puntos discordantes es la idea de la vivienda mínima. DRUOT, LACATON y VASSAL comparten el empeño por procurar viviendas a precios razonables para el mayor número posible de personas. Sin embargo, discrepan con la conclusión que ha derivado de esta idea, según la cual esa supuesta superficie mínima que el ser humano precisa para vivir debe ser alcanzada con el escaso presupuesto que la sociedad está dispuesta a destinar para su construcción. Para los autores el anhelo por un espacio habitable amplio es una aspiración fundamental que no debe condicionarse al obligado cumplimiento de las determinaciones del presupuesto. Ante todo desechan la creencia de que un presupuesto reducido conlleve necesariamente a una arquitectura mediocre. En Plus demuestran lo contrario: con un presupuesto equivalente al necesario para derribar los bloques, alojar temporalmente a sus habitantes y procurarles nuevas viviendas, se pueden renovar los edificios existentes, aumentar considerablemente su superficie y mejorar en gran medida su calidad y durabilidad.

Otro principio del Movimiento Moderno contemplado desde una nueva perspectiva por los autores de Plus es el de la planta libre. La planta libre de las casas Dominó permite el empleo de un simple sistema estructural al sustituir las paredes por unos pocos pilares y crear los distintos ámbitos con particiones no portantes. La supuesta flexibilidad en la distribución espacial prometida a los usuarios rara vez se lleva realmente a cabo.

Con frecuencia es sustituida por una concepción meramente estética de la planta libre que, como en la interpretación de Mies van der Rohe, se eleva a un espacio ideal aparentemente abierto a todo tipo de usos pero que en realidad no permite cambios. En Plus, por el contrario, DRUOT, LACATON y VASSAL hacen uso sin reserva de la variabilidad que posibilita la planta libre. El cambio de imagen en los edificios modificados por Plus es sorprendente. Toda la pobreza estética de los edificios preexistentes desaparece, como si fuera una pesadilla, sacudida por la entrada en escena de una arquitectura enérgica que finalmente reclama y celebra la conquista social del hábitat como un bien público. Con sus galerías corridas antepuestas a las fachadas de vidrio, los bloques reformados recuerdan a los edificios residenciales modernos de Casablanca, ciudad donde en 1953 naciera y posteriormente transcurriera la infancia de Jean-Philippe VASSAL.

La arquitectura de DRUOT, LACATON y Vassal introduce nuevos fragmentos de origen diferente obteniendo más bien una especie de *patchwork*. Al conservar lo existente evitan la ignorancia de la historia de la arquitectura del Movimiento Moderno. Por otra parte, cuando proyectan las intervenciones de un modo actual revocan la hegemonía de lo preexistente (principal limitación del contextualismo, que encasilla formalmente cada nueva intervención). La relación de DRUOT, LACATON y VASSAL con el contexto nunca es formal, sino que es activa. El cometido de una actuación nueva no es el de simular lo ya existente, sino reanimarlo, emplear su potencial latente.

El hecho de que LACATON y VASSAL hayan ganado el concurso para la rehabilitación de la Tour de Bois-le-Prêtre, un edificio residencial típico de la década de 1960 situado en la periferia de París, ofrece a los arquitectos la posibilidad de demostrar la viabilidad de los postulados de su estudio. El éxito en la realización podría contribuir a que los políticos responsables de la campaña de demolición reflexionaran sobre el tema y formularan nuevamente su propuesta para una *rénovation urbaine* en términos que ésta le haga honor al nombre.

Anne LACATON (Saint Pardoux la Rivière, 1955) obtuvo el título de arquitecto (1980) y el máster de urbanismo (1984) por la Escuela de Arquitectura de Burdeos. Ha sido profesora invitada en la École Polytechnique Fédérale de Lausana (2003-2004, 2006).

Jean-Philippe VASSAL (Casablanca, 1954) obtuvo el título de arquitecto por la Escuela de Arquitectura de Burdeos en 1980. Trabajó como arquitecto y urbanista en Nigeria de 1980 a 1985. Ha sido profesor de la Escuela de Arquitectura de Burdeos (1992-1999) y actualmente es profesor de la Escuela de Arquitectura de Versalles. En 2005

fue profesor invitado en la Peter Behrens Fachhochschule de Düsseldorf.

Frédéric DRUOT (Burdeos, 1958) obtuvo el título de arquitecto por la Escuela de Arquitectura de Burdeos en 1984. En 1987 funda el estudio de arquitectura Espinard Bleu y en 1991 funda Frédéric Druot Architecture, donde se desarrollan actividades de investigación y alteración del contexto, la escala y la economía en proyectos de nueva planta y/o la transformación de las preexistencias. Su obra fue nominada para el premio L'Équerre d'Argent du Moniteur (2006) y el premio de Arquitectura Contemporánea de la Unión Europea-premio Mies van der Rohe (2005) y recibió el premio Première Oeuvre Moniteur en 1990 por su edificio de oficinas del Centre Georges Pompidou. Es autor de, entre otras publicaciones, *40 architectes de moins de 40 ans* (Éditions Moniteur, París, 1991) y *Design et architecture aujourd'hui* (Édition Flammarion, París, 1988).

PPG

Espacios verdes para una ciudad sostenible. Planificación, proyecto, mantenimiento y gestión:

Antoni FALCÓN, colección: Arquitectura y Diseño + Ecología, Gustavo Gili, Barcelona, 2007, 176 pp.; 30 × 23 cm; rústica, español; pvp: 40,38 €; ISBN: 978-84-252-2137-8

El objetivo del libro, concebido como un manual, es proporcionar a los profesionales implicados en el proyecto y mantenimiento de parques y jardines —arquitectos, ingenieros, urbanistas, biólogos, paisajistas, técnicos del sector de la jardinería— una guía de los pasos que se deben seguir en el proceso de concepción y gestión de un espacio verde.

El libro que aquí se presenta es una obra oportuna en el tiempo, y necesaria en el sentido aplicado, porque, no debemos olvidar que vivimos en un contexto de una fuerte crisis ambiental, entendida como una crisis de la civilización que afecta a los cimientos de nuestro modelo de relación con el medio.

En este contexto, el sistema urbano constituye el gran reto del futuro si la sostenibilidad es el objetivo de cualquier formulación que se considere progresista y comprometida con un futuro socialmente solidario y ambientalmente seguro. El alcance de dicha sostenibilidad dependerá del grado de desarrollo en el sistema urbano.

Lejos de posiciones antiurbanas, hay que rediseñar la ciudad. El futuro viene determinado por la forma de las ciudades; en este sentido, el reto de la sostenibilidad no radica en la salvaguarda estricta de los paisajes prístinos, sino en la manera cómo se articulan los paisajes urbanos de la posmodernidad.

Los autores del libro nos regalan un material, con una base histórica y conceptual, que marca referentes de unas escuelas de espacios verdes urbanos de primer orden; principalmente, destaca un nivel de madurez basado en unos fundamentos teóricos profundos y, sobre todo, actuales, que rezuma experiencia y aplicabilidad por doquier, y que transmite la sensación de que Falcón y su equipo no se han dejado nada en el tintero.

El título ya advierte del sentido orgánico y vivo de la obra, casi a la manera de Lovelock, y defiende un sistema urbano sostenible como ideal alcanzable; para ello, propone un trazado instrumental que no parece olvidar ningún paso para su despliegue. La historia de los jardines o de los espacios ajardinados, como muy bien describe el texto es inherente a la historia de la cultura. El paisajismo, por contra, es una materia específica que cuenta con una historia propia de más de ciento cincuenta años de camino, y que se creó en Estados Unidos de Norteamérica basándose en la aplicación de la cultura del *garden* sajón al nuevo urbanismo, según el cual las ciudades modernas se estructuraron a partir de la introducción de la cultura del verde público en la vida cotidiana urbana.

Estas referencias americanas se convirtieron en modelos durante la difícil y magnífica historia del nuevo urbanismo europeo de finales del siglo XIX y principios del XX. La implantación del paisajismo como disciplina específica en este contexto, y variable según los países, posee un recorrido relativamente reciente en países y culturas preeminentes como Francia, Alemania, Inglaterra, Holanda o Suiza, pero dispone de un alto grado de concreción como materia y definición proyectual, al tiempo que como factor de integración social.

Es en los países europeos del mediterráneo, con territorios mucho más maduros culturalmente y en los que con regularidad se han realizado intervenciones antrópicas durante siglos, donde la efervescencia del paisajismo como disciplina está estrechamente ligada a la crisis ambiental de los ochenta. En ese momento surge una conciencia pública de la compleja importancia de los problemas territoriales y de la evidente necesidad de proporcionar respuestas contemporáneas, ligadas a la sensibilidad de una nueva disciplina.

El paisajismo mediterráneo se ha visto obligado a reinventar conceptos, actitudes y proyectos y ha tenido que enfrentarse a los problemas derivados de las nuevas propuestas turísticas, a criterios renovados sobre la cultura del agua, a la fagocitación de las infraestructuras y la promoción de políticas agrícolas, siempre a vueltas con el mismo territorio, rehaciendo otra vez nuestros paisajes y, por tanto, nuestros proyectos, sin olvidar un capítulo esencial, la difícil sostenibilidad de nuestras ciudades.

En España, desde hace más de veinticinco años y, por tanto, en plena recuperación democrática de ciudades y paisajes, tanto la universidad como las administraciones públicas, sostenidas por una sincera conciencia social, han ido creando una verdadera escuela de este nuevo paisajismo, gracias a los esfuerzos, las ideas, las realizaciones y las personas; y, a pesar de los errores, han sido mayores los aciertos e ilusiones.

En este empeño, han escaseado desde siempre los títulos de referencia que enfocasen desde una óptica muy concreta no sólo un fácil aprendizaje por parte de los estudiantes, sino también el trabajo de los profesionales, que se han encontrado con una cierta desestructuración teórica y técnica de la materia.

La obra llena un vacío en este campo, que hasta ahora sólo contaba con textos parciales cuyos intereses y objetivos eran más sesgados o, en el mejor de los casos, más específicos. El libro va más allá de la técnica precisa, lo cual sería ya de agradecer, y se adentra en el diagnóstico y en la resolución de los problemas que aquejan a las ciudades contemporáneas en lo referente a su sostenibilidad global y, más concretamente, en lo relativo al amplio concepto que definiría el término “materia verde”.

Es complicado responder a un qué si no conocemos el cómo, por ello, la visión estratificada y a la vez transversal de este libro hace posible que se pueda utilizar tanto como una guía práctica como un texto para una lectura recurrente.

En paisajismo la actualización rigurosa es imprescindible.

El libro se divide en tres partes, la primera recoge los tres primeros capítulos dedicados a los aspectos generales de planificación y concepción, en los que se analizan el papel de las zonas verdes y las diversas formas y tipologías que pueden encontrarse en una ciudad de determinadas dimensiones, así como los condicionantes a tener en cuenta en las fases de gestación de una zona verde sostenible. La segunda parte incluye los dos capítulos siguientes que se centran en aspectos más técnicos como la construcción y el mantenimiento de las zonas verdes. Finalmente la tercera parte recoge en el último capítulo esta íntegramente dedicado a la gestión y mejora de las zonas verdes urbanas incide en aspectos técnicos, detallando los factores determinantes en la concepción de las zonas verdes, los criterios de tipo estético, vegetativo, hídricos o de uso, la descripción del proceso de construcción, etc., se centra en los procesos de mantenimiento y gestión basados en la gestión diferenciada de las zonas verdes, una corriente que surgió en Europa a finales del siglo XX y que ha transformado el modelo de mantenimiento hortícola estándar por medio de la integración de conceptos propios de la ecología.

Con más de treinta años de experiencia en el sector, Antoni FALCÓN destaca por su profundo conocimiento en los procesos de gestión y dirección de las zonas verdes urbanas. Director de Parcs i Jardins de Barcelona entre otros cargos, ha sido uno de los impulsores más significativos a nivel internacional del tratamiento sostenible en los sistemas verdes urbanos y autor de numerosas publicaciones especializadas y de divulgación.

PPG

Guía Básica para la redacción y gestión del proyecto de reparcelación: Rafael DURÁ MELIS & Josep Antoni PAYÀ GASENT, Colección Manuales de Urbanismo, vol. 8, ICARO, Valencia Ilustre Colegio Territorial de Arquitectos, Ícaro, 2008; 200 pp.; 17 × 24 cm; rústica; ISBN: 978-84-86828-7; pvp: 24,00 €

En los últimos años la Comunidad Valenciana ha desarrollado un nuevo marco legal para abordar los problemas de contenido urbanístico que, en algunos casos, ha servido de referencia para el desarrollo de la legislación en otras Comunidades Autónomas. Este nuevo planteamiento ha dado lugar a la aparición de nuevos instrumentos de ordenación cuyo contenido se va perfilando con el propio desarrollo reglamentario de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.

Con un enfoque eminentemente práctico, la Colección “Manuales de Urbanismo”, nació con la voluntad de facilitar la redacción de los documentos más comunes de contenido urbanístico, siendo de utilidad para todos aquellos profesionales dedicados a una actividad eminentemente pluridisciplinar como es la ordenación del territorio.

La propia naturaleza de la actividad urbanística, supone la profunda transformación del espacio físico en el que aquella se produce.

Con la necesaria presencia del planeamiento, que define, para un determinado ámbito del territorio, una particular ordenación urbanística, corresponde a los instrumentos de gestión urbanística, materializar las previsiones del Plan, y es, precisamente en este contexto, en el que tiene lugar el procedimiento de la Reparcelación, siendo a esta cuestión, a la redacción y gestión del Proyecto de Reparcelación a lo que se dedica este nuevo título de la Colección Manuales de Urbanismo.

Se puede asegurar que el propósito perseguido por los autores respecto al contenido de su trabajo, pretende ser eminentemente práctico y, en la medida de lo posible, riguroso en sus planteamientos, expuesto al principio del libro, y al que nos remitimos como mejor presentación de la publicación, ha sido sobradamente cumplido y

dará adecuada respuesta a las expectativas de los cada vez mayores en número, conocedores y usuarios de esta Colección.

El manual pretende ser eminentemente práctico y, en la medida de lo posible, riguroso en sus planteamientos, tarea difícil si se tienen en cuenta las limitaciones de espacio y las derivadas de un marco legislativo cambiante que nos ha inclinado a primar los aspectos prácticos relevantes que afectan a la técnica reparceladora propiamente dicha, y a las dudas y problemas que surgen durante el largo proceso que se inicia con la redacción del Proyecto de Reparcelación, continúa con su aprobación por la Administración e inscripción en el Registro de la Propiedad y culmina con la aprobación de la liquidación definitiva, una vez ejecutadas las obras de urbanización.

Así, con el máximo rigor posible y con las imprescindibles remisiones a la doctrina y a la jurisprudencia, se tratan, con mayor o menor extensión, las cuestiones relacionadas con el régimen jurídico de los bienes y derechos afectados, con las competencias administrativas y con las sucesivas fases del procedimiento.

La gestión urbanística, como función pública, transforma la realidad física y jurídica del suelo con el fin de cumplir los fines de interés general previstos en el ordenamiento jurídico, en los planes. Este manual se limita a desarrollar una parte de esa gestión urbanística, la relativa a la reparcelación en sus distintas modalidades y, en líneas generales, recoge:

- Las actuaciones preparatorias previas al inicio de cualquier procedimiento de reparcelación, incluidas las necesarias para la elaboración del documento.
- El contenido sustantivo del proyecto de equidistribución.
- El procedimiento administrativo en sus distintos trámites y régimen jurídico.
- La formalización e inscripción del proyecto en el Registro de la Propiedad.
- La ejecución del acuerdo aprobatorio de la reparcelación, actuaciones previas a la ocupación de los terrenos, liquidación de cuotas de urbanización, pagos, consignaciones y ejecuciones forzosas.
- La Cuenta de Liquidación Definitiva de la reparcelación.

Además, el núcleo esencial del Proyecto de Reparcelación se ilustra con gráficos y ejemplos que tratan de aproximar la teoría normativa a la práctica administrativa diaria. Finalmente incluyen un formulario práctico de las actuaciones y trámites más frecuentes del proceso reparcelador.

PPG

El tiempo que llega: once miradas desde España.

José Luis GARCÍA DELGADO (ed.), Cátedra “la Caixa”
Economía y Sociedad; 25 × 19 cm;
ISBN: 978-84-691-0150-3

“la Caixa” a través de su Servicio de Estudios, creó en diciembre de 2005 la Cátedra “la Caixa” Economía y Sociedad, con el objetivo de impulsar, con voluntad de exigencia intelectual, una amplia serie de iniciativas académicas sobre las principales cuestiones que interesan y preocupan a la sociedad actual. Esas iniciativas se llevarán a cabo en Madrid y en diferentes ciudades españolas. El primer titular de la Cátedra es José Luis García Delgado, catedrático de la Universidad Complutense, rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo durante los últimos diez años y académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

El inicio de las actividades de la Cátedra “la Caixa” Economía y Sociedad, se inauguró con el ciclo “Un horizonte para España”, programado para desarrollarse a lo largo de todo el primer semestre de 2006.

Fue un ciclo concebido como incitación a definir, con exigencia intelectual, el haz de posibilidades al que la sociedad española, desde sus acrecidos niveles actuales de prosperidad y libertad, puede razonablemente aspirar, y como reclamo, también, para afrontar los principales retos que tiene planteados.

El libro recoge los textos reelaborados y editados de la práctica totalidad de las conferencias que formaron parte del ciclo “Un horizonte para España”.

El tema de la primera conferencia se sitúa, sin duda, en el eje central de las preocupaciones de la economía y la sociedad española que se adentra en el siglo XXI, componiendo el marco, hasta cierta medida, en que se inscribirán los contenidos de las sucesivas sesiones del ciclo.

Dada la condición pluridimensional de la problemática que atiende al título escogido —**“Creatividad, innovación, competitividad”**—, su tratamiento se aborda conjuntamente —una novedad más que concurre en esta ocasión— desde la perspectiva del análisis sociológico y desde la óptica del análisis económico. Víctor PÉREZ DÍAZ y Emilio ONTIVEROS son los respectivos ponentes.

La siguiente conferencia la presentó, Víctor García de la Concha, miembro de número de la Real Academia Española, y desde 1998 director de la misma, bajo el título, **“Lengua y comunidad: el horizonte del español”**.

La siguiente conferencia, que incluye el libro es la que pronunció economista uruguayo de origen español, Enrique V. IGLESIAS, que fue secretario ejecutivo de la CEPAL, ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, presidente del Banco

Interamericano de Desarrollo y en la actualidad secretario general de la Secretaría General Iberoamericana, bajo el título, **“Un siglo para lo hispano”**.

Michel CAMDESSUS, economista francés. Fue director gerente y presidente del directorio ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) posteriormente, presidió el Club de París, así como el Comité Monetario de la Comunidad Económica Europea. Fue nombrado subgobernador del Banco de Francia, y gobernador del Banco de Francia, actividad que desempeñó hasta su nombramiento como el séptimo director gerente del FMI, del que está jubilado. Reflexiona sobre su experiencia de trece años al mando de una de las principales organizaciones mundiales, en su conferencia **“Para un nuevo orden económico mundial”**.

Adela CORTINA, filósofa española nacida en Valencia, de cuya Universidad ostenta la Cátedra de Filosofía Moral, disertó en la siguiente cita sobre **“Ciudadanía: valores y comportamientos”**.

Rolf TARRACH, catedrático de física en la Universidad de Barcelona, fue Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), los años (2000-2003). Expuso en el siguiente encuentro la conferencia, **“Educación e investigación: prioridad absoluta”**.

María Emilia CASAS, presidenta del Tribunal Constitucional, reflexionó en la siguiente convocatoria sobre el **“Derecho, las instituciones y la democracia”**.

Andreu MAS-COLELL, catedrático de Economía en la Universitat Pompeu Fabra con un extenso curriculum, ofreció una conferencia, más de formular problemas que de ofrecer soluciones, donde describió un dilema europeo. A saber, el de la necesidad de crecimiento económico versus el deseo de mantener la diversidad, cultural, geográfica, y de todo tipo, de Europa, bajo el título **“Un desafío para Europa: crecer en la diversidad”**.

Pedro Miguel ECHENIQUE LANDIRÍBAR, licenciado en Ciencias Físicas Catedrático en Física de Materia Condensada en la Universidad del País Vasco, así como en la Universidad de Cambridge, autoridad mundial en el campo de la física teórica, fue miembro del Gobierno Vasco durante la década de 1980, como consejero de Educación y más tarde de Educación y Cultura. Obtuvo el Premio Príncipe de Asturias de Investigación Científica y Técnica. Ofreció una disertación sobre **“Ciencia, tecnología, futuro”**.

Mario VARGAS LLOSA, escritor, político, periodista y ensayista peruano. Vargas Llosa es uno de los más importantes novelistas y ensayistas de Latino América, así como uno de los principales autores de su generación, cerró el ciclo con la conferencia, **“Las ficciones del siglo XXI”**.

Arquitectura del siglo XXI: más allá de Kioto,

Jornadas marzo 2006, Agustín HERNÁNDEZ AJA (coord., ed.), IAU+S, 2008; 384 pp.; 17 × 24 cm; ISBN: 978-84-936205-2-3; pvp: 20,00 €

El reciente concepto de sostenibilidad plantea una ampliación y revisión de los antiguos presupuestos teóricos y prácticos con los que se desarrolla la arquitectura. Hoy, la finalidad de cubrir, cobijar, hospedar al hombre en su interior ya no es suficiente. Urbanismo y arquitectura deben combinar conocimientos de arte y desarrollo sostenible. Los proyectos de urbanismo buscan una planificación territorial y ambiental, incluyendo aspectos fundamentales como el transporte, la economía o la especulación inmobiliaria a la par que se incorporan técnicas de ahorro del agua, uso de la energía, desgaste y paso del tiempo en la naturaleza.

Hoy sabemos ya que hacer arquitectura implica no sólo una acción cóncava hacia el hombre, sino que de ella se deriva también una convexa, hacia el entorno más amplio terrestre y atmosférico global que finalmente retorna hacia el espacio habitado.

La actividad ligada a la arquitectura involucra ahora el 50% de la obtención y extracción de materiales, produce 217 tipos de Impactos Ambientales, consume el 26,15% de la energía final gastada, produce el 50% de la contaminación que sufrimos... Tampoco podemos hacer oídos sordos a las llamadas de atención sobre las "insostenibilidades", que aparecen desde los análisis sanitarios, sociales y culturales, en los que la arquitectura y el urbanismo aparecen como marco y referencia obligados.

Todo ello implica una invitación a la ampliación y revisión básica de los presupuestos teóricos y prácticos con los que producimos arquitectura, y en ésta revisión, el que podamos sumar visiones externas, no habituales, es imprescindible y enriquecedor.

El protocolo de Kioto, tan preciso y a la vez tan abierto, incluso ambiguo, respecto a las mejoras en las emisiones contaminantes derivadas del "sector difuso" que representa la edificación, nos marca un fin más cuantificado en el tiempo que en la cantidad, pero es un acicate para urgir los debates sobre nuestras posibilidades de incidir en ella.

En este sentido, uno de sus objetivos prioritarios es la creación de un Instituto de Sostenibilidad, que recoja toda la experiencia productiva, investigadora y documental de la Escuela, y que amplíe al contexto la relación multidisciplinar sobre la problemática, con la perspectiva de que dicho Instituto sea un referente a todos los niveles de la interdisciplinariedad del compromiso con la recuperación de un entorno sostenible. El proyecto de esta acción trata de ser muy amplio y ambicioso, tanto en los objetivos, en

el rigor y la excelencia del trabajo a desarrollar, y en la profundidad del debate a celebrar, como en la calidad en sus resultados.

Las Segundas Jornadas de Sostenibilidad, Arquitectura del Siglo XXI, más allá de Kioto, se concibieron intentado correlacionar distintos temas: docencia, mundo del arte, ecología, economía y urbanismo y se organizaron sobre tres acciones: conferencias y ponencias con mesas redondas al concluir la sesión, talleres de investigación con diferentes propósitos (académicos, interprofesionales, cívico-políticos, etc.) y finalmente, exposiciones sobre las que se incentivarán sesiones abiertas de opinión que pueden a su vez relacionar las diferentes acciones entre sí. La intención de éstas Segundas Jornadas, era la ampliación de hipótesis y conocimientos interrelacionados, que nos descubran faltas y posibilidades, pero sobre todo es la dilatación del ámbito de las esperanzas arquitectónicas.

Las jornadas han reunido a destacados expertos en torno a una perspectiva lo más amplia posible del tema de la sostenibilidad en la arquitectura, que permita introducir un debate teórico-proyectual, y contribuya a la actividad habitual académica, profesional y ciudadana futura de los arquitectos. Entre estos profesionales se encuentran Saskia SASSEN, profesora de Sociología en la Universidad de Chicago y reputada especialista en asuntos urbanos; Lara ALMARCEGUI, licenciada en Bellas Artes, su trayectoria artística explora los espacios urbanos, especialmente los vacíos y en desuso; Ekhart HAHN, arquitecto, urbanista e investigador en ecología urbana, profesor de Ecología Urbana en la Universidad Técnica de Berlín; Ed VAN HINTE, profesor de Estructuras de la Universidad de Delft (Holanda) y periodista especializado en diseño industrial; Santiago CIRUGEDA, arquitecto sevillano que desarrolla proyectos de activismo cultural en distintos ámbitos de la realidad urbana; Fernando CASAS, escultor y profesor de la Universidad de Vigo, considerado por la crítica especializada como un precursor en mostrar la evidencia del desgaste y del paso del tiempo por la naturaleza; José Manuel MORENO, catedrático de Ecología en la Universidad de Castilla-La Mancha, destaca en las líneas de investigación de ecología del fuego, dinámica de poblaciones vegetales, ecofisiología de plantas y biodiversidad; Philippe RAHM, arquitecto y profesor ECAL en Lausanne, en 2002 fue elegido para representar a Suiza en la 8.ª Bienal de Arquitectura de Venecia; Anne Whiston SPIRN, directora del "West Philadelphia Landscape Project", integrando docencia, investigación y servicio comunitario. En 2001 recibió el premio Cosmos Internacional por "Contribuciones a la Coexistencia Armónica de Naturaleza y Seres Humanos"; Antonio ESTEVAN,

ingeniero industrial y diplomado en Urbanismo, es especialista en planificación territorial y ambiental, principalmente en las áreas de transporte, agua y energía; Susannah HAGAN, arquitecta británica, explora la evolución de las teorías científicas y académicas que han dado lugar al concepto de sostenibilidad; Luis JIMENEZ HERRERO, doctor y licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, ingeniero técnico aeronáutico, diplomado en Ingeniería del Petróleo y diplomado en Evaluación de Proyectos, director del Observatorio de la Sostenibilidad de España; Luis Andrés ORIVE, ingeniero de montes y doctor en análisis, planificación del paisaje, el ejerce la dirección del Centro de Estudios Ambientales Vitoria-Gasteiz; Ramón FERNÁNDEZ DURÁN, ingeniero de caminos y urbanista.

Las jornadas fueron introducidas por Juan Miguel HERNÁNDEZ DE LEÓN, presidente de las jornadas y director de la ETSAM, que comenzó apuntando “la obligación de las universidades de fomentar, promocionar y apoyar a la colectividad de investigadores, no hay nada más claro y serio”.

A continuación, José Manuel NAREDO, doctor en Ciencias Económicas y diplomado de la Escuela Superior de Estadística, planteó un análisis crítico del propósito de la iniciativa de las jornadas. Apuntó que la resolución de los problemas de salubridad planteados en el siglo XIX fueron la causa de grandes deterioros ecológicos fuera de la ciudad, y que es evidente que los sistemas urbanos tienen un peso fundamental en el deterioro ecológico del planeta por lo que hay que reflexionar en cómo ponerles coto.

El rector de la UPM, Javier UCEDA, concluyó la presentación de las jornadas aludiendo al potencial del concepto de sostenibilidad y a su carácter transversal que afecta a todas las actividades de nuestra vida. Afirmó el compromiso directo de la UPM para plantear propuestas concretas y colaborar y apoyar todas aquellas iniciativas que surjan.

Las Jornadas propiamente dichas se organizaron a continuación en torno a cuatro campos temáticos: Conocimiento, Proyecto, Arte y Civilización.

Saskia SASSEN, fue la encargada de iniciar el bloque Conocimiento. A ella se le debe la idea de que “todo es ciudad” y conceptos como la “geografía del poder”. Saskia afirmó que “la ciudad es un espacio para la destrucción del medioambiente, pero también tiene que ser el espacio para las soluciones”. Habló también del “capital global” que necesita un número creciente de espacios donde instalarse. Concluyó afirmando que debemos usar esta geografía global como fuerza social que posibilite una política de reclamación en relación con el Medio Ambiente.

Posteriormente, Lara ALMARCEGUI, hizo un recorrido interesante por su trayectoria artística.

Su trabajo se realiza sobre la base de los descampados, las demoliciones y las autoconstrucciones. Fue interesante su reflexión sobre la importancia en la ciudad de los vacíos urbanos.

Continuando con el bloque Conocimiento, Ekhart HAHN, comenzó su intervención partiendo de la reflexión de que “tenemos que entender la ciudad como una relación directa entre los humanos y la naturaleza” y en base a esta idea hizo un recorrido por su teoría de “Reestructuración Ecológica Urbana”. También habló de sostenibilidad débil o fuerte en función de la presencia de los comportamientos anteriores. Concluyó su intervención planteando que el gran reto de los urbanistas y de las grandes ciudades es cómo hacer que el desarrollo de las mismas sea sostenible y esto se refiere no sólo a los países desarrollados, sino también a aquellos que están en vías de desarrollo.

La mesa redonda del primer día de conferencias fue introducida por Luis JIMÉNEZ HERRERO, director del Observatorio de Sostenibilidad de España, que después de hablar sobre el gran número de variables que afectan al tema de la sostenibilidad y la complejidad de todo el proceso, apuntó que “hay señales para la esperanza aunque la situación actual no es muy halagüeña”.

De las ponencias del segundo día de las jornadas, destacar primeramente a Ed VAN HINTE, cuya trayectoria en la búsqueda de la sostenibilidad viene de largo dentro del campo del diseño industrial. Su charla se centró en las investigaciones sobre la búsqueda del material mínimo, que consuma la energía mínima, y en la ligereza de las estructuras. Terminó la ponencia con una conclusión interesante: “Un material en sí mismo no es sostenible, porque ese material siempre necesita un contexto. Un material puede llegar a ser sostenible en un proceso y con un concepto”.

También fue inspiradora la intervención de Santiago CIRUGEDA, que recaló el importante rol de la participación ciudadana y el papel activo de la misma en relación a la sostenibilidad y mostró varios ejemplos de sus activistas intervenciones en la ciudad, llamando a la “reconquista de los solares vacíos”.

Fernando CASAS, habló de su obra y dejó en el aire la siguiente pregunta: “¿Por qué hemos tardado tanto tiempo en darnos cuenta del cambio climático del planeta?”.

Dentro del bloque Conocimiento, terminó las conferencias de esta jornada, José Manuel MORENO, entre otras cosas habló del proyecto ECCE financiado por el Ministerio de Medio Ambiente cuyo objetivo es proporcionar la información necesaria para atender sus necesidades en materia de evaluación del impacto previsible del cambio climático en España.

Luis Andrés ORIVE, director del Centro de estudios Ambientales de Vitoria-Gasteiz, moderó la segunda mesa redonda de debate de la jornada.

El día 1 de marzo comenzó con la intervención de Antonio ESTEVAN, centrándose en el tema del transporte. “El transporte es una enfermedad”, afirmó, “La sociedad del transporte mecanizado no es sostenible. El transporte que hemos creado tendría que estar adaptado a la naturaleza pero es absolutamente antinatural no se pueden cerrar sus ciclos”. Según sus palabras “sería sinónimo de desarrollo sostenible la disociación del crecimiento económico del impacto del transporte”.

Posteriormente habló Anne Whiston SPIRN, planteó su visión de la relación entre el diseño urbano y la naturaleza: “La supervivencia urbana depende de nuestra adaptación al paisaje”.

Estas Segundas Jornadas de Sostenibilidad terminaron con las intervenciones de Philippe RAHM y Susan HAGAN y Ramón FERNÁNDEZ DURÁN, ingeniero de caminos y urbanista.

La publicación aquí presentada, recoge las conferencias y mesas redondas, talleres académicos, interprofesionales, cívico-políticos y exposiciones, con sesiones de opinión abiertas que tuvieron lugar en las Jornadas.

PPG

ACE: número 5, octubre de 2007; <http://www.cpsv.upc.es/ace/EspNumeros.htm>

En su número 5, de octubre de 2007 presenta un número monográfico especial sobre, el proceso de emancipación de los jóvenes desde una perspectiva social, económica, laboral y del mercado inmobiliario. Sin perder la perspectiva pluridisciplinar que la caracteriza, el número 5 de la revista surge de la reflexión y el análisis de la problemática y la dificultad de la emancipación de los jóvenes. Versa este número de la revista ACE, desde la Ciudad y el Entorno, pero sobre todo, desde la sociología, el urbanismo y la vivienda, más que desde la arquitectura, del acceso a la vivienda por parte de los estratos de menor edad de la población. El problema se ha situado, sin duda, como uno de los problemas más acuciantes de las sociedades desarrolladas “maduras”. La intención de este análisis es reforzar y diversificar la perspectiva de esta problemática que, más allá del puro efecto mediático, tiene una relevancia social, política y de actualidad que, en este monográfico se presenta desde el ámbito científico.

Es un número prácticamente monográfico, que ha contado con la aportación de profesionales expertos en diversos campos de la sociología, la economía o la arquitectura incluso la política. Además, como habitualmente, incluye artículos de tesis que divergen de la temática central,

ampliando y diversificando la reflexión de la ciudad y el urbanismo desde una perspectiva más urbanista y arquitectónica.

La estructura del número consta de tres secciones, monográfico de emancipación, artículos y artículos de tesis; la primera de las cuales analiza el problema desde las más diversas ópticas, que a su vez se dividen en cinco apartados.

El primer apartado recoge un análisis de la emancipación desde una perspectiva sociológica con especial atención a los factores demográficos y de estructura familiar, que a modo de introducción ofrece una visión general del problema. A partir de los artículos *Vivir en casa o tener casa propia: emancipación residencial en España, 1976-2007*, de Pau MIRET, y *Algunes qüestions sobre l'anomenat “problema dels joves i l'habitatge”*, de Joffre LÓPEZ, se aprecia una primera aproximación a la cuestión de la emancipación con un vasto análisis de los factores que intervienen en dicho proceso, el primer artículo desde la demografía y el segundo con una perspectiva más diversificada.

Determinants de l'emancipació, de Anna GARCÍA y Josep ROCA, analiza a partir de la regresión logística los elementos más determinantes que facilitan la emancipación, así como los factores que la dificultan. Para finalizar, el apartado del análisis sociológico, *Emancipación y estrategias residenciales de los jóvenes en Madrid*, de Elena MARTÍNEZ, analiza las estrategias residenciales en dicho ámbito geográfico.

El segundo apartado, más específico, hace referencia al mercado laboral y la situación económica de la juventud. El primer artículo, *Trabajo y familia frente a trabajo o familia: conciliación o elección, el dilema de las jóvenes esposas*, de Juan Antonio CAÑADA, presenta los costes de oportunidad del mercado relacionados con la conciliación de trabajo mercantil y doméstico. A continuación, Bernat ALBAIGÉS en *Construcción de valores en los procesos de emancipación juvenil* reflexiona sobre la relación entre los valores y las condiciones de vida de la juventud y la dificultad y precariedad que caracterizan la transición a la vida adulta. Y, Albert RECIO, en *La situación laboral de los jóvenes*, entra en mayor detalle y precisión en las condiciones laborales que favorecen las políticas empresariales, diseñadas para obtener rentabilidad a costa de externalizar costes sociales sobre la población.

Un tercer y amplio apartado trata el mercado inmobiliario desde diversas perspectivas: *Característiques de la demanda jove d'habitatge a la RMB*, de Carme MIRALLES y Carles DONAT y *El mercat de l'habitatge*, de Anna ALABART, aportan un análisis de la demanda y la oferta de vivienda. El primero analiza la demanda joven, las características de su vivienda y su comportamiento por grupos de edad con mayor

detalle a partir de la explotación de la encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población, 1995, 2000 y 2006 del IERMB. Mientras el segundo trata con mayor detalle la evolución de los precios y con una visión crítica las estrategias de emancipación que ofrecen los diferentes agentes. Ligado con este último aspecto, *Residential opportunities and emancipation strategies in an owneroccupied dominated market*, de Montserrat PAREJA, trata las estrategias de emancipación con mayor profundidad desde una perspectiva más mercantilista; y *Emancipación y vivienda: una identidad con tres componentes*, de Josep M. RAYA, incide en la repercusión del precio, las formas de financiación y el régimen de tenencia de la vivienda. Para concluir este apartado, una vez analizados los aspectos referentes a la oferta y la demanda, los precios de la vivienda y las estrategias de financiación, Paloma TALTAVULL, en *Los jóvenes y la accesibilidad a la vivienda*, añade el concepto de accesibilidad y su cuantificación distinguiendo entre propiedad y alquiler.

Una vez contextualizada la situación de la población emancipada en el mercado laboral y residencial, el cuarto apartado trata las políticas de vivienda social y para jóvenes, en este caso Carme TRILLA, en *Polítiques d'habitatge social i de joves*, trata las diferentes políticas de vivienda desde los años mil novecientos noventa hasta las más recientes, incluyendo la *Llei del Pret a l'Habitatge* que, pendiente de aprobación definitiva, pretende introducir un cambio de enfoque trascendental con la intención de transformar el mercado de la vivienda. Sigue, Dolors CLAVELL, con *Una política de vivienda innovadora: la experiencia de Cataluña*, donde explica el caso catalán con una visión crítica de la juventud que, a su juicio, debe ser un agente activo y construir un discurso alternativo que permita un efectivo cambio en la política de vivienda. Interesante análisis legislativo entre ambas personalidades de la política catalana, que se complementan en el análisis y crítica política y social. Concluye el apartado con *La vivienda de los jóvenes: una expectativa o una realidad* de Pilar GARCÍA, que añade una reflexión de la vivienda y la percepción del acceso a la misma.

PPG

VR: vivienda reducida: Luis Moya (ed.), MAIREA Libros, ETSAM, Madrid, 2007; 215 pp.; 21 × 15 cm; pvp. 12,00 €; ISBN: 978-84-935571-0-2

El escepticismo inicial con que algunos sectores recibieron el planteamiento de vivienda reducida que hizo la Ministra de Vivienda. Produjo al mismo tiempo una reivindicación de la

importancia de considerar seriamente la trascendencia de esta realidad social. Realidad de los pisos pequeños que ya existían en el mercado libre e incluso en el mercado protegido, muchos de ellos concebidos sin tener en cuenta las particularidades de las familias que los habitaban.

En un contexto de aumento progresivo de los tipos de interés y restricciones cada vez mayores para acceder al crédito hipotecario, los ciudadanos parecen estar desprovistos del derecho de la vivienda, derecho reconocido en la Constitución de 1978. Sin embargo, aunque la mayoría de los derechos fundamentales dados en esta Constitución han tenido un desarrollo normativo completo siendo asumidos por el Estado, no es así son el derecho a la vivienda.

Además, los problemas inmobiliarios por los que atraviesa España no representan una situación aislada dentro de Europa. Durante los años 40 y 50, muchos países europeos tuvieron dificultades para dar alojamiento a su población. Sin embargo, el problema de la vivienda no figura hoy en día como una de las primeras preocupaciones de sus ciudadanos.

Nace el proyecto de la investigación, por tanto, de la necesidad de incorporar un conocimiento en profundidad de la vivienda reducida, por lo que GPS le propuso a un grupo de investigación que desarrollase el tema de la vivienda reducida, a raíz de la presentación del Plan de Vivienda del Ministerio de Vivienda de 2005, en el que se incluyó esta tipología de vivienda. El cambiante marco de la legislación inmobiliaria, el cual crea inseguridad jurídica y, a su vez, afecta el desarrollo del sistema inmobiliario, si bien la fiabilidad es el rasgo que define el trabajo, debemos mantenerla ante un marco jurídico muy cambiante, ante una inseguridad jurídica muy abusada en algunos casos, de hecho, el incremento de la legislación es inversamente proporcional a la actividad de vivienda protegida.

Por otro lado, la calidad del trabajo llevado a cabo por el equipo de Luis MOYA GONZÁLEZ en la realización de este proyecto, muestra el valor de la investigación para atender las demandas de la sociedad.

En esencia del libro, reúne las características de aquellos manuales de las vanguardias arquitectónicas, pues es capaz de conjugar distintos aspectos en un tema común, tan propicio a la reflexión, como es la vivienda reducida. El arquitecto Luis MOYA GONZÁLEZ, de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, autor y coordinador de *Vivienda Reducida*, tras un análisis de la situación de la vivienda en España, abogó por desarrollar una política de vivienda para conseguir beneficios sociales en el reequilibrio de rentas, la integración social y la vida saludable. Estudiar la vivienda reducida es

estudiar la vivienda del siglo XXI, se está diseñando el mundo del siglo XXI y poniéndole nombre a las cosas que todavía no lo tienen, hay un cambio de Era en el entorno de la vivienda, en cuanto, en los próximos 10 años la mayor demanda provendrá no sólo de los jóvenes, sino también de los solitarios; es decir, de los separados y de los divorciados, de la nueva forma de emancipación. Señalar dos cualidades de la vivienda reducida: una es que, por su tamaño, es muy fácilmente adaptable y muy versátil. La otra cuestión es que el espacio privativo se reduce y el comunitario aumenta, conclusión muy clara del libro. El libro *Vivienda Reducida* analiza de forma detenida y espléndida la nueva propuesta de la vivienda reducida. No se trata de dar todas las soluciones al problema de la vivienda, sino de ofrecer una solución para jóvenes, personas divorciadas, parejas, familias monoparentales, personas mayores, estudiantes o para quienes han decidido vivir solos. En definitiva, una propuesta para una sociedad diversa que necesita soluciones diversas la cual ha quedado plenamente satisfecha con el trabajo realizado por Luis MOYA y su equipo.

El primer capítulo aborda tres temas básicos que justifican su existencia: la demanda potencial de viviendas económicas no satisfechas por la oferta, el marco legislativo que ampara dicha demanda y el sistema promocional para su construcción en relación con otros modelos residenciales más convencionales.

El siguiente capítulo se enmarca en la historia reciente de la evolución del problema de la vivienda social en los últimos tiempos. Así se entra en el análisis tipológico de los tipos más adecuados, teniendo en cuenta ejemplos españoles y extranjeros.

En el capítulo destinado a la inserción de las VR en un contexto urbano, hemos partido de su contribución para crear un modelo de ciudad diversa, compleja y compacta. Una ciudad donde se mezclen los niveles de riqueza y se solapen las actividades.

Por fin, el último capítulo, desarrolla por puntos las propuestas, de los autores, en un orden coherente, sobre: la regulación, la edificación, y su implantación en la ciudad. La lectura es rápida y se dirige a campos específicos, aunque no de forma aislada sino inseparables entre sí.

PPG

La vivienda social en Europa: Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945: Luis MOYA (ed.), MAIREA Libros, ETSAM, Madrid, 2008, 225 pp.; 21 × 15 cm; gráf. fot. color; pvp: 12,00 €; ISBN: 978-84-936485-3-4

La solución al problema de la vivienda en España requiere el conocimiento de los aspectos

positivos de países con una larga tradición para gestionar viviendas sin ánimo de lucro, las cuales suponen la gran mayoría de todas las construidas en Alemania, Francia y los países Bajos. Un enfoque no especulativo de la producción tiene repercusión no sólo en el alto porcentaje de viviendas en alquiler, sino también en la tipología, el sistema constructivo, los servicios comunitarios y la relación con la ciudad.

Este libro aborda la Vivienda Social Europea (VSE) desde varias disciplinas, como son la política de la vivienda, el urbanismo, el proyecto edificatorio, la construcción e instalaciones, y la prefabricación e industrialización. Del análisis de cada materia, pero sobre todo, de la relación entre ellas, surgen los procedimientos más novedosos de aplicación al caso español.

Los países elegidos, a pesar de tener situaciones de partida diferentes y plantear soluciones diversas, reúnen dos características que explican lo más positivo de su evolución: una política de la vivienda con un grado aceptable de autonomía, y un comportamiento social tendente a la vida comunitaria y no sólo pública.

El texto trata también, en todos sus capítulos, de poner de manifiesto las diferencias con España, e indicar las tendencias que deben cambiar sustancialmente para alcanzar metas parecidas dentro del contexto español: gran reorganización administrativa en relación con la esfera privada no especulativa, imperiosa necesidad de ahorrar energía y agua, mejora de la calidad de la construcción haciéndola cada vez más industrializada, y reconocimiento de la sociedad real formada por las nuevas familias que ocupan los hogares.

En cierta medida el libro es continuación del de *Vivienda Reducida*, la investigación llevada a cabo en aquel produjo la necesidad de elaborar el que aquí se reseña.

El libro se divide en cuatro capítulos precedidos de una introducción del coordinador de la edición y concluido con una bibliografía bastante completa y exhaustiva.

El primer capítulo trata de poner de manifiesto la necesidad de reflexión sobre lo realizado en otros países en un momento en el que se avecina un cambio en el enfoque del tratamiento de la vivienda en España, para ello se recorre la historia de la VS durante el siglo XX, para a continuación abordar la Política de vivienda, se analizan sus instrumentos legislativos, planes y programas y agentes principales y concluir con una valoración general y su relación con lo ocurrido en España en el mismo periodo.

El segundo capítulo estudia la construcción física de las VS en dos circunstancias: la ciudad y el edificio, en lo que se refiere a este último con un análisis de las evoluciones tipológicas, técnicas constructivas e instalaciones sostenibles y por su

relevancia el estado de la cuestión de la prefabricación e industrialización. La segunda parte de este capítulo repasa cuestiones de ordenación y morfología urbana, en los aspectos de la teoría y planificación urbanísticas y nuevas tendencias estructurales y morfológicas.

El tercer capítulo reúne tres visiones críticas desde enfoques disciplinares distintos: filosofía, economía y arquitectura y urbanismo; tres visiones también críticas de expertos sobre la política de la VS en sus respectivos países: Alemania, Francia y Países Bajos.

El último capítulo trata de extraer los aspectos positivos de la experiencia extranjera y proponer medidas que puedan ser de aplicación en España. Aunque se recogen las conclusiones formuladas en capítulos anteriores, en este apartado responden a una nueva elaboración procedente de una visión global. Además, surgen nuevas propuestas, consecuencia de poner en relación aspectos cruzados.

PPG

Acuse de recibo

1. Arquitectura y vivienda

- Arquitectura COAM*: 351, 2008. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid
- BASA*: 30-31, 2007. Colegio de arquitectos de Canarias
- Paisagem ambiente*: 24, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo
- Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fauusp*: 21 junho 2007. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo
- Quaderns d'arquitectura i urbanisme*: 255, otoño 2007. Col.legi d'arquitectes de Catalunya Barcelona

2. Ciencias Regionales, Geografía

- Cuadernos de Geografía*: 80, 2006. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia
- Cuadernos Geográficos*: 40, 2007-1. Universidad de Granada
- Documents d'Anàlisi Geogràfica*: 50, 2007. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Geografía. Universidad de Gerona, Sección de Geografía
- Geographicalia*: 52, diciembre 2007. Universidad de Zaragoza

3. Economía urbana y regional

- Documentos de Economía "la Caixa"*: 10, abril 2008, *Luces y sombras de la competitividad exterior de España*. Servicio de Estudios Fundación La Caixa Barcelona
- Economistas*: 116, 2008. Colegio de Economistas Madrid
- Revista de Estudios Regionales*: 80, septiembre-diciembre, 2007. Universidades de Andalucía Málaga
- Revista de la CEPAL*: 93, diciembre 2007. Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Vicente (dir.) (2008): *Inmigración, formación y empleo en la Comunidad de Madrid*. Consejo Económico y Social Madrid

4. Estadísticas

- Boletín económico*: 02/2008. Banco de España Madrid
- Boletín económico*: 03/2008. Banco de España Madrid
- Boletín económico*: 4/2008. Banco de España Madrid
- Boletín mensual*: 02/2008. Banco Central Europeo Madrid
- Boletín mensual*: 03/2008. Banco Central Europeo Madrid
- Boletín mensual*: 04/2008. Banco Central Europeo Madrid

- Informe Anual 2007*: Banco Central Europeo Madrid
- Informe Mensual*: marzo 2008. La Caixa, Barcelona
- Informe Mensual*: abril 2008. La Caixa, Barcelona
- Informe Mensual*: mayo 2008. La Caixa, Barcelona

5. Medio ambiente

- DÍAZ MÉNDEZ Cecilia & Cristóbal GÓMEZ BENITO (2008): *Alimentación, consumo y salud*, Fundación La Caixa Barcelona

6. Obras públicas e Infraestructuras

- Carreteras*: 157, enero-febrero 2008. Asociación Española de la Carretera Madrid
- Carreteras*: 158, marzo-abril 2008. Asociación Española de la Carretera Madrid
- Estudios de Construcción y Transportes*: 107, julio-diciembre 2007. Ministerio de Fomento. Madrid
- GEOMETRE*: 2043, diciembre 2007. Mensual des géomètres-experts. Paris.
- Ingeniería y Territorio*: 81, 2008. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

7. Sociología urbana y regional

- Bibliografía Española de Revistas Científicas de Ciencias Sociales y Humanidades*: 2007. CDROM Centro de Información y Documentación Científica. CSIC
- Cuadernos CLAEH: Revista uruguaya de Ciencias Sociales*: 29, 2007/94-95. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Montevideo, Uruguay.
- Política y Sociedad*: 44, 3, 2007. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid
- Política y Sociedad*: 44, 3, 2007. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid
- Relaciones*: 112, otoño 2007. El Colegio de Michoacan Zamora México

8. Urbanismo

- Ciudades*: 10, 2007. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid
- Études foncières*: 132, mers-avril 2008. Association des études foncières (adef) Paris
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 240, marzo 2008. Montecorvo Madrid
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 241, noviembre 2007. Montecorvo Madrid

Urbano: 10, 16, noviembre 2007. Universidad del Bío Bío Chile

Villes en parallèle: 40-41, janvier 2007. Laboratoire de Géographie Urbaine Francia

9. Varios

Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid: 11, 2007. "Medios alternativos de solución de controversias" Iván HEREDIA CERVANTES (ed.), Universidad Autónoma Madrid

Cuadernos de Turismo: 20, julio-diciembre 2007. Universidad de Murcia, Murcia

Geologica Acta: 6, 1, 2008. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona

Káñina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica: XXX, 2, 2006. Universidad de Costa Rica, San José

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: 305, septiembre-diciembre 2007. INAP MAP, Madrid

Revista Universitaria: 98, 2008. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile

Signos Universitarios: año XXV, 50.º aniversario 2006. Universidad del Salvador Buenos Aires

OBSERVATORIO ECONÓMICO. ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA Y EMPLEO. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2006): *Situaciones y perspectivas económica Ciudad de Madrid*, Madrid, 2006

MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2008): *Informes 2007*. Consejo Económico y Social 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 en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptorios:** se incluirán cuatro o cinco descriptorios de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptorios propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.*: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de "Bibliografía citada" y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
 - (1) **De libros:**
 AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
 - (2) **De artículos:**
 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. 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 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, separatas del mismo, así como un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico una copia en formato pdf del mismo.
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 Suelo y Políticas Urbanas
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

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?

NO

SI

Envío
cheque
adjunto

núm.:

del Banco/Caja

por la suscripción anual

Giro postal

núm.:

por la suscripción de un año.

