

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

CyTET



Vol. XLII. Cuarta época **Nº 164** verano 2010

Delimitación y organización espacial
de áreas metropolitanas españolas

Impacto del ruido sobre la formación de
valores inmobiliarios

Revitalización urbana y lucha contra la pobreza

Estrategias de ordenación, desarrollo
y cooperación territorial

Territorios intermedios en la Región Metropolitana
de Barcelona

Iniciativas territoriales para la protección de ámbitos litorales

Turismo de patrimonio minero y desarrollo local



Director

Rafael MATA OLMO

Subdirector

Jorge OLCINA CANTOS

Secretaria

Paloma POZUELO GUILLÓ

Comité de redacción

Rafael MATA OLMO

Jorge OLCINA CANTOS

Omar BOUAZZA ARIÑO

Graziella TROVATO

Luis Ángel COLLADO CUETO

Consejo asesor científico

Josefina GOMÉZ MENDOZA

Laureano LÁZARO ARAUJO

Jesús LEAL MALDONADO

Ángel MENÉNDEZ REXACH

Luis MOYA GONZÁLEZ

Luciano PAREJO ALFONSO

Fernando PARRA SUPERVÍA

Josep ROCA CLADERA

Fernando ROCH PEÑA

Fernando DE TERÁN TROYANO

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO

Corresponsales

Nora CLICHEVSKY

Laurent COUDROY DE LILLE

Fania FRIDMAN

Willem KORTHALS

Benoit LEFÈVRE

Francesco LO PICOLO

Sara LUZÓN

Demetrio MUÑOZ

Vincent NADIN

Federico OLIVA

Rubén PESCI

Relación de bases de datos y de índices de impacto donde está incluida CYTET
IN-RECS, Latindex, DIALNET, RESH, Ulrichs

Índice

Presentación

Presentación	
R. MATA OLMO	185
Nota Necrológica	
R. SEGURA SANZ	188

Estudios

La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo	
J. M ^a FERIA TORIBIO	189
El impacto del ruido sobre la formación espacial de los valores inmobiliarios: un análisis para el mercado residencial de Barcelona	
C. MARMOLEJO DUARTE & C. A. GONZÁLEZ TAMEZ	211
Revitalización urbana y lucha contra la pobreza: 25 años de cooperación española en defensa del patrimonio urbano	
L. SUAREZ CARREÑO	233
Las estrategias de ordenación, desarrollo y cooperación territorial en Galicia a principios del siglo XXI	
A. DOVAL ADÁN	245
Territorios intermedios en la Región Metropolitana de Barcelona: identidad y reciclaje	
P. VALL CASAS	267
Iniciativas territoriales para la protección de ámbitos litorales: el caso de Andalucía	
A. MULERO MENDIGORRI	285
Turismo de patrimonio minero y desarrollo local: las percepciones de la comunidad de Lota en Chile	
M. I. LÓPEZ MEZA & R. E. GALDAMES FUENTES & L. L. SEGUEL BRIONES	313
ABSTRACTS	
J. POWNALL	331

Observatorio Inmobiliario

La incierta recuperación del mercado de vivienda en 2010	
J. RODRÍGUEZ LÓPEZ	335

Internacional

Italia: F. OLIVA	357
------------------------	-----

Índice

Argentina: R. PESCI	360
Francia: L. COUDROY DE LILLE	362
Italia: G. TROVATO	364

Documentación:

Por una gestión y regeneración urbana sostenible e integrada. Crónica de la Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa O. BOUAZZA & G. TROVATO & R. MATA	367
Crónica Jurídica O. BOUAZZA	397
Normativa estatal y autonómica F. PICAZO	401

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos	409
Acuse de recibo	412

Presentación

Los artículos que se publican en este número 164 abordan asuntos sobre la ciudad y el territorio, de muy distinta naturaleza y escalas, desde la conceptualización y caracterización de las áreas metropolitanas en España a la puesta en valor del patrimonio minero como estrategia de desarrollo local en determinadas áreas de América Latina. El artículo de José María Feria Toribio, de la Universidad Pablo de Olavide, titulado “La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo”, constituye una aportación de interés al estudio tipológico de la realidad metropolitana española a partir de la variable movilidad residencia-trabajo, variable que, de acuerdo con la experiencia comparada internacional, constituye una herramienta muy útil para la tipificación y explicación de los procesos metropolitanos. El texto desarrolla tres cuestiones estrechamente ligadas: los principales resultados del proceso de delimitación según número, dimensión y organización jerárquica del universo metropolitano español; los diferentes tipos de configuración espacial metropolitana según la variable residencia-trabajo; y la diversidad y heterogeneidad de las áreas metropolitanas españolas, de acuerdo con el comportamiento de la variable citada. El texto concluye que la ciudad real en España es metropolitana, jerárquicamente organizada, y heterogénea y diversa, aspectos a los que deben adecuarse las iniciativas de planificación y gestión.

En un ámbito metropolitano concreto, el de Barcelona, se mueve también el artículo de Carlos Marmolejo y Carlos Adrián González, de la UPC, titulado “El impacto del ruido sobre la formación espacial de los valores inmobiliarios: un análisis para el mercado residencial de Barcelona”. El texto se ocupa del ruido, un problema ambiental de creciente significado en las ciudades, hasta el punto de que se ha convertido en uno de los principales costes ambientales que las sociedades contemporáneas pagan por vivir en entornos densamente urbanizados. El impacto de esta externalidad sobre la calidad de vida se traduce en una merma del nivel de bienestar de los hogares y, consiguientemente, en una reducción de los valores inmobiliarios.

Mediante el uso de un modelo de precios hedónicos (PH) geográficamente ponderado, el artículo permite concluir que efectivamente el nivel de ruido reduce el valor de las viviendas, aunque a diferencia de otros casos estudiados, en Barcelona el índice de depreciación del ruido es más bajo y la disposición a pagar, derivada de un estudio de valoración contingente, es mayor que el precio implícito del ruido.

Luís Suárez-Carreño, arquitecto y profesor de Urbanismo de la ETSAM, aborda en su trabajo “Revitalización urbana y lucha contra la pobreza. 25 años de cooperación española en defensa del patrimonio urbano”, la pertinencia, dificultades y características deseables de las estrategias de revitalización integral de las áreas urbanas centrales en los países del Tercer Mundo. El autor considera que la gestión sostenible del patrimonio urbano ha de entenderse como parte de la lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo humano mediante mejoras en habitabilidad y calidad de vida, preservación de las señas de identidad y de la memoria histórica a través de la arquitectura y el paisaje urbano, y recuperación de la ciudad como espacio de convivencia y ciudadanía, y como generadora de empleo y actividad económica, sobre la base de un sector terciario asociado a las áreas de centralidad, y de la propia actividad rehabilitadora. En el texto se sugieren algunos criterios metodológicos, como los principios de equidad social, sostenibilidad y apropiación, para paliar algunos efectos colaterales indeseados de la revitalización.

“Las estrategias de ordenación, desarrollo y cooperación territorial en Galicia a comienzos del siglo XXI” es el título del artículo de Antonio Doval Adán, del Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela. El trabajo aborda, desde una perspectiva crítica, las distintas normas aprobadas, el impacto real generado por el Plan de Desarrollo Comarcal, la articulación de Áreas Funcionales y las principales fórmulas de cooperación territorial que se están llevando a cabo en la Comunidad Autónoma de Galicia, así como las principales características del sistema urbano policéntrico gallego, plasmado en las recientes Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas a finales del año 2008. El autor conclu-

ye que todas esas iniciativas han dado pocos resultados, limitándose a la creación de Mancomunidades voluntarias de municipios, de escaso calado competencial, y a la puesta en marcha de algunos Consorcios locales, habiéndose renunciado por el momento a la constitución y desarrollo de nuevas entidades comarcales y de áreas metropolitanas con personalidad jurídica propia y capacidad de gestión administrativa.

Volviendo a las áreas metropolitanas, el arquitecto Pere Vall Casas aborda en su artículo "Territorios intermedios en la Región Metropolitana de Barcelona" el problema del empobrecimiento visual y cívico cuando la construcción del territorio metropolitano se guía sólo por criterios funcionales, como ocurre en los extensos agregados residenciales de baja densidad. El texto aporta bases técnicas para la regeneración de estos conjuntos atendiendo al patrimonio cultural a partir de un caso emblemático de la Región Metropolitana de Barcelona, donde el substrato agrario brinda oportunidades para la vertebración del continuo suburbano, incorporando valores visuales y culturales de los sistemas de masías, que pueden contribuir a la transformación de las urbanizaciones en barrios sostenibles.

Alfonso Mulero Mendigorri, profesor de Geografía de la Universidad de Córdoba, en su artículo "Iniciativas territoriales para la protección de ámbitos litorales: el caso de Andalucía", aborda a escala regional y desde la perspectiva de la ordenación y gestión de los recursos naturales, las principales iniciativas territoriales encaminadas a paliar la intensa degradación del litoral andaluz en los cuatro últimos decenios. Una evaluación crítica y detallada de los distintos instrumentos creados para salvaguardar ámbitos de especial valor o fragilidad, pone de manifiesto el importante papel protector y la complementariedad de los mismos, aunque se han detectado también notables carencias, que deberán tenerse en cuenta según el autor a la hora de impulsar nuevas intervenciones de esta índole.

Por último, María Luisa López Meza, Rafael Eduardo Galdames Fuentes y Luís Leonardo Seguel Briones, de la Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño de la Universidad de Bio-Bío, se ocupan en su artículo "Turismo de patrimonio minero y desarrollo local. Las percepciones de la comunidad de Lota en Chile", de la valorización del patrimonio cultural minero como estrategia de reactivación territorial en un ex-poblado carbonífero. El texto pone el acento en un asunto escasamente estudiado hasta ahora, el de las percepciones y actitudes

que la propia comunidad tiene sobre los procesos de patrimonialización, destacando que el valor afectivo del patrimonio minero en Lota persiste como principal fortaleza de la comuna, frente a evidentes debilidades internas y externas, como la ineficacia institucional en la preservación del patrimonio en Chile, la escasa integración del patrimonio en la gestión turística a efectos de desarrollo local, y la falta de iniciativas para mejorar los canales de participación y la adquisición de competencias para la autogestión y el trabajo colaborativo.

El Dr. Julio Rodríguez titula su **Observatorio Inmobiliario** de este número 164 "La incierta recuperación del mercado de vivienda en 2010". Tras un interesante resumen de la situación económica mundial y un balance de la actual coyuntura de la economía española, se describe la evolución reciente del mercado de vivienda en España y se comentan los aspectos más destacables de su financiación. En la última parte se resumen las actuaciones de la política de vivienda en España a nivel estatal. El hecho de que la crisis económica haya revestido aquí una intensidad significativa y se haya prologado más que en la mayoría de los países de su entorno tiene bastante que ver —escribe Julio Rodríguez— con la evolución negativa del sector de la construcción, que ha supuesto una detracción de 1,5 puntos porcentuales al crecimiento de la economía española en el bienio 2008–2009 y el 49,8% del paro registrado entre el tercer trimestre de 2007 y el primero de 2010. En 2010 parece afianzarse la tendencia al alza de las ventas de viviendas apuntada en la segunda mitad del año anterior, muy condicionada no obstante a lo largo del presente año por la evolución del empleo, que en el primer trimestre ha caído en un -3,7% sobre el mismo periodo de 2009, con una acusada desaceleración en el ritmo de creación de nuevos hogares, por el final del proceso de disminución de los tipos de interés de los préstamos a comprador, y por precios de las viviendas todavía elevados respecto de los niveles salariales existentes en España. En cuanto a la política de vivienda, 2010 es el segundo periodo anual de vigencia del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (PEVR) 2009–2012, regulado por el RD. 2066/2008, de 12 de diciembre. De su aplicación cabe hacer un balance satisfactorio, teniendo en cuenta que se trata del primer periodo anual de implantación y las restricciones crediticias existentes en el momento de su establecimiento.

En la sección **Internacional**, el corresponsal en Italia, Federico Oliva, lleva a cabo una aguda reflexión personal sobre la crisis del urbanismo

en Italia y la pretendida responsabilidad de los urbanistas. La primera afirmación responde, en opinión de Oliva, a una situación objetiva, difícilmente refutable, y de base esencialmente política, como se justifica en el texto. En cuanto a la responsabilidad de los urbanistas, la situación no es en modo alguno generalizable, sino que implica a toda la cultura urbanística italiana. Para Federico Oliva, la mayoría de los urbanistas italianos consideran todavía el plan como un instrumento indispensable para garantizar el equilibrio entre protección y desarrollo sostenible, y mantienen una difícil batalla disciplinar para defender las razones del urbanismo, una misión casi imposible, a juicio de Oliva, pues los principales obstáculos residen en el sistema político y en el rechazo de la sociedad, que prefiere los indultos inmobiliarios y las modificaciones a una correcta gestión del territorio en nombre del interés colectivo

A la crónica anterior, sigue, desde Argentina, la fresca y estimulante propuesta del arquitecto Ruben Pesci, que después de deambular durante años, por razones académicas y profesionales, por tierras latinoamericanas sugiere la creación de un Club de Ciudades Ilustres Latinoamericanas, cargadas de experiencias notables en regeneración y sostenibilidad urbanas, con objeto de aunar esfuerzos, intercambiar experiencias y proyectar al escenario internacional un conjunto de actuaciones que —como escribe Pesci— “hablan más de una revuelta generalizada que de algunos casos aislados”. El arquitecto argentino se propone publicar sistemáticamente los logros de estos grandes proyectos, porque es importante que el mundo mire hacia esas latitudes y aprenda de sus sobresalientes logros.

Se incorpora a esta sección desde Francia el prestigioso urbanista Laurent Coudroy, del Institut d'urbanisme de Paris (Université de Paris-Est Créteil). Lo hace con una presentación y un balance de los renovados principios del urbanismo francés del último decenio, plasmados en la ley Solidaridad y renovación urbanas de 2000, y en algunas acciones de diversa escala, como la puesta en marcha de l'ANRU (Agencia Nacional de la Renovación Urbana) o la reforma en profundidad de los documentos de urbanismo, que serán objeto de crónicas posteriores. Desde la dura realidad española de los últimos años, la experiencia francesa, apostando por “volver a hacer la ciudad desde la ciudad”, manteniendo la intensidad urbana y la regeneración por encima de la nueva construcción constituyen sin duda un referente obligado.

La sección Internacional termina con un hermoso y pertinente recuerdo del “Legado paisajístico de Bruno Zevi (1918–2000)”, a cargo de la arquitecta Graziella Trovato, cuando se cumplen diez años de la muerte de Zevi. El texto destaca, por su vigencia, la aportación de su crítica militante a favor de una visión paisajística de la arquitectura, que culmina en el Manifiesto de Módena de 1997, “*Paesaggistica e linguaggio grado zero dell'architettura*” y que viene a representar la necesaria disolución del objeto arquitectónico en el paisaje, es decir el fin del monumentalismo posmodernista y de una arquitectura concebida y diseñada como objeto predefinido sobre la base de tipos y arquetipos deducidos del pasado.

La sección de **Documentación** incluye la crónica de la Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada, celebrada en Madrid los días 26 y 27 de abril pasados, y organizada por el Ministerio de Vivienda y Sepes dentro de la agenda de actos vinculados a la Presidencia Española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010. La Conferencia se ha ocupado de los temas de la sostenibilidad urbana (con la presentación de los resultados del Marco de Referencia para la Ciudad Europea Sostenible) y la regeneración urbana integrada, asuntos estrechamente ligados en el actual contexto de crisis económica y de la implementación de políticas públicas urbanas para mitigar el cambio climático.

En la **Crónica Jurídica**, sección inaugurada en el número anterior, el profesor Omar Bouazza Ariño lleva a cabo un resumen de la jurisprudencia más destacada de los últimos meses. En este número se presta atención a una sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ejecución de una sentencia en la que se ordena la demolición de unas obras ilegales (Sentencia 22/2009, de 26 de enero), a dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de supuesto de hecho coincidente, sobre la aplicación de la Ley de Costas francesa en relación con la protección del dominio público marítimo terrestre (Sentencias *Depalle c. Francia* y *Brosset-Triboulet y otros c. Francia*, de 29 de marzo de 2010), y finalmente, a otra sentencia del Tribunal Supremo en la que se ordena la paralización de las obras de construcción de un campo de golf por la insuficiencia de los recursos hídricos (Sentencia de 21 de octubre de 2009).

Concluye el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica, y la Sección de Libros y Revistas

Rafael MATA OLMO
Director de CYTET

Nota Necrológica

In memoriam

El pasado mes de abril falleció en Madrid el Arquitecto y Urbanista **Pedro Pinto Martínez** que, durante muchos años, ejerció su carrera profesional en la administración pública estatal y que tuvo una influencia decisiva en el desarrollo urbanístico de Madrid y su provincia, desde los distintos cargos que desempeñó en la antigua Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), donde colaboró, entre otros reconocidos profesionales en estas materias, con Pedro Bidagor, Luis Pérez-Minguez, o Antonio Perpiñá.

Titulado por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, su interés por el urbanismo le había llevado a ampliar durante varios años su formación en Alemania, de donde regresó en 1960. Funcionario por oposición del Cuerpo de Arquitectos del Ministerio de la Vivienda, desarrolló su principal actividad administrativa en la COPLACO, donde llegó a ser Director Técnico de Planeamiento durante un largo período. Fue también Encargado de la Cátedra de Urbanismo en la ETSAM, de 1963 a 1969, donde dejó una impronta de seriedad y rigor técnico en varias generaciones de arquitectos.

Durante sus años en la COPLACO, renovó la actividad pública de planeamiento urbanístico,

y promovió el planeamiento territorial, impulsando para ello la creación de una estructura técnica pluridisciplinar e integrada, de excelente nivel, de la que todavía la Comunidad de Madrid sigue siendo deudora, y seleccionando sin exclusiones a los técnicos profesionalmente más capaces y formados para esas tareas. Sus planteamientos y forma de trabajo fueron factores determinantes para la mejora del urbanismo madrileño de esos años y para contener la presión especulativa que en aquellos momentos se iniciaba.

En diciembre de 2008 había donado al archivo histórico del COAM un importante número de documentos relativos a actuaciones de la Junta de Reconstrucción de Madrid (1939-1946), de la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores (1946-1964) y de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (1964-1983), procedentes de su archivo personal.

Fue una figura singular de gran valor humano, capacidad creativa, rigor científico y seriedad técnica, puesta siempre al servicio de la colectividad. Aunque en su modestia personal nunca le dio importancia, contribuyó a formar a numerosos urbanistas que han venido y vienen trabajando tanto en el sector público como en el privado.

Rodolfo SEGURA SANZ

La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo

J. M. FERIA TORIBIO

Catedrático de Geografía Humana, Universidad Pablo de Olavide

RESUMEN: El artículo tiene como objetivo presentar algunos resultados relevantes del estudio de la realidad metropolitana española a partir de la variable movilidad residencia-trabajo. Esta variable, como ha demostrado la experiencia comparada internacional, constituye una poderosa herramienta tanto para la definición como para la descripción y explicación de los procesos metropolitanos. Aquí se desarrollan tres cuestiones concatenadas al respecto. En primer lugar, los principales resultados del proceso de delimitación en cuanto al número, dimensión y organización jerárquica del universo metropolitano español. En segundo lugar, los diferentes tipos de configuración espacial metropolitana de acuerdo a la variable residencia-trabajo. Finalmente, una aproximación a la diversidad y heterogeneidad de las áreas metropolitanas españolas, estableciendo una secuencia de fases o modelos de evolución y complejidad estructural de acuerdo con el comportamiento de dicha variable. Se concluye de todo lo anterior que la ciudad real en España es una ciudad metropolitana, jerárquicamente organizada, y heterogénea y diversa, que debe adecuarse en sus instrumentos y políticas de intervención a dicha realidad.

DESCRIPTORES: Áreas metropolitanas. Movilidad. Dinámica espacial. España.

1. Introducción

En España, como en el resto de los países de su entorno, la ciudad real se configura, en los niveles superiores de la jerarquía urbana, como una ciudad metropolitana, en la que el espacio construido y, con

ello, también, el de las funciones y flujos superan los límites tradicionales, físicos y administrativos, de la ciudad tradicional. Aprender en profundidad e intentar explicar esta realidad constituye no sólo un objetivo académico relevante sino también una necesidad para adecuar numerosas políticas públicas (transportes,

Recibido: 12.03.2009; Revisado: 06.05.2009
e-mail: jmfertor@upo.es

El presente artículo se inserta dentro de los trabajos de los proyectos de investigación del Plan Nacional de I+D SEJ-1934-01-04, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia, y del cual el autor es el Investigador Principal, así como del Proyecto (T 75/2006)

del Programa Nacional de I+D Transportes 2006 del Ministerio de Fomento. Quiero expresar mi agradecimiento a María Roldán por el tratamiento SIG de la base de datos y a Juan Eloy Ibañez por el apoyo en la formalización del artículo, así como a los evaluadores por sus comentarios y sugerencias para la mejora del texto.

planificación física, gestión del medioambiente urbano, vivienda, fiscalidad local, etc.) a la escala real en la que estas requieren ser gestionadas.

Muchas son las aproximaciones realizadas para definir, delimitar y explicar esta nueva ciudad metropolitana (ROCA, 2003; FERIA, 2004), pero pocas de ellas tienen la capacidad descriptiva y explicativa que concurren en aquella que se nutre del análisis de los diferentes componentes de la movilidad personal. Si entendemos la ciudad metropolitana como un ámbito unitario de mercado de trabajo y vivienda, "un espacio de vida colectivo" (COURGÉAU, 1988; SUSINO, 2003), se puede fácilmente colegir que es la movilidad de las personas que "viven" en ese espacio la variable fundamental para aproximarnos a dicha realidad (BERICAT, 1994). Pero dentro de ese conjunto, es la movilidad cotidiana por razón de trabajo la que mejor puede describir la extensión y organización de la nueva ciudad metropolitana. Por ello no es de extrañar que esta variable se haya convertido desde hace ya más de medio siglo en el criterio central para la delimitación de las áreas metropolitanas, en primer lugar en Estados Unidos (OMB, 1998) y posteriormente, entre otros, en Francia, Reino Unido, Italia o Canadá. En España, la variable se ha utilizado ampliamente para la delimitación de Mercados Locales de Trabajo (CASADO, 2001) y de manera más puntual para áreas metropolitanas, aunque en ninguno de los dos casos se ha podido realizar la operación de delimitación para toda España debido a la ausencia de la información estadística sobre la variable en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Sólo la introducción por el INE de preguntas relativas a esta variable en el cuestionario básico del Censo del 2001 ha permitido esa posibilidad, como así se ha realizado por ROCA & *al.* (2005), BOIX (2006) y FERIA (2006).

Pero es que, además, la variable residencia-trabajo constituye un excelente descriptor para entender la organización y estructura metropolitana, ya que, por su naturaleza, muestra la relación espacial que existe entre los lugares de residencia y los de empleo, y un área metropolitana es esencialmente un mercado unitario de vivienda y trabajo. Por ello, la explotación de las matrices de movilidad intermunicipal residencia-trabajo y su representación gráfica mediante vectores de flujos constituyen un recurso de primer orden para aproximarnos a la estructura, grado de madurez y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas.

De acuerdo a todo lo anterior, el objetivo de este artículo es presentar algunos resultados relevantes sobre el universo metropolitano español deducidos de la explotación y análisis de los datos sobre movilidad residencia-trabajo. Ello incluye la delimitación de las áreas metropolitanas españolas y una caracterización inicial de las mismas en función, fundamentalmente, de dicha variable. En consecuencia, el contenido que a continuación se desarrolla incluye una primera parte donde se plantea de forma sucinta el procedimiento metodológico de delimitación de las áreas metropolitanas españolas. Posteriormente, una vez delimitado este universo metropolitano, se realiza un primer análisis de sus dimensiones y jerarquías básicas, entendiendo que esta ciudad metropolitana definida es claramente, frente a la ciudad administrativa municipal, el referente adecuado de la ciudad real en España. El tercer bloque, y más importante, del artículo, está dedicado, primer lugar, a explorar las diferentes formas o tipos de organización metropolitana en nuestro país tal como estas se deducen de los vínculos de interrelación residencia-trabajo y, en segundo lugar, a describir y categorizar el conjunto de áreas metropolitanas españolas de acuerdo a su nivel de evolución y complejidad estructural interna.

2. El procedimiento de delimitación

En otro artículo anterior se ha desarrollado con prolijidad el procedimiento y la metodología utilizada para llevar a cabo la delimitación del universo metropolitano español. Remitimos, en consecuencia, a él para todos aquellos que quieran conocer los detalles, criterios y características específicas del procedimiento de delimitación, así como las razones que justifican las decisiones tomadas a lo largo del mismo (FERIA, 2008a). Aquí nos limitaremos a plantear las cuestiones básicas del procedimiento, sin entrar a analizar o valorar los criterios y dimensiones utilizados.

El método aplicado es el convencional utilizado desde hace décadas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos (OMB, 2000) para la delimitación de las áreas metropolitanas estadísticas y que posteriormente ha sido utilizado también, con variantes específicas en otros países desarrollados (p.ej.: el caso francés (JULIEN, 2000); la experiencia italiana (MARTINOTTI, 1991); la canadiense (MURPHY, 2003) o la del grupo GEMACA (CHESIRE & GORNOSTAEVA, 2003) o más recientemente, para el conjunto de la Unión Europea, por Eurostat (URBAN AUDIT, 2008).

Tomando como variable definitoria la movilidad residencia-trabajo, el proceso de delimitación de áreas metropolitanas parte necesariamente, en esta metodología, de una identificación apriorística de los potenciales focos de constitución de las mismas a través de un tamaño mínimo de éste. Una vez identificado dicho foco se produce un proceso de adscripción al mismo de unidades espaciales estadísticas de base a través de un sencillo criterio de integración medido en términos de relación residencia-trabajo relativa entre los mismos. Posteriormente, se aplican otros criterios de Carácter metropolitano, que fundamentalmente actúan como elementos de restricción y/o ponderación de las delimitaciones surgidas de la mera aplicación de los valores de movilidad residencia-trabajo. Básicamente, se trata de una metodología muy simple en términos formales, relativamente directa, y que se basa en una pauta de organización centralizada de la movilidad residencia-trabajo.

En nuestro caso, el tamaño mínimo requerido de los centros fue de 100.000 habitantes, aunque, en fases posteriores, se admitieron centros potenciales entre 50.000 y 100.000, siempre que la corona metropolitana superara los 50.000 habitantes. Por su parte, el umbral de integración se situó en el 20%, con un mínimo de flujo absoluto de 100 trabajadores o, alternativamente, del 15%, cuando el flujo era superior al millar de trabajadores. Sobre los ámbitos resultantes del proceso de adscripción, constituidos como los nuevos focos del área, se realizaron dos nuevas iteraciones sucesivas de adscripción hasta dar con la tomada como definitiva.

Formalmente, el algoritmo empleado es el siguiente:

Datos de entrada:

$M = \{ M_1, M_2, \dots, M_n \}$ es el conjunto de municipios.

$C = [C_1, C_2, \dots, C_n]$ el vector de centros, con $C_i = 1$ si M_i es un centro potencial, y $C_i = 0$ en caso contrario.

$T = [T_{ij}]$, con $1 \leq i, j \leq n$, es la matriz de flujos de trabajadores, donde T_{ij} es el total de residentes en M_i empleados en M_j .

$R = [R_1, R_2, \dots, R_n]$ los ocupados residentes por municipio, con $R_i = \sum_{j=1..n} T_{ij}$.

$E = [E_1, E_2, \dots, E_n]$ los empleos ocupados por municipio, con $E_i = \sum_{j=1..n} T_{ji}$.

$H = [H_1, H_2, \dots, H_n]$ el vector de total de habitantes por municipio.

Datos de salida:

$P = [P_1, P_2, \dots, P_n]$ el vector de adscripciones, con $P_i = j$ si M_i está adscrita al área metropolitana del centro M_j , y $P_i = 0$ si M_i no está adscrita a ningún área metropolitana.

C , el vector de centros, que puede resultar modificado.

Fase 1: Iniciación del vector de adscripciones.

Cada municipio centro queda asignado a sí mismo, los demás quedan sin asignar.

Para todo $i = 1..n$

$P_i \leftarrow i \times C_i$.

Fase 2: Adscripción de municipios a los centros potenciales.

Para cada municipio no centro $M_i \mid C_i = 0$.

Si existe un flujo de salida T_{if} .

$T_{if} \mid T_{if} \geq T_{ij}$ para todo $j = 1..n, j \neq i$ y $C_f = 1$.
(Es decir, si el mayor flujo de salida de M_i tiene como destino un centro) y se cumple que:

$(T_{if} \geq 100$ y $(T_{if}/R_i \geq 0,2$ o $T_{if}/E_i \geq 0,2)$ ó $(T_{if} \geq 1000$ y $(T_{if}/R_i \geq 0,15$ o $T_{if}/E_i \geq 0,15))$.

(Es decir, si alcanza los umbrales de a) 100 en valor absoluto y 20% de los flujos de salida o entrada, o b) 1000 en valor absoluto y 15% de los flujos de entrada o salida, entonces adscribimos M_i al centro M_f .

$P_i \leftarrow f$

Fase 3.1: Adscripción de municipios a las áreas metropolitanas.

Para cada municipio no adscrito $M_i \mid P_i = 0$.

Si existe el flujo.

$T_{if} \mid T_{if} \geq T_{ij}$ para todo $j = 1..n, j \neq i$ y $C_f = 1$
es decir, el mayor flujo de salida tiene como destino un centro, y se cumple que:

$(T_{if} \geq 100$ y $(T_{if}/R_i \geq 0,2$ o $T'_{if}/E_i \geq 0,2)$ ó $(T_{if} \geq 1000$ y $(T_{if}/R_i \geq 0,15$ o $T'_{if}/E_i \geq 0,15))$.

Donde $T'_{if} = \sum_{j \mid P_j = f} T_{ji}$ es el total de residentes en los municipios adscritos a M_j (inclusive) que están empleados en M_i ;
entonces M_i queda adscrito a M_f .

$P_i \leftarrow f$.

Fase 3.2: repetición de la fase 3.1 sobre las nuevas áreas.

Mismo algoritmo.

Fase 4: Descarte de áreas que no cumplan requisitos de tamaño mínimo.

Para cada municipio centro $M_f \mid C_f = 1$.

Si el municipio centro M_f tiene menos de 100.000 habitantes y el resto de municipios adscritos a ese centro M_j (no inclusive) tienen menos de 50.000 habitantes.

$H_f < 100.000$ y $\sum_{j \neq f \mid P_j = f} H_j < 50.000$ entonces el municipio centro queda descartado como centro, y todos los municipios adscritos a este quedan sin adscribir.

$C_f \leftarrow 0$
 $P_i \leftarrow 0$ para todo $i \mid P_i = f$

Descripción del método completo.

El método de delimitación de áreas metropolitanas realiza dos iteraciones del algoritmo descrito en el punto anterior, pudiendo describirse el método en dos etapas como sigue:

Etapas 1. Elaboración manual de la lista de centros potenciales, partiendo de tomar los municipios de más de 100.000 habitantes o

cabeceras de provincia de más de 50.000 habitantes.

Primera aplicación del algoritmo.

Etapas 2. Al vector de centros potenciales devuelto por el algoritmo en la primera aplicación, se le añaden aquellos municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes no cabeceras provinciales que no hayan sido incluidos en ninguna de las áreas metropolitanas delimitadas hasta el momento.

Segunda aplicación del algoritmo. El vector P devuelto por el algoritmo en la segunda aplicación contiene la solución final.

Finalmente, a las áreas resultantes se les aplicó el principio de coherencia espacial, eliminando los municipios sin contacto territorial con el área e incluyendo aquellos totalmente rodeados por la misma (Fig. 1).

En total, el número de áreas metropolitanas delimitadas fue de 51, aunque a la hora de su consideración como tal, este número se redujo a 46 porque se llevó a cabo un proceso de agregación de áreas en el caso de nueve de ellas, debido a que cumplían el doble requisi-

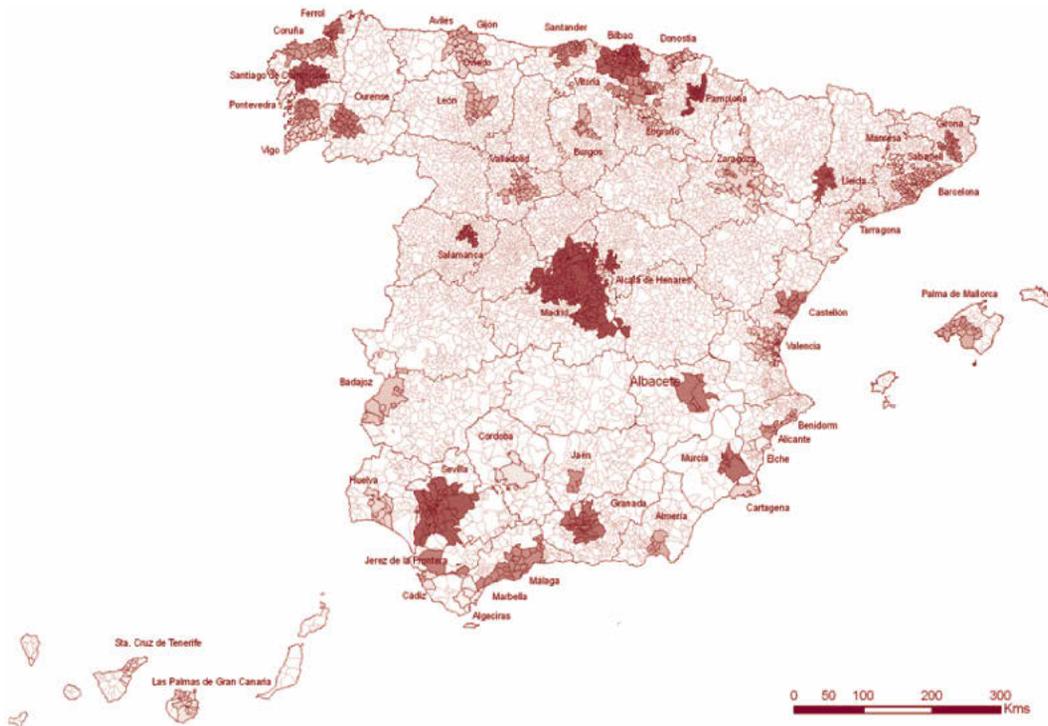


FIG. 1/ Delimitación de las áreas metropolitanas españolas según la variable residencia-trabajo

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

to de contigüidad espacial y una interrelación del 10% en su condición de lugar de trabajo o de residencia. Son los casos, bastante obvios, de la de Alcalá de Henares, respecto a Madrid y la de Sabadell respecto a la de Barcelona y los menos evidentes, pero igualmente significativos de Bahía de Cádiz-Jerez de un lado y la "Y" (Oviedo-Gijón-Avilés) asturiana de otro. De cualquier manera, sobre estos casos volveremos más adelante a la hora de analizar las formas básicas de organización y

los niveles evolutivos de las áreas metropolitanas españolas.

3. Algunas precisiones sobre las dimensiones y jerarquía del sistema metropolitano español

En el cuadro adjunto se resumen las dimensiones básicas del sistema metropolitano español delimitado. Se incluyen tres variables: la

Fig. 2/ Dimensiones básicas de las áreas metropolitanas españolas delimitadas

	Área metropolitana	Nº municipios	Población total	Viviendas totales
1	Madrid-Alcalá Henares	174	5.626.160	2.576.538
2	Barcelona-Sabadell	131	4.404.599	2.104.255
3	Valencia	74	1.594.762	820.150
4	Sevilla	49	1.369.708	574.391
5	Bilbao	93	1.131.564	483.157
6	Oviedo-Gijón-Avilés	28	871.859	414.934
7	Málaga	21	829.790	638.796
8	Las Palmas de G. Canaria	18	709.191	302.945
9	Zaragoza	31	684.490	319.161
10	Bahía Cádiz-Jerez de la Frontera.	6	581.502	243.850
11	Vigo	30	552.204	234.952
12	Murcia	12	529.467	213.091
13	Granada	47	497.945	244.310
14	Palma De Mallorca	20	473.363	249.385
15	Coruña	23	463.342	230.770
16	San Sebastián	28	431.696	187.131
17	Sta. Cruz De Tenerife	13	430.858	199.953
18	Valladolid	28	395.258	169.450
19	Santander	29	388.734	172.837
20	Alicante	7	381.502	210.734
21	Córdoba	5	327.788	139.707
22	Tarragona	29	316.638	217.841
23	Castellón	20	305.651	180.752
24	Pamplona	25	294.843	129.935
25	Elche	3	239.335	137.481
26	Vitoria	19	238.114	100.144
27	Huelva	11	230.640	105.073
28	Algeciras	6	213.737	93.522
29	León	20	203.400	106.630
30	Santiago De Compostela	18	201.332	91.425
31	Cartagena	2	199.227	107.419
32	Salamanca	19	194.567	100.339
33	Almería	8	190.950	89.644
34	Ourense	25	178.732	98.761
35	Burgos	15	175.282	81.636
36	Marbella	10	174.862	135.830
37	Girona	32	172.965	90.887
38	Logroño	19	165.327	82.046
39	Badajoz	10	163.922	71.412
40	El Ferrol	10	163.405	82.051
41	Pontevedra	13	161.473	65.191
42	Lleida	23	158.089	76.805
43	Albacete	4	156.728	71.281
44	Manresa	17	132.095	63.292
45	Jaén	3	119.852	51.092
46	Benidorm	7	104.884	93.080
	TOTAL	1.235	27.456.832	13.254.066

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 2001

población total; el número de municipios y el número total de viviendas, que nos pueden servir para caracterizar inicialmente este conjunto urbano.

Como puede comprobarse, las 46 áreas delimitadas incluyen un total de 1234 municipios, con casi 27 millones y medio de habitantes y algo más de 13 millones de viviendas. Significativamente, los resultados son extraordinariamente semejantes, a pesar de las sustantivas diferencias metodológicas, entre tales resultados y los presentados por SERRANO (2007). En efecto, frente a los 46 aquí definidos, dicho autor plantea 43 y ambas engloban en torno a 27 millones de habitantes, lo que en consecuencia confirma que más del 60% de la población española puede considerarse como metropolitana. Distinto es el caso en relación a la propuesta que elabora el Ministerio de Vivienda, siguiendo una larga tradición de interés por estas cuestiones. El Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2007) plantea en el escalón superior de la jerarquía urbana un conjunto de Grandes Áreas Urbanas a partir del umbral de población —al igual que EUROSTAT— de 50.000 habitantes (1999). En total aparecen 83 de tales grandes áreas urbanas, de las cuales 64 son plurimunicipales, siendo estas últimas calificadas por dicho estudio como las auténticas “aglomeraciones metropolitanas españolas”. La diferencia surge del hecho de que las delimitaciones contempladas no son el fruto de la aplicación de unos criterios homogéneos y consistentes en todas ellas, sino el resultado, bien de la propuesta de cada una de las Comunidades Autónomas que poseen delimitaciones siguiendo sus propios y variados criterios, o subsidiariamente, de la aplicación directa por parte del Ministerio de variables (densidades de población, dinámica del parque de viviendas, redes de transporte existentes, etc.) de las que no aparecen claramente explícitos los valores umbrales utilizados (*op. cit.*: 31-32). En ese mismo sentido, NEL. LO, (2004) en su estudio sobre las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI, utiliza para las siete áreas metropolitanas seleccionadas, criterios de delimitación administrativa. En ambos casos, la comparación con la delimitación aquí establecida nos muestra que esta última es —en todos los casos, pero en diferente proporción— de mayor dimensión que las antes citadas, lo cual en definitiva permite afirmar que la ciudad metropolitana real, funcional, siempre va por delante, en términos de extensión y tamaño poblacional, de la administrativa.

En cuanto a la organización jerárquica, medida en términos poblacionales, la delimitación realizada permite matizar sustancialmente, sobre todo en la parte superior de la misma, las conclusiones que se obtendrían de utilizarse una referencia exclusivamente municipal. Efectivamente, si se utiliza esta referencia se obtiene una distribución rango-tamaño casi perfecta —solo la tercera en rango, Valencia, se encontraría algo por debajo del valor esperado— en la parte superior de la jerarquía. Pero esto no deja de ser un espejismo estadístico administrativo, pues bajo ningún concepto el término municipal puede ser hoy en día el referente territorial para dimensionar el tamaño de las grandes ciudades.

Si tenemos en cuenta su verdadera dimensión de ciudad metropolitana, el sistema urbano español se caracteriza en su estrato superior por una acusada bicefalia, que además aparentemente no deja de consolidarse (FIG.3). Esta bicefalia se manifiesta en un doble sentido: una relativa igualdad entre los dos primeros centros del país concurrente con un notable “gap” entre estos y el siguiente escalón de la jerarquía urbana española, que se sitúa considerablemente alejado de este nivel superior. Madrid y Barcelona —con más de cinco millones y medio de habitantes la primera y con casi cuatro y medio la segunda—, aparecen en ese sentido como metrópolis de rango continental, lo cual se traduce, lógicamente, no sólo en los términos poblacionales aquí presentados sino en todas las dimensiones funcionales asociadas, además de, como se verá más adelante, en la propia complejidad de la estructura y configuración metropolitana.

El segundo escalón de la jerarquía urbana española estaría constituido por las tres áreas metropolitanas que superan el millón de habitantes y que por tanto se reconocerían por un rango de metrópolis nacional. Las tres se sitúan ligeramente por debajo de la dimensión que teóricamente le correspondería por la distribución rango tamaño —sobre todo en el caso de Valencia—, pero forman un conjunto claramente definido tanto frente al escalón superior como a las restantes áreas metropolitanas delimitadas, no sólo por el hecho de superar el umbral del millón de habitantes sino también por la extensión y organización de los procesos urbanos que albergan.

A partir de dicho escalón, los niveles jerárquicos metropolitanos son menos visibles y fácilmente podría hablarse de una cierta distribución continua de los mismos. No obstante, podría identificarse un tercer escalón jerárquico,

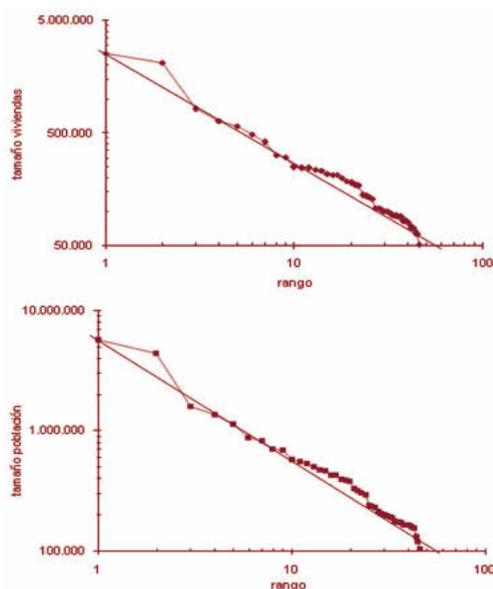


Fig. 3/ **Distribución rango-tamaño de las áreas metropolitanas españolas según población y según número de viviendas**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 2001

constituidos por un conjunto de seis áreas metropolitanas con un cierto tamaño (por encima del medio millón de habitantes) y, sobre todo, caracterizada por su diversidad estructural, aunque ya con unos procesos metropolitanos relativamente menos complejos e intensos que los anteriores. En este contexto, se trataría de ciudades de rango regional, con dimensiones y funciones que en algunos casos (como los de Zaragoza y la metrópolis asturiana) supone absorber una proporción mayoritaria de la población y la actividad de su ámbito de influencia.

Las treinta y cinco áreas metropolitanas restantes pueden finalmente dividirse en dos grandes grupos. Uno primero, conformado por trece áreas, con una población que abarca desde los algo más de 500.000 habitantes de Murcia hasta los casi 300.000 de Pamplona, que responde a dos modelos de estructura básicos; bien el de una ciudad central de cierta potencia pero con una no muy extensa corona metropolitana; bien el de una ciudad de menor entidad pero con una significativa área metropolitana. En todo caso, tienen un nivel funcional de ámbito subregional y sus procesos urbanos metropolitanos son en general, con alguna excepción como los de Granada, poco intensos e incluso débiles.

El grupo inferior de 22 áreas metropolitanas responde lógicamente a aquellos ámbitos donde la presencia de los procesos metropolitanos es más débil, tanto por el menor tamaño de las ciudades centrales (ninguna alcanza los 200.000 habitantes) como por la escasa entidad y complejidad de la organización urbana metropolitana.

Este análisis dimensional basado en el tamaño poblacional puede complementarse con otro que tenga como referencia la dimensión más material, física, de los procesos de urbanización. No es apropiado utilizar, para este propósito, la extensión superficial de los términos municipales incluidos en las respectivas delimitaciones, dada fundamentalmente la enorme variedad que existe en España en lo que se refiere a la estructura territorial municipal. Mucho más adecuado es dimensionar directamente los procesos de urbanización, tal como estos quedan reflejados sobre el territorio. La disponibilidad de imágenes de satélite hace posible una relativa buena aproximación a este hecho, aunque no exenta de notables dificultades metodológicas, y en ese sentido una de las líneas de investigación vinculados al proyecto donde se enmarca este trabajo, explora esta dimensión. Hay que señalar además que en la publicación ya referenciada del Ministerio de la Vivienda, Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España 2006, se aporta una explotación, para las trece áreas urbanas principales, de los datos del CORINE Land Cover de los años 1987 y 2000, tanto en los niveles de clasificación de las principales clases de cobertura de suelos (Superficies Artificiales), como en lo que se refiere a la proporción y cambios netos dentro de las 10 categorías en las que se divide ésta (CLC Nivel 5). Esta referencia constituye por tanto un excelente punto de partida para abordar, a la escala de las delimitaciones funcionales realizadas, el análisis dimensional de los procesos de urbanización metropolitanos.

A la espera de resultados concluyentes en esa línea de trabajo, aquí nos vamos a limitar, sin embargo, a ofrecer los datos de viviendas totales como una primera aproximación, en cualquier caso bastante grosera, a la dimensión material de los procesos de urbanización metropolitanos. Y en esa perspectiva se pueden extraer, fundamentalmente, dos conclusiones relativas a las finalidades y contenidos de este estudio.

La primera de ellas es que, lógicamente, existe una clara correspondencia entre la dimensión poblacional y la dimensión material —medida

en este caso en número de viviendas— de las áreas metropolitanas españolas tanto en lo que se refiere a proporción en los valores absolutos de ambas dimensiones como en cuanto a la jerarquía que se deduce de la misma. Ahora bien, si se analiza con un poco de mayor atención se comprueba que la distribución rango-tamaño es más regular que en la dimensión poblacional, ya que si exceptuamos al escalón superior, en el resto de la distribución hay una elevada correspondencia entre rango y tamaño (FIG. 3). Además, se producen algunos cambios significativos en la jerarquía urbana, motivados por la gran dimensión relativa que adquiere el parque de viviendas en algunas áreas metropolitanas, básicamente aquellas vinculadas a espacios turísticos con un amplio stock de viviendas secundarias. Se podría objetar que considerar este subconjunto —y no hacerlo exclusivamente sobre las viviendas principales— distorsiona en cierta medida una correcta dimensionalización del fenómeno metropolitano, pero a ello puede responderse en primer lugar que lo que ese está midiendo es precisamente la extensión de los procesos de urbanización como fenómeno material —y para ese propósito, claramente, deben considerarse **todas** las viviendas— y, en segundo lugar, que incluso a efectos funcionales y aunque sea en determinados periodos del año, ese stock de viviendas aloja residentes y, en consecuencia, tiene efectos sobre las infraestructuras, las actividades económicas y el funcionamiento general de las áreas metropolitanas donde se insertan. Sea como fuere, se producen casos como el de Málaga, que según esta dimensión pasaría a ser la cuarta área metropolitana del país, o las de Tarragona, Marbella o Benidorm, que escalarían más de una decena de puestos en dicha jerarquía.

La segunda conclusión que se obtiene del análisis es relativamente periférica a los objetivos centrales de esta investigación, pero resulta relevante para entender algunas características estructurales y formales de las áreas metropolitanas españolas. Se trata del importante “gap” existente entre el stock de viviendas existentes y la de la teórica demanda que se deduce del número de hogares potenciales según la población residente en dichas áreas metropolitanas. Así, si el tamaño medio del hogar era en 2001, según el Censo, para el conjunto del país de 2,86 miembros (REQUENA, 2006), la relación entre el número total de viviendas y la población residente en todas las áreas metropolitanas delimitadas es 2,07. Dicho en otras palabras, en las áreas metropolitanas españolas hay una media de 130 viviendas por cada 100 hogares, y ello en 2001, antes del enorme ciclo expansivo de la construcción de viviendas

que ha concluido en 2008. Esta disparidad resulta aún más llamativa si se tiene en cuenta que estas áreas son por definición las más dinámicas y de mayor crecimiento poblacional relativo, lo cual debería suponer, como así ha sucedido históricamente, un relativo mayor equilibrio entre oferta y demanda potencial de viviendas (LEAL, 2004).

Una parte de la disparidad debe atribuirse a la significativa extensión de la vivienda secundaria, sobre todo en las ya referidas áreas metropolitanas con espacios turísticos en su interior, y que presentan casos tan extremos como el de Benidorm, en el que casi hay el mismo número de viviendas que de residentes. Pero el hecho de que ninguna área metropolitana supere el valor de 2,4 residentes por vivienda y que una quincena de ellas se sitúen por debajo de 2, incluyendo algunas interiores como Salamanca y León, está reflejando no sólo un ineficiente mercado inmobiliario sino también un sobredimensionamiento del espacio residencial en las áreas metropolitanas españolas, con lo que ello supone de importantes desequilibrios de funcionamiento y de impactos ambientales y territoriales negativos.

4. Tipología de las formas básicas de organización metropolitanas

Como se señalaba al principio, la variable residencia-trabajo no sólo se ha convertido en el principal criterio para la delimitación de áreas metropolitanas sino que es extremadamente valiosa para aproximarnos al conocimiento de muchas claves de su estructura y funcionamiento. En ese sentido, la construcción de las matrices de movilidad intermunicipal en el seno de las respectivas áreas metropolitanas y su representación cartográfica mediante vectores de flujos constituye un eficaz instrumento para analizar su naturaleza, estructura y organización. Y un primer aspecto que se puede abordar es el de la variedad estructural de las formas de organización metropolitanas.

En efecto, frente a la visión convencionalmente asumida de que las áreas metropolitanas tienen una configuración organizativa básica y que las distinciones entre ellas se producen por el grado de evolución y madurez de las mismas, el análisis de las matrices de movilidad nos muestra diferentes situaciones estructurales de partida que dan lugar a formas de organización claramente distintas, independientes en gran parte del nivel de madurez y evolución del área metropolitana en cuestión.

El modelo básico de organización metropolitana es el que surge de una ciudad central a partir de la cual se produce un fenómeno de crecimiento urbano que se extiende por el territorio más cercano y las más pequeñas ciudades de su entorno y que se suele denominar corona metropolitana. Este crecimiento se ha analizado mayoritariamente desde la perspectiva de la dinámica del crecimiento poblacional, estableciéndose en función de los balances de dicha dinámica, tanto en la ciudad central como en la corona, modelos de evolución del fenómeno metropolitano (Urbanización, suburbanización, desurbanización, etc) (HALL & HAY, 1980; VAN DEN BERG, 1987). Como puede fácilmente entenderse, la dinámica del crecimiento poblacional de los diferentes componentes de un sistema urbano es el resultado de la combinación de múltiples procesos, entre ellos los que corresponden a la movilidad residencia-trabajo y a la movilidad residencial, por lo que para no extraer conclusiones desenfocadas o excesivamente simplificadoras, lo relevante es analizar en profundidad estas y otras variables para entender adecuadamente las dinámicas y procesos metropolitanos.

En ese sentido, siendo como son las estructuras **centralizadas** el fenómeno dominante en las organizaciones metropolitanas, en el apartado siguiente se abordarán en detalle los diferentes niveles de complejidad y madurez que

tienen éstas en función de la variable residencia-trabajo, pero aquí cabe señalar que aún siendo el modelo dominante el de una ciudad central como lugar de trabajo frente a una corona que recoge la descentralización residencial de la población, los procesos son en sus orígenes y desarrollos, algo más complejos. En primer lugar, porque de forma general, la movilidad residencia-trabajo es previa en el tiempo a la movilidad residencial; es decir, primero se constituye el área metropolitana como mercado de trabajo y, posteriormente, se va consolidando esta como mercado de vivienda. Esto se ha constatado claramente en el caso de las áreas metropolitanas andaluzas (FERIA & SUSINO, 1996 y 2005; FERIA, 2008b), en las que tanto la extensión espacial como la intensidad de la movilidad residencia-trabajo es mayor que la de la movilidad residencial, para cada una de las diez áreas metropolitanas delimitadas.

Junto a ello, también es relativamente habitual que algunas áreas metropolitanas centralizadas se alejen del modelo mayoritario, basado en la desconcentración residencial, en el sentido de que son las actividades económicas, fundamentalmente las industriales las que han liderado ese proceso de descentralización. Ello se puede comprobar todavía, a través de la representación de los flujos de movilidad residencia-trabajo, en áreas metropolitanas como las de Bilbao o la de Huelva.

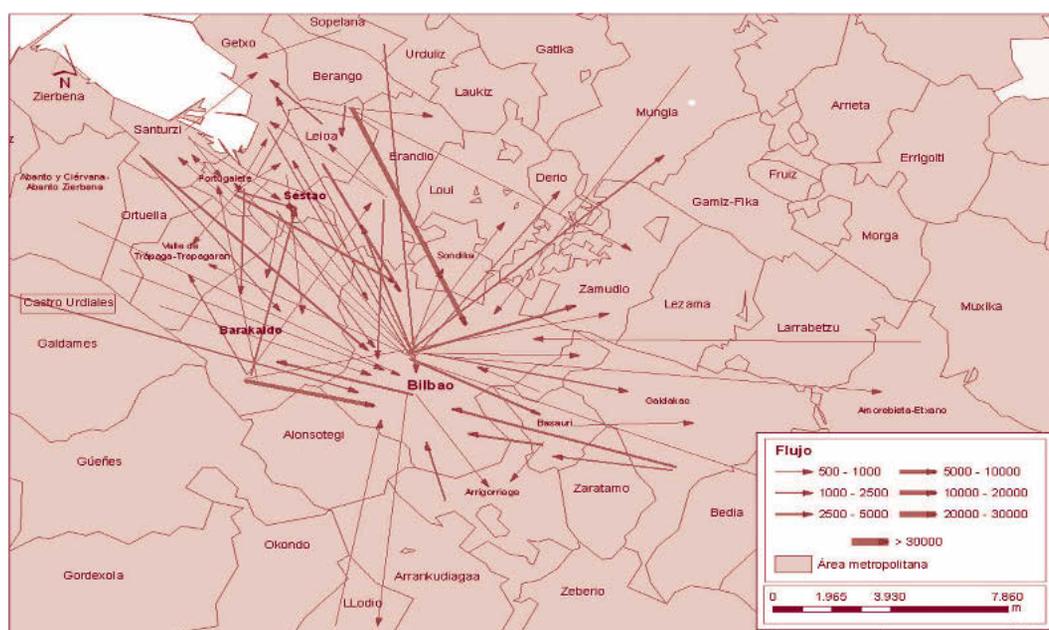


FIG. 4/ Flujos de movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de Bilbao

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

En el primer caso (FIG. 4), con el eje industrial Baracaldo, Sestao, Portugalete, Getxo; que aunque ya no tiene la actividad que tuvieron en los años 60 y 70 del pasado siglo, todavía muestra su capacidad de atracción de movilidad desde el propio Bilbao y desde los municipios del entorno. A menor escala, en el área de Huelva, la expansión del Polo de Desarrollo Industrial y del Puerto Autónomo al vecino municipio de Palos, hace que éste se convierta en un foco secundario de generación de movilidad residencia-trabajo en el área.

En definitiva, siendo como es la forma de organización dominante, las estructuras centralizadas, si se analizan en detalle, presentan características diferenciadas que no responden a un patrón común u homogéneo, sino que obedecen a procesos y estructuras de partida que varían en cada caso. Es importante, por ello, profundizar en sus concretas organizaciones y niveles de madurez para poder aprehender correctamente la verdadera estructura y naturaleza del universo metropolitano español y por ello, como se ha dicho, en el apartado siguiente se abordará el análisis de la evolución y complejidad de estas formaciones metropolitanas.

Pero junto a estas formas dominantes, aparecen otras tipologías de organización metropolitana que no siempre afloran como tales porque la metodología establecida para su delimitación está basada en estructuras centralizadas. Es el caso de las organizaciones **polinucleares**. Básicamente, estas formaciones surgen de la combinación de varias áreas de organización centralizadas que posteriormente se combinan para generar una sola área metropolitana. El problema de su delimitación se deriva de que lo que el método identifica originalmente es cada una de las áreas individualmente consideradas, teniendo que aplicarse, como se vio anteriormente, en otra fase posterior de iteración del procedimiento, nuevos criterios y umbrales de integración. De acuerdo a los mismos, sólo emerge un área polinuclear en nuestro país, la correspondiente a la "Y" asturiana (Oviedo-Gijón-Avilés), pero la representación de las matrices de vinculación residencia-trabajo nos permitirá completar y matizar esta conclusión inicial.

Como se ha señalado, la aparición de formaciones metropolitanas polinucleares surge de la combinación de áreas metropolitanas individuales, que alcanzan un alto nivel de interrelación entre ellas. Para ello, lógicamente, debe haber una clara contigüidad espacial y un cierto equilibrio entre ellas, de tal forma que no se

produzca una absorción de un área por otra, con lo cual desaparecería la condición de polinuclear de la organización. Todas estas condiciones se cumplen, como puede verse en la FIG.5, en el caso del área central asturiana. Aunque existe una cierta diferencia de tamaño demográfico entre, de un lado, Gijón y Oviedo, que superan los 200.000 habitantes, y Áviles, del otro, que no llega a los 90.000; la fuerte especialización de este último como lugar de empleo industrial facilita su condición de centro metropolitano (CORTIZO, 2001). Junto a ello, las intensas relaciones entre los tres centros así como las dobles e incluso triples vinculaciones de los municipios de las coronas ayudan a consolidar el nítido modelo polinuclear del espacio central asturiano.

Como se ha señalado, sólo este ámbito cumple los requisitos establecidos para la combinación de áreas en organizaciones polinucleares. Sin embargo, el análisis de la matriz de flujos en otros ámbitos que pudieran tener esta condición, matiza y completa esta aproximación a la tipología polinuclear metropolitana en España. En ese sentido, aparecen dos ámbitos con una potencial organización polinuclear: Málaga-Costa del Sol Occidental y Alicante-Benidorm-Elche, pero cuya matriz de flujos, sin embargo, nos ofrece conclusiones distintas para cada una de ellas. Así, la primera presenta una organización polinuclear ciertamente especial, con dos grandes polos (Málaga y Marbella) y una charnela central, constituida por Benalmádena, Fuenigrola y Mijas —con unos 120.000 habitantes—, que se vincula indistintamente a ambas áreas metropolitanas (FIG. 6). El continuo urbanizado costero en toda esta zona y la fuerte capacidad de Marbella como lugar de trabajo contribuyen a una compleja e intensa pauta de interrelaciones en el conjunto de ámbito que confirman el carácter polinuclear del mismo.

Finalmente, pueden encontrarse también formas de organización **reticulares** en las áreas metropolitanas españolas. Estas formas de organización han sido descritas, entre otros, por DEMATTEIS (1992), para el caso de algunos ámbitos de la Italia central, y se basan en unas pautas de interrelación, como su propio nombre indica, en forma de red, sin estructuras centralizadoras y jerárquicas sino con vinculaciones horizontales y multidireccionales entre los elementos constituyentes del sistema de asentamientos. Por esta razón, una condición necesaria para la aparición de estas formas de organización reticulares es la existencia de un sistema de asentamientos

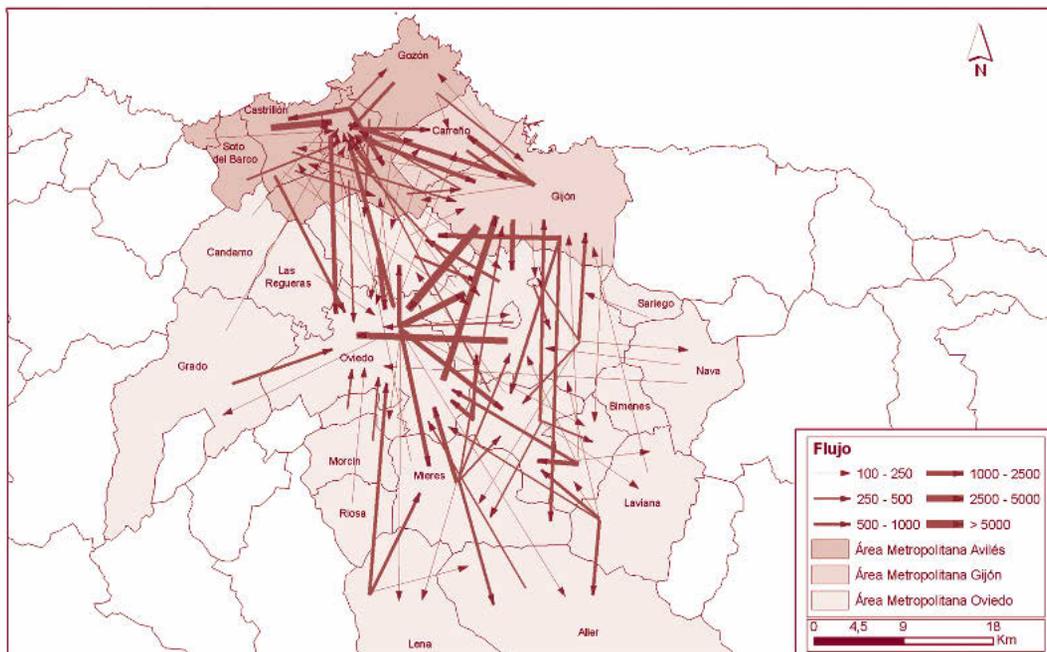


Fig. 5/ Flujos de movilidad residencia-trabajo en el ámbito de las áreas metropolitanas de Oviedo-Gijón-Avilés

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

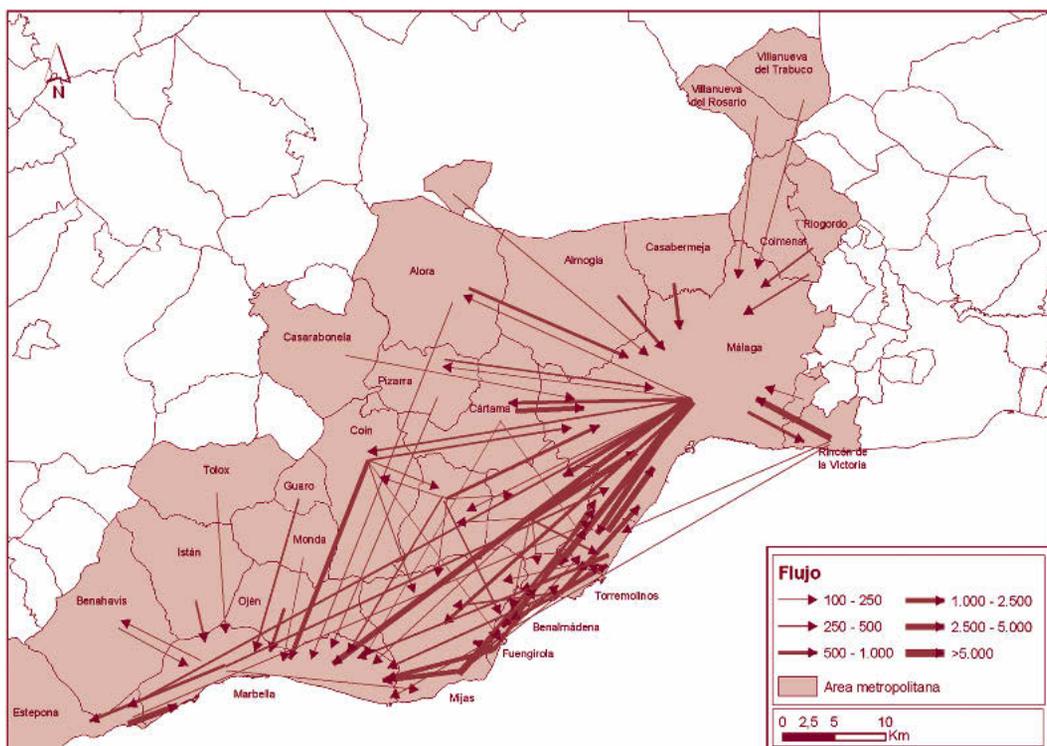


Fig. 6/ Flujos de movilidad residencia-trabajo en el ámbito de las áreas metropolitanas de Málaga-Marbella

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

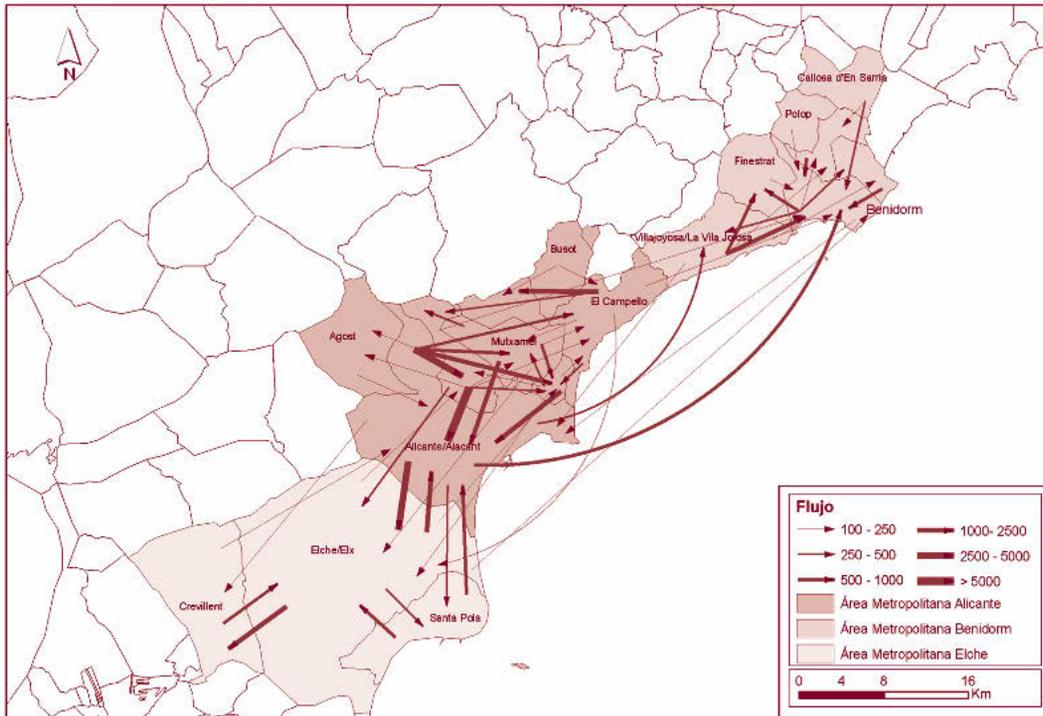


FIG. 7/ Flujos de movilidad residencia-trabajo en el ámbito de las áreas metropolitanas de Alicante-Elche-Benidorm

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

constituido por un conjunto relativamente poco numeroso de núcleos de población con un semejante nivel demográfico o funcional. Las diferentes especializaciones funcionales de dichos núcleos permiten la vinculación funcional entre ellos; vinculaciones que en el ejemplo citado de Dematteis no se referían a flujos materiales, pero que en nuestro caso sí se puede constatar a través de la movilidad residencia-trabajo.

Las dos áreas metropolitanas gaditanas representan, curiosamente, los dos únicos ejemplos de áreas metropolitanas españolas con formas de organización reticulares. La más simple de ellas es la correspondiente a la Bahía de Algeciras, con cuatro municipios y dos ciudades que superan los 50.000 habitantes —La Línea y Algeciras, esta última ha superado el umbral de los 100.000 recientemente—. En ella la estructura en red se organiza fundamentalmente no en función de la hipotética atracción de las dos ciudades más importantes sino a partir de la condición de los municipios de San Roque y Los Barrios como lugares de trabajo, ya que en ellos se hayan localizados los grandes centros industriales de la comarca.

Más compleja es la pauta de organización que presenta el área de Bahía de Cádiz-Jerez, con dos ciudades de más de 100.000 habitantes, otras tres entre esta cantidad y 50.000 y dos más entre 25.000 y 50.000. Sobre este potente sistema de asentamientos de base histórica se desarrolla una estructura de relaciones de no fácil discernimiento, en la que aparece un núcleo central en torno a la Bahía, compuesto por los municipios de Cádiz, Puerto Real, San Fernando y Puerto de Santa María, de intensa interrelación y con especialización dominante de los dos primeros como lugares de trabajo y de los segundos como lugar de residencia. En torno a este núcleo, una corona externa, conformada por Chiclana, Jerez y Rota se vincula con papeles diferenciados al ámbito, concretamente Chiclana, como extensión funcional del eje Cádiz-San Fernando; Jerez como polo de actividades terciarias y base residencial y Rota como lugar de trabajo, por la localización en su término de una gran base militar. En definitiva, una pauta de organización espacial que en su especificidad y complejidad muestra de manera evidente lo erróneo de adoptar visiones homogéneas y convencionales sobre la forma de organización de la ciudad metropolitana (Fig. 8).

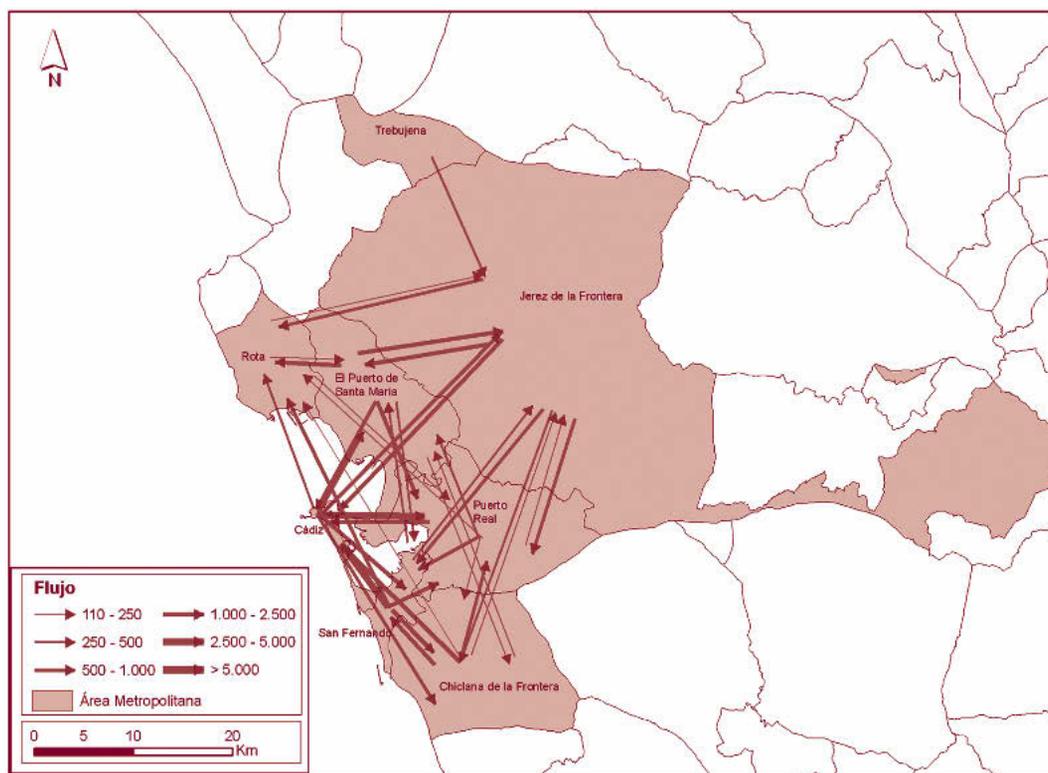


Fig. 8/ Flujos de movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de Bahía de Cádiz-Jerez

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

5. Evolución y complejidad de las estructuras metropolitanas

Junto al reconocimiento de las tipologías formales básicas de organización metropolitana, el análisis de las matrices de movilidad residencia-trabajo también permite un acercamiento al grado de evolución y madurez de las estructuras metropolitanas, desde aquellas más débiles y simples a las potentes y complejas. Aquí se trata no tanto de plantear un modelo de fases por el que necesariamente han de pasar todas las áreas metropolitanas, sino de categorizar estas de acuerdo a sus circunstancias estructurales concretas, que son debidas fundamentalmente, de un lado, a la dimensión y jerarquía del área en cuestión y, de otro, a la configuración de partida de su sistema territorial de asentamientos (FERIA, 1992).

En esa dirección, un primer grupo puede catalogarse como de **áreas metropolitanas incipientes, con movilidad todavía débil y sin patrón dominante**. Se trata de ámbitos en los

que los procesos metropolitanos están en una fase de inicio y tienen una limitada materialización tanto en los flujos residencia-trabajo como en la propia urbanización del territorio. La razón básica para ello es la escasa entidad poblacional y funcional de la ciudad central o el sistema de asentamientos del ámbito, que no posibilitan procesos metropolitanos significativos. Es la situación de la mayoría de las áreas metropolitanas con una población inferior a los 200.000 habitantes, y en la que la ciudad central suele aglutinar más de cuatro quintas partes de dicha población, como por ejemplo Benidorm, Jaén, Albacete, Lleida, Badajoz, Logroño, Burgos, Salamanca u Ourense. Pero también se da otro tipo de casos, en los que la ausencia de procesos metropolitanos detectables a través de la movilidad residencia-trabajo se debe a la gran dimensión del término municipal de dicha ciudad central. Córdoba, Cartagena y Elche son buenos ejemplos de ello. Los tres municipios, con más de 200.000 habitantes, cuentan con un amplio término municipal, lo que hace que una gran parte de los procesos de crecimiento metropo-

litano y suburbanización residencial y de actividades se produzcan en el seno del mismo. Ello aparece claramente evidenciado en Córdoba (FIG. 9), con un municipio que supera los 1.200 Km² y una población de más de 300.000 habitantes, pero que tal como se refleja en la FIG. 12, presenta una significativa debilidad de los vínculos con la corona metropolitana —sólo uno supera los 500 trabajadores—, tanto en los flujos de entrada como sobre todo en los de salida.

En realidad, se trata más que de áreas metropolitanas con todos sus atributos, de mercados locales de trabajo de dimensión urbana (CASADO, 2000), ya que la movilidad residencial en ellas es prácticamente inexistente e incluso todavía en algunos casos predominan procesos de concentración urbana propios de las primeras fases del crecimiento urbano (HALL & HAY, *op. cit.*).

Un segundo grupo corresponde **áreas metropolitanas en proceso de conformación**, en los que la movilidad residencia-trabajo tiene ya una presencia significativa —hay flujos que superan el millar de trabajador— y empieza a aparecer, aunque todavía de manera débil,

una cierta movilidad residencial. Constituyen un grupo casi tan numeroso como el anterior, y en él se incluyen áreas metropolitanas con diferentes características y configuraciones.

Entre estas también se encuentran algunas que a pesar de contar con una ciudad central relativamente pequeña, que a veces no llega a los 100.000 habitantes, han desarrollado una corona metropolitana que iguala el peso de la misma, como por ejemplo en Girona, Marbella, la reticular de Bahía de Algeciras y las gallegas de Santiago de Compostela y El Ferrol.

Sin embargo, la configuración más extendida es la que nos encontramos en áreas como las de Huelva —ya comentada— o León —FIG. 10—, que representan un buen ejemplo de ámbitos metropolitanos en proceso de conformación. Cuentan con una ciudad central entre 100.000 y 250.000 habitantes (Tarragona, Castellón, Pamplona, Vitoria, Almería, Ourense, que desarrolla una corona metropolitana relativamente extensa pero con vinculaciones todavía no intensas, excepto con algún municipio contiguo como es el caso de Palos en Huelva o San Andrés de Rabanedo en León, que actúan más como continuidades de la ciu-

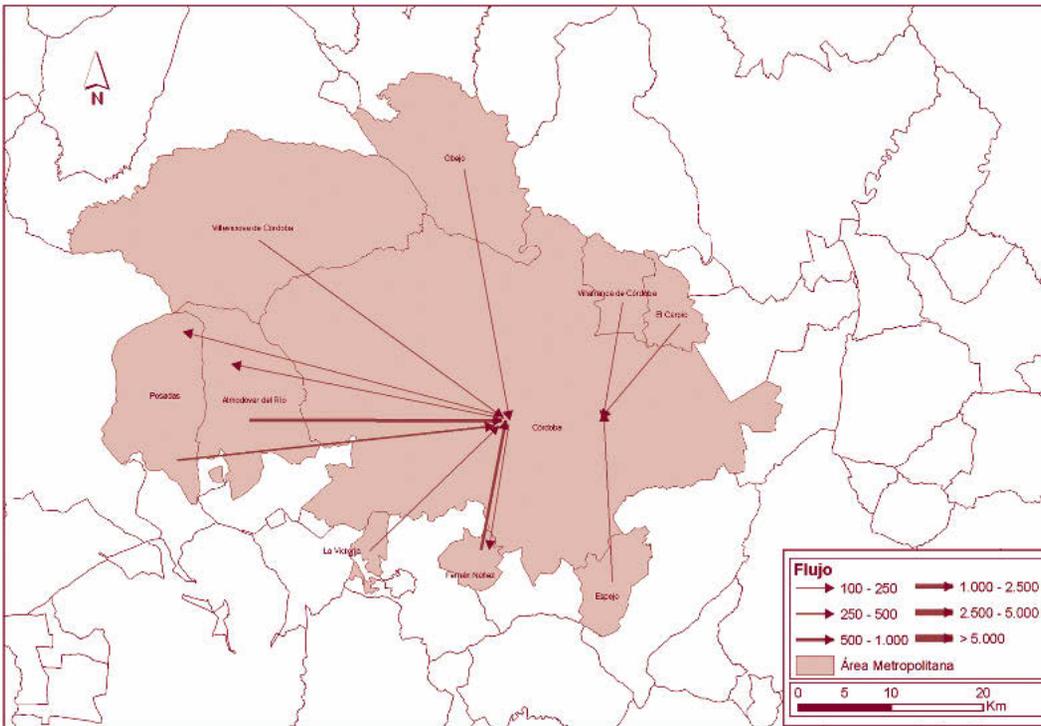


FIG. 9/ Flujos de movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de Córdoba

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

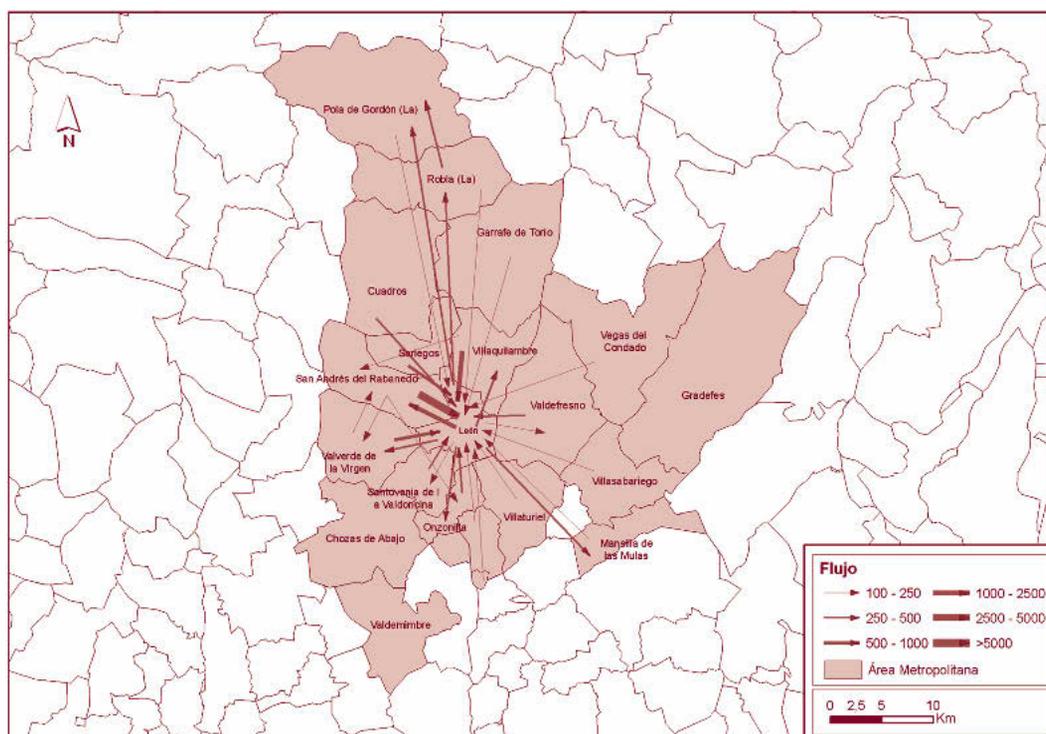


Fig. 10/ Flujos de movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de León

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

dad central que como nuevos ejes de desarrollo urbano.

La no muy excesiva entidad general de los flujos, la dirección dominante de estos en dirección a la ciudad central, el escaso tamaño y ritmo de crecimiento de las coronas, que indican unos procesos todavía mínimos de desarrollos residenciales metropolitanos, son las características más significativas de estas áreas metropolitanas en procesos de conformación; que por otro lado muestran que, junto al grupo anterior y al menos en España, los procesos iniciales de metropolitanización están marcados, mucho antes que como mercados unitarios de vivienda, por su constitución como mercados de trabajo.

El paso a un modelo o fase posterior es cuando nos encontramos ante **áreas metropolitanas consolidadas como mercados de trabajo y vivienda**. La manifestación de esta consolidación es la presencia de numerosos flujos de fuerte intensidad entre la ciudad central y la corona o, en estructuras reticulares y polinucleares, entre los diferentes componentes de la ciudad metropolitana. La presencia

significativa de dichos flujos está indicando indirectamente no sólo la existencia de un claro mercado de trabajo en el ámbito, sino que también se despliega en el mismo un mercado de vivienda que ya no se circunscribe, como en algunos ejemplos del modelo anterior, a uno o dos municipios sino que alcanza una escala territorial amplia.

Un ejemplo paradigmático de este modelo probablemente lo represente Granada (Fig. 11). Con una ciudad central que no alcanza los 250.000 habitantes, posee una corona —constituida por más de 40 municipios— que ya en el momento actual le supera en población, cuando en los inicios de los procesos metropolitanos en el ámbito, a finales de los 60, la proporción de una y otra eran, respectivamente, del 80% y del 20%. Se trata además de un proceso de desconcentración casi exclusivamente residencial, en el que la ciudad central aparece como referente casi absoluto de los destinos de la movilidad residencia trabajo, de tal manera que el dibujo que muestra la representación de dicha movilidad es extraordinariamente simple en su dominante directriz corona-ciudad central.

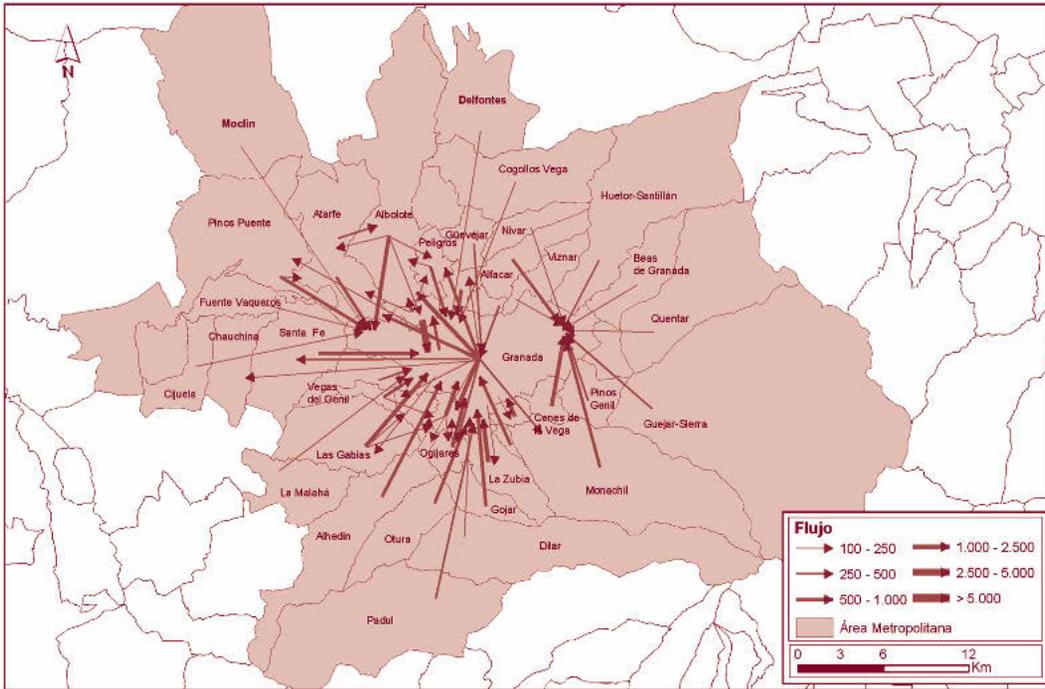


FIG. 11/ Flujos de movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de Granada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

Sin la nitidez y simplicidad de la organización metropolitana granadina, al menos una decena de áreas metropolitanas españolas pueden incluirse en este tipo de áreas consolidadas. Así, por ejemplo, las áreas metropolitanas gallegas de Vigo y A Coruña siguen un modelo parecido al granadino, aunque aparentemente distinto en su configuración debido a una estructura territorial municipal que enmascara la extraordinaria complejidad del sistema de asentamientos, pero eso sí, con una mayor descentralización de actividades productivas. En el caso de las áreas canarias, el factor diferenciador estriba de un lado en la potencia de los ejes de urbanización costeros y de otro en la presencia de un segundo foco urbano en cada una de ellas, especialmente notable en la de Tenerife, con el continuo urbanizado que configuran Santa Cruz y La Laguna.

También están claramente consolidadas otras áreas metropolitanas que presentan configuraciones relativamente singulares. Una de ellas es la ya descrita de Bahía de Cádiz-Jerez, que en su estructura reticular despliega unos procesos metropolitanos plenamente asentados, tanto en lo que se refiere al mercado de trabajo como al de la vivienda, en un ámbito además con una fuerte presencia de turismo

residencial, con todo lo que ello significa de extensión masiva de los procesos de urbanización. En el extremo opuesto, también nos encontramos con el caso contrario, ya que en este grupo se incluyen ámbitos con una ciudad central de gran tamaño y una pequeñísima corona metropolitana. A este tipo pertenecen Murcia y Alicante, con un municipio el primero, que alberga más de 400.000 habitantes, pero en el que los únicos vínculos significativos intermunicipales que aparecen son con Alcantarilla —inserto en el término municipal de Murcia, de más de 800 Kms²— y con Molina de Segura, que es la extensión suburbana de dicha ciudad, mientras que Alicante tiene en San Vicente del Raspeig su prolongación urbana. Pero el mejor ejemplo de esta configuración metropolitana es el de Zaragoza, con una ciudad central que aglutina más del 90% de la población del área y un término municipal que supera los 1000 Km², con el mismo patrón que ya se describió para Córdoba, aunque en este caso la dimensión y escala del hecho urbano hace que los procesos metropolitanos aparezcan más consolidados.

Con una dimensión y escala superior, aparece en España un conjunto de **áreas metropolitanas maduras y estructuralmente complejas.**

La cuestión de la dimensión y escala no es, en ningún caso, circunstancial, pues para que aparezcan determinados procesos y estructuras metropolitanas deben darse determinadas condiciones, entre ellas la de una fuerte intensidad y diversificación espacial de la movilidad residencia-trabajo y la de una consolidada movilidad residencial, de tal manera que puedan constituirse en el seno de las mismas pequeños submercados de trabajo o/y vivienda.

Dentro de este grupo se encontrarían, respondiendo a un modelo convencional, las áreas metropolitanas de Valencia, Sevilla y Bilbao, y junto a ellas con características específicas, las de Oviedo-Gijón-Avilés y la de Málaga-Marbella. Estas dos últimas ya han sido descritas con anterioridad al referirnos a los tipos de organización metropolitana polinucleares, y precisamente en esa condición, promovida por la dimensión y escala de los procesos urbanos, es en la que se sustenta su categorización como áreas metropolitanas maduras y estructuralmente complejas. En efecto, se trata de dos áreas que incluyen una población en torno al millón de habitantes y que surgen de la fusión de áreas metropolitanas más pequeñas y cercanas y contiguas entre sí, que al integrarse, tanto en mercados de trabajo como de vivienda, dan lugar a una formación metropolitana madura y estructuralmente compleja.

Ahora bien, es en las áreas metropolitanas de Valencia, Sevilla y Bilbao donde claramente se manifiestan las características mencionadas de madurez y complejidad estructural. Las tres se refieren a áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes, en los que además la corona supera en población a la ciudad central —salvo por escasas décimas porcentuales en el caso de Sevilla—, lo que implica consiguientemente, de una parte, un consolidado proceso de movilidad residencial metropolitana y, de la otra, unos muy intensos vínculos de relación residencia-trabajo, entre los que se cuentan por decenas los flujos que superan el millar de trabajadores. Pero siendo este hecho significativo de por sí, lo relevante para caracterizar a estas áreas metropolitanas es la pauta de organización espacial de esta movilidad, que ya no se restringe a la convencional bidireccional centro-corona, sino que afecta a sectores y espacios en el seno de la propia corona. Ya se han explicado algunas de esas pautas de movilidad en el caso del área metropolitana de Bilbao, fundamentalmente en lo que se refiere al antiguo cinturón industrial de la ría de Nervión, hoy en profundo proceso de reconversión de actividades. En Valencia, aparte del consolidado ámbito de trabajo en torno a Sagunto,

que históricamente ha tenido un cierto grado de autonomía por su perifericidad, aparecen otros más contiguos en el sector noroeste de la primera corona (Quart de Poblet, Manises, Godela, Mislata, etc) y otro al sur, encabezada por Catarrosa (SALOM & *al.*, 1997). Mas recientemente constituidos, en la segunda corona aparecen otros ámbitos de organización intrametropolitanas tanto en dirección noroeste (LLiria) como en la suroeste, con municipios de la Ribera Alta (SALOM & CASADO, 2007).

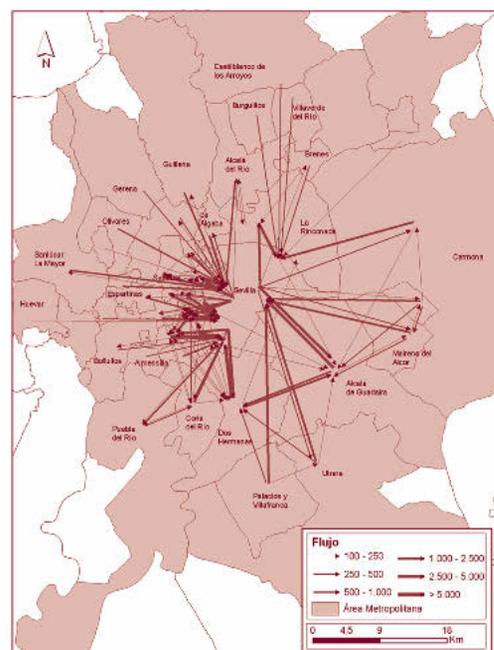


Fig. 12/ Flujos de movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de Sevilla

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

No es tan potente el proceso de descentralización en Sevilla, donde la referencia básica sigue siendo la ciudad central —de los 27 flujos que superan el millar, 26 tiene como origen o destino el municipio de Sevilla—, pero también como puede verse en la FIG. 12 aparecen consolidados como ámbitos de descentralización de los lugares de trabajo, dos sectores de la primera corona metropolitana. Uno de ellos corresponde a algunos municipios de la vertiente oriental del Aljarafe, como Mairena, San Juan de Aznalfarache, Tomares y Camas, originalmente con una orientación casi exclusivamente residencial, pero que posteriormente están desarrollando una fuerte implantación de actividades comerciales y de servicios. El otro sector corresponde al eje de Los Alcores, fundamen-

talmente con Alcalá de Guadaíra y Dos Hermanas, que constituyen el segundo polo de actividad del área metropolitana, una función que ya estaba presente desde el inicio de la configuración de la misma, pues por ellos se extendía el Polo de Desarrollo, pero que ahora asiste a un proceso de intensificación y diversificación. Pero con ser significativo este hecho, lo más relevante es que está acompañado por la formación de submercados de vivienda en estos mismos sectores, como hemos podido mostrar en otra investigación (FERIA & SUSINO, 2006). Así, en la FIG. 13, donde están representados los movimientos residenciales exclusivamente en el seno de la corona, se comprueba que tanto en la cornisa del Aljarafe como, algo más débilmente, en el eje de Los Alcores, existen vínculos internos de interrelación que indican un proceso de expansión y descentralización metropolitana claramente consolidado si lo analizamos conjuntamente con las pautas de movilidad residencia-trabajo.

Finalmente, las dos grandes aglomeraciones urbanas españolas pueden categorizarse como **regiones metropolitanas**. Su dimensión, que en el caso de Madrid supera los cinco millones y medio de habitantes y en el de Barcelona se

sitúa en torno a los cuatro y medio, incluyendo en ambos casos a más de un centenar largo de municipios, es una de las razones para su consideración como regiones metropolitanas (CASTELLS, 1991). Así, la extensión y escala de los procesos urbanos asociados a estos ámbitos alcanza varios miles de kilómetros cuadrados, superando incluso límites administrativos provinciales, especialmente en el caso de Madrid, en el que los fenómenos metropolitanos se han instalado con fuerza en las provincias contiguas de Guadalajara y Toledo.

Pero con ser relevante el factor de su dimensión, su categorización como región metropolitana viene dada sobre todo por su conformación estructural. Por una lado, la intensidad de las interrelaciones metropolitanas, medida por ejemplo en centenares de flujos intermunicipales que superan el millar de trabajadores y varias decenas que superan los diez mil (lo que impide su representación conservando los mismos umbrales que en el resto de áreas metropolitanas españolas), y por otro, la organización espacial de éstas, con predominio de los vínculos centro corona, pero sobre todo con la emergencia de nítidas subáreas en el seno de cada una de ellas, explican la configuración de estos

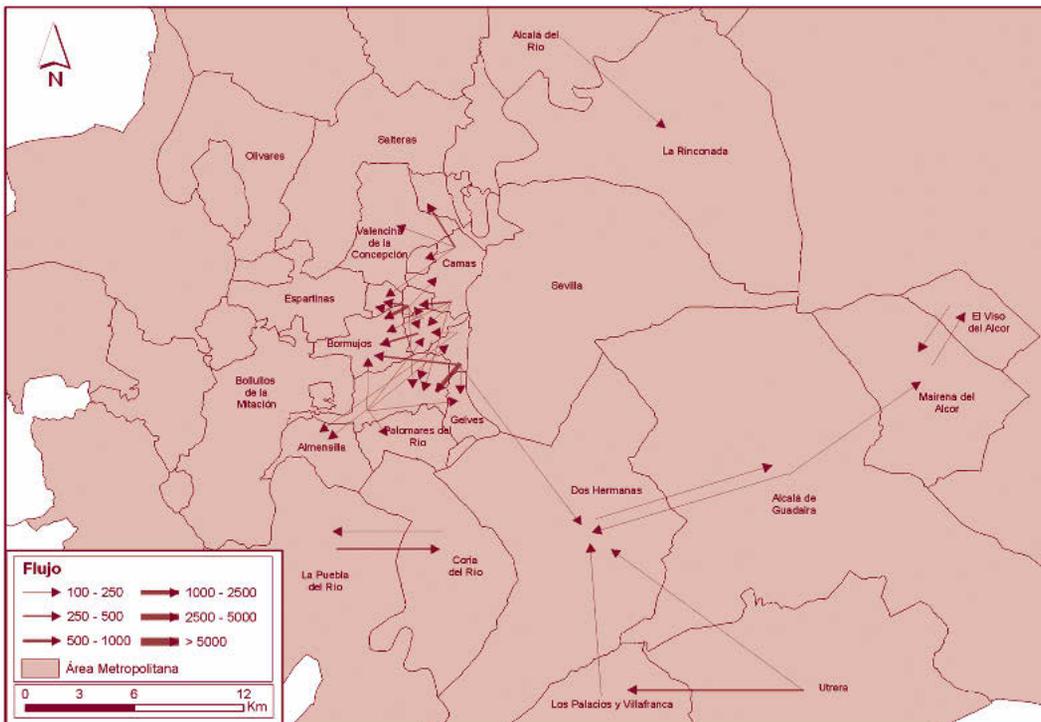


FIG. 13/ Flujos de movilidad residencial en la corona del área metropolitana de Sevilla

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

ámbitos como una región metropolitana policéntrica conformada por una gran y extensa área metropolitana principal que engloba a su vez un conjunto de pequeñas áreas secundarias.

No se trata ya, como en el tipo anterior, de específicos submercados de vivienda y trabajo en el seno del área metropolitana, sino de auténticas áreas consolidadas con todos los atributos de los procesos metropolitanos. Ya, en la propia aplicación del modelo, emergían en la periferia de cada una de ambas áreas metropolitanas, una más pequeña pero con todas las características de cualquier área metropolitana: Alcalá de Henares en Madrid y Sabadell en Barcelona. Ambas tienen un municipio central que superan los 100.000 habitantes y lo que es más importante, un conjunto de municipios que se vinculan al mismo como primera referencia, por encima incluso de la ciudad central de la región metropolitana. Sin embargo, el análisis de la matriz de flujos intermunicipales permite reconocer otros subámbitos de integración metropolitana, aunque estos estén basados en flujos secundarios. Así, en el caso de Madrid (estudiado en profundidad por el grupo de Gutiérrez Puebla; *vid.*: GARCIA PALOMARES, 2008), apare-

ce con claridad la fortaleza del corredor del Henares como eje de movilidad residencia-trabajo, y más recientemente otros ámbitos, uno al sur de la provincia e incluyendo a municipios de La Sagra toledana y otro al Norte, con Alcobendas-Tres Cantos, este último más especializado como lugar de trabajo (GARCÍA PALOMARES & GUTIÉRREZ PUEBLA, 2007).

En Barcelona, por su parte, el modelo de región metropolitana con un conjunto de pequeñas áreas es aún más nítido si se visualiza a través de los flujos de movilidad residencia-trabajo (FIG. 14). La particular configuración geográfica del ámbito, con las sierras litorales que separan el eje de urbanización costero del interior y la existencia en este ámbito de ciudades industriales históricas favorece la emergencia de estas pequeñas áreas metropolitanas en torno a la ya mencionada de Sabadell pero también a Martorell y Granollers (NELLO & *al.*, 2002; BOIX, 2004). La franja costera sin embargo aparece como un eje de interrelación potente, pero lineal, que se debilita conforme nos alejamos de la ciudad central y sin que aparezcan centros de articulación secundarios a no ser el de Mataró.

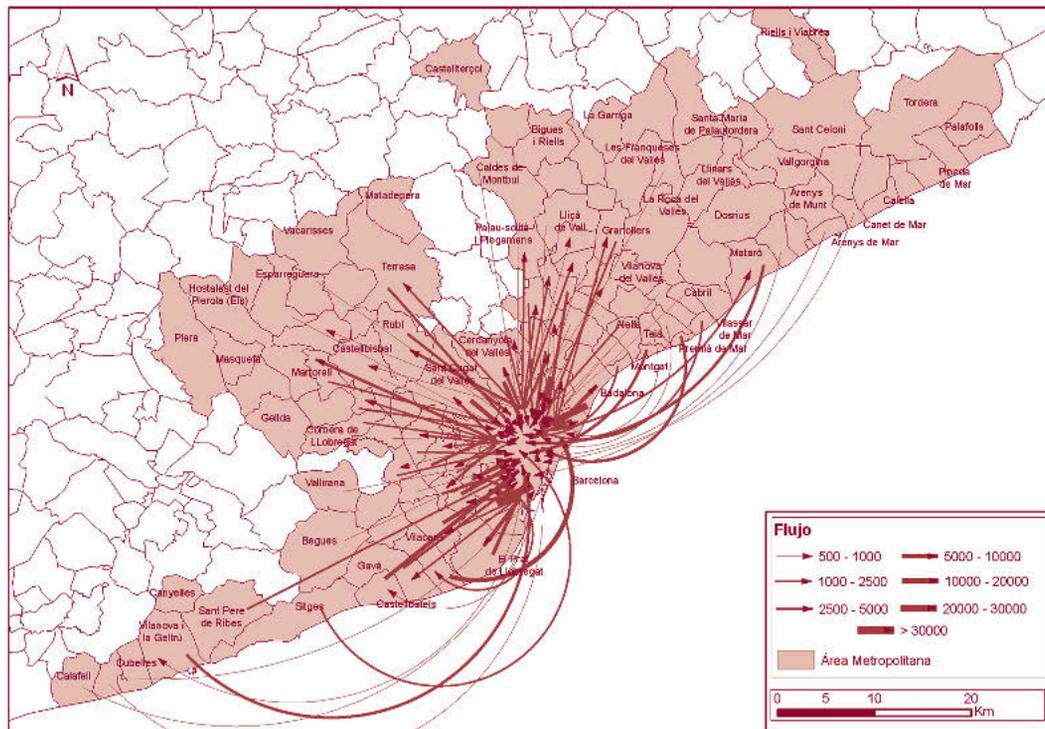


FIG. 14A/ Distribución espacial de la movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de Barcelona. Con origen y destino en la ciudad central

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

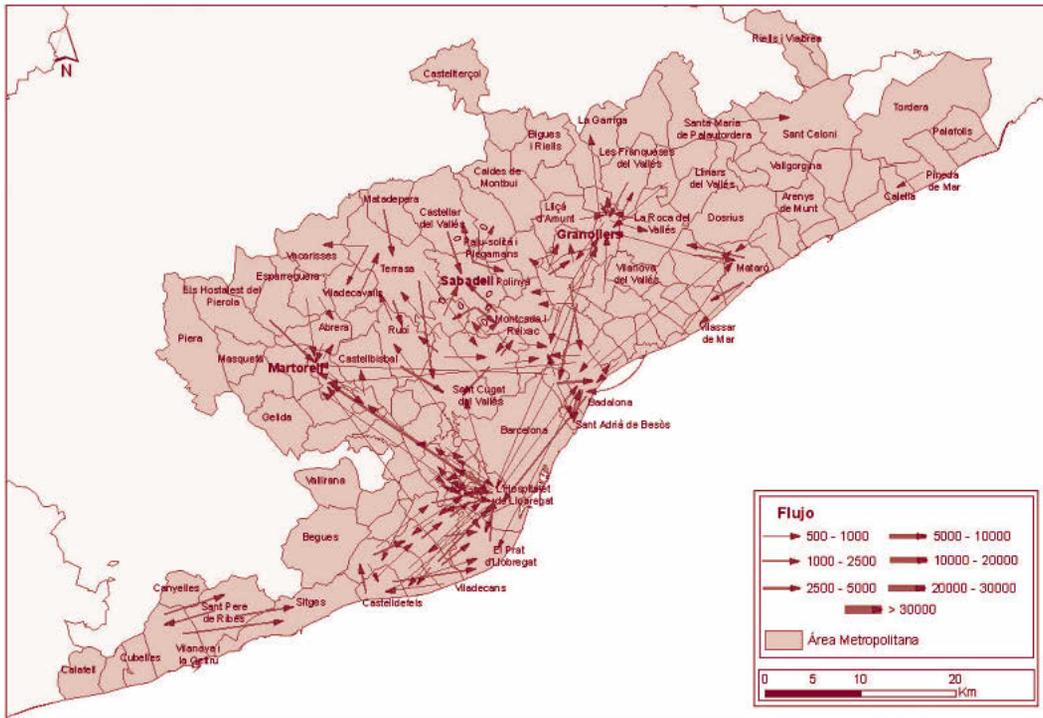


FIG. 14B/ Distribución espacial de la movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de Barcelona. Con origen o destino en la corona del área metropolitana de Barcelona

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población de 2001

6. Conclusiones

El análisis presentado ha pretendido abordar una aproximación a la definición y organización de las áreas metropolitanas españolas a partir de la variable de la movilidad residencia-trabajo, la cual ha demostrado poseer una gran capacidad descriptiva y explicativa para explicar la actual extensión y configuración de los procesos urbanos en nuestro país. En efecto, se puede afirmar sin lugar a dudas que en España la ciudad real es ya, desde hace algunas décadas, una ciudad metropolitana, que se extiende más allá de límites administrativos municipales y que, en su conjunto alberga a más del 60% de la población española. Lo que ello implica en términos de planificación urbana y territorial, de gestión de transportes públicos, de dotación de equipamientos y servicios, de políticas fiscales uniformes, etc. es de una relevancia que difícilmente puede soslayarse porque entre otras cosas afecta a la vida cotidiana de casi treinta millones de personas.

Pero más allá de esa constatación elemental, el análisis a partir de la movilidad residencia-

trabajo permite comprobar la extrema diversidad y heterogeneidad del universo metropolitano español, tanto en lo que se refiere a su configuración espacial como en cuanto al grado de madurez y complejidad de las áreas definidas. Respecto al primer aspecto, se constata que aún siendo el modelo claramente dominante el de estructuras centralizadas —que parten de una ciudad origen que “derrama” el crecimiento urbano por su entorno—, existen también otras formas de configuración, polinucleares o en red, que añaden diversidad a los modelos metropolitanos de ciudad.

Junto a ello, el factor de mayor diferenciación, es lógicamente el grado de madurez y complejidad del fenómeno metropolitano, hecho que en gran medida va ligado al tamaño del mismo, pero que examinado a la luz de la movilidad residencia-trabajo, nos permite matizar y sobre todo precisar los términos de esa evolución y complejidad. Así, a través de la simple cartografía de los flujos de movilidad, podemos establecer una serie de fases, o estados de evolución, metropolitanos —desde las áreas metropolitanas incipientes hasta las regiones

metropolitanas—, con algunas de sus principales características asociadas, lo que en definitiva coadyuva a un mejor conocimiento de los procesos urbanos y facilita un más adecuada

comprensión y tratamiento de los mismos, sobre todo si, desde la perspectiva de la intervención pública, se opta por políticas anticipatorias y proactivas.

7. Bibliografía

- BERICAT, E. (1994): *Sociología de la movilidad espacial. El sedentarismo nómada*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- BOIX, R. (2004): "Policentrismo y redes de ciudades en la región metropolitana de Barcelona". En SUBIRATS, J. (coord.): *Redes, territorios y gobierno*: 223-246. Diputació de Barcelona.
- (2006): "Las áreas metropolitanas en España". *XXIII Reunión de Estudios Regionales*, Ourense 16-18 de Noviembre.
- CASADO, J.M. (2000): *Trabajo y territorio. Los mercados laborales locales en la Comunidad Valenciana*. Universidad de Alicante.
- (2001): "Who are the commuters? A microdata analysis of travel-to-work in Spain in F. COLUMBUS (ed.) *European Economic and Political Issues*: 25-50, Nova Science Publishers, New York.
- CASTELLS, M. (1991): "Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida". En BORJA & al. (eds.) *Las grandes ciudades en la década de los noventa*: 17-64, Ed. Sistema, Madrid.
- CORTIZO, T. (2001): "La Asturias Central, de espacio urbano a ciudad. La movilidad laboral como método de definición, 1981-1996". En CASTAÑER, VICENTE & BOIX (eds.): *Áreas urbanas y movilidad laboral en España*: 93-120. Universitat de Girona.
- COURGEAU, D. (1988): *Méthodes de mesure de la mobilité spatiale. Migrations internes, mobilité temporaire, navettes*, Institut National D'Études Démographiques, París.
- CHESIRE, P. & D. HAY, (1989): *Urban Problems in Western Europe*, Unwin Hyman, Londres.
- (2002): "Cities and regions: comparable measures requires comparable territoires". *Cahiers de L'Aurif*, 135 : 13-21.
- DEMATTEIS, G. (Ed.)(1992): *Il fenomeno urbano in Italia : Interpretazioni, prospettive, politiche*, Franco Angeli, Milán.
- EUROSTAT (1999): "Les zones densément peuplées dans l'Union Européenne. Essai de délimitation et caractérisation des agglomérations urbaines". *Statistiques en bref*, 2/1999: 1-7.
- FERIA, J.M. (1992): *El sistema urbano andaluz. Aglomeraciones urbanas, áreas de centralidad y ámbitos desarticulados*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla
- (2004): "Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España". *Boletín de la AGE* 38: 85-99.
- (2006): "Las áreas metropolitanas españolas. Una aproximación a su definición y organización espacial". Memoria de Investigación para concurso a cátedra. Alicante, (mimeo).
- (coord.) (2008a): *Migraciones y movilidad residencial en Andalucía*, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla.
- (2008b): "Un ensayo metodológico de definición de las áreas metropolitanas en España a partir de la variable residencia-trabajo". *Revista Investigaciones Geográficas*, 46: 49-68.
- FERIA, J.M. & SUSINO, J. (1996): *Movilidad por razón de trabajo en Andalucía*, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla.
- (2005): *Movilidad por razón de trabajo en Andalucía. 2001*, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla.
- (2006): "La dimensión regional y los nuevos referentes espaciales de la movilidad migratoria". En J. LEAL, & J. A. FERNÁNDEZ CORDÓN, *Análisis territorial de la demografía española. 2006*: 319-360, Fundación Abril Martorell, Madrid.
- GARCÍA PALOMARES, J.M. (2008): *Los Desplazamientos al Trabajo en la Comunidad de Madrid*, Fundación Sindical de Estudios, Ediciones GPS, Madrid.
- GARCIA PALOMARES, J.C. & GUTIERREZ PUEBLA, J. (2007): "Pautas de movilidad en el área metropolitana de Madrid". *Cuadernos de Geografía*, 81-82: 7-30.
- HALL, P. & D. HAY, (1980): *Growth Centres in the European Urban Systems*, Heineman, Londres.
- JUARISTI, J. (2003): "Jerarquía urbana y áreas de movilidad laboral. Tendencias en el País Vasco en la década de los 90". En L. LÓPEZ TRIGAL & C. RELEA & J. SOMOZA, *La ciudad. Nuevos procesos, nuevas respuestas*, 75-84, Universidad de León.
- JULIEN, P. (2000): "Measurer un universe urbain en expansion". *Rev. Economie et Statistique*, 336: 3-33.
- LEAL, J. (2004): "Dinámica de la población y desarrollo del parque de viviendas en España". En J. LEAL, (coord.): Informe sobre la situación sociodemográfica en España: 325-353, Fundación Abril Martorell, Madrid.
- MARTINOTTI, G. (1991): "La población de la nueva morfología social metropolitana". En J. BORJA & al., *Las Grandes ciudades en la década de los noventa*: 65-141, Ed. Sistema, Madrid.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): *Atlas estadístico de las áreas urbanas de España. 2006*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Vivienda, Madrid.
- MURPHY, P. (2003): "Preliminary 2006 Census Metropolitan Area and Census Agglomeration Definition". *Statistic Canada*, Geography Working Paper Series, 2003-002
- NELLO, O. (2004): "¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI". *CyTET*, XXXVI (141-142): 523-542

- & J. LÓPEZ, & J.M. PIQUÉ (2002): “Las redes emergentes de articulación del territorio en la región de Barcelona: un análisis de la movilidad obligada, 1986-1996”. En J. SUBIRATS (coord.), *Redes, territorios y gobierno*: 201-221, Diputació de Barcelona.
- OFFICE OF THE MANAGEMENT AND BUDGET (1998): “Alternative approaches to Defining Metropolitan and Nonmetropolitan Areas”. *Federal Register*, 63, (244): 70526-70561.
- (2000): “Standards for Defining Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas”. *Federal Register*, 65 (249): 82228-82238.
- REQUENA, M. (2006): “Los hogares españoles en la perspectiva regional”. En J. LEAL & J.A. FERNÁNDEZ CORDÓN, *Análisis territorial de la demografía española. 2006*: 209-232, Fundación Abril Martorell, Madrid.
- ROCA, J. (2003): “La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?”. *CyTET*, XXXV (135): 17-36.
- & M. BURNS, & M. MOIX, (2005): *Las áreas metropolitanas españolas. Evolución 1991-2001*. Centro de Política del Suelo y Valoraciones. Barcelona. (mimeo).
- SALOM, J. & J.M. ALBERTOS & E. DELIOS & M.D. PITARCH (1997): “Los mercados de trabajo local en la Comunidad Valenciana: Una propuesta de delimitación”. *CyTET*, XXIX (112): 335-356.
- SALOM, J. & J.M. CASADO (2007): “Movilidad cotidiana y mercados locales de trabajo en la Comunidad Valenciana”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 44: 37-56.
- SERRANO, J.M. (2007): “Progresiva polarización demográfica de las aglomeraciones urbanas en España dentro de sus ámbitos provinciales”. *Geographicalia*, 51: 29-57.
- SUSINO, J. (2003): *Movilidad residencial. Procesos demográficos, estrategias familiares y estructura social*. Granada (Tesis Doctoral inédita).
- URBAN AUDIT (2008): www.urbanaudit.org
- VAN DEN BERG, L. (1980): *Urban Europe: An Study of Growth and Decline*, Pergamon Press Oxford.

El impacto del ruido sobre la formación espacial de los valores inmobiliarios: un análisis para el mercado residencial de Barcelona

C. MARMOLEJO DUARTE & C. A. GONZÁLEZ TAMEZ

Profesor Lector del Departamento de Construcciones Arquitectónicas e investigador del Centro de Política de Suelo y Valoraciones & Doctorando del Programa en Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica. UPC

RESUMEN: El ruido se ha convertido en uno de los principales costes ambientales que las sociedades contemporáneas pagan por vivir en entornos densamente urbanizados. El impacto de esta externalidad sobre la calidad de vida se traduce en una merma del nivel de bienestar de los hogares y consecuentemente en una reducción de los valores inmobiliarios. Mediante el uso de modelos de precios hedónicos (PH), un importante número de estudios han evaluado el impacto del ruido sobre los valores residenciales, de acuerdo con el meta-análisis de Navrud (2002) por cada dB que incrementa el ruido en el entorno el precio de la vivienda se reduce en un 0,64% de media. En este artículo mediante un modelo de PH geográficamente ponderado, que permite considerar fronteras suaves entre submercados a la vez que resuelve las dependencias espaciales, se estudia el impacto del ruido para una muestra de viviendas plurifamiliares en Barcelona. Los resultados indican que efectivamente el nivel de ruido reduce el valor de las viviendas, sin embargo a diferencia de otros estudios: 1) en Barcelona el índice de depreciación del ruido es más bajo y 2) la disposición a pagar, derivada de un estudio de valoración contingente, es mayor que el precio implícito del ruido.

DESCRIPTORES: Contaminación acústica. Valoraciones. Precios hedónicos.

1. Introducción

La valoración del impacto del ruido sobre la calidad de vida es doblemente compleja: primero porque el valor, como construcción social, parte de las percepciones de

los individuos¹ (MARMOLEJO & ROMANO, 2009); y segundo porque el silencio ambiental, no tiene precios explícitos, al poseer características de bien público como la no exclusión y la no rivalidad en su consumo. A pesar de estas dificultades teóricas, en la práctica la valoración

Recibido: 17.03.2009; Revisado: 26.08.2009
e-mail: carlos.marmolejo@upc.edu y
gzz.carlos@gmail.com

Los autores quieren agradecer públicamente los consejos recibidos por los/las revisores/as anónimos/as de la Revista y la asesoría en materia de valoraciones del Dr. Josep Roca Cladera y de acústica del Dr. Francesc Daumal Domenech ambos catedráticos del Departamento CA1 de la UPC.

¹ Estos autores encontraron que para explicar la disposición a pagar derivada de una valoración contingente del ruido producido por la ampliación del aeropuerto de Barcelona, era muy importante la inclusión de variables relacionadas con la adscripción geográfica de los encuestados a las zonas de las asociaciones vecinales que han dado soporte a las reivindicaciones locales en contra de los perjuicios originados por este proyecto.

del ruido se ha convertido en un tema de gran interés en el contexto de los análisis coste beneficio (VAINIO, & *al.*, 2001); imprescindibles de cara a la evaluación de políticas públicas (GARCÍA & GARRIDO, 2003); y en la valoración de los perjuicios privados. Sobre todo porque como MEDRAÑO & VÁZQUEZ (2008) indican la contaminación acústica es uno de los principales efectos externos del transporte; y de otras tantas actividades cotidianas.

La molestia que produce el ruido exterior (vehículos, peatones, escuelas, etc.) en los entornos residenciales es una *percepción* que depende de:

1. la fuente emisora (frecuencia, intensidad, intermitencia, duración, etc.),
2. del nivel de exposición (propagación, aislamiento, reverberación) y sobre todo
3. del nivel de sensibilidad de los individuos.

Dicha sensibilidad guarda una relación con aspectos demográficos (p.e. la edad o la composición del hogar), la cultura, la sociedad y otros intrínsecos a los sujetos. Los aspectos socio-culturales condicionan, por ejemplo, el tipo de sonidos que son interpretados como ruido (DAUMAL, 2002), así como el uso que se hace del tiempo doméstico (leer, charlar, escuchar música, estudiar, etc.) que condiciona la perturbación provocada por el ruido exterior (KRYTER & *al.*, 1972). Por ello, aunque el nivel de exposición se mantenga a lo largo del día, las personas se sienten más perturbadas en los periodos de descanso especialmente los nocturnos cuando hay interrupciones del sueño (conciliación, intermitencia, profundidad, consciencia, duración), y en los fines de semana (BRISTOW & WARDMAN, 2006). Por otra parte, KUNO & *al.* (1993) han sugerido que el estilo de vida y la valoración (p.e. apreciación y/o dependencia) de las fuentes emisoras, como los coches, también condicionan la percepción.

El nivel de molestia originado por el ruido provoca una pérdida del nivel de bienestar de los individuos, en tanto perturba las actividades que éstos realizan (COHEN, 1980; EVANS & LEPORE 1993; EVANS, 1998; HYGEE & *al.*, 1998 & HAINES, & *al.*, 1998), y tiene consecuencias que trascienden a la salud física y mental (BERGLUND & *al.*, 1995). En términos económicos dicha pérdida de bienestar tendría que ser equivalente a una función de daño (NAVRUD, 2002). La cual, según la teoría económica, puede expresarse en unidades dinerarias si se relaciona con el *trade off* que, sobre el consumo del resto de bienes, tendría que realizarse

para disfrutar de un entorno más silencioso (MITCHELL & CARSON, 1989; FREEMAN, 1993). Desde la perspectiva empírica, la mayor parte de los estudios han recurrido al método de los precios hedónicos (PH) para inferir el valor marginal del silencio. Sin embargo, pocos han reparado en considerar la existencia de submercados, y cuando lo han hecho, los han delimitado contundentemente, lo que podría sesgar los coeficientes al mezclar viviendas de diferentes submercados (p.e.: en un barrio existen viviendas pequeñas y grandes que pueden pertenecer a submercados diferentes) y al no considerar las dependencias espaciales entre los submercados. En este artículo utilizamos la *geographically weighted regression* (GWR) para medir el impacto del ruido sobre el mercado residencial. Dicho método permite:

- i) probar la existencia de submercados mediante la determinación de coeficientes locales estadísticamente diferentes entre sí,
- ii) considerar "fronteras suaves" entre las diferentes calibraciones locales lo que permite considerar los efectos que se ejercen entre ellas de una manera suavizada, y
- iii) resolver, de esta manera, las dependencias espaciales (i.e. autocorrelación).

El resto del artículo se estructura así:

1. primero se describe sucintamente la metodología de los PH, se destacan sus limitaciones y se compara con el método de la valoración contingente,
2. enseguida se hace una pequeña revisión de los estudios de PH y de valoración contingente (VC) realizados para valorar el ruido,
3. a continuación se describen los datos y los modelos utilizados y,
4. finalmente se discuten los resultados.

2. La valoración del ruido desde la perspectiva de las preferencias reveladas y declaradas

El método de los PH, perteneciente a la familia de las preferencias reveladas, asume que en el valor de los bienes está implícito el valor marginal de sus atributos (BJØNER & *al.*, 2003). En la práctica se utiliza el valor de los bienes inmuebles, para inferir, econométricamente, el valor marginal del silencio, una vez que el resto de atributos locativos y edilicios han sido controlados (LANCASTER, 1966). En un sistema en equilibrio, la función de daño que produce el ruido, tendría que ser compensada con una disminución de la renta transferida al suelo con

el objeto de igualar el nivel de utilidad de los residentes en el sistema urbano, anulando de esta manera los micromotivos para cambiar de localización, en tanto este cambio no incrementaría su nivel de bienestar (BATEMAN & *al.*, 2001). De esta manera en un modelo como el que sigue, donde la variable dependiente P es el precio y las covariables k son los n atributos edilicios y locativos, incluido el ruido, se esperaría que el signo del coeficiente que afecta a éste k_R fuese negativo.

$$P_i = f(k_1, k_2, k_r, \dots, k_n)$$

En la práctica el método de los PH ha sido utilizado no sólo para encontrar el precio marginal de los atributos espaciales y arquitectónicos de las viviendas, sino también para construir series o índices de precios robustas a los cambios de calidad y tipología de las viviendas tal y como en España lo han hecho BOVER & VELILLA (2001).

Como se ve la principal fortaleza del método estriba en que infiere el precio implícito de los atributos ambientales a partir del comportamiento *real* de los individuos en el mercado. Sin embargo tiene algunas limitantes:

1. *En relación con la percepción del daño:* Se asume que los individuos (p.e.: hogares), al adquirir o alquilar una vivienda, son plenamente conscientes no sólo del nivel de ruido al que estarán expuestos, sino sobre todo, de la merma que éste provocará sobre su nivel de bienestar. Esto es poco plausible, porque las asimetrías informativas en el mercado inmobiliario, en tanto los bienes no son perfectamente sustituibles entre sí, son enormes, y porque la percepción es compleja en tanto es *difícil evaluar el impacto que producirá un evento que aún no se ha experimentado*. Estas situaciones pueden provocar inestabilidad en la disposición a pagar implícita (BECKER & LAVEE, 2003). Sobre todo, el valor marginal del ruido puede verse infravalorado debido a la influencia sobre el mercado de los individuos menos sensibles a éste.
2. *En relación con las especificidades del mercado inmobiliario.* En teoría si los individuos viesen insatisfechas sus expectativas tendrían que vender inmediatamente la vivienda y buscar otra, reajustando de esta manera el precio (FEITELSON & *al.*, 1996), lo cual no ocurre así debido a los significativos costes de transacción (p.e.: mudanzas, impuestos, comisiones, servicios jurídicos, etc). La principal asunción del método es

que los individuos, en aras de maximizar su utilidad, tendrían que elegir aquellos bienes cuyos atributos tuviesen un valor marginal coincidente con su DAP marginal por cada uno (ROSEN, 1974). Lo cual, de hecho, es difícil que ocurra debido a que éstos difícilmente pueden evaluar simultáneamente y con suficiente profundidad todos los atributos que componen la propiedad, y además tener a su disposición una oferta suficientemente amplia.

3. *En relación con el análisis econométrico.* También existen problemas relacionados con:

- i) el origen de la información (p.e.: utilización de bases de datos de precios construidas para otros fines),
- ii) ausencia de las características sociodemográficas de los compradores (de suma importancia a la hora de contabilizar de la DAP de los individuos en la curva de demanda en los PH en su segunda etapa), y
- iii) los derivados de los problemas econométricos en la especificación y/o omisión de covariables (como lo han demostrado BATEMAN, & *al.*, 2001 en su estudio de Glasgow), especialmente en este caso del ruido porque las áreas más ruidosas suelen ser, asimismo, las mejor servidas.

Ante las disyuntivas anteriores la pregunta que emerge es hasta qué punto el precio implícito (negativo) del ruido coincide con la función de daño que este provoca en el nivel de bienestar de los individuos. Siguiendo a BROOKSHIRE & *al.* (1982), FEITELSON & *al.* (1996: 5–6) intentan responder a dicho cuestionamiento de la siguiente manera: el eje X de la FIG 1 representa el nivel de ruido, mientras que el eje vertical representa un bien compuesto (que incluye todos los satisfactores básicos que necesita un hogar excepto la vivienda) cuyo precio es una unidad, por lo tanto también es una magnitud monetaria medida en Euros. Y_0 son los ingresos medios de un hogar, siendo $Y_0 - R(N)$ la parte de los ingresos disponible para adquirir el bien compuesto, una vez que $R(N)$ ha sido destinado a pagar la vivienda. HBC_1 es la renta ofertada (*bid rent*) por el hogar 1 para la vivienda, *ésta es la función que define el trasvase de renta entre los ingresos destinados a la vivienda y los ingresos destinados a disfrutar el bien compuesto (i.e. el resto de satisfactores)*. El punto A es la situación de partida, en él el hogar 1 maximiza su utilidad, porque el valor marginal del ruido y su (disposición a pagar) DAP marginal coinciden (ROSEN, 1974). Obsérvese

que, si el nivel de ruido se incrementa desde N_0 hasta N_1 , la variación compensatoria del hogar 1 es CVH_1 (i.e.: la cantidad necesaria para aceptar el nuevo nivel de ruido y, a la vez, mantener el nivel de utilidad original). Sin embargo, el pago por (adquirir o alquilar) la vivienda se reduce únicamente $R_0 - R_1$ debido a que los precios en el mercado residencial no responden al comportamiento de un hogar específico, sino al conjunto de hogares. En este caso, la reducción en el precio de la vivienda no subsana la variación compensatoria, de manera que se produce una reducción en el nivel de utilidad del hogar (PALMQUIST, 1992), de esta manera la función marginal hedónica infravalora el impacto del ruido en el nivel de utilidad del hogar 1. La FIG. 1 también ilustra la situación del hogar 2, cuya función de renta ofertada tiene una pendiente más pronunciada (i.e.: es más sensible al ruido), si mantenemos la función hedónica igual, lo que obtenemos es un desfase más acusado entre la reducción de utilidad y la disminución del precio de la vivienda a medida que incrementa el ruido. Desde luego que ocurriría lo contrario en el caso de que la función de precios hedónicos tuviese una pendiente más suave en relación a las funciones de DAP de los hogares "las diferencias entre la función hedónica y la DAP individual para un cambio en el nivel de ruido depende de la forma de ambas curvas" (BJØNER & al., 2003: 91).

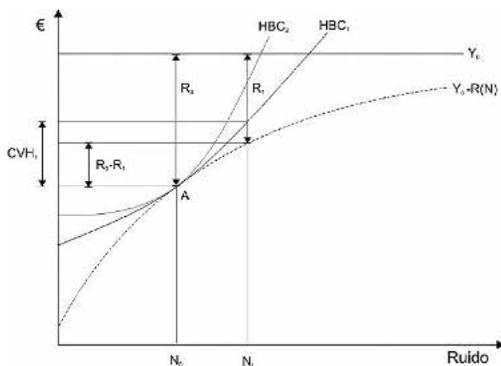


FIG. 1/ DAP marginal versus función de precios hedónicos

Fuente: Elaboración propia a partir de FEITELSON & al. (1996)

Por lo anterior no puede aseverarse que el precio implícito del ruido en los valores inmobiliarios

sea una medida perfecta del cambio en el nivel de bienestar de los individuos, más allá de que ambas medidas estén muy correlacionadas (WALTERS, 1975; BROOKSHIRE, & al., 1982; FEITELSON & al., 1996; BJØNER & al., 2003; NELSON, 2008). Una medida alternativa de la mensuración dineraria del nivel de bienestar está dada por la valoración contingente (VC). Este método, que pertenece a la familia de las preferencias declaradas, intenta conocer directamente la variación equivalente o la variación compensatoria, que un consumidor tendría que hacer para acceder o renunciar a un cambio de la calidad ambiental (SOGUEL, 1996). A tales efectos, mediante el uso de encuestas sociológicas, se indaga la disposición a aceptar (DAP) o a ser compensado o a aceptar (DAC) (MITCHELL & CARSON, 1988)². A pesar de las potencialidades de la VC algunos académicos y profesionales son escépticos ante su utilización, en tanto cuestionan la fiabilidad con la cual los encuestados declaran comportarse de la misma manera que lo harían en una situación real, en todo caso cuando se usa, se prefiere la DAP. Probablemente por esta razón, y por su mayor coste en tanto estudio *ad hoc*, en el campo de la valoración del ruido la valoración contingente ha tenido menos aplicaciones en comparación con el método de los precios hedónicos. Sin embargo, como MEDRAÑO & VÁZQUEZ (2008) anotan, la VC ha ido progresivamente ganando terrenos sobre los PH.

En definitiva mientras que la VC intenta medir directamente los cambios en el nivel de bienestar de los individuos producidos por los cambios en la calidad ambiental los PH analizan en qué medida dichos cambios se reflejan en los precios inmobiliarios (BATEMAN & al., 2001). La aplicación de ambas aproximaciones estriba en el uso que se quiera hacer de sus resultados.

3. El impacto del ruido sobre el precio de las viviendas

En la literatura, el indicador más utilizado para medir el impacto del ruido sobre el valor de los bienes inmobiliarios es el *Noise Depreciation Sensitivity Index* (NDSI). El NDSI, acuñado por WALTERS (1975), mide el impacto porcentual en la variación del precio de un inmueble por cada unidad que varía su exposición al ruido.

² Tres son las principales ventajas de esta metodología: (i) permite aislar directamente el valor marginal de la variación de la calidad ambiental, (ii) permite evaluar la incidencia sobre el nivel de bienestar de valores de no uso (p.e.: de oportunidad, existencia y de permanencia), y

sobre todo (iii) al tratarse de una simulación permite evaluar cambios potenciales o alternativos (Freeman, 1993). La Disposición a ser compensado es una medida monetaria del cambio de bienestar producido por renunciar a beneficiarse de una mejora o aceptar un perjuicio.

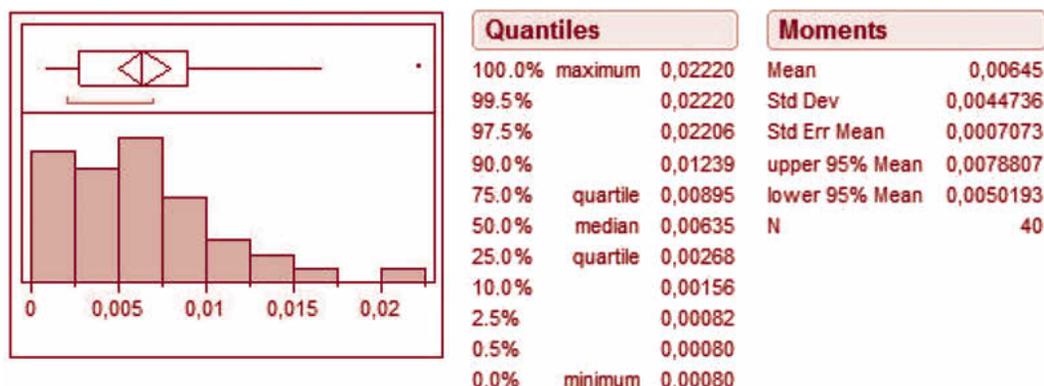


FIG. 2/ Histograma del NDSI del ruido producido por el tráfico vehicular basado en estudios reportados por Navrud (2002)

Fuente: Elaboración propia

Dicha exposición, puede estar medida en diferentes índices, algunos son compuestos, como el NEF, el ANEF, o el NNI, que combinan: el tono, la intensidad (dB), el número de eventos (p.e.: despegues y/o aterrizajes en el caso de los aeropuertos) en un intervalo definido, su duración y la hora en la cual ocurren (día o noche). Otros índices son más simples, como el Leq, el Ldn o el L10³.

Recientemente NAVRUD (2002) ha sintetizado el resultado de 65 estudios sobre la valoración del ruido (de los cuales un 58% están relacionados con el tráfico vehicular), de este conjunto el índice más utilizado, en un 62% es el NDSI. El análisis de esos resultados para el caso del ruido vehicular reportado en la FIG. 2 sugiere que el NDSI tiene una media de 0,64% (i.e. por cada dB que incrementa el ruido el precio se reduce en un 0,64%), con un rango intercuartil (50% de los casos) comprendido entre el 0,26 y el 0,89%, en general el 90% de los estudios han reportado un NDSI inferior al 1,23%.

En la FIG. 3 se ha resumido el NDSI encontrado por algunas investigaciones, la significativa

divergencia de los resultados de cada investigación no resulta, desde una perspectiva teórica, sorprendente, puesto que cada calibración del NDSI es consustancial a los mercados inmobiliarios específicos, es decir cada mercado urbano está caracterizado por una función de precios implícitos particular. En este sentido SCHIPPER & al. (2001) encontraron, sobre la base de un meta análisis⁴ de 11 estudios de PH, que las variables significativas en la explicación de la divergencia del NDSI entre ciudades son: el tiempo, la localización (país, accesibilidad y características del vecindario) y la especificación de los modelos originales.

De la misma manera que el NDSI varía entre ciudades no existen razones teóricas para esperar que dentro de una misma ciudad éste se mantenga constante. En este sentido algunos estudios como el de BECKER & LAVEE (2003) sugieren que el impacto del ruido no es lineal a lo largo del espacio. En su investigación encontraron que el ruido tiene un impacto mayor en las áreas suburbanas adyacentes al espacio rural de tres ciudades israelitas. En concreto por cada dB Leq que incrementa el ruido el

³ El NEF (*noise exposure forecast*), desarrollado por la Agencia Federal de la Aviación de los EEUU, es un índice compuesto construido a partir del EPNdB (*effective perceived noise level*) que a su vez considera el tono y la duración del evento, y del número de eventos durante el día y la noche. El ANEF es la versión adaptada del NEF para Australia. El NNI desarrollado por el Comité británico Wilson, a diferencia de índices anteriores, intenta medir la molestia del ruido de los aviones desde la perspectiva del sujeto que lo percibe, por tanto, está basado en una encuesta. El Leq (*noise equivalent level*) y Ldn (*day night average sound level*) son medidas más simples, y no adaptadas a las especificidades del tráfico aéreo, el primero mide la presión sonora media durante

una hora, el segundo sólo toma en consideración la intensidad media de sonido ocurrido en un periodo de 24 horas, penalizando a aquel que ocurre entre las 10 pm. y las 7 am., aunque estas franjas horarias varían, por ejemplo en la UE se considera 23 pm. a 7 am. Por su parte el L10 es el nivel de ruido equivalente que ha superado el 10% del tiempo de medición.

⁴ Diversos meta análisis (BERTRAND, 1997; BATEMAN & al., 2001; SCHIPPER & al., 2001; NELSON, 2004) han demostrado, por otra parte, que una de las debilidades principales del método de los PH es la inestabilidad de los resultados como producto de los problemas en la forma funcional y en la especificación de los modelos, así como de la propia información de origen.

FIG. 3/ NDSI reportado en una selección de estudios de PH (La mayoría son de ruido de tráfico rodado)

Ciudad	Autoría	Año	NDSI	Índice	Ciudad	Autoría	Año	NDSI	Índice
EEUU de Norteamérica					Australia				
Tidewater	Allen	1977	0,15%	L10	Newcastle	McCalden y Jarvie	1977	1,9%	***
North Virginia	Allen	1977	0,14%	L10	Reino Unido				
North Springfield	Anderson & Wise	1977	0,18%	Leq	Manchester	Pennington	1990	0,47%	NNI
Towson	Anderson & Wise	1977	0,43%	Leq	Manchester	Collins & Evans	1994	1,5%	NNI *-
NS+TS+BG+RS	Anderson & Wise	1977	0,25%	Leq	Israel				
North Springfield	Bailey	1977	0,38%	Leq	Urban areas	Becker y Lavee	2003	1,20%	Leq
Washington	Nelson	1978	0,88%	Ldn*	Suburban areas	Becker y Lavee	2003	2,2%	Leq
Washington	Nelson	1978	0,60%	Ldn**	Suiza				
Kingsgate	Palmquist	1980	0,48%	Leq	Geneve	Baranzini & Ramirez	2005	0,70%	Leq
North King County	Palmquist	1980	0,30%	Leq	Chile				
Spokane	Palmquist	1980	0,08%	Leq	Santiago	Aguirre & Ramos	2005	2,36%	Leq
Baton Rouge	Hughes y Sirmans	1992	8,8%	*+	Corea del Sur				
Canadá					Seul	Kwang, Sung i Young-J.	2007	1,3%	Leq
Toronto	Hall, Breston y Taylor	1978	1,05%	Leq					
Winnipeg	Levesue	1994	1,30%	Leq					

NS+TS+BG+RS= North Springfield+Towson + Bogota + Rosedale

* Para incrementos por encima del umbral 50 dBA Ldn

** para incrementos superiores al umbral de 39 dbA Ldn

*** Reducción del precio cuando se excede en in 17 camiones por hora el umbral de 33 camiones por hora, equivalente a 60 dbA L50

*- Para viviendas aisladas cuando el ruido incrementa desde 27 NNI hasta 40 NNI

*+ Para viviendas localizadas tanto en el centro de la ciudad como en la periferia, así como en calles ruidosas comparadas con silenciosas

Fuente: Elaboración propia

valor de las viviendas se reduce en un 2,2%, mientras que en las áreas urbanas interiores dicho impacto es significativamente menor y equivalente a un NDSI de 1,2%. Lo cual sugiere que el ruido es más penalizado en las áreas que por antonomasia se esperaría fuesen silenciosas, esta conclusión también ha sido destacada por BARANZINI & RAMIREZ (2005) para el caso del mercado de alquiler en Ginebra, y por MARMOLEJO & ROMANO (2009) en la DAP por una reducción del ruido en el entorno aeroportuario de Barcelona. Asimismo, COLLIN & EVANS (1994) en seguimiento a la investigación iniciada por PENNINGTON (1990) sobre el tráfico aéreo en Manchester destacaron el impacto diferencial del ruido ambiental y aeroportuario en función de la tipología edificatoria; al igual que RICH & NIELSEN (2004) en su estudio de Copenhague quienes reportaron un NDSI de 0,47% para los apartamentos y de 0,54% para las casas; de igual manera BARANZINI & RAMIREZ (*Op. Cit*) también encontraron diferencias estructurales entre sus modelos para el mercado de alquiler público y el privado. *Estos estudios sugieren que el ruido no tiene el mismo impacto a lo largo del espacio urbano, en tanto, la existencia de submercados residenciales, puede hacer que esta cualidad ambiental se interiorice de manera desigual en los precios inmobiliarios.* En este sentido DAY

(2003) ha reportado divergencias significativas en el NDSI de diferentes submercados residenciales de Glasgow, detectados mediante un análisis clúster jerárquico construido sobre variables locaciones, estructurales y socioeconómicas. De esta manera el impacto resultó ser mayor en las áreas habitadas por *urban young professional* (NDSI = 0,57%) en relación a las áreas de *white tenants* (NDSI = 0,23%) y *ethnic minority tenants* (NDSI = 0,46%). En Birmingham BATEMAN & al. (2004) han detectado, de la misma manera que DAY (2003) 8 submercados, de los cuales en 5 el ruido del tráfico y ferroviario es significativamente negativo; mientras que el ruido aeroportuario sólo es significativamente negativo en dos.

3.1. Precios hedónicos frente a disposición a pagar

Pocos estudios han intentado refrendar los resultados del método de los PH con los resultados derivados de la valoración contingente (VC). En este sentido, una de las investigaciones pioneras en el ámbito del ruido fue el estudio de POMMERHNE (1988) en Basilea. Dicho autor entrevistó a los hogares cuyas viviendas había utilizado para estimar, mediante los PH, el valor marginal de una reducción sonora a la

mitad (8 dB); encontrando una DAP (VC) media de 75 Francos Suizos (CHF) por mes (99 euros del 2001/dB/hogar/año⁵) y 79 CHF (104 euros del 2001/dB/hogar/año) con el método de los PH. SOGUEL (1996), entrevistó a 200 hogares de Neuchâtel (Suiza) encontrando una DAP de 56-67 CHF por mes (60-71 euros del 2001/dB/hogar/año), tras haber controlado los posibles sesgos estratégicos, si el ruido se reducía a la mitad (8 dB); mientras que en su estudio de PH (SOGUEL, 1994) había encontrado un valor de 60 CHF para la misma reducción sónica (64 euros del 2001/dB/hogar/año). La aparente coincidencia de los resultados de ambas metodologías se desvanece en el estudio de VAINIO (1995, 2001), quien encontró para Helsinki una DAP (VC) de 6 a 9 euros del 2001/dB/hogar/año; mientras que para el método de los PH era de 22 euros del 2001/dB/hogar/año. *Hasta dónde sabemos* el último estudio publicado que, sobre una misma muestra, ha comparado el resultado de ambas metodologías es de BJØNER & al. (2003). Usando el resultado de la VC sugieren que la DAP por reducir un dB, a partir de una situación de base de 60 dB, es de 28,65 Coronas Danesas (DKK) por hogar y año (3,86 euros del 2003/dB/hogar/año). Mientras que la función hedónica apunta una revalorización equivalente a 86,66 DKK (11,63 euros del 2003/dB/hogar/año) usando una tasa de depreciación del 2%. Por tanto, estos cuatro estudios parecen apuntar a que los resultados del método de los PH arrojan valores ligeramente más altos que la VC. De hecho esta es la tesis sostenida por BROOKSHIRE & al. (1982) quienes han enfatizado que la función marginal hedónica es el margen superior de la valoración del ruido. En este sentido BJØNER & al. (2003) argumentan que tal sesgo podría derivarse del hecho que es muy difícil, dada la ausencia de datos o la alta correlación, separar el impacto del ruido de otras externalidades asociadas con sus fuentes emisoras (p.e.: vibraciones, humos, olores, riesgo de accidente, impacto visual, etc.), *con lo cual es posible que el valor marginal atribuido al silencio a través del método de los PH en realidad esté enmascarando la ausencia de otras externalidades negativas*.

4. Estudio de caso, modelo y datos

El municipio de Barcelona (100 Km² y 1,59 millones de personas) encabeza la segunda área metropolitana española (3.200 km² y

4,85 millones de personas). Su modelo urbano compacto y diverso ha sido recientemente galardonado a nivel mundial. Sin embargo, uno de los grandes costes de la compacidad es el alto nivel ruido propio de una ciudad con una intensa vida pública, una gran mixtura de usos del suelo, aunado una relativa falta de áreas verdes sono-amortiguadoras y un sector turístico en boga. El último mapa acústico publicado (1997) sugiere que sólo un 23,4% de los puntos de muestreo sonométrico tienen condiciones "buenas" es decir aquellas con Leq diurnos menores a 65 dBA, y nocturnos de Leq menores a 55 dBA. La mayor parte de los puntos (63,8%) están en situación de "tolerables" (65-75 dBA para el día y 55-65 dBA para la noche), el restante 12,8% está en situación de "a mejorar" es decir sobre los límites considerados como "tolerables". Lo sorprendente es que esta clasificación de los autores de dicho mapa es bastante optimista frente a otras presentadas por organismos internacionales: por ejemplo la OCDE considera que a partir de 55-60 dBA el ruido causa molestia, entre 60-65 dBA la molestia es considerable, y por encima de los 65 dBA surgen perturbaciones en el comportamiento y síntomas de daño grave (GARCÍA & GARRIDO, 2003: 98). *Dicho de otra manera 2 de cada 3 de las mediciones propias del Ayuntamiento están por encima del nivel de perturbación sónica, este es el precio de vivir en la ciudad densa, compacta y diversa*. Sobre dicha realidad esta investigación intenta mensurar en qué medida esta externalidad se refleja sobre los valores residenciales.

El modelo utilizado es el especificado en (2). A pesar de que en la literatura no existe consenso sobre qué variables introducir (MASON & QUIGLEY, 1996), sí que existe cierto acuerdo sobre la inclusión de variables afiliadas a 4 dimensiones básicas (ROCA, 1988; TINCH, 1995; FITCH & GARCÍA-ALMIRALL, 2008). De esta manera en (2) el precio de un inmueble i depende de un conjunto de variables alineadas a las categorías: S estructurales (p.e.: superficie, calidad edificatoria, etc); A accesibilidad (p.e.: cercanía a las estaciones de transporte público, al CBD, etc); N vecindario (p.e.: nivel de renta de los vecinos, etc.); y E externalidades ambientales (p.e.: nivel de ruido, vistas, etc.). Por su parte ε es un vector compuesto por el error aleatorio (i.e. todos aquellos atributos y circunstancias que inciden sobre el precio de la transacción y que no han sido considerados en el proceso de modelación).

⁵ Las conversiones son de Navrud (2002) y han considerado la inflación de cada país, desde el momento de reali-

zación del estudio hasta el año 2001 y la conversión a Euros según el tipo de cambio de enero de 2002.

$$\ln(P)_i = B_i + \sum_{s=1}^n B_{is} S_{is} + \sum_{a=1}^n B_{ia} A_{ia} + \sum_{n=1}^n B_{in} N_n + \sum_{e=1}^n E_{ie} E_{ie} + \varepsilon_i \quad (2)$$

La expresión semi-log de (2) responde a tres motivos:

1. la transformación sugerida por Box & Cox (1964) de la variable dependiente indica, en tanto λ se aproxima a cero⁶, que el precio se relaciona de esta manera con el conjunto de covariables;
2. en la literatura de los PH del ruido esta es la especificación funcional más utilizada, entre otras cosas, porque contribuye a normalizar la distribución de precios y de los residuos, y permite comparar los resultados entre los diferentes estudios (KENNEDY, 1994; BATEMAN & al., 2001; NAVRUD, 2002; Bjøner & al., 2003) y;
3. el coeficiente del ruido, en tanto se calcula una semi-elasticidad, permite conocer directamente el NDSI (NELSON, 1980; 2004; 2008).

El valor de mercado utilizado es el correspondiente a 3.196 tasaciones de apartamentos realizadas durante el año 2005⁷. En España, a falta de BDD públicas o privadas de precios de las transacciones inmobiliarias individualizadas, el valor de las tasaciones se considera un buen indicador del precio de mercado (ROCA, 2005). Además cada tasación debe estar, al menos, refrendada por 6 "testigos" correspondientes a transacciones reales. En todo caso el sesgo que suele introducir el ciclo inmobiliario se considera que afecta aleatoriamente al conjunto de tasaciones realizadas en un mismo periodo temporal.

En relación a las covariables utilizadas la Fig. 4 resume los estadísticos descriptivos⁸. En la dimensión S hay covariables y factores relativos a cada una de las viviendas, como su superficie, calidad constructiva etc.; la calidad de las ventanas se considera como una proxy al nivel de aislamiento acústico, en tanto, las carpinte-

rias de mejor calidad suelen incorporar sellos herméticos y doble acristalado. En la dimensión A hay los siguientes indicadores de accesibilidad: estaciones de metro, de ferrocarril suburbano, de autobús, el tiempo que los ocupados tardan en llegar a su trabajo, la distancia al CBD, la densidad y diversidad⁹ del empleo y los servicios, y un indicador de la percepción de la accesibilidad de los hogares¹⁰.

En la dimensión N hay informaciones relacionadas con la jerarquía social del entorno: presencia de portero en el edificio, porcentaje de población con estudios universitarios, porcentaje de personas desempleadas, porcentaje de ocupados directivos, porcentaje de profesionales y superficie media de las viviendas del contexto. En la dimensión E hay covariables relacionadas con la calidad ambiental: el nivel de ruido del entorno (dB A Leq), la percepción de los hogares en relación a la presencia de malos olores y falta de áreas verdes en el entorno de la vivienda, porcentaje del parque residencial en estado ruinoso y en mal estado, año de construcción medio de las viviendas del entorno, porcentaje de usos de las cubiertas del suelo, porcentaje de las actividades económicas industriales, diversidad de las cubiertas del suelo (como proxy de la diversidad paisajística).

Las fuentes de la información anterior están detalladas en la FIG. 4. Las unidades geográficas mínimas con las que se dispuso la información fueron:

1. Para los datos de las viviendas plurifamiliares: geoposicionamiento individual (3.196).
2. Para los datos censales: las secciones censales (1.498).
3. Para la información del IAE: las zonas de estudio de l'Ajuntament de Barcelona (248).

⁶ Dicha transformación se ha calculado así:

$$Y^{(\lambda)} = \begin{cases} \frac{y^{\lambda}-1}{\lambda y^{\lambda-1}} & \text{if } \lambda \neq 0 \\ \ln(y) & \text{if } \lambda = 0 \end{cases}$$

Donde \bar{y} es la media geométrica. Obsérvese que si λ es 1 entonces la ecuación se colapsa a una función lineal (i.e. no es necesario transformar Y), mientras que si se aproxima a cero, la transformación de la variable dependiente es la logarítmica. En nuestro caso a través de ensayar diferentes valores de λ para reducir sigma y analizando la normalidad de los residuos se encontró que la mejor transformación era la logarítmica (i.e. $\lambda=0$).

⁷ Esta información proviene de la Sociedad de Tasación CATSA, y es utilizada a efectos de investigación científica

ca por el Centro de Política de Suelo y Valoraciones de la UPC.

⁸ Los estadísticos descriptivos de la variable dependiente se refieren a la muestra utilizada ver más adelante la forma en cómo se ha seleccionado dicha muestra.

⁹ La diversidad se ha calculado siguiendo la ecuación de la entropía de Shannon:

$$H = - \sum_{i=1}^n P_i * \ln(P_i)$$

Donde P es la probabilidad de encontrar una actividad i de las n que existen en cada unidad de estudio.

¹⁰ Esta información se refiere al % de hogares por sección censal que declararon en el Censo del 2001 que sus viviendas estaban mal comunicadas.

Fig. 4/ Estadísticos descriptivos de las variables usadas en el modelo

Denominación	N	Mín	Máx	Media	Desv. Estándar	Fuente
Estructurales (S)						
Precio total (Euro)	2498	81.220	1.201.625	279.171	127.200	a
Precio/m2 (Euro/m2)	2498	2.032	8.453	3.502	593	a
Superficie total (m2)	2498	23	220	84,23	25,76	a
Dormitorios	2498	1	7	2,88	0,87	a
Baños	2498	–	7	1,28	0,54	a
Dormitorios/baños	2498	–	3	0,48	0,23	a
Superficie total/baños	2498	11	85	30,88	10,10	a
Calidad de ventanas	2498	1	5	3,05	0,62	a
Calidad de los acabados de baño	2498	1	5	3,06	0,59	a
Calidad de los acabados de la cocina	2498	1	5	3,06	0,65	a
Antigüedad (años)	2498	–	155	31,81	28,30	a
Dummy calefacción no central (1=si)	2498	–	1	0,19%	4,40%	a
Dummy calefacción central (1=si)	2498	–	1	51,24%	49,99%	a
Ascensor (1=si)	2498	–	1	37,56%	48,44%	a
Accesibilidad (A)						
Tiempo al trabajo (min.)	2498	19	38	27,54	2,92	b
Distancia al CBD (m)	2498	76	5.922	2.885	1.237	e
% viviendas mal comunicadas	2498	1%	67%	11,16%	13,06%	b
Índice de Shannon de diversidad empleo y servicios	2498	2	4	3,07	0,28	c
Densidad registros actividad económica/km2	2498	76	8.723	2.570	1.496	c
Paradas de autobus/1.000 personas	2498	–	96	2,48	4,11	d
Entrada metro/1.000 personas	2498	–	20	0,27	0,69	d
Entradas metro/1.000 personas	2498	–	3	0,01	0,09	d
Socioeconómicos (N)						
% Directivos	2498	2%	27%	8,82%	3,92%	b
% Profesionales	2498	4%	39%	17,14%	8,61%	b
% Técnicos	2498	6%	21%	16,22%	3,05%	b
% Administrativos	2498	7%	18%	13,16%	2,02%	b
% Ventas y servicios personales	2498	6%	27%	15,76%	3,68%	b
% Operadores cualificados de la industria	2498	2%	23%	11,29%	4,62%	b
% Montadores no cualificados de la industria	2498	1%	20%	7,58%	3,32%	b
% no cualificados de otros sectores	2498	3%	23%	9,60%	4,08%	b
% edificios con portero	2498	0%	59%	6,93%	8,09%	b
Universitarios	2498	3%	43%	16,57%	8,59%	b
Superficie media de la vivienda del entorno (m2)	2498	30	144	73,17	13,29	b
Ambientales (E)						
% viviendas con problemas de ruido exterior	2498	20%	63%	43,21%	7,20%	b
% viviendas con malos olores en el exterior	2498	8%	52%	26,43%	7,42%	b
% viviendas con falta de espacios verdes	2498	6%	73%	38,88%	14,94%	b
% viviendas en estado ruinoso	2498	0%	64%	6,28%	6,57%	b
% playa y agua en el entorno de la vivienda	2498	0%	10%	0,09%	0,69%	f
Índice de Shannon de diversidad de usos del suelo	2498	0	2	1,49	0,27	f
% actividad económica industrial	2498	5%	41%	17,03%	5,84%	c
Intensidad sónica -ruido- (dB A Leq)	2498	50	80	68,38	5,12	g

Elaboración propia con base en la siguiente información:

- a) Base de datos de tasaciones plurifamiliares (2005)
b) Censo de Población y Vivienda INE (2001)
c) Impuesto de Actividades Económicas (2002)
d) Transportes metropolitanos de Barcelona (2005)
e) Distancias calculadas mediante SIG (2005)
f) Sistema propio de teledetección de usos del suelo a partir de imágenes de satélite (2002), véase Alhaddad et al. (2006)
g) Mapa Acústico (1997)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 2001

4. Para la información satelital: las secciones censales (1.494).
5. Para el mapa sónico: el geoposicionamiento individual de los puntos de mensuración sonométrica (1.045)¹¹.
6. Para las estaciones de autobús: el geoposicionamiento individual de cada una de ellas (4.565).

Con ayuda de un SIG la información de las covariables fue transferida a las viviendas, de manera que la unidad de modelación es la vivienda. Para ello se utilizaron diferentes *buffers* o áreas de influencia de 300, 600 y 900 metros de radio, y una transferencia geoespacial de los datos, como lo han hecho ACHARYA & BENNETT (2001). El modelo presentado en este artículo trabaja con datos del *buffer* 300 mr.

Eliminación de *outlayers*

Como paso preliminar, además de eliminar las 604 viviendas sin datos sonométricos, se procedió a eliminar aquellas que debido a sus valores extremos en el conjunto de sus atributos se encuentran alejadas de lo que se puede considerar como apartamento "normal". A efectos de considerar conjuntamente todos los atributos de las viviendas en el proceso de filtrado se ha recurrido al uso de la Distancia de Mahalanobis (DM). Más allá de su robustez estadística¹², de acuerdo con LI & al. (2005), la DM permite eliminar aquellas viviendas cuyos precios no están explicados por las covariables sino por otros aspectos no mensurados, por ejemplo, el hecho que las viviendas más caras tengan "decoración y acabados finos, así como revestimientos especiales y paisajismo" (p. 3), o aislamientos específicos contra la contaminación acústica. *La eliminación de los casos sujetos a la influencia de variables omitidas es fundamental en tanto pueden sesgar los coeficientes del modelo de regresión, y por tanto, arrojar estimaciones ineficientes de la función hedónica del ruido* (BATEMAN, & al., 2001).

La DM se calculó utilizando aquellas covariables y factores que, en términos estadísticos¹³, resultaron explicativos del valor de los apartamentos. La FIG. 5 resume los resultados, en el eje horizontal están las viviendas expresadas en términos de percentiles en el eje vertical izquierdo la DM y en el derecho el error estándar (sigma) de cada uno de los modelos correspondientes a considerar sólo los casos de la correspondiente DM-muestral. Como se observa a medida que se reduce la muestra (i.e. se excluyen más casos extremos) el error estándar de los modelos se reduce. Asimismo aumentan las propiedades N(0,1) que se desearía tuviesen los residuos de los modelos calibrados usando el método de los mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Obsérvese que la eficiencia de los modelos deja de aumentar por debajo del percentil 50.

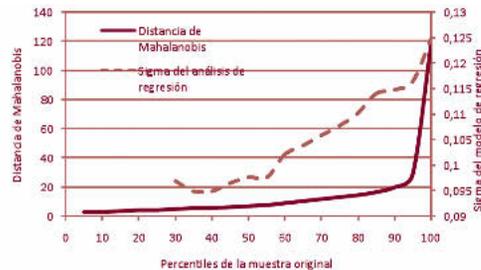


FIG. 5/ Distancia de Mahalanobis versus a la variación de sigma

Fuente: Elaboración propia

Como se ve en la FIG.5, las curvas de la DM y del sigma que se deriva de utilizar solo los datos por debajo de cada DM, experimentan la caída más drástica entre el percentil 100 y el 95; razón por la cual, en esta investigación, se decidió trabajar con los casos por debajo de dicho umbral (28,10 DM), lo que conllevó a eliminar el 5% de los apartamentos más alejados¹⁴, en el conjunto de sus características, del apartamento de "características medias".

¹¹ Los autores agradecen a Agustín Frizzera y Marlon Flores su ayuda en la digitalización y georeferenciación del mapa acústico de Barcelona.

¹² Dichas propiedades son: robustez ante la multicolinealidad y la diferencia en la escala de las covariables. La DM se calcula así:

$$D^2 = (X - M_x) \Sigma_x^{-1} (X - M_x)$$

Donde D es la DM, X son las características de la vivienda, M_x y Σ_x es la matriz de varianza-covarianza.

¹³ Para esto se construyó un modelo MCO por pasos sucesivos introduciendo aquellas covariables con p -values inferiores a 0,05. Por tanto la DM se refiere a las covariables: superficie total, PC1 (componente princi-

pal 1 de un análisis factorial que sintetiza la estructura socioeconómica, ver los detalles en el texto), superficie total al cuadrado, de actividad económica industrial, % de playa y agua en el entorno, *dummy* para la calefacción central, tiempo de viaje residencia-trabajo (min.), superficie total (m²)/ número de dormitorios, densidad de empleo y servicios, % de superficie pavimentada en el entorno, nivel sónico -ruido- (dB A Leq), *dummy* para los pisos con ventanas de calidad regular, los mismo que lo anterior para ventanas de mala calidad.

¹⁴ Sin embargo se construyeron modelos con el 50,55,65,70,75,80,85 y 90% de la muestra que arrojaron resultados consistentes en cuanto a la función hedónica del ruido.

5. Resultados

En la FIG. 6 (Izq.) se reportan los resultados del mejor modelo MCO, en términos de ajuste, multicolinealidad, normalidad y homocedasticidad de los residuos. Dicho modelo es capaz de explicar un 89,5% de la estructura de los valores de la muestra de apartamentos utilizada. Los signos de todas las covariables son los esperados, y sus coeficientes son significativos al 95% de confianza. Según dicho modelo en la dimensión *S* de características intrínsecas de los apartamentos destaca, además de la superficie construida y del cuadrado de la superficie construida (que internaliza el principio de rendimientos decrecientes¹⁵), indicadores de la calidad, como el ratio superficie construida entre número de dormitorios, que además de indicar la generosidad de los espacios interiores, es una *proxy* de otros aspectos relativos a la buena calidad de los apartamentos. Asimismo, entran las *dummies* que internalizan la calidad de la ventanería¹⁶, el coeficiente de la *dummy* “ventanas de calidad normal” es de $-0,043$, y como era de esperar, el coeficiente de la *dummy* “ventanas de mala calidad” es de $-0,078$. Lo cual sugiere que los apartamentos con ventanas de aluminio, PVC, doblemente acristaladas y con sellos herméticos gozan de un “market premium”, entre otras cosas, porque ofrecen un mayor aislamiento tanto térmico como acústico, lo cual se traslada directamente al presupuesto de los hogares y a su nivel de confort, afectando ambas cosas a su DAP implícita. Finalmente entra la *dummy* de la calefacción central con signo positivo, es importante destacar que esta variable también representa, parcialmente, la antigüedad de los edificios en tanto los más viejos no tienen este acondicionamiento.

En la dimensión *A* de accesibilidad entra el tiempo de desplazamiento al trabajo, con el esperado signo negativo, y la densidad de empleos y servicios (que representa un acceso de corto alcance a los servicios). *Ceteris paribus*, por cada minuto que incrementa la distancia al trabajo, el valor de los apartamentos se reduce en un 0,57%; el coeficiente estandarizado beta —no reportado en la FIG. 6— (calculado sobre los *z-values* de las covariables) sugiere que es más importante que un apartamento esté ubicado a pocos minutos del lugar de trabajo que en una zona con una alta densidad de servicios. En la dimensión *N* de las características so-

cioeconómicas del vecindario entra el Componente Principal 1 (CP) de un análisis factorial construido sobre el porcentaje de hogares clasificados en función de la ocupación profesional de su persona principal. Dicho análisis factorial resume en 2 ejes la estructura socioeconómica de la ciudad, que explican el 84% de la varianza de los 9 variables originales. En concreto el CP 1 capaz de explicar el 67% de la varianza polariza, en un extremo (con *factor loadings* positivos) a las clases de renta baja (p.e.: obreros no cualificados), y en el otro extremo (con *factor loadings* negativos) a los grupos de renta alta (p.e.: directivos y profesionales). De esta manera el CP entra con el signo negativo esperado.

De hecho del conjunto de covariables exógenas a la vivienda, según el coeficiente beta estandarizado (FIG 6 dcha.), esta es la que mayor influencia tiene sobre el precio, lo cual no sólo indica la mayor capacidad de pago de estas clases; sino también, el sobreprecio que las clases altas pagan por localizarse en los emplazamientos de mayor prestigio social (ROCA, 1984).

En la última dimensión ambiental *E* entran tres covariables: en primera instancia el porcentaje de actividades industriales en el entorno de la vivienda (incluidos los talleres ubicados en las plantas bajas y en los patios de manzana), enseguida entra con signo positivo el porcentaje de playa y agua en el entorno derivado del análisis de las imágenes de satélite, naturalmente esto se refiere, básicamente a las viviendas ubicadas en el frente litoral (p.e. la Villa Olímpica), pero también, gracias a la relativamente alta resolución (1 pixel= 2,5m) de la imagen de satélite usada (SPOT), a las piscinas de los condominios de la zona de apartamentos de lujo (p.e.: Pedralbes), y en menor medida, a las fuentes (p.e.: Plaza España) y piscinas públicas (p.e.: Vall d’Hebrón).

Lo significativo es que la reconstrucción litoral de Barcelona (i.e. su apertura al mar) ha representando un impacto significativo sobre la estructura histórica de los valores residenciales (ver desde Roca, 1988).

Asimismo entra con signo negativo el porcentaje de calles que rodean a las viviendas, este indicador intenta controlar otras externalidades asociadas al tráfico vehicular, que como ha sido demostrado, es la principal fuente de contaminación acústica. Dichas externalidades se

¹⁵ Pero también una reducción de los costes de construcción de los servicios comunes a medida que incrementa la superficie privada de quienes los usan de acuerdo con BOVER & VELILLA (2001)

¹⁶ Es importante señalar la correlación positiva de esta va-

riable con otras relativas a la calidad de los acabados de los baños y cocina y de las instalaciones como la calefacción central. Por tanto, la calidad de las ventanas también es una *proxy* de la calidad global de los acabados e instalaciones.

FIG. 6/ Estimación por mínimos cuadrados ordinarios

Modelo MCO					
R ²	0,896				
R ² ajustada	0,895				
Sigma (error estándar)	0,116				
Covariable/factor	Coeficientes no estandarizados			Sig.	Coeficiente estandarizado Beta
	B	Std. error	Sig.		
Intercepto	11,600	0,063	0,000		
Superficie total (m2)	0,018	4,1E-04	0,000		1,295
PC1 (hogares de renta baja)	- 0,081	3,9E-03	0,000	-	0,199
Superficie total (m2)^2	-3,6E-05	1,9E-06	0,000		-5,4E-01
% actividad económica industrial	- 0,308	0,059	0,000	-	0,050
% playa y agua en el entorno	2,384	0,348	0,000		0,047
Calefacción central	0,029	0,005	0,000		0,040
Tiempo al trabajo (min.)	- 0,006	1,3E-03	0,000	-	0,046
Superficie total (m2)/dormitorios	0,001	2,5E-04	0,000		0,025
Densidad de empleo y servicios	6,8E-06	2,5E-06	0,006		2,8E-02
% superficie pavimentada	- 0,053	0,020	0,009	-	0,018
Ruido (dB A Leq)	-1,4E-03	6,0E-04	0,019		-1,7E-02
Ventanas de calidad normal	- 0,043	0,008	0,000	-	0,040
Ventanas de mala calidad	- 0,078	0,019	0,000	-	0,029
ANOVA					
	Sum de cuadrados	df	Media cuadrada		
Regresión	287,6312681	13	22,13		
Residuos	33,38968005	2.484	0,01		
Total	321,0209481	2.497			
	F	Sig.			
	1.646	0,000			

Variable dependiente: Ln del precio total (Euros)

MCO calibrado por el método de pasos sucesivos

Fuente: Elaboración propia

refieren a las emisiones atmosféricas, vibraciones, la interferencia que sobre el espacio público origina la presencia de grandes vías de comunicación, etc. La última variable ambiental en entrar es la intensidad del sonido. El impac-

to sugerido por los coeficientes B y Beta es exiguo si se compara con el NDSI reportado por otras investigaciones (ver sección 2). Según este modelo MCO el NDSI que resulta de considerar los datos de esta investigación¹⁷ es

¹⁷ Estos resultados no dejan de ser una aproximación en tanto, a pesar de los esfuerzos invertidos, no ha sido posible conseguir el último mapa sónico de la ciudad. Sin embargo, la comparación de los mapas de 1990 y 1997 sugiere que la estructura general del ruido se mantiene, además las grandes transformaciones urbanas,

con excepción del Foro de las Culturas del 2004, ya estaban realizadas cuando se realizó el mapa de 1997. Esto aunado a la relativa inercia en el mecanismo de la formación de los precios inmobiliarios (BATEMAN, & al., 2001) da ciertas garantías de la aproximación realizada en esta investigación.

de 0,14%, es decir el valor de los apartamentos se reduce, todo lo demás igual, este porcentaje por cada dB que incrementa el ruido en su entorno. Además, el *p-value* es mayor que cualquier otra covariable, lo que sugiere una mayor incertidumbre en la estimación del coeficiente, sobre esto volveremos más adelante.

El análisis espacial de los residuos indica que están autocorrelacionados (Moran I = 0,0507), seguramente, por las externalidades que ejercen mutuamente las viviendas, que no han sido satisfactoriamente internalizadas por las variables independientes (CAN, 1992; NELSON, 2008).

El relativamente alto error estándar del ruido, que conduce a una significancia relativamente alta podría sugerir que esta externalidad no tiene un impacto uniforme a lo largo del espacio residencial de Barcelona. En el siguiente apartado se explora con mayor profundidad esta conjetura.

5.1 Un impacto variable sobre la formación espacial de los valores residenciales

Además de los problemas de dependencia espacial (i.e. autocorrelación espacial), la heterogeneidad espacial es otra de las cuestiones a resolver en la implementación del método de los PH, ya que puede afectar la precisión y significancia de las estimación MCO que asume un conjunto de coeficientes invariantes o estacionarios (CAN, 1992; FOTHERINGHAM & *al.*, 2002; PÁEZ & *al.*, 2008). Dicha heterogeneidad se refiere a la desigual influencia que los atributos intrínsecos y extrínsecos pueden tener sobre la explicación de los valores residenciales, debido una eventual existencia de submercados. En este sentido sería plausible esperar que el ruido afectase de manera diferente a la función hedónica de los apartamentos que, o bien por sus características edilicias como la existencia de amplias terrazas o de espacios comunitarios intrínsecamente expuestos a la contaminación acústica (MARMOLEJO & ROMANO, 2009), o bien por la sensibilidad de sus usuarios (KUNO & *al.*, 1993; DAUMAL, 2002), pertenecen a submercados diferentes. De esta manera el precio implícito de 1 dB no tendría, desde la perspectiva teórica, porque ser el mismo en diferentes segmentos de mercado o en diferentes localizaciones sujetas a niveles sónicos consustancialmente diferentes. De manera que para cada submercado tendría que existir una función hedónica específica (ROSEN, 1974). A pesar de esto, en la práctica

el método de los PH, *puede* arrojar ecuaciones estructuralmente similares (p.e.: usando el *F-test* de Chow para analizar los residuos, o el *F-test* de Tiao–Goldberger para los coeficientes), para viviendas que en realidad no son sustituibles entre sí (i.e. porque pertenecen a submercados diferentes) en tanto éste se centra en el precio de los atributos y no en la cantidad de los mismos disponibles en la vivienda (BOURASSA, & *al.*, 2003).

Más allá de la identificación cualitativa de submercados asumida por los expertos locales (p.e. API o tasadores), en la literatura existen alternativas estadísticas. Desde las más populares, como los análisis factoriales (p.e. DALE-JOHNSON, 1982); seguidos por análisis *cluster* (MACLENNAN & TU, 1996; BOURASSA & *al.*, 1999, 2003) para encontrar áreas con atributos homogéneos; hasta las más innovadoras como el análisis de las elasticidades de la demanda (PRYCE, 2008), para encontrar áreas con viviendas sustituibles entre sí. Cada aproximación es válida según el fin que se persiga con la misma. Sin embargo, salvo algunas excepciones (ver BOURASSA & *al.*, 2003), casi todas han fallado en conceptualizar submercados con fronteras claramente delimitadas; las cuales en *ciertas ciudades* son casi tan irreales como las fronteras administrativas. Esto es especialmente relevante en el caso de las ciudades euro-mediterráneas (compactas y diversas), caracterizadas por “transiciones suaves” entre los diferentes tejidos urbanísticos. Además, desde la perspectiva de la econometría espacial, las fronteras “duras” impiden considerar las externalidades que una zona ejerce sobre otra (i.e. dependencias espaciales) cuando se calibran modelos separados para cada zona. En este sentido siguiendo la propuesta conceptual de PÁEZ & *al.* (2008) parece plausible pensar que existen submercados con fronteras difuminadas, que además, permiten evaluar las interacciones espaciales entre los mismos. Uno de los métodos que permite trabajar con dicho tipo de fronteras es la regresión geográficamente o localmente ponderada —GW o LWR—, que además resuelve los problemas de dependencia espacial (PÁEZ & *al.*, *op. cit.*). Este método fue originalmente introducido en la estadística por STONE (1977) y CLEVELAND (1979), y trasladado mucho después a la geografía y a la economía urbana (BRUNSDON & *al.*, 1996; McMILLEN, 1996; FOTHERINGHAM & *al.*, 2002), a la par que los SIG hicieron económica su utilización.

En general la GWR realiza tantas regresiones como observaciones existen. En dichas regresiones la importancia (i.e. ponderación) de las

observaciones sobre la estimación de los parámetros B decrece a medida que incrementa la distancia a la cual están ubicadas punto de pivote de la regresión (uno diferente para cada regresión). De manera que la matriz de ponderación se calcula así:

$$w_{ij} = \left\{ 1 - \left(\frac{d_{ij}}{h_i} \right)^2 \right\}^2 \text{ si } d_{ij} < h_i \text{ alternativamente } = 0 \quad (3)$$

Donde w es la matriz de ponderación espacial, i es el punto de pivote de la regresión, j es cada una de las N observaciones incluidas en la regresión local y h es la distancia del N_{ht} punto j (CHARLTON & *al.*, 2005). Cuando la densidad de las observaciones no es constante a lo largo del espacio es conveniente utilizar un *kernel* o ámbito de influencia adaptable, que además, no precondicione la geometría del área de análisis, la cual no tendría porque ser isotrópica a partir del punto i . El resultado de la GWR utilizando un *kernel* adaptativo con 628 casos está contenido en la FIG. 7. La capacidad explicativa incrementa hasta alcanzar una R^2 de 0,91, además el criterio de información de Akaike y la reducción de sigma sugieren que la GWR mejora significativamente a los modelos OLS y el Spatial-lag. El resumen de la distribución de los coeficientes está expresado en términos de los cuartiles superior e inferior y por el M-estimador de Huber que proporciona una media robusta a los *outlayers* (ver HUBER, 1981). En relación al modelo MCO la media robusta de las estimaciones de las covariables es bastante parecida; sin embargo se aprecian algunas variaciones, por ejemplo la influencia negativa de las actividades industriales se reduce ligeramente, a la vez que disminuye significativamente el impacto positivo de la presencia de agua y playa. En cuanto al coeficiente del ruido se reduce ligeramente (de 0,0014 a 0,00083). Si se considera el precio medio de los apartamentos de la muestra utilizada y el M-estimador del ruido se infiere que el valor se reduce de media 232,61 euros por cada dB que incrementa el ruido.

La FIG. 7 también muestra el porcentaje de estimaciones locales en las cuales el coeficiente de las covariables es significativo al 95% de confianza. Como se observa, el ruido y la playa-agua muestran la menor proporción de regresiones significativas, lo cual refrenda el relativamente alto *p-value* del ruido en los modelos de la FIG. 6 (0,019 para MCO).

Lo relevante es que prácticamente todas las variables tienen efectos no estacionarios. Es

decir, que el valor marginal de cada unidad de cada uno de los atributos varía a lo largo del espacio.

Es probable que la mejora de la capacidad explicativa de la GWR se deba precisamente a la consideración de esas especificidades locales en la valoración de las características residenciales. Para validar estadísticamente la variación espacial de los coeficientes locales se ha realizado un Test de Monte Carlo (FOTHERINGHAM, & *al.*, 2002). Sus resultados (FIG. 7 dcha.) sugieren que todas las covariables, con excepción de los indicadores de calidad de la vivienda (i.e. superficie/dormitorios, calidad de las ventanas) y del indicador de accesibilidad, tienen impactos estadísticamente diferentes sobre el precio de los apartamentos a lo largo del espacio.

Es importante resaltar, que según la GWR el coeficiente del ruido tiene impactos negativos y positivos en diferentes partes de la ciudad. Si se consideran sólo las regresiones en las cuales el coeficiente del ruido es significativo al 95% de confianza el NDSI del decil inferior es de -0,0082 mientras que el decil superior es de +0,0057. Es decir, que en el 10% inferior de las regresiones por cada dB que incrementa el ruido el precio de las viviendas se reduce en un 0,82% mientras que paradójicamente para el 10% superior incrementa en un 0,57%.

La simple inspección visual, y la interpretación que brinda el "conocimiento local" de los coeficientes locales del ruido permite hipotetizar la naturaleza de esta paradoja (FIG. 8). En primera instancia existe una clara relación entre el nivel de ruido y el impacto que cada dB tiene sobre el precio de la vivienda. De hecho la correlación entre el coeficiente B del ruido (para las regresiones en donde ha resultado significativo) y el nivel de ruido en el entorno es negativa ($r = -0,336$) y significativa al 99% de confianza; i.e. cuanto mayor es el nivel de ruido, más se reduce el precio de las viviendas por cada dB. Sin embargo esta relación no es continua, según se observa las regresiones (estadísticamente significativas). En la FIG. 9 y 10 las regresiones donde el coeficiente B del ruido ha resultado significativo han sido clasificadas mediante un análisis clúster K-medias, construido sólo con la información de dicho coeficiente. Como se ve, en general cuanto mayor es el volumen del sonido, mayor es la depreciación unitaria por Db del mercado residencial, excepto en los dos grupos inferiores donde existe una aparente revalorización. De hecho esta es mayor en el clúster 4, que tiene un nivel de ruido intermedio.

Fig. 7/ Parámetros del modelo GWR

GWR Model				Akaike information criterion		
R ²	0,915			MCO	-	3.678
R ² ajustada	0,911			GWR	-	3.935
Sigma (error estándar)	0,108					
Estadísticas de distribución de los coeficientes B				Pruebas de significancia		
	Cuartil inferior	estimador de M de Huber	Cuartil superior	Regresiones locales con pseudo-p-value <0.05	Test de Monte Carlo sobre la variabilidad espacial de B (p-values)	
Intercepto	11,143	11,452	11,687	100%	0,000	***
Superficie total (m2)	0,018	0,020	0,021	100%	0,000	***
PC1 (hogares de renta baja)	- 0,118	- 0,081	- 0,053	100%	0,000	***
Superficie total (m2)^2	-5,4E-05	-4,7E-05	-3,7E-05	100%	0,000	***
% actividad económica industrial	- 0,790	- 0,261	0,181	58%	0,000	***
% playa y agua en el entorno	- 4,320	- 0,088	1,845	21%	0,000	***
Calefacción central	0,011	0,018	0,026	41%	0,020	***
Tiempo al trabajo (min.)	- 0,007	- 0,004	- 0,001	23%	0,110	n/s
Superficie total (m2) /dormitorios	2,4E-04	8,9E-04	1,5E-03	47%	0,240	n/s
Densidad de empleo y servicios	3,0E-06	9,6E-06	1,6E-05	42%	0,000	***
% superficie pavimentada	- 0,122	- 0,052	0,005	33%	0,000	***
Ruido (dB A Leq)	-2,9E-03	-8,3E-04	1,4E-03	17%	0,000	***
Ventanas de calidad normal	- 0,059	- 0,044	- 0,028	74%	0,350	n/s
Ventanas de mala calidad	- 0,104	- 0,074	- 0,045	50%	0,460	n/s
				*** sig. at 0.1% level n/s not significant		
ANOVA						
	Suma de cuadrados	df	Mean Square			
Residuos del modelo MCO	33,38	14		N de vecinos más cercanos	628	
Mejora del modelo GWR	6,08	108	0,06	N de localizaciones ajustadas	2.498	
Residuos del modelo GWR	27,3	2.375	0,0115			
	F	Sig.				
	4,917	0,000				

Variable dependiente: Ln del precio total (Euros)

Kernel GWR adaptable crossvalidado

Fuente: Elaboración propia

La paradoja podría resolverse si se considera que dichas zonas de ruido intermedio están ubicadas a cierta distancia de las zonas de máximo ruido que son, asimismo, los puntos de provisión de servicios y transporte más importantes de la ciudad, *de manera que la aparente correlación positiva, podría en realidad estar enmascarando una accesibilidad a dichos servicios*. Por tanto, parece existir un “market premium” por poder acceder a los servicios y medios de transporte con cierta rapi-

dez pero sin padecer los niveles más altos de ruido de los ejes viarios en los que éstos se encuentran ubicados. A esta misma conclusión ha llegado DAY (2003) al encontrar un signo positivo para el ruido en uno de los 4 submercados identificados en Glasgow.

La FIG. 8 también revela que algunas áreas peatonales con niveles sónicos relativamente bajos, como el Centro Histórico de Barcelona (Ciutat Vella y el Raval), tienen funciones hedó-

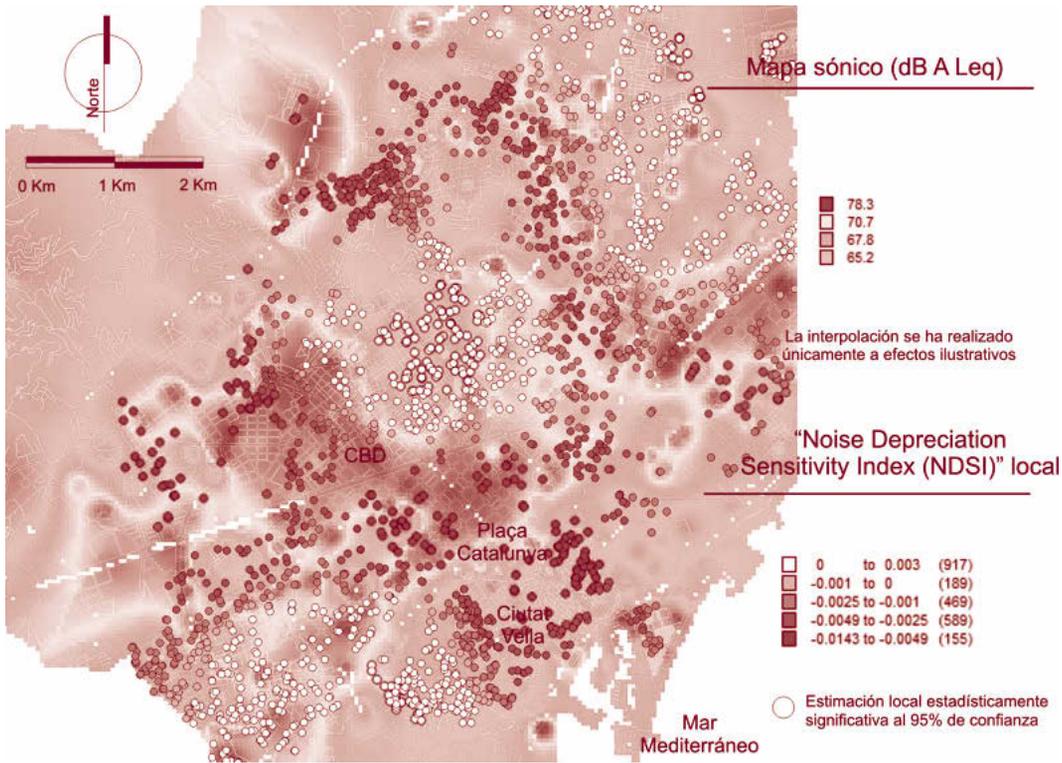


FIG. 8/ Mapa sónico y estimadores hedónicos locales del precio

Fuente: Elaboración propia

Estadísticos descriptivos						
Clúster		N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. t.p.
1	Db A	28	54,10	79,60	76,62	5,45
	NDSI	28	-,0143	,0020	-,010181	,0049093
2	Db A	95	54,10	79,90	76,58	4,79
	NDSI	95	-,0098	,0019	-,006864	,0018969
3	Db A	138	54,10	79,90	76,42	3,66
	NDSI	138	-,0069	,0065	-,002021	,0044804
4	Db A	97	54,10	78,20	73,83	4,45
	NDSI	97	-,0038	,0064	,003384	,0034068
5	Db A	20	54,10	77,80	72,46	7,36
	NDSI	20	,0018	,0043	,002813	,0009251

FIG. 9/ Regresiones con un NDSI estadísticamente significativo al 95% de confianza clasificadas según éste

Fuente: Elaboración propia

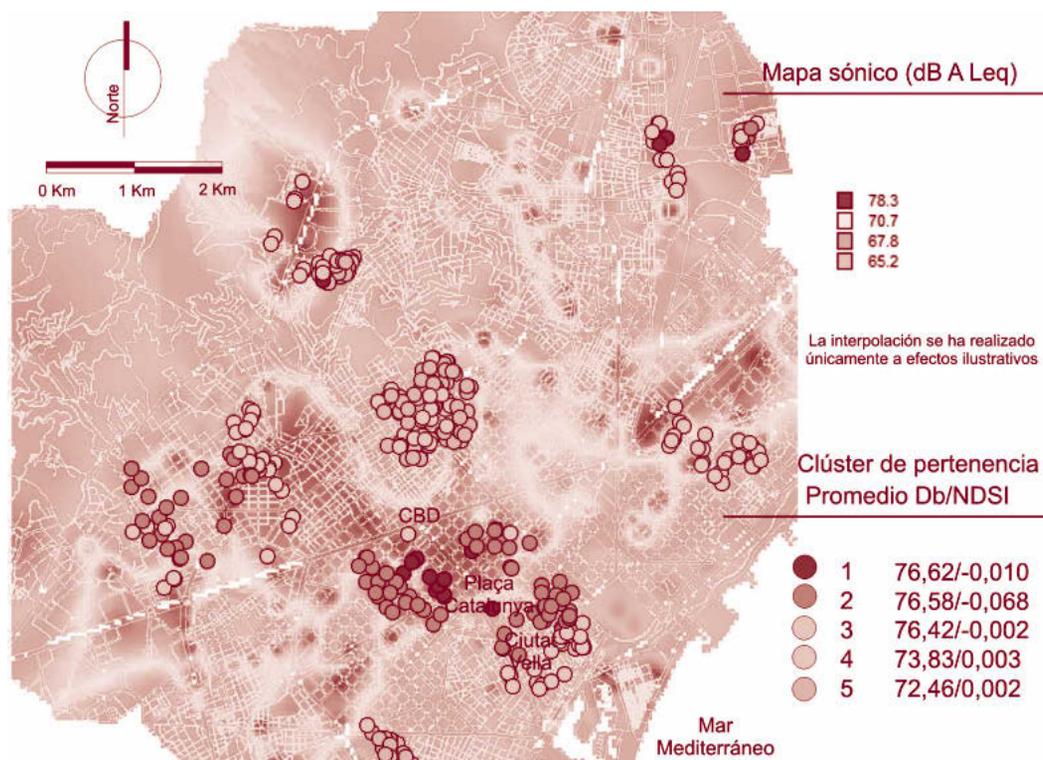


Fig. 10/ Regresiones con un NDSI estadísticamente significativo al 95% de confianza clasificadas según éste

Fuente: Elaboración propia

nicas parecidas a las zonas vehiculares con mayor nivel de ruido. Lo cual sugiere que la intensidad sónica mensurada por los registros sonométricos no captura en toda su dimensión el impacto del ruido, en tanto, sólo miden un aspecto de éste: la intensidad. De manera que las zonas en donde el ruido proviene, como en el Barri Gòtic y el Raval, del tránsito peatonal (básicamente de ocio), de las terrazas de los restaurantes, de los bares y de los actos públicos relacionados con concentraciones de personas, parecen tener una sensibilidad especial al ruido (y otras externalidades) que provoca una mayor apreciación de cada dB de silencio.

5.2. Precios hedónicos versus disposición a pagar en Barcelona

En el año 2006 MARMOLEJO & FRIZZERA (2008) realizaron una VC en el municipio de Barcelo-

na para encontrar la DAP de sus residentes por beneficiarse de una reducción sónica. En concreto, mediante una entrevista presencial a una muestra de 405 hogares, se ofreció un conjunto de acciones¹⁸ que permitirían “pasar del nivel actual de ruido en un día laboral a una hora punta a otro nivel inferior como el que se experimenta en un día laboral a las 21:00 hrs” (p. 27). Enseguida se explicó que el conjunto de la ciudadanía financiaría estas acciones mediante el pago de una tasa mensual por persona (sin horizonte temporal de cobro). La DAP promedio 3,25 (al 2005) Euro/persona/mes lo cual, según los autores, equivale aproximadamente a un 0,28% de la renta familiar bruta disponible, proporción que coincide con otro estudio realizado también en España por BARREIRO & *al.* (2005) para una disminución sónica similar en Pamplona. Para validar la coherencia de las DAP los autores realizaron un análisis de regresión, en donde las variables explicativas tenían relación tanto con

¹⁸ Los autores siguiendo de cerca el ejercicio realizado por BARREIRO & *al.* (2005) propusieron un paquete de medidas como: la instalación de paneles sono-absorbentes, el incremento de las barreras verdes, el soterramiento

de algunas vías de alta velocidad y la optimización sónica del tránsito vehicular. Por ejemplo MEDRAÑO & VAZQUEZ (2008) han propuesto en su VC del ruido ferroviario el uso de pantallas acústicas.

los factores demográficos, socioeconómicos y de percepción/afectación de las personas que respondieron a la encuesta; así como otras informaciones derivadas del Censo de Vivienda. Encontrando que la DAP está explicada por: la molestia producida por el ruido (en sentido positivo), la percepción sobre el perjuicio del ruido sobre la salud (en sentido positivo), el nivel socioeconómico (en sentido positivo), la importancia de la ausencia del ruido en la elección residencial (en sentido positivo), cuando la edad de la persona encuestada es superior a los 64 años (en sentido negativo), el nivel de aislamiento acústico de la vivienda (en sentido positivo) y la importancia de la ausencia de industria en la elección residencial (en sentido positivo). De manera que las personas con más renta y más sensibles a las externalidades ambientales son las que estarían dispuestas a pagar más por la eventual reducción acústica en Barcelona.

Si se analiza la variación horaria del mapa acústico de Barcelona se puede asumir que la reducción ofrecida por los autores es de 3,21 dB; es decir que los hogares están DAP 2,53 Euro/dB/hogar/mes (financieramente equivalente a 30,99 Euro/dB/hogar/año) considerando 2,5 personas por hogar.

La DAP encontrada por MARMOLEJO & FRIZZERA (*Op. Cit.*) se trata de un pago mensual equivalente al sobreprecio o "Premium" que los hogares estarían dispuestos a pagar por disfrutar de una vivienda más silenciosa en un mercado de alquiler. Los resultados de nuestro estudio, como se ha señalado antes, sugieren que la reducción en 1 dB del nivel de ruido representa un incremento del valor en venta de 232,61 euros, para transformar este valor en venta en valor de alquiler lo más plausible es utilizar el *yield* o rentabilidad de inversión específica del mercado de los apartamentos en Barcelona. De esta manera, utilizando un *yield* del 4% real anual resulta que el incremento del alquiler sería de 0,76 Euro/dB/vivienda/mes (9,30 Euro/dB/vivienda/año).

Como se ve la DAP por 1 dB es sensiblemente superior al precio implícito encontrado mediante el método de los PH (ratio DAP/PH = 3,33), lo cual difiere de otros estudios (POMMERHNE, 1988; SOGUEL, 1994, 1996; VAINIO, 1995, 2001; BJØNER & *al.*, 2003) pero, en cambio, es coherente con el planteamiento teórico de FEITELSON & *al.* (1996) sintetizado en la FIG. 1 y con los estudios tempranos revisados por VERHOEF (1994). Es probable que la DAP encontrada por el método de la VC esté internalizando el impacto que el ruido tiene sobre

la habitabilidad otros espacios urbanos y no sólo sobre el confort residencial (p.e.: los espacios públicos no necesariamente adyacentes a la vivienda) u otros valores de no uso; siendo precisamente esta última una de las virtudes de la valoración contingente por sobre los precios hedónicos.

6. Conclusiones

Numerosos estudios de precios hedónicos han evaluado el impacto del ruido sobre la formación de los valores inmobiliarios (ver las excelentes revisiones realizadas por BATEMAN & *al.*, 2001; NAVRUD, 2002; BJØNER & *al.*, 2003; Nelson, 2008). La gran mayoría han encontrado que la pérdida de bienestar experimentada por los hogares ante el incremento de la exposición al ruido se traduce en una reducción del precio de las viviendas, medida a través del NDSI (*Noise Depreciation Sensitivity Index*). Los estudios realizados en diferentes ciudades sugieren que el NDSI tiene un rango de variación importante p.e.: los estudios reportados de NAVRUD (*Op. Cit.*) para el tráfico vehicular lo sitúan en un rango de 0,08% a 2,2% con una media de 0,64% (i.e. por unidad, p.e.: dB, que incrementa el ruido el precio se reduce en el porcentaje indicado). Desde la perspectiva teórica esta variación entre ciudades no es sorprendente en tanto cada mercado tiene una programación hedónica propia que depende de sus características estructurales y socioeconómicas. Sin embargo, sería esperable que el NDSI también variase dentro de las ciudades que poseen mercados inmobiliarios diversificados caracterizados por la existencia de submercados. En este sentido estudios como el BECKER & LAVEE (2003), BARANZINI & RAMIREZ (2005) han reportado que el ruido es más penalizado en las áreas que, por antonomasia, se esperaría fuesen silenciosas (p.e.: áreas suburbanas); COLLIN & EVANS (1994) y RICH & NIELSEN (2004) han reportado penalizaciones diferenciales entre apartamentos y casas; a la vez que DAY (2003), BATEMAN & *al.* (2004) y DAY & *al.* (2003) han reportado variaciones estadísticamente significativas entre NDSI pertenecientes a submercados detectados a través de técnicas multivariantes. Sin embargo estos últimos estudios han considerado que los submercados tienen fronteras claramente delimitadas. En el caso de las ciudades mediterráneas (compactas y diversas) esto podría plantear un problema debido a la existencia de transiciones suaves entre los diferentes tejidos urbanos. En este sentido PÁEZ & *al.* (2008) sugieren la utilización de "*moving window regressions*", que pueden ser conceptualizadas como "*sl-*

ding neighbourhoods" (i.e. segmentaciones de mercado suave) y es posible incorporar efectos de dependencia espacial. En este artículo usamos la "geographically or locally weighted regression" (GWR or LWR) (BRUNSDON & al., 1996; McMILLEN, 1996; FOTHERIGHAM, & al., 2002) para encontrar hasta qué punto el impacto del ruido tiene un carácter estacionario a lo largo del mercado de apartamentos de Barcelona.

El modelo GWR es capaz de explicar el 91,1% de la variación de los valores residenciales de una muestra de 2.498 apartamentos (una vez depurada mediante la utilización de la Distancia de Mahalanobis). Los resultados sugieren que, una vez controlado el impacto de las características estructurales (p.e.: superficie y calidad de la vivienda), del vecindario (p.e.: nivel socioeconómico) y de accesibilidad (p.e.: tiempo de viaje al trabajo) el ruido sí tiene relevancia en la formación espacial de los valores inmobiliarios. El ajuste del modelo GWR supera los resultados del modelo MCO ($R^2=0,89$), lo que sugiere no sólo la existencia de dependencias espaciales, sino sobre todo, la heterogeneidad espacial (i.e. la desigual influencia que los atributos intrínsecos y extrínsecos tienen sobre los valores ante la eventual existencia de submercados residenciales).

Los resultados de una validación de Monte Carlo sugieren que el NDSI tiene un carácter no estacionario a lo largo de la ciudad. Las áreas con mayores niveles de ruido (p.e.: las ubicadas a lo largo de las principales avenidas) son también aquellas en las cuales el NDSI tiene un impacto más negativo; asimismo, el centro de la ciudad (Ciutat Vella y el Raval) caracterizados por una importante pre-

sencia de bares, restaurantes, terrazas y tráfico peatonal tienen un NDSI elevado en relación al relativamente bajo nivel de ruido ambiental (debido principalmente a que la inmensa mayor parte de las calles son peatonales).

El NDSI medio (definido mediante el M-estimador de Huber aplicado a las 2.498 estimaciones locales) es de 0,083%, lo que sitúa al mercado (los submercados) de Barcelona en el decil inferior del conjunto de estudios reportados por Navrud (2002).

En términos monetarios puede decirse que por cada dB A Leq que incrementa el ruido en Barcelona el valor en venta medio de los apartamentos de la muestra utilizada se reduce en 232,61 euros, equivalentes a una reducción del alquiler de 9,30 2005-Euro/dB/vivienda/año, considerando una tasa del 4%. Este resultado es sensiblemente inferior a la DAP de un estudio de VC realizado por MARMOLEJO & FRIZZERA (2008) equivalente, de manera aproximada, a 30,99 2005-Euro/dB/hogar/año. Lo cual podría indicar que en su estudio los encuestados evaluaron no sólo el impacto del ruido en el confort residencial, sino también, la interferencia negativa sobre la habitabilidad de otros espacios como los públicos no necesariamente ubicados junto a su vivienda (p.e.: calles y parques). Asimismo, en la línea de la discusión iniciada por FEITELSON & al. (1996) se refuerza la idea de que el precio implícito del silencio en el mercado inmobiliario es diferente de la DAP en tanto tienen curvas con pendientes diferentes como se ha explicado en la FIG. 1. De manera que el mercado inmobiliario refleja, solo parcialmente, el cambio de bienestar experimentado por el empeoramiento de la calidad ambiental.

7. Bibliografía

- ACHARYA, G. & L.L. BENNETT (2001): "Valuing Open Space and Land-Use Patterns in Urban Watersheds", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 22 (2-3): 221-37.
- AGUIRRE, C. & R. RAMOS (2005): "Impacto del ruido urbano en el valor de los departamentos nuevos: un estudio de precio hedónico aplicado a bienes ambientales". *Revista de la Construcción*, 4 (1): 60-70.
- ALHADDAD, B. & C. MARMOLEJO & A. GARCIA & L. CAMPRUBI & J. ROCA (2006): "Remote sensing influence on Urban Agglomeration Delimitation, "Spot5 imagery application on the metropolitan area of Barcelona". *5th European Congress on Regional Geoscientific Cartography and Information Systems Earth and Water. Econgéo2006, Barcelona, Spain*.
- ANSELIN, L. (1995): "Local indicators of spatial association -LISA". *Geographical Analysis*, 27: 93-115.
- (1998): "GIS research infrastructure for spatial analysis of real estate markets." *Journal of Housing Research*, 9 (1): 113-133.
- & N. LOZANO-GRACIA (2008): "Errors in variables and spatial effects in hedonic house price models of ambient air quality", *Empirical Economics*, 34: 5-34.
- ARANA, M. & A. GARCIA (1998): "A Social Survey on the Effects of Environmental Noise on the Residents of Pamplona", *Spain. Applied Acoustics*, 53 (4): 245-253.
- BARANZINI, A. & J. RAMIREZ (2005): "Paying for quietness: the impact of noise on Geneva rents". *Urban Studies* (42): 633-646.

- BARREIRO J. & M. SÁNCHEZ & M. VILADRIKH-GRAU (2005): "How much are people willing to pay for silence? a contingent valuation study". *Applied Economics* 37: 1233-1246.
- BATEMAN I. & B. DAY & I. LAKE (2004): *The valuation of transport-related noise in Birmingham*, University of East Anglia, Norwich, UK, (working paper).
- & A. LOVETT (2001): *The Effect of Road Traffic on Residential Property Values: A Literature Review and Hedonic Pricing Study*, Report to The Scottish Office, Development Department, School of Environmental Sciences, University of East Anglia, Edinburgh.
- BECKER N. & D. LAVEE (2003): "The benefits & Costs of Noise Reduction", *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(1): 97-111.
- BERGLUND B. & T. LINDVALL (1995) "Community Noise". *Document prepared for the World Health Organization. Archives of the Center for Sensory Research*, 2: 1-195. A reprint of this document with corrections of language and references has been published in 1998. The 1995 document can be addressed on the Internet address www.who.int/peh/.
- BERTRAND N. (1997): *Meta-Analysis of Studies of Willingness to Pay to Reduce Traffic Noise* University College, Misc. dissertation. London.
- BJØRNER, T. & J. KRONBAK & T. LUNDHEDE (2003): *Valuation of Noise Reduction: Comparing results from hedonic pricing and contingent valuation*, Research report, AKF Forlaget, Copenhagen.
- BOURASSA, S. & F. HAMELINK & M. HOESLI & B. MACGREGOR (1999): "Defining housing submarkets". *Journal of Housing Economics*, 8: 160-183.
- BOURASSA S. & M. H. OESLI & V. PENG (2003): "Do housing submarkets really matter?" *Journal of Housing Economics*, 12: 12-28.
- BOVER Olympia & Pilar VELILLA (2001): *Precios hedónicos de la vivienda sin características: el caso de las promociones de viviendas nuevas*, Documento de Trabajo, Servicio de Estudios del Banco de España.
- BOX, G. & COX D. (1964): "An Analysis of Transformations", *Journal of Royal Statistical Society*, 2: 211-252.
- BRISTOW, A. & WARDMAN M. (2006): "Valuation of Aircraft Noise by Time of Day: A Comparison of two Approaches". *Transport Reviews*. 26(4): 417-433.
- BROOKSHIRE, D. & M. THAYER & W. SCHULTZE & R. D'ARGE (1982): "Valuing Public Goods: A Comparison of Survey & Hedonic Approaches", *The American Economic Review* 72(1): 165-177.
- BRUNSDON, C. & FOTHERINGHAM A. & M. CHARLTON (1996): "Geographically weighted regression: a method for exploring spatial nonstationarity", *Geographical Analysis*, 28(4): 281-298.
- CAN, A. (1992): "Specification & estimation of hedonic housing price models", *Regional Science & Urban Economics*, 22: 453-74.
- CHARLTON, M. & S. FOTHERINGHAM, S. & C. BRUNSDON (2005): "Geographically Weighted Regression", *NCRM Review Papers, National Centre for Research Methods*.
- CLARK D. (2006): "Externality Effects on Residential Property Values: The Example of Noise Disamenities". *Growth & Change*, 37 (3): 460-488.
- CLEVELAND, W. (1979): "Robust locally weighted regression & smoothing scatterplots" *Journal of American Statistical Association*, 74: 829-836.
- COHEN, S. (1980): "Aftereffects of stress on human performance & social behavior: A review of research & theory". *Psychological Bulletin*, 88: 82-108.
- COLLINS A. & A. EVANS (1994): "Aircraft noise and residential property values: An artificial neural network approach", *Journal of Transport Economics and Policy*; May: 175-97.
- DALE-JOHNSON D. (1982): "An alternative approach to housing market segmentation using hedonic pricing data". *Journal of Urban Economics*, 11: 311-332.
- DAUMAL F. (2002): *Arquitectura Acústica: poética y diseño*, Edicions UPC, Barcelona.
- & J. DE GORTARI (2006), "La influencia del ruido en el precio de la vivienda", *Congreso Nacional de Acústica (Tecnacústica 2006-37), Encuentro Ibérico de Acústica, EAA European Symposium on Hydroacustics, Gandia, octubre*.
- DAY B. (2003): "Submarket identification in property markets: a hedonic housing price model for Glasgow". University of East Anglia, Norwich, UK: (working paper).
- EVANS G. (1998): "Motivational consequences of exposure to noise". In N.L. CARTER & R.F.S. JOB (eds.) *Noise as a Public Health Problem (Noise Effects '98)*, 1: 311-320. Noise Effects '98 PTY Ltd., Sydney, Australia.
- & S. LEPORE (1993): "Non-auditory effects of noise on children: A critical review", *Children's Environments*, 10: 31-51.
- EVANS G. & I. BATEMAN & L. LAKE (2003): *Estimating the demand for peace and quiet using property market data*, Working Paper EDM, CSERGE, University of East Anglia.
- FEILTELSON E. & R. HURD & R. MUDGE (1996): "The Impact of Airport Noise on Willingness to Pay for Residences", *Transportation Research Part D: Transport & Environment*, 1 (1): 1-14.
- FITCH J. & P.GARCÍA-ALMIRALL (2008): "La incidencia de las externalidades ambientales en la formación espacial de valores inmobiliarios: el caso de la Región Metropolitana de Barcelona", *ACE: Architecture, City and Environment*, 2 (6): 673-692.
- FOTHERINGHAM, A. & C. BRUNSDON & M. CHARLTON (2002): *Geographically Weighted Regression, The Analysis of Spatially Varying Relationships*. Wiley, London.
- FREEMAN A. (1993): *The Measurement & Resource Values: Theory and Methods*, Resources for the Future, Washington D.C.
- GARCÍA B. & GARRIDO F. (2003): "La contaminación acústica de nuestras ciudades", *Colección Estudios Sociales; Núm. 12. Fundación La Caixa, Barcelona*.
- HAINES M. & S. STANSFELD & R. JOB & B. BERGLUND (1998): "Chronic aircraft noise exposure & child cognitive performance & stress". In N.L. CARTER & R.F.S. JOB (eds.) *Noise as a Public Health Problem (Noise Effects '98)*, 1: 329-336. Noise Effects '98 PTY Ltd., Sydney, Australia.
- HUBER P. (1981): *Robust Statistics* Wiley.

- HYGGE, S. & D. JONES & A. SMITH (1998): "Recent developments in noise & performance". In N.L. CARTER & R.F.S. JOB (eds.) *Noise as a Public Health Problem (Noise Effects '98)*, 1: 321-338. Noise Effects '98 PTY Ltd., Sydney, Australia
- KENNEDY P.(1994): *A Guide to Econometrics*, third ed. MIT Press, Cambridge, MA.
- KESTENS Y. & M. THERIAULT & F.DES ROSIERS (2006): "Heterogeneity in hedonic modeling of house prices: looking at buyers' households profiles", *Journal of Geographical Systems*, 8: 61-96.
- KRYTER, K. & T. SCHULTZ (1972): "Community annoyance from aircraft and ground vehicle noise". *Journal Account. Soc. Am*, 72: 1253-1257.
- KUNO, K. & Y. OISHI & Y. MISHINA & A. HAYASHI (1993): "Comparison of noise environment of residences in Nagoya, Japan and Beijing, China". *Applied Acoustics*, 40: 153-167.
- LANCASTER K. (1966): "A new approach to consumer theory.", *J.P.E* 74: 132-56.
- LI F. & S. NORBIN & D. RASMUSSEN & J. UELAND (2005): *Hedonic Regression Models When Unmeasured Quality Differences are Present*, Working Paper, Florida State University, Tallahassee.
- MACLENNAN D. & Y.TU (1996) "Economic perspectives on the structure of local housing systems", *Housing Studies*, 11: 387-406.
- MARMOLEJO C. & J. ROMANO (2009): "La valoración económica social del ruido aeroportuario. Un análisis para el entorno residencial del Aeropuerto de Barcelona", *CyTET*, 159: 65-86
- MARMOLEJO C. & A. FRIZZERA (2008): "¿Cuánto estamos dispuestos a pagar por el silencio?: Un análisis contingente para la ciudad de Barcelona" *ACE: Architecture, City & Environment*, 3(7): 21-40.
- MASON C. & J. QUIGLEY (1996): "Nonparametric hedonic housing prices", *Housing Studies*, 11(3): 373-385.
- MCMILLEN D. (1996): "One hundred fifty years of land values in Chicago: a nonparametric approach", *Journal of Urban Economics*, 40(1): 100-124.
- MEDRAÑO, R. & M. X. VÁZQUEZ (2008): "Efectos sociales de la contaminación acústica. Una aplicación de valoración contingente al transporte ferroviario", *Comunicación para el III Congreso de la Asociación Hispano-Portuguesa de Economía de los Recursos Naturales y Ambientales (AERNA)*, Palma de Mallorca, 4-6 de Junio de 2008.
- MITCHELL R. & R. CARSON (1989): "Using surveys to value public goods: The contingent valuation method", *Resources for the Future*. Washington, DC.
- NAVRUD S. (2002): "The State-Of-The-Art on Economic Valuation of Noise", *Final Report to European Commission DG Environment*, April 14.
- NELSON J. (1980): "Airports & property values: A survey of recent evidence", *Journal of Transport Economics & Policy*, 14(1): 37-52.
- (2004): "Meta-analysis of airport noise & hedonic property values: problems & prospects". *Journal of Transport Economics & Policy*, 38: 1-27.
- (2008) "Hedonic Property Value Studies of Transportation Noise: Aircraft & Road Traffic", in *Hedonic Methods in Housing Markets Economics (Baranzini & al. Eds.)*, Springer.
- OCDE (1991): *Fighting Noise in the 1990's*, OCDE, Paris.
- PAEZ A. & F. LONG & S. FARBER (2008): "Moving Window Approaches for Hedonic Price Estimation: An Empirical Comparison of Modelling Techniques", *Urban Studies*, 45(8): 1565-1581.
- PALMQUIST R. (1992): "Valuing localized externalities", *Journal of Urban Economics*, 31: 59-68.
- PENNINGTON G. & N. TOPHAM & R. WARD (1990): "Aircraft noise & residential property values adjacent to Manchester International Airport", *Journal of Transport Economics & Policy*, Vol. 24; Núm. 1; pp. 49-59.
- POMMEREHNE W. (1988): "Measuring environmental benefits: a comparison of hedonic technique & contingent valuation". In: D. BÖS & M. ROSE & C. SEIDL (eds) *Welfare & Efficiency in Public Economics: 363-400*, Springer-Verlag, Berlin.
- PRYCE G. (2008): "The Nature of Housing Submarkets", *15th European Real Estate Conference*, Krakow, Poland, June 18-21, 2008.
- RICH J. & O. NIELSEN (2004) Assessment of traffic noise impacts. *International Journal of Environmental Studies* 61: 19-29.
- RIERA P. (1994): *Manual de Valoración Contingente*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en línea: <http://selene.uab.es/prieram/papers.htm> [Consulta: 18/3/08]
- ROCA J. (1988): *La estructura de los valores urbanos: un análisis teórico empírico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- (1995): "Los valores de suelo de Barcelona". *Catastro*, 24: 49-63.
- ROSEN R. (1974): "Hedonic Prices & Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition", *Journal of Political Economy*, 82: 34-55.
- SAADU A. & R. ONYEONWU & E.AYORINDE & F. OGISI (1996): "Community Attitudinal Noise Survey & Analysis of Eight Nigerian Cities". *Applied Acoustics*, 49(1): 49-69.
- SCHIPPER Y. & P.NIJKAMP & P. RIETVELD (2001): "Aircraft noise valuation studies & meta-analysis". *International Journal of Environmental Technology & Management*. 1 (3): 317-320.
- SCHULTZ T. (1978): "Synthesis of Social Surveys on Noise Annoyance". *Journal of Acoustical Soc. Am.*, 64: 377-405.
- STONE C. (1977) "Consistent nonparametric regression", *Ann. Statist.* 5:595-620.
- SOGUEL N. (1994): *Evaluation monétaire des atteintes à l'environnement: une étude hédoniste & contingente sur l'impact des transports*, EDEC, Neuchâtel.
- (1996): "Contingent Valuation of Traffic Noise Reduction Benefits", *Swiss Journal of Economics & Statistics*, Vol. 132; Núm. 1; pp. 109-123.
- TINCH R. (1995): *The Valuation of Environmental Externalities*, Department of Transport. London.
- VAINIO, M. (1995): "Traffic Noise and Air Pollution. Valuation of Externalities with Hedonic Price & Contingent Valuation Methods. PhD dissertation". *Helsinki School of Economics & Business Administration, Acta Universitatis Oeconomicae Helsinkiensis*, A-102, ISBN 951-702-799-0.
- (2001): "Comparison of Hedonic Prices and Contingent Valuation Methods in Urban Traffic Noise Context". *Paper presented at the 2001 Interna-*

- tional Congress and Exhibition on Noise Control Engineering, the Hague, the Netherlands, August 27-30, 2001.*
- & al. (2001): "A Billion Euro Question: How Much Should We Pay for Noise Control, and How Much is it Worth?", *Final Report, Workshop on costs and benefits analysis in noise policy International Congress and Exhibition on Noise Control Engineering, the Hague, the Netherlands, August 27-30, 2001.*
- noise 2001 - *The Hague, Netherlands, 29 August.*
- VERHOEF E. (1994): "External effects & social cost of road transport", *Transport. Research -A. 28A(4): 273-287.*
- WALTERS A. (1975): *Noise and Prices.* Oxford University Press, London.

Revitalización urbana y lucha contra la pobreza: 25 años de cooperación española en defensa del patrimonio urbano

L. SUÁREZ-CARREÑO

Arquitecto. Profesor de Urbanismo ETSAM

RESUMEN: El texto aborda la pertinencia, dificultades y características deseables de las estrategias de revitalización integral de las áreas urbanas centrales en los países del tercer mundo.

Se considera que la gestión sostenible del patrimonio urbano ha de entenderse como parte de la lucha contra la pobreza debido a su incidencia en múltiples facetas de lo que se viene llamando desarrollo humano: en términos de habitabilidad y calidad de vida; en relación a la preservación de las señas de identidad y la memoria histórica de la sociedad, representadas de forma especialmente fiel por la arquitectura y el paisaje urbano; por la recuperación de la ciudad como espacio de convivencia, socialización, y construcción del sentido de ciudadanía; y, como generador de empleo y actividad económica, a través de un sector terciario asociado a las áreas de centralidad, y de la propia actividad rehabilitadora.

En el texto se sugieren algunos elementos metodológicos, haciendo énfasis en los principios de equidad social, sostenibilidad y apropiación, para paliar algunos efectos colaterales indeseados de la revitalización, todo ello en base a una ya consistente y prolongada experiencia de cooperación internacional en este campo, en particular española.

DESCRIPTORES: Patrimonio urbano. Cooperación al desarrollo. Centros históricos. Revitalización urbana. Rehabilitación urbana.

1. Introducción

La cuestión de la revitalización¹ integral de los centros históricos, o, más genéricamente, de las áreas urbanas centrales o tradicionales, en los países llamados del tercer mundo, está de plena actualidad, en primer lugar porque subsisten en muchos

casos procesos de degradación que están aún lejos de atajarse, como se ha hecho en gran medida, con algunos éxitos evidentes, en Europa y más concretamente en España. Y, además, porque hoy ya hay experiencias y esfuerzos muy notables en muchas de esas ciudades, con soluciones imaginativas que superan en muchos casos la experiencia

Recibido: 13.07.09; Revisado: 06.08.09
e-mail: luis_suarez_c@hotmail.com

Quiero expresar mi agradecimiento a los evaluadores anónimos por sus comentarios y sugerencias para la mejora del texto.

¹ Entendida como suma de rehabilitación arquitectónica, mejora social y dinamización económica.

de las ciudades “del norte”, y que indican al menos un cambio en la sensibilidad y la conciencia de las sociedades correspondientes en relación al patrimonio urbano.

Estas reflexiones tienen una doble relación con la práctica del urbanismo en nuestro país: por una parte, reflejan la experiencia de la cooperación internacional de España en este campo durante los últimos 25 años, en especial en ciudades de Latinoamérica y Caribe; por otra se ofrecen como posible estímulo para nuevas iniciativas de colaboración y de creación de redes de conocimiento transnacionales en este campo.

Subyace en ello por una parte la creencia de que en este mundo globalizado, el profesional ha de encontrar en la internacionalización un desafío siempre enriquecedor, tanto en el plano profesional como en el humano, que, cuando además apunta a contextos de subdesarrollo, aporta el plus del ejercicio de la solidaridad.

Y, por otra parte, la convicción de que en materia de problemas y oportunidades de la ciudad tradicional es mucho más lo que nos une y lo que compartimos, por encima de las fronteras y contextos geopolíticos, que lo que nos separa. En este sentido conviene aclarar de entrada que la propia experiencia del autor demuestra que en este campo la habitualmente retórica bidireccionalidad de la cooperación está absolutamente vigente: entre las ciudades “del sur” y las “del norte” hay mucho que aprender en ambos sentidos, en políticas urbanas, como demuestra la riqueza de experiencias realizadas en los últimos años en aquellas, por ejemplo, en materia de gestión del espacio público (frente a la venta ambulante y a los problemas de movilidad, especialmente), y en modelos participativos para la de toma de decisiones.

2. Centros urbanos: patrimonio material e inmaterial

Una mayoría de la población mundial vive ya en ciudades, dándose globalmente un crecimiento anual de un 2% de la población urbana, frente al 1,2% de crecimiento de la población total.

² África, América Latina y Caribe, Asia (excepto Japón) y Oceanía (excepto Australia y Nueva Zelanda), un total de 5.523,4 millones de habitantes (2008), de los que un 44% son urbanos.

³ El resto de regiones geográficas y países no incluidos entre las “menos desarrolladas”, 1.226,3 millones de habitantes (2008), un 75% urbanos.

⁴ Todos los datos extraídos de “Estado de la población mundial 2008”, UNFPA 2008; las cifras de variación po-

ese crecimiento urbano es mucho más fuerte en las llamadas “regiones menos desarrolladas”², donde alcanza globalmente el 2,5%, que en las “más desarrolladas”³, donde es de solo un 0,5%⁴. En aquellas, además, la expansión urbana no se produce en muchos casos en las condiciones de planificación y urbanización adecuadas, sino dando lugar a nuevas bolsas de infravivienda, y, además, presionando sobre los tejidos y los servicios urbanos pre-existentes.

2.1. La paradoja de las áreas centrales: alto valor simbólico y depreciación social

En las áreas centrales e históricas de la ciudad, y en alguna medida también en barrios tradicionales con una particular fisonomía urbana e identidad socio-cultural, se da la concurrencia en ellos de valores simbólicos y representativos, que se refuerzan por la permanencia de elementos de centralidad y singularidad, como son sedes públicas, centros religiosos y simbólicos, locales culturales, lugares de ocio y comercio tradicionales, y otros.

Sin embargo, la difusión con particular fuerza desde mediados del siglo XX, de los nuevos modelos de vida estandarizados, alternativos a la ciudad tradicional, ya sea la propuesta residencial “moderna” del bloque aislado, o la unifamiliar suburbana del “*american way of life*”⁵, así como la ausencia de una cultura de la rehabilitación, que luego se analiza, contribuyen a un proceso de desprestigio social de las áreas centrales, que se acompaña con la implantación de nuevas formas de *centralidad periférica* (el *mall*, los “centros de negocios”), valga la contradicción *in termini*.

Así, las áreas centrales, aunque puedan mantener un cierto atractivo como recurso turístico y referente simbólico por su valor patrimonial e histórico, van a ver restringidas algunas de sus funciones vitales, en especial la residencial, compitiendo también en desventaja con los nuevos emplazamientos de actividades comerciales, de negocios, culturales, e incluso, en

blacional son promedios estimados para el periodo 2005–2010.

⁵ Modelos de gran éxito hasta nuestros días, que, a pesar de su aparente disparidad, se nutren de una común visión estratégica en la forma de hacer ciudad, basada en la especialización del espacio urbano, y la segregación geográfica de los usos y de los habitantes según niveles de renta.



FIG. 2/ Vista general del centro histórico de Orán, e imagen de una calle del mismo

Fuente: LSC

algunos casos, administrativas y de gobierno. Simplificando, se podrían aislar 3 factores patógenos que concurren en la crisis de los centros urbanos:

- La pobreza, que provoca la invasión de los centros por población de aluvión ocupada en los sectores llamados informales, especialmente en la venta ambulante.
- La cultura suburbana, que favorece el abandono de los centros por las clases medias y altas.
- La ausencia de políticas públicas de rehabilitación y de gestión urbana sostenible.

Como consecuencia, hay un conjunto característico de problemas que, con diversa intensidad y en diferentes periodos históricos, afectan a las áreas urbanas centrales, y que en el caso de las ciudades “del sur”, están aún frecuentemente vigentes:

- Mal estado y sobre-utilización de los espacios públicos, generando impactos ambientales negativos, deficiente movilidad e inseguridad ciudadana en el centro de la ciudad.
- Destrucción del patrimonio arquitectónico y deterioro de las condiciones de habitabilidad y del paisaje urbano.
- Abandono por las capas socioeconómicas intermedias de las áreas centrales, tendencia a la marginalización de estas, cundiendo el desinterés social hacia la ciudad histórica, y la pérdida global de valor inmobiliario.
- Crisis del derecho a la ciudad y de las formas de convivencia y diversidad socio-cultural asociadas a esta.

- Debilidad jurídica e institucional para la gestión del patrimonio urbano, con ausencia de políticas de protección y de promoción de la rehabilitación, lo que, por otra parte, facilita procesos puntuales de recuperación especulativa, inmobiliaria y terciaria, de ciertas áreas centrales.

2.2. Patrimonio urbano y desarrollo

En lo que se refiere en particular a las áreas urbanas tradicionales de interés patrimonial, además, su preservación forma parte de la defensa del legado histórico y de las señas de identidad de la sociedad, tal como se ha venido estableciendo en los diferentes acuerdos internacionales en esta materia: desde la Carta de Atenas para la restauración de los monumentos históricos, de 1931, hasta la Carta de Cracovia del año 2000, sobre principios para la conservación y restauración del patrimonio construido, pasando por la Carta de Venecia, de 1964, sobre la conservación y la restauración de monumentos y de conjuntos histórico-artísticos.

La preservación del patrimonio edificado es asimismo una obligación en términos meramente económicos, en cuanto capital o activo social, cuyo deterioro implica una pérdida para la colectividad. En este sentido resulta paradójico que mientras se dilapida y abandona la fábrica ya construida, se colonicen las periferias, donde cada nueva vivienda va a exigir una inversión en infraestructuras y servicios muy superior a la que requeriría su acondicionamiento en las áreas centrales.

Y debe añadirse que la defensa de la ciudad tradicional no es una obligación derivada únicamente de criterios patrimoniales, por una parte, y económicos por otra, sino también de la necesidad de preservar los valores asociados con la vida en ciudad, como la interculturalidad y el interclasismo, la convivencia y la creatividad colectiva.

Como señalan Borja y Muxí:

“Los centros no son solamente núcleos neurálgicos de la vida urbana por su capacidad multifuncional y por producir un sentido integrador. También son el lugar de la diferencia. Las ciudades se diferencian, sobre todo, por su centro. Su competitividad y su potencial integrador serán más grandes cuanto más grande sea su diferenciación respecto de las otras ciudades” (BORJA & MUXÍ, 2001: 117).

Si esto es así con carácter universal, para los países en vías de desarrollo en particular resulta, además, obligado abordar la gestión del patrimonio urbano bajo un enfoque de disminución de la pobreza, que persiga su puesta en valor y aprovechamiento como recurso para el desarrollo social y económico.

2.3. Dificultad para el arraigo de una cultura de la rehabilitación

El desarrollo de una cultura y una dinámica real de rehabilitación de la ciudad tradicional no resulta un esfuerzo sencillo, sino que se enfrenta, habitualmente, a varios obstáculos de partida:

- Por una parte, el manejo de sistemas, materiales y técnicas constructivas tradicionales ofrece una dificultad técnica añadida, frente a la construcción convencional contemporánea, dificultad para la que no suele haber, de entrada, apenas especialistas ni programas formativos.
- En segundo lugar, en ausencia de programas específicos de sensibilización y educación, existe un desinterés social general hacia la edificación antigua, salvo que se trate de monumentos singulares. Aunque la ciudad tradicional comprende no únicamente dichos inmuebles singulares, sino también el conjunto de la arquitectura civil característica, así como la trama y concepción urbanística original, estas son percibidas negativamente por buena parte de la población en tanto que disfuncionales y obsoletas en relación a la cultura urbana moderna.

Ambos factores contribuyen a la oposición de los propietarios de viejos inmuebles de cara a su posible preservación y rehabilitación, pues perciben esta opción como más costosa, y de un valor mercantil resultante inferior, que la reconstrucción total del inmueble con arreglo a cánones contemporáneos.

A estos problemas técnicos y económicos se añaden, también con frecuencia, otros de carácter legal, derivados de las complejas situaciones de tenencia que presentan los tejidos urbanos antiguos: propiedad de los inmuebles enmarañada entre herederos, numerosos inquilinos y re-alquilados con derechos adquiridos, etc., todo lo cual contribuye a la desidia de los ocupantes y propietarios con relación al mantenimiento de los inmuebles y, en definitiva, a la nula inversión en estos.

En consecuencia, siendo la rehabilitación urbana una parte del mercado inmobiliario, los mecanismos internos a este no son por sí mismos suficiente garantía de un buen aprovechamiento económico y social del patrimonio construido, ni, menos aún, de su valoración como bien cultural

“Los economistas coinciden en que en la conservación del patrimonio urbano se produce una falla de mercado por cuanto usualmente la libre operatoria de los mercados inmobiliarios conduce a una situación no óptima desde el punto de vista de la comunidad, esto es, a un nivel de preservación del patrimonio menor que el deseado por estas comunidades.” (ROJAS, 2002: 5).

Lo cual lleva a la necesidad de políticas públicas para el impulso inicial de los procesos de rehabilitación, políticas lamentablemente inexistentes, incluso en países donde ya ha habido experiencias exitosas de revitalización de conjuntos tradicionales, debido a una visión estrecha y de corto plazo por parte de las autoridades. En materia de vivienda resulta más sencillo impulsar la construcción de soluciones habitacionales ex-novo, o la mejora gradual de asentamientos informales. Mientras que en estos casos se trabaja a escala macro, con medidas y fórmulas estándar, y resultados rápidos y efectivos (al menos desde el punto de vista cuantitativo), en el caso de la rehabilitación habitacional se trata de una escala micro, de intervención caso a caso, de gestión difícil y menor visibilidad.

Generalmente, esta falta de interés político hacia la rehabilitación urbana se acompaña de una gran debilidad de las instituciones locales, que dificulta enormemente asumir los retos de

una planificación y gestión de la ciudad, que necesariamente ha de basarse en el liderazgo municipal.

2.4. Luces y sombras de la revitalización

A pesar de esos obstáculos, en Europa desde hace ya 40 ó 50 años, y en regiones como Latinoamérica más reciente y parcialmente, se ha producido un cambio muy profundo, tanto en la valoración social del patrimonio edificado, como en el desarrollo de la rehabilitación como importante segmento del sector inmobiliario, fenómeno precedido y acompañado, desde las administraciones públicas, de planes de protección de la ciudad histórica, así como de medidas de apoyo a la rehabilitación privada.

Este cambio cultural ha generado efectos económicos que se reflejan en la revalorización inmobiliaria de los centros históricos, convertidos en áreas de prestigio, donde los precios, no solo terciarios sino también residenciales, alcanzan las cotas más altas del mercado.

Y, también, en el plano técnico, se ha apoyado en un fuerte desarrollo de los conocimientos y criterios especializados para la rehabilitación arquitectónica y la intervención en la ciudad histórica, desarrollo manifestado tanto en el plano académico y profesional como en el empresarial.

Todo ello demuestra que la rehabilitación urbana no es únicamente una apuesta voluntarista, sino una necesidad viable y realista, y que una vez superada las resistencias iniciales, creada una cierta cultura en la sociedad, puede desencadenar un proceso auto-sostenido.

No obstante, también la experiencia nos alerta sobre algunos riesgos asociados a los procesos de revitalización urbana, en particular en materia de equidad social, como es el fenómeno de *gentryficación*, esto es, de sustitución de la población tradicional por sectores sociales más pudientes, en paralelo a la revalorización inmobiliaria de las áreas revitalizadas.

En el caso de los centros históricos de carácter más monumental, otro efecto colateral a la recuperación patrimonial, es la sobre-explotación turística, que, en ausencia de límites, acaba pri-

vatizando el espacio público y cuestionando el derecho a la ciudad, alterando el equilibrio de usos y población, y, en consecuencia, los valores inmateriales asociados al centro histórico, y produciendo, tras una escena urbana aparentemente tradicional, la adulteración frecuente de la propia tipo-morfología arquitectónica.

En algunos centros históricos latinoamericanos erigidos en destinos turísticos relevantes (por ejemplo Cartagena de Indias o Antigua Guatemala), ambos fenómenos ya están presentes en toda su crudeza, como forma de *morir de éxito* de sus procesos de revitalización. Con el agravante de que una buena parte de la nueva población *gentryficada*, puede ser extranjera, o nacional no local, que coloniza el centro histórico como espacio de segunda residencia.

Estos fenómenos nos indican la necesidad de introducir mecanismos de corrección de los costes sociales que puede causar el mercado inmobiliario dejado a su libre dinámica, y a la aplicación de criterios de sostenibilidad y equidad en los planes.

3. Estrategia sostenible y equitativa de revitalización

3.1. La revitalización, respuesta integral al deterioro de las áreas centrales de la ciudad

Los Planes de Revitalización de centros históricos o barrios tradicionales, responden a una concepción integral de la rehabilitación, que persigue fines tanto urbanísticos y arquitectónicos, como sociales y económicos, actuando en varios planos de cara a asegurar la sostenibilidad de sus efectos, que, a la larga, dependerá de la capacidad de dichos Planes para estimular y desencadenar la acción revitalizadora de los propietarios e inversores privados.

Y todo ello con criterios de equidad, que faciliten una redistribución de la riqueza colectivamente generada en los procesos de revitalización urbana, en beneficio de los moradores (incluyendo lógicamente no solo residentes sino también comerciantes, empleados y usuarios habituales del centro⁶) menos favorecidos económicamente.

⁶ Aunque obviamente beneficiarios de la revitalización del centro histórico son todos los habitantes de la ciudad y municipio, e incluso los de fuera de este, puesto que la puesta en valor de las áreas urbanas patrimoniales inte-

resa y beneficia a toda la población que tiene en ellas un referente identitario propio, y, en su caso, un motor de actividad económica.

Desde la óptica del desarrollo, la revitalización de las áreas urbanas históricas supone múltiples beneficios potenciales para la comunidad:

- Dimensión Social: mejora de las condiciones de vida de la población, tanto de la vivienda como de los servicios, infraestructuras y dotaciones.
- Dimensión Económica: animación de la actividad económica, revalorización de activos y creación de empleo, en particular en los sectores inmobiliario, terciario, cultural y turístico.
- Dimensión Cultural: preservación y puesta en valor del patrimonio urbano heredado, testimonio más visible de nuestra historia como sociedad.
- Dimensión Institucional: una gestión urbana local sostenible, además de contribuir a la legitimación social de las instituciones locales, es un generador potencial de ingresos públicos (catastro e impuesto de bienes inmuebles, tasas sobre actividades terciarias, etc.).

Estos efectos directos y tangibles generan a su vez otros efectos intangibles, no menos importantes, como:

- Mejora de la calidad del paisaje y la escena urbana;
- Identificación de la población con su ciudad (sentido de pertenencia y autoestima como ciudadano); y, promoviendo la participación ciudadana, fortalecimiento de la cohesión social y la gobernabilidad;
- Seguridad ciudadana, aprovechamiento social del espacio público, y, en consecuencia, garantía del derecho a la ciudad.

Todo ello se resume en el incremento del atractivo residencial, comercial y cultural de la ciudad tradicional, para la fijación de población actual, así como la captación de nueva población e inversión, que propicien una vida urbana rica y diversa.

3.2. Componentes característicos

Para garantizar su integridad, los programas de Revitalización Urbana, si bien tienen necesariamente un núcleo duro urbanístico (que, en suma se resumiría en la puesta en valor y gestión social del patrimonio urbano), deben abarcar igualmente cuestiones sociales, económicas e institucionales (o de gobernabilidad). En síntesis, y sin pretender ofrecer una receta para un problema que es en cada caso

diferente, se pueden enumerar algunas de las líneas de actuación características y paralelas en los procesos de revitalización integral de tejidos urbanos degradados:

- La ordenación del suelo, la edificación y los usos, incluyendo normas de protección y diseño, y de reforma interior puntual. Sobre este punto no vale la pena extenderse en la medida en que en este mismo tomo aparecen secciones específicamente dedicadas al urbanismo de la ciudad consolidada.
- La mejora de la función residencial en las áreas centrales de la ciudad, especialmente de la población más desfavorecida, como cuestión central para la fijación de la población y el equilibrio de usos y culturas que garantiza la vitalidad de la ciudad.
- La recualificación de la urbanización y los espacios públicos frente a fenómenos como la invasión de la venta ambulante y el caos del transporte, que tan grave impacto provocan en la calidad ambiental y en el ejercicio pleno del derecho a la ciudad. Acompañado de la rehabilitación de infraestructuras básicas, servicios urbanos y dotaciones, tanto de carácter social como cultural.
- Los proyectos emblemáticos de regeneración urbana, para potenciar las funciones de centralidad, ya sean de carácter institucional, cultural, terciario, o mixto.
- Medidas de dinamización económica, paralela a la recuperación urbanística y ambiental de la ciudad, mediante el apoyo a las actividades productivas tradicionales del centro histórico, y/o a los sectores emergentes asociados a la puesta en valor del patrimonio urbano, en particular, la rehabilitación y el terciario asociado al turismo y a la industria de la centralidad (ocio, cultura, comercio, oficinas...).
- Y, para garantizar su sostenibilidad y equidad, esos ejes deben acompañarse de acciones duraderas en materia de gestión urbanística, social y fiscal, que luego se apuntan en el capítulo de elementos metodológicos, es decir, fortalecimiento institucional local, de los cauces participativos, y del tejido asociativo, y desarrollo de mecanismos de redistribución social de las plusvalías inmobiliarias y de los beneficios de la dinamización económica del centro.

3.3. La cooperación internacional

La cooperación al desarrollo española ha sido pionera en el campo de la gestión urbana, en especial de centros históricos en América Latina y Caribe.



FIG. 2/ Centro Histórico de Hebrón: Trabajos de rehabilitación y edificios rehabilitados

Fuente: LSC

Hoy es frecuente encontrar programas y proyectos de cooperación internacional en esta materia, desde el BID, mediante prestamos a los gobiernos para la mejora de las ciudades y barrios deprimidos, a la cooperación alemana (proyecto de la ciudad antigua de Aleppo), a la cooperación francesa (Programa SIRCHAL de Revitalización de centros históricos de América Latina); la cooperación sueca en el centro histórico de Belén y en apoyo al inventario de bienes inmuebles de los territorios palestinos; o el Programa de Ciudades Históricas de la Fundación Aga Khan para la Cultura (AKTC), con importantes realizaciones en Zanzíbar, Cairo, Mali, Siria, Afganistán...

Sin embargo, hace 25 años, cuando la cooperación española inició sus trabajos en este campo (el primer proyecto, el plan de revitalización de Ciudad Bolívar, en Venezuela, se inicia en 1985), ni la revitalización ni, más modestamente, la rehabilitación urbana, eran áreas habituales, menos aún prioritarias, de la cooperación internacional para el desarrollo.

Desde entonces la cooperación oficial española ha contribuido a procesos de revitalización de tejidos urbanos tradicionales de unas 40 ciudades, correspondientes en su mayor parte a los centros históricos de ciudades latinoame-

ricanas y del Caribe, tanto de carácter monumental (y en muchos casos inscritas en la lista de Patrimonio Mundial), como Antigua Guatemala, Cartagena de Indias, La Habana, Quito, Cuenca, Sucre, Potosí, Cusco o Arequipa, como de menos renombre, aunque con valores patrimoniales relevantes (Quetzaltenango en Guatemala, Granada y León en Nicaragua; Comayagua en Honduras; Suchitoto en El Salvador; Ayacucho (Perú), Asunción (Paraguay), etc.). Y, con muy inferior peso, en algunas ciudades en otras regiones geográficas: Hebrón (Territorios Palestinos), Vigan (Filipinas).

Los programas de cooperación se han basado tradicionalmente en varios elementos:

- Fortalecimiento institucional local, a través de la elaboración de planes, inventarios y normas de protección; de la creación de oficinas de gestión del centro urbano en la alcaldía o municipalidad; y de la capacitación de técnicos para la gestión urbana.
- La financiación de obras de rehabilitación urbana emblemáticas y demostrativas (proyectos piloto), como estímulo y modelo para los propietarios y promotores inmobiliarios.
- La capacitación de jóvenes artesanos en técnicas constructivas y paisajísticas adecuadas a la rehabilitación urbana, a través

de Escuelas Taller, inspiradas en el modelo creado en España a mediados de los años 80 del pasado siglo.

Hay que insistir en que actualmente la mejor cooperación es la que se da entre ciudades homólogas, dentro del mismo país o entre países vecinos. Por eso la prioridad, al menos en el caso de América Latina y Caribe, debe ser promover las redes horizontales de ciudades, como modalidad de cooperación Sur-Sur entre entidades locales, para compartir y desarrollar estrategias de recuperación de sus centros urbanos tradicionales.

4. Elementos metodológicos

4.1. Principios generales de la cooperación

En aras de la brevedad necesaria, citaré únicamente tres principios elementales que atañen a la calidad y eficacia de cualquier modalidad de cooperación al desarrollo⁷:

- Apropiación y alineamiento: los objetivos, modelos y propuestas de desarrollo emanan de los propios destinatarios, de sus instituciones y organización social, de acuerdo a su cultura y contexto.
- Sostenibilidad y replicabilidad: la cooperación no genera dependencia de recursos y tecnologías ajenos, sino que favorece modelos de desarrollo duraderos y reproducibles con los medios y conocimientos de la propia sociedad protagonista.
- Impacto en la reducción de la pobreza⁸: la estrategia de desarrollo persigue objetivos cuantificables contra la desigualdad y la exclusión social, especialmente dirigidos a los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables.

4.2. Criterios para los Planes de Revitalización

Ante la puesta en marcha de políticas de revitalización urbana en países en desarrollo, en los que tanto la cultura de la rehabilitación como la institucionalidad local son débiles, cabe considerar algunos principios y criterios

metodológicos, con vistas a garantizar su viabilidad y eficacia, bajo los principios generales antes enunciados:

a) **Consenso social en torno al valor del patrimonio urbano, motor de desarrollo.** La experiencia internacional enseña que la gestión sostenible del patrimonio urbano puede ser la base de una estrategia eficaz de desarrollo local para ciudades con valores culturales e históricos destacados.

En esta perspectiva, se trata de crear esa cultura de la rehabilitación que se ha mencionado, o, en otras palabras, promover la conciencia social y el consenso de los diferentes actores en torno a su interés.

“La experiencia promovida por el BID de los casos analizados apunta a lograr las dos condiciones necesarias para implantar procesos sostenibles de preservación del patrimonio: involucrar a todos los actores sociales en su mejor capacidad y de acuerdo a sus mejores intereses, y destinar los bienes patrimoniales a usos con demanda social.” (ROJAS, 2002: 19).

b) **Colaboración interinstitucional y gestión local.** Una de las condiciones de éxito de los Planes de Revitalización reside en la colaboración interinstitucional. En concreto, el equilibrio entre las diferentes instancias gubernamentales: nacional, regional y local, aportando cada una su visión, responsabilidad y competencias complementarias, resulta fundamental.

Esto resulta aplicable tanto en el plano estrictamente urbanístico, como en las otras áreas relevantes para la revitalización urbana, donde las competencias y recursos residen, en mayor o menor medida, en las instituciones de rango supra-municipal, como son:

- Fomento de las actividades económicas y el empleo.
- Políticas fiscales en relación a los bienes inmuebles.
- Ayudas públicas a la rehabilitación privada.
- Puesta en valor y promoción turística del patrimonio cultural.
- Transportes, infraestructuras, servicios públicos.

⁷ En el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se ofrece una completa definición de principios de calidad y eficacia, en especial en el capítulo de “Bases para una política común y compartida para el desarrollo humano”, que, a su vez, se hace eco de los principios definidos por la comunidad internacional a través de los Foros de Alto Nivel de París (2005) y Accra (2008).

⁸ Entendida pobreza en un sentido integral, como “una multiplicidad de formas de privación en términos no sólo de renta y consumo, sino también de acceso a servicios básicos, educación, salud, ejercicio de derechos, participación política, desigualdad entre hombres y mujeres, seguridad y trabajo decente.” (en definición del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012).

- c) **Protagonismo de las instituciones locales en la gestión urbana y en la estrategia de desarrollo local.** El liderazgo local se manifiesta en primer lugar por las alcaldías y gobiernos regionales, pero también por el tejido asociativo y los diferentes estamentos de la sociedad civil local, así como por los mecanismos de participación correspondientes, que son la condición para garantizar que los planes urbanos se adaptan en cada caso a las condiciones sociales, culturales y ambientales particulares. En ese sentido, los procesos de descentralización aseguran un equilibrio entre las atribuciones y funciones de las diferentes instancias o niveles de gobierno, en una perspectiva de fortalecimiento municipal y regional, para una gestión sostenible, equitativa y localmente apropiada de las estrategias de desarrollo, y, en particular de las que tienen como recurso principal el patrimonio cultural y comunitario. La debilidad inicial de las administraciones locales obliga a introducir medidas de fortalecimiento institucional, por una parte, en términos de planes de manejo y unidades técnicas de gestión urbana, así como, por otra parte, de respaldo y consulta social, a través del desarrollo de mecanismos de participación y sensibilización ciudadana en relación al patrimonio urbano. Por otra parte, cuando se cuenta con apoyo de la cooperación internacional, resulta especialmente crítico asumir desde el inicio de los planes el reto de su transferencia, sostenibilidad y apropiación local.
- d) **Necesidad de movilizar al sector privado.** Si bien la revitalización urbana nace habitualmente con un impulso público (instituciones públicas, entidades filantrópicas, cooperación internacional), para su durabilidad, y, en consecuencia, sostenibilidad, se requiere necesariamente la implicación decidida de los propietarios de inmuebles y de los sectores empresariales inmobiliario y terciario principalmente. Si en un primer momento la forma de involucrar al sector privado puede ser mediante ayudas o incentivos a propietarios e inversores, a la larga debe ser la propia revalorización inmobiliaria y de la actividad en el área central la que incentive, en términos mercantiles, la inversión privada en su rehabilitación y en la apertura de negocios.
- e) **Equidad social del proceso de rehabilitación.** Cuestión cuya dificultad es más política que técnica o económica, puesto que implica la intervención desde la administración pública en el libre mercado inmobiliario. A través por ejemplo de:
- Medidas de apoyo a los propietarios de bajos ingresos para la mejora de sus viviendas, contribuyendo a su permanencia en su barrio tradicional.
 - Recuperación vía impuestos de una parte de las plusvalías inmobiliarias y beneficios comerciales que genera la revitalización urbana.
 - Actualización de los catastros e implantación, o actualización, de los impuestos de bienes inmuebles, como forma de mejorar las finanzas locales y, consecuentemente, la gestión urbanística municipal.
- f) **Concepción integral del desarrollo local y de la planificación urbana.** Importancia del manejo adecuado de la interacción entre la puesta en valor de las áreas históricas y su contexto, en dos perspectivas:
- En relación con las estrategias integrales de desarrollo local, donde la revitalización del centro provoque sinergias con los diferentes sectores que constituyen la base económica local⁹.
 - La mutua dependencia entre planificación y gestión urbana del Centro Histórico con la de ámbito general de la ciudad, dos realidades inseparablemente interrelacionadas, como la parte al todo.

4.3. ¿Es posible la evaluación *ex-post*?

Uno de los talones de Aquiles de todo programa de desarrollo es su evaluación a posteriori, en otras palabras, la posibilidad de determinar con cierto grado de precisión si se cumplieron los objetivos perseguidos, y, en este sentido, los Planes de Revitalización no pueden ser una excepción.

Conviene aclarar previamente qué se entiende por objetivos perseguidos, teniendo en cuenta la confusión frecuente entre estos y los resultados o las actividades previstas y desarrolladas. Dicho en breve, los objetivos del desarrollo de-

⁹ En este sentido, el Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2001: 79), por ejemplo, considera prioritario, en el marco de su estrategia de Patrimonio Cultural y Desarrollo en los países de Oriente Medio y Norte de África, el incluir la componente de puesta en valor patrimonial en proyectos de desarrollo dirigidos a sectores *no-culturales*. Tam-

bién cabe citar el Programa de Ciudades Históricas de la AKTC, cuyas inversiones se coordinan con el resto de programas de su Red de Organismos de Desarrollo (AKDN), para generar una masa crítica de transformación integral de las comunidades y territorios (AKTC, 2007: 7).

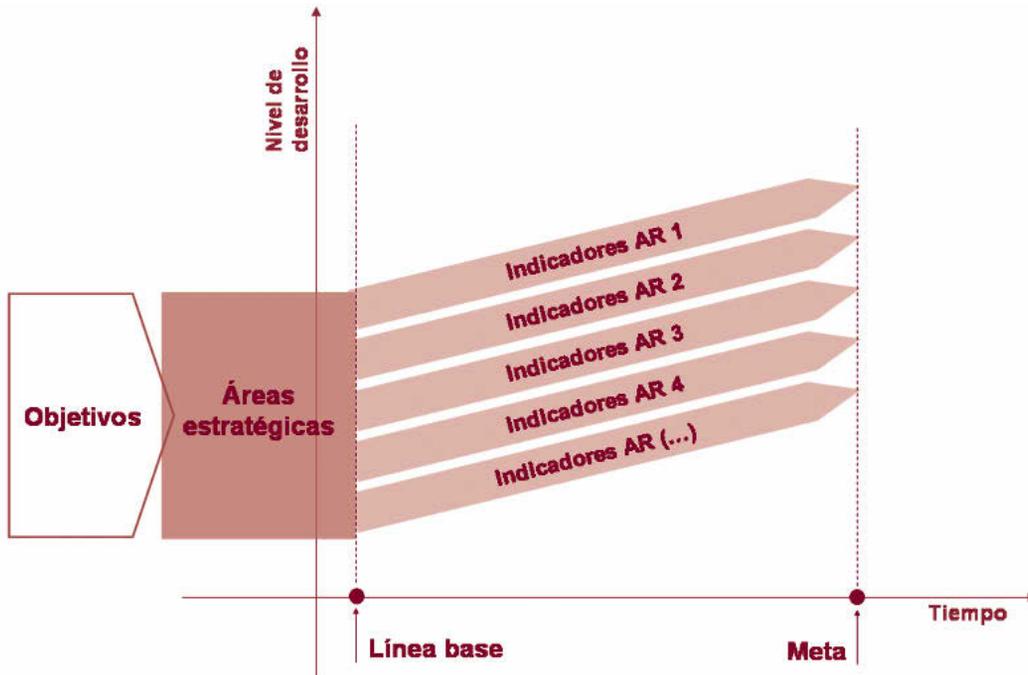


FIG. 3/ Sistema de planificación y monitoreo

Fuente: LSC

ben ser siempre beneficios reales para la población, y no la suma mecánica de resultados materiales y acciones realizadas. Con frecuencia la suma de resultados y actividades, aunque satisfagan las exigencias de una mera contabilidad burocrática, no supone un cambio real para los supuestos beneficiarios principales del programa, que, en el caso de estos Planes deben ser, en general, los moradores de menores ingresos.

En segundo lugar, definidos los objetivos de desarrollo, la evaluación exige la identificación y definición rigurosa de los indicadores con los que aquellos van a ser medidos, y que a efectos de claridad metodológica se pueden agrupar en áreas estratégicas de desarrollo (o dimensiones sectoriales de los impactos derivados de los objetivos).

En síntesis, el proceso de evaluación se expresa en el gráfico de la FIG. 3, cuyo núcleo constituye el sistema de *indicadores*.

Entendiendo por "línea base", el estado (es decir, el valor numérico) del cuadro de indicadores en el punto de partida del proceso, y por "meta", el estado o valor numérico que se espera alcanzar en dichos indicadores al finalizar el proceso. Obviamente se trata de procesos iterativos, es

decir, que se repiten cíclicamente en el tiempo, impulsados por nuevos objetivos que responden a los cambios en la propia sociedad.

A modo de ejemplo, se describen los objetivos y áreas estratégicas consideradas para la evaluación y monitoreo del Plan de Revitalización de la ciudad de Comayagua en Honduras (Programa Comayagua Colonial, PCC) en el periodo 1996-2006, apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), respecto al que se incluyen en la bibliografía dos estudios publicados y disponibles en Internet:

- *Objetivo final* (al cual se contribuye parcialmente).

El objetivo final de desarrollo al que debe contribuir el PCC es *la mejora de las condiciones de vida de la población de la ciudad de Comayagua fortaleciendo los tejidos sociales, culturales y económicos*.

- *Objetivo específico* (al cual se debe contribuir plenamente).

El objetivo específico es *la puesta en valor del Centro Histórico de Comayagua (CHC) como recurso que contribuye al desarrollo del municipio*.

La puesta en valor el centro histórico, se convierte así en un *medio* para contribuir a

la mejora de las condiciones de vida de la población de la ciudad de Comayagua.

– *Impactos* (resultados en los que se descompone el objetivo específico, agrupados por dimensiones o áreas estratégicas):

- Mejora de las condiciones físicas y sociales del CHC.
- Impactos sociales y económicos de la revitalización del CHC.
- Impacto cultural.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión del patrimonio urbano y de su apropiación social.

4.4. Algunos indicadores

Los indicadores deben ser parámetros significativos y cuantificables, que permitirán medir la evolución de cada área estratégica (o dimensión del impacto) del programa a lo largo del tiempo (entre el *momento base* y el *momento meta*)¹⁰.

La identificación y definición rigurosa de los indicadores resulta un ejercicio tan complejo como estimulante desde el punto de vista científico, que lamentablemente no es abordado con la mínima coherencia en la mayor parte de los programas de desarrollo o planes urbanísticos, debido tanto a su dificultad técnica como a su escasa visibilidad aparente. En el siguiente esquema se incluyen algunos de los indicadores correspondientes para el caso de Comayagua, a título de muestra, agrupados por áreas estratégicas¹¹.

Área Estratégica 1. Calidad de vida en el CHC

Cambios en las condiciones de vida en el centro histórico de Comayagua, derivados del proceso de revitalización desencadenado por el PCC.

Subgrupo 1.1. Habitabilidad

% Población en viviendas inadecuadas (sin servicios, con hacinamiento).

Nivel de cobertura de los equipamientos sociales (educación, salud, etc.).

(...)

Subgrupo 1.2. Nivel de pobreza

Tasa de analfabetismo.

% Hogares pobres (= ingresos familiares inferiores a...)

(...)

Subgrupo 1.3. Marginalidad

Nº de asaltos y otros delitos producidos en el CHC.

% de población que no vive en el CHC y que lo visita.

(...)

Área Estratégica 2. Impacto Social y Económico

Impacto del PCC en la actividad económica y el empleo, así como en el tejido empresarial de CHC.

Sugrupo 2.1. Empleo y valor inmobiliario

Nº de empleos en el sector de rehabilitación.

Valor medio del m² construido en el centro histórico.

(...)

Sugrupo 2.1. Actividad económica y flujo de visitantes

Nº de comercios funcionando en el CHC.

Nº de visitantes de los edificios singulares del CHC.

(...)

Área Estratégica 3. Impacto Cultural

Indicadores que miden el efecto del Programa en la preservación de la identidad local y en el sentido de pertenencia de la población (no solo del CHC), en la calidad del paisaje y escena urbana, y en la vida cultural de la ciudad.

Nº de actividades culturales que se realizan anualmente en el CHC.

Nº de locales, comercios, etc. que ofrecen actividades culturales.

(...)

Área Estratégica 4. Gestión sostenible del patrimonio urbano

Miden los efectos y resultados directos del PCC, y que se agrupan en cuatro sub-grupos correspondientes a los componentes de actuación de dicho Programa:

¹⁰ Existen cuestiones metodológicas de gran complejidad en este tipo de procesos que no pueden abordarse aquí, por ejemplo respecto a la calidad de los indicadores; al ámbito espacial del estudio (por la obvia interacción entre el centro y su entorno); o a la forma de aislar el impacto de la revitalización en algunos de los indicadores respecto al efecto de otros factores concurrentes externos.

¹¹ Se ha reordenado por el autor la estructura de áreas estratégicas e indicadores diseñada en el proceso original de evaluación de Comayagua, tal como puede consultarse en SÁNCHEZ RUANO & *al.*, (2007): 117-122, ó en AECID (2008): 58-63 y 87-94.

Subgrupo 4.1. *Grado de conservación y reutilización del CHC*

Nº de licencias de rehabilitación en el CHC al año.
M² de espacios públicos acondicionados. (...)

Subgrupo 4.2. *Capacidad de planificación y gestión pública del CHC*

Nº de obras ilegales realizadas en el CHC.
Presupuesto municipal anual para urbanismo dedicado al CHC. (...)

Subgrupo 4.3. *Apropiación social*

% de población (de la provincia/departamento)

que conoce los principales monumentos y espacios públicos del CHC.

% de población que considera que el CHC ha mejorado y que ello beneficia a toda la provincia/departamento de Comayagua.
(...)

Como puede deducirse de esta muestra de posibles indicadores de desarrollo, las fuentes para su cálculo variarán según el tipo de parámetro, existiendo básicamente 3 tipos: las encuestas a la población, para los parámetros relativos a la percepción social del problema; los talleres y entrevistas sectoriales, para los indicadores especializados por grupos de interés; y, finalmente, los datos derivados de registros o estadísticas oficiales, públicas y privadas.

5. Bibliografía

- AECID (2008): *Programa Comayagua Colonial. Estudio de impacto y monitoreo de la Revitalización del Centro Histórico de Comayagua 1996-2006*, AECID, Madrid, 2008. Disponible en: http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Patrimonio/descargas/Estudio_impacto_PCCxver_reducidax.pdf
- AKTC – Fundación Aga Khan para la Cultura (2007): *Aga Khan Historic Cities Programme. An Integrated Approach to Urban Rehabilitation*, AKTC, Ginebra, 2007. Disponible en: http://www.akdn.org/publications/2007_akhcp_urban_rehab.pdf
- BANCO MUNDIAL (2001): *Cultural Heritage and Development. A framework for Action in the Middle East and North Africa*, The World Bank, Washington, 2001. Disponible en: http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=337646
- BORJA, Jordi & Zaida MUXI, (2001): "Centros y espacios públicos como oportunidades", en: *Perfiles latinoamericanos, revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 19: 115-130, FLACSO, México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11501906>
- ROJAS, Eduardo (2002): *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe, Una tarea de todos los actores sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2002. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442337>

- UNFPA - Fondo de Naciones Unidas para la Población (2008): *Estado de la Población Mundial 2008*, UNFPA, Nueva York, 2008. Disponible en: <http://www.unfpa.org/swp/2008/sp/index.html>
- SÁNCHEZ RUANO, Elena & Jorge AGULLA & Edler CASTELLANOS & José Luis CABEZAS (2007): *Programa Comayagua Colonial. Un enfoque metodológico para la medición de su impacto*, Oficina del Centro Histórico de Comayagua, Tegucigalpa. Disponible en: http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/prog_cooperacion/Patrimonio/Documentacion/Programa/
- SECI - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, SECI, Madrid, edición provisional disponible en: http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director_2009-2012.pdf

Abreviaturas

- AECID: Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo
- AKTC: Aga Khan Trust for Culture – Fundación Aga Khan para la Cultura
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CHC: Centro Histórico de Comayagua
- PCC: Programa Comayagua Colonial
- SECI: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
- SIRCHAL: Sitio Internacional sobre la Revitalización de Centros Históricos de ciudades de América Latina y del Caribe
- UNFPA: United Nations Population Fund – Fondo de Naciones Unidas para la Población

Las estrategias de ordenación, desarrollo y cooperación territorial en Galicia a principios del siglo XXI

A. DOVAL ADÁN

Profesor Titular del Departamento de Geografía. Universidad de Santiago de Compostela

RESUMEN: El conjunto de normas y de iniciativas políticas y legislativas desarrolladas en Galicia durante los últimos veinte años, encaminadas a impulsar planes de distinta naturaleza para acometer una progresiva estructuración y dinamización de su territorio, han dado escasos resultados. De igual modo, las estrategias innovadoras de ordenación y cooperación territorial implantadas a escala regional se han limitado a la creación de Mancomunidades voluntarias de municipios, de escaso calado competencial, y a la puesta en marcha de algunos Consorcios locales, renunciando, por el momento, al desarrollo y constitución de nuevas entidades comarcales y de Áreas Metropolitanas con personalidad jurídica propia y plena capacidad de gestión administrativa. En este contexto, el presente trabajo aborda, desde una perspectiva crítica, las distintas normativas aprobadas, el impacto real generado por el Plan de Desarrollo Comarcal, la articulación de Áreas Funcionales y las principales fórmulas de cooperación territorial que se están llevando a cabo en la Comunidad Autónoma de Galicia, así como, las principales características que presenta el sistema urbano policéntrico gallego, plasmado en las recientes Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas a finales del año 2008.

DESCRIPTORES: Galicia. Desarrollo regional. Planes de desarrollo comarcal. Directrices de ordenación territorial. Planificación territorial.

1. Introducción

Desde hace un par de décadas, las Autoridades políticas autonómicas y destacados representantes de los sectores sociales más pujantes de la sociedad civil gallega, vienen manifestando su preocupación por los problemas inherentes a la ordenación del territorio de Galicia y a la necesidad de establecer mecanismos eficaces de coordinación administrativa que permitan integrar, sobre un

mismo territorio, el conjunto de acciones procedentes de los distintos niveles de gestión del gobierno, con la finalidad de posibilitar así la optimización de los recursos disponibles. Esto exige, como condición previa, una adecuada planificación y estructuración del territorio acorde con las exigencias y necesidades que demanda la sociedad actual. Por ello, la fusión de municipios o la articulación del territorio en comarcas con capacidad jurídica, la delimitación de áreas funcionales y de espacios

Recibido: 10.06.09; Revisado: 09.07.09
e-mail: antonio.doval@usc.es

Quiero expresar mi agradecimiento a los evaluadores por sus comentarios y sugerencias para la mejora del texto.

metropolitanos y urbanos para la gestión óptima de servicios comunes, así como concretar un modelo territorial que sirva de base para impulsar un desarrollo equilibrado del territorio, constituyen una prioridad que los gobernantes de hoy no pueden ignorar ni dejar de afrontar con rigor y valentía institucional. Sin embargo, en esta materia y a lo largo de los últimos veinte años, la Administración Autonómica se ha limitado a generar un reducido conjunto de Leyes, Decretos y Órdenes, con unos contenidos muy ambiguos y de corto alcance, que han dejado, en la práctica, los problemas territoriales sin resolver.

En este sentido, son de destacar: el Acuerdo de la Xunta de Galicia de creación del denominado Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia del año 1990, la Ley de Desarrollo Comarcal de 1996, el Decreto de aprobación del Mapa Comarcal de Galicia de 1997, la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia de 1995, que todavía hoy no está totalmente desarrollada en su articulado, lo que dio lugar a que el Gobierno gallego aprobara en el año 2007 una Ley de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Litoral (DIARIO OFICIAL DE GALICIA, 2007), mediante la cual, además de poner límites legales a la ocupación indiscriminada del territorio y de prohibir el proceso urbanizador a menos de 500 metros de la costa, se creó, por fin, el Instituto de Estudios del Territorio, cumpliendo así el mandato establecido en el artículo 31 de la citada Ley de Ordenación del Territorio de 1995, y finalmente, la Ley 12/2008 por la que se modificó la Ley de Desarrollo Comarcal y las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas también a finales del año 2008. Partiendo de este conjunto normativo, en el presente artículo se analiza, por un lado, el impacto territorial generado por el PDC durante el período de su ejecución, es decir, entre 1990 y 2008, y por otro lado, se explica el sistema de organización territorial que se plasma en las citadas Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, incidiendo de manera especial en el nuevo modelo de desarrollo urbano y territorial, de marcado carácter policéntrico, que se propone para corregir los desequilibrios existentes en la Comunidad Autónoma gallega y se explora el grado de cooperación territorial existente. Para ello, además de utilizar los datos derivados del trabajo de campo realizado y de explotar la información documental y bibliográfica contenida en la parte final de este trabajo, se ha procedido al análisis selectivo de las memorias e informes oficiales, además de proceder a la sistematización de los datos cuantitativos disponibles en el Instituto Galego de Estatística (IGE).

2. El impacto territorial del Plan de Desarrollo Comarcal entre 1990–2008

A principios del año 1990 se creó el “Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial”, órgano dependiente directamente de la Presidencia de la Xunta de Galicia, que tenía como fin fundamental la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal. Desde ese Gabinete, que en 1997 se convirtió en “Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal” y unos años más tarde en “Dirección Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal”, y con el apoyo técnico e instrumental de la “Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia”, empresa pública creada por la Xunta de Galicia en el año 1994 para impulsar y gestionar técnicamente dicho plan, se inician los trabajos previos de investigación tendentes a diagnosticar el territorio, conocer la problemática existente y establecer las bases para la articulación territorial de Galicia en comarcas, de cara a potenciar su desarrollo y crecimiento económico y social. De este modo, y ante la evidencia de que buena parte de las comarcas gallegas, especialmente las del interior, carecían de la capacidad necesaria para aprovechar por sí solas sus potencialidades y recursos, el 14 de diciembre de 1990, el “Consello” de la Xunta de Galicia tomó el acuerdo de establecer el denominado Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia (DIARIO OFICIAL DE GALICIA, 1991), que se puso en marcha, inicialmente y de manera experimental, en las comarcas piloto de Valdeorras, Deza, Terra Chá y Ordes. La aplicación del plan a estas primeras comarcas piloto permitió avanzar de forma gradual en el diseño del modelo. A esta fase primaria, se sumaron otras en las que se incrementaron el número de comarcas piloto hasta completar un total de veinte a mediados de 1996. Durante el período transcurrido, se fueron introduciendo innovaciones metodológicas, se diseñaron mecanismos institucionales y procedimientos de intervención, se crearon instrumentos técnicos de análisis territorial, se implantaron sistemas de participación social y se constituyeron fundaciones de interés gallego para favorecer e impulsar el desarrollo de las comarcas. Así, una vez que el plan adquirió cierta relevancia en su fase experimental, el 7 de julio 1996, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley de Desarrollo Comarcal.

Aunque inicialmente el PDC se constituyó como un instrumento estratégico que adoptaba como metodología principal la coordinación,

referida tanto a la organización territorial de los servicios administrativos, como a la coordinación de las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas implicadas en el territorio, pronto orientó sus objetivos hacia la fijación y el mantenimiento de las capacidades endógenas, funcionando, según el profesor Precedo, como un “modelo de desarrollo territorial integrado, complementario de la política regional existente” (PRECEDO, 1996: 311). En este sentido, el PDC de Galicia se convirtió, al menos durante el período 1990–2005, en una estrategia regional de desarrollo local, que perseguía fijar las líneas básicas del desarrollo económico y determinar las áreas productivas prioritarias de cada comarca, considerando para estos efectos tanto el potencial endógeno como las aportaciones exógenas. Se trataba, por tanto, de un instrumento regional de desarrollo local diseñado para promover el desarrollo territorial y contribuir a la planificación comarcal de la Comunidad Autónoma gallega.

Este Plan Comarcal, que de manera oficial se mantuvo vigente durante el período comprendido entre 1990 y 2008, es decir, durante dieciocho años, se marcó como objetivos prioritarios los siguientes: fijar las líneas básicas del desarrollo económico de cada comarca, determinando las áreas productivas; potenciar el desarrollo social de las mismas estandarizando los equipamientos públicos; planificar el territorio comarcal y propiciar la creación de mancomunidades voluntarias e integrar en las áreas comarcales prefijadas la acción de las distintas Administraciones Públicas implicadas. Estos objetivos se recogen en la Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal, que constituye el marco legal de referencia del PDC (DIARIO OFICIAL DE GALICIA, 1996). En esa Ley, concretamente en su artículo 2, se plantean, además, como objetivos complementarios, entre otros, los siguientes: coordinar las diferentes Administraciones implicadas para favorecer el desarrollo local,

mediante un modelo de cooperación horizontal y vertical, que permita una mayor y más eficaz asignación de recursos; implantar una estrategia de coordinación y de planificación integrada sin multiplicar la estructura administrativa existente; aplicar los principios y métodos del desarrollo local a todo el territorio, mediante una implantación gradual y participativa para diseñar proyectos estratégicos de desarrollo comarcal; determinar la capacidad productiva y ventajas comparativas de cada comarca; y finalmente fortalecer el papel de los agentes socioeconómicos públicos y privados de cada comarca como factores del desarrollo.

Durante los quince años de ejecución e implantación territorial del plan, el trabajo realizado se ha concentrado especialmente en la consecución de dos objetivos básicos: en primer lugar, en la articulación del territorio en comarcas, objetivo que se alcanzó en el año 1997, con la aprobación definitiva del Mapa Comarcal de Galicia, quedando organizado el territorio de esta Comunidad Autónoma en 53 comarcas tal y como se comentará más adelante. Esta tarea resultaba imprescindible para acometer los procesos de planificación estratégica a implantar en las comarcas. El segundo objetivo que acaparó la atención y dedicación del equipo de trabajo encargado de impulsar el plan fue el diseño, constitución e implantación en el territorio de los distintos instrumentos y órganos técnicos de planificación, gestión y promoción necesarios para acometer los procesos de desarrollo en cada comarca.

No obstante, a pesar de la estructura técnica creada (una Dirección General, una sociedad pública, treinta y cuatro fundaciones y dieciocho centros comarcales, que de manera conjunta proporcionan actualmente empleo a 170 trabajadores, tal y como se recoge en la FIG. 1) y al trabajo de dinamización desarrollado en las comarcas, cabe señalar que los objetivos generales planteados inicialmente no se han conseguido, sobre todo el relativo a la coordi-

FIG. 1/ Entidades instrumentales creadas por el PDC de Galicia entre 1990–2008

Entidades creadas	Número de entidades	Empleados
Dirección General de Planificación y Desarrollo Comarcal	1	2
Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia	1	104
Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas	34	45
Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos	19	19
TOTAL	55	170

Fuente: SOCIEDAD PARA EL DESARROLLO COMARCAL DE GALICIA, XUNTA DE GALICIA y elaboración propia

nación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas implicadas en los procesos y ejecución de iniciativas de desarrollo comarcal. Ello se debe, en parte, a la dificultad que entraña alcanzar objetivos de esta naturaleza, así como a la resistencia tradicional de las Consejerías y de los Organismos Públicos a ser coordinados y al escaso apoyo político interno y la reducida dotación presupuestaria de que ha sido objeto este plan (poco más de 100,70 millones de euros asignados directamente a los diferentes instrumentos de gestión de este programa entre 1990–2008, según se desprende de los datos consignados en los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de Galicia (FIG. 2). Este hecho ha contribuido a frenar la consecución de algunos objetivos y al mismo tiempo forzó a los responsables del proyecto a orientar sus actuaciones hacia la captación de diferentes fondos procedentes de programas e iniciativas comunitarias (Stride, Leader, Proder, Interreg, Agader, Pleiades, Related), para financiar parte de las iniciativas y proyectos de desarrollo a poner en marcha en las comarcas donde se implantó el PDC. Prueba de ello es que a través de estos programas y de su red de entidades de gestión y promoción, en especial por medio de la red de fundaciones comarcales y de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, el PDC ha conseguido fondos para acometer inversiones en las comarcas por valor superior a los 101,7 millones de euros durante el período 1996-2006, tal y como se demostrará más adelante.

Los trabajos de planificación territorial acometidos durante la vigencia de este plan, se han

llevado a cabo considerando a la comarca como un espacio estratégico para la planificación integral del territorio gallego. En efecto, mientras los municipios resultan unidades demasiado pequeñas y desprovistas de recursos físicos y humanos para la puesta en práctica de políticas coherentes y realistas, la región es con frecuencia un territorio demasiado extenso para que se genere un desarrollo desde la base. Por ello, la comarca (entre 500-600 km² de extensión media), “como agrupación territorial estable de municipios contiguos que tienen una cohesión interna basada en hechos geográficos, históricos, económicos y funcionales, es en Galicia el espacio funcional y tradicional básico para la organización territorial” (PRECEDO, 1988: 269), y constituye uno de sus marcos tradicionales de convivencia y asentamiento, ocupando una posición territorial intermedia entre el municipio y la provincia. En este sentido, el PDC concibió la comarca como el espacio estratégico más adecuado para la gestión integrada del desarrollo territorial, al darse en ella una serie de características geográficas que identificaban a la comarca como el ámbito ideal para la implantación de un proceso de desarrollo descentralizado. Por tanto, según este modelo, la comarca tenía como función básica servir de marco estratégico para que las distintas Administraciones coordinasen sus actuaciones de cara a una estrategia consensuada que atendiera los objetivos prioritarios del desarrollo socioeconómico y territorial, según las ventajas comparativas de cada comarca en su contexto regional. Se trataba, en suma, de una unidad territorial estratégica para la planificación y la gestión integral del territorio que en la Unión Europea ha

FIG. 2/ Fondos destinados a las entidades creadas por el PDC de Galicia entre 1990–2008

años	millones de €	años	millones de €
1990	0,09	2000	5,23
1991	0,30	2001	7,33
1992	0,60	2002	8,35
1993	0,90	2003	8,36
1994	4,13	2004	8,43
1995	3,88	2005	8,53
1996	4,07	2006	8,46
1997	4,33	2007	8,74
1998	4,83	2008	8,73
1999	5,41	1990–2008	100,70

Fuente: PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA; SOCIEDAD PARA EL DESARROLLO COMARCAL DE GALICIA, XUNTA DE GALICIA y elaboración propia

adquirido una especial relevancia desde hace unos veinte años, como “fórmula eficaz para la competitividad económica y el éxito social” (GIZARD, 1993: 55), frente al avance de la globalización económica y la pérdida del poder estatal, siendo el marco territorial ideal de intervención para la elaboración y puesta en marcha de los planes estratégicos de desarrollo que se elaboraron para cada comarca. Asimismo, siguiendo lo establecido en el apartado segundo del artículo dos de la Ley de Galicia 7/1996, la comarca es el ámbito más propicio para la coordinación y la integración de la planificación socioeconómica y física, y para la protección del medio ambiente en un modelo de desarrollo integrado.

Sin embargo, esta consideración de la comarca como espacio estratégico para la planificación y la promoción del desarrollo, no ha ido acompañada de la asignación de competencias administrativas ni de recursos económicos, ya que no se pretendía en ningún momento crear una nueva entidad jurídica en el ámbito comarcal. Es decir, las comarcas en Galicia no se convirtieron en nuevas unidades administrativas ni en “entidades jurídico-territoriales con competencias propias” (FERREIRA, 1999: 260), que pudieran entrar en confrontación directa con los municipios o provincias, sino en meras “unidades estratégicas de referencia para la planificación territorial integrada” (PRECEDO, 1996: 318). Se renunció así a seguir el modelo catalán de organización comarcal de 1987, el sistema de Cuadrillas de 1989 aplicado en Álava (GALDÓS, 2005) y el aragonés de comarcalización de 2006 (GOBIERNO DE ARAGÓN, 2009), que optaron, en los tres casos, por otorgarles personalidad jurídica propia y competencias concretas en diferentes materias, provocando, en el caso de Cataluña, choques competenciales en el ámbito local entre diputaciones, municipios y comarcas, al posibilitar éstas últimas una multiplicación de la burocracia institucional y un aumento de los costes de gestión y coordinación administrativa, tal y como se recoge en diversos informes técnicos difundidos por la prensa catalana (*La Vanguardia*, 21-11-94/12-12-94/9-4-96) y en algunos estudios puntuales, donde se hace una crítica muy dura, al calificar de fracaso e incluso de “lastre y un obstáculo para la consecución de una Administración local más simple y eficaz” el sistema comarcal catalán, por su escasa eficacia y operatividad demostrada a lo largo de los últimos años (BURGUENO, 2002: 200). En consecuencia, desde el punto de vista organizativo e institucional, la puesta en funcionamiento del PDC de Galicia, no supuso siquiera una

reordenación de las estructuras administrativas y jurídicas existentes. Sin embargo, como bien señala Ferreira Fernández en su trabajo sobre el régimen jurídico de la comarca en el sistema español, las tareas de coordinación, gestión y promoción dirigidas por el PDC dieron lugar a una serie de órganos sin personalidad jurídica y a la creación de un “aparato técnico-institucional con forma jurídico-privada”, dirigido a gestionar y promover el plan (FERREIRA, 1999: 263). En efecto, para impulsar el desarrollo desde abajo, el PDC creó formalmente en cada una de las comarcas donde se implantó el plan los siguientes instrumentos operativos: un Consejo Comarcal sin personalidad jurídica, una Fundación Comarcal, un Centro Comarcal y un Plan Estratégico de Desarrollo. Con todos estos instrumentos se quiso potenciar el papel de la comarca como espacio estratégico para alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de Galicia (JIMÉNEZ, 2000). En la práctica, el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se materializó, pues, en la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo para cada comarca. De esta manera, cada PDC se convirtió en un plan estratégico integral de coordinación del desarrollo territorial. Los planes de desarrollo que se elaboraron para cada comarca se estructuraron en tres apartados: estudio socioeconómico, estudio del medio físico y programa de objetivos y acciones estratégicas.

Durante los dieciocho años que duró la ejecución territorial del PDC, y como consecuencia de la falta de compromiso político por parte del mismo Gobierno Autonómico que en su día lo puso en marcha y ante las dudas generadas sobre la estrategia seguida y su escasa rentabilidad institucional y política, el PDC sólo llegó a implantarse en treinta y cuatro comarcas de las cincuenta y tres existentes en Galicia. De este modo, tal y como se puede observar en la FIG. 3, el plan se aplicó con todas sus limitaciones al 64 % de las comarcas, en su mayoría consideradas rurales o “rururbanas” (PRECEDO, 1998: 206 y 255-257), que abarcan el 64,7 % de la superficie de Galicia y concentran al 42,3 % de su población, llegando a implicar a 191 municipios (lo que supuso prácticamente el 61 % del total de la Comunidad Autónoma). Esto quiere decir que el 58 % de la población y prácticamente el 40 % de los municipios y el 35 % de la superficie de Galicia, no resultó afectada por este plan y por tanto se desarrolló al margen de los instrumentos y mecanismos generados por el PDC. A este respecto, hay que señalar que la incorporación al PDC fue totalmente voluntaria, ya que la iniciativa para la inclusión de una co-

marca en el Plan de Desarrollo Comarcal correspondía a los municipios integrantes de la misma, siempre que lo solicitaran por lo menos dos tercios de los municipios que integran la comarca (artículo 12, de la Ley de Galicia 7/1996). Esta es otra de las causas por las que el PDC no se implantó en todas las comarcas de Galicia. Además, conviene recordar que la falta de financiación específica para ejecutar las acciones de desarrollo incluidas en los planes y la no dotación presupuestaria de las mismas fue minando, a corto y largo plazo, la credibilidad del PDC, convirtiéndolo en un plan de buenas intenciones de desarrollo territorial que no fue asumido, de manera coordinada, por el conjunto de las Consejerías implicadas en su financiación, decayendo a lo largo de las sucesivas legislaturas como acción prioritaria del Gobierno Autonómico.

Con el cambio de Gobierno que se materializó en el año 2005, la Xunta de Galicia suprimió de su organigrama la "Dirección Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal" y todo el entramado institucional creado por el PDC (la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, la red de fundaciones y de centros comarcales, que comentaré en los apartados siguientes) pasó a depender de la Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural, con lo que se dio paso a una nueva orientación política en la que el PDC dejó de ser impulsado desde la Administración Autonómica, limitándose ésta a gestionar los proyectos en curso y las entidades y organismos ya creados. De este modo, toda la estructura operativa del PDC se canalizó, durante el período 2005–2008, hacia la realización de acciones comarcales de apoyo al desarrollo integral del territorio rural gallego, iniciándose a finales del año 2008 un progresivo desmantelamiento de los órganos y entidades creadas a través del PDC, cuyo exponente máximo fue la liquidación oficial y definitiva del Plan Comarcal con la aprobación de la Ley 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régi-

men presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural (DIARIO OFICIAL DE GALICIA, 2008a). De este modo, parte del personal que presta sus servicios en la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia se integrará en la Sociedad Gestora Bantegal (Banco de Tierras de Galicia) y en la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (AGADER).

Sin embargo, a pesar de las limitaciones comentadas y del fracaso del plan en su conjunto, el trabajo realizado ha servido básicamente para delimitar oficialmente la extensión territorial de las comarcas existentes en Galicia y crear una red de Fundaciones y de Centros Comarcales que constituyen el efecto más visible del escaso impacto real generado por el PDC en el conjunto del territorio gallego.

2.1. La red de Fundaciones Comarcales

En el mes de diciembre de 1994, la Xunta de Galicia da un nuevo impulso al PDC al crear un total de 20 fundaciones comarcales, una en cada comarca piloto donde se experimentó inicialmente el Plan. Posteriormente, y ya una vez aprobada la mencionada Ley de Desarrollo Comarcal y en sucesivos períodos hasta el año 2002, se crearon otras 14, con lo que a principios del año 2009, el número de fundaciones comarcales constituidas y en funcionamiento ascendía a un total de 34, una en cada comarca donde se implantó el PDC (FIG. 4). Esto le permitió a la Xunta disponer de una red regional de desarrollo local y comarcal propia, reforzada con las acciones de dinamización y sensibilización desarrolladas por los propios gerentes de las fundaciones. Estas entidades, convertidas en la práctica en verdaderos grupos de acción comarcal, tienen como fines y objetivos promover el desarrollo integrado y sostenido de cada comarca, sensibilizar y favorecer la participación activa del sector público y privado, así como de la población comarcal en los procesos de desarrollo. Orien-

FIG. 3/ Implantación territorial del PDC de Galicia durante el período 1990–2008

Indicadores territoriales	Número	% sobre total de Galicia
Comarcas incorporadas al PDC	34	64,1
Municipios afectados	191	60,6
Superficie (en km ²)	19.152,8	64,7
Población implicada	1.177.920	42,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IGE (2009)

tar, asesorar e informar sobre programas y ayudas, y especialmente elaborar proyectos y gestionar programas e iniciativas comunitarias que contribuyan e incidan en el desarrollo territorial, económico y social de las comarcas y, finalmente, reforzar la identidad y concienciación comarcal. De ahí que se trate de fundaciones sin ánimo de lucro, calificadas de mixtas y declaradas todas ellas de interés gallego, por

lo que, a tenor de lo dispuesto en el capítulo VI del Decreto de la Xunta de Galicia 248/1992, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Fundaciones de Interés Gallego, “el protectorado de las mismas es ejercido directamente por la Xunta de Galicia” (Ruiz, 1999: 378–379). Precisamente esta Administración Pública, preside cada uno de los patronatos de las fundaciones, al objeto

FIG. 4/ Red de Fundaciones Comarcales operativas en Galicia a principios de 2009

Fundación comarcal	Creación	Sede social	Personal
FDC A Fonsagrada	28/11/1994	Fonsagrada	2
FDC Terra Chá	24/11/1994	Vilalba	3
FDC A Ulloa	24/11/1994	Palas de Rei	2
FDC O Baixo Miño	09/12/1994	Tui	2
FDC Ortegaleira	25/11/1994	Ortigueira	2
FDC Bergantiños	16/11/1994	Malpica	2
FDC Os Ancares	15/12/1994	Becerreá	1
FDC Arzúa	19/12/1994	Arzúa	1
FDC Caldas	02/02/1999	Caldas de R.	1
FDC O Carballiño	14/12/1994	Carballiño	1
FDC Terra de Celanova	30/11/1994	Celanova	1
FDC Deza	02/12/1994	Lalín	1
FDC Terra de Lemos	07/12/1994	Monforte	1
FDC A Mariña Occidental	01/02/1999	Viveiro	1
FDC Terra de Melide	19/12/1994	Melide	1
FDC Muros	03/02/1999	Muros	1
FDC Noia	03/02/1999	Noia	1
FDC Ordes	19/12/1994	Ordes	1
FDC A Paradanta	22/12/1994	A Cañiza	1
FDC O Ribeiro	30/11/1994	Ribadavia	1
FDC O Salnés	09/12/1994	Cambados	3
FDC Tabeirós-Terra de Montes	23/12/1994	A Estrada	1
FDC Terra de Trives	23/12/1994	P. de Trives	1
FDC Valdeorras	07/12/1994	O Barco	1
FDC Verín	09/02/1999	Verín	1
FDC Chantada	05/04/2000	Chantada	1
FDC Betanzos	10/11/2000	Betanzos	2
FDC A Mariña Central	10/11/2000	Mondoñedo	1
FDC Terra de Caldelas	09/02/1999	C. Caldelas	1
FDC O Morrazo	06/11/2000	Cangas	2
FDC O Eume	31/07/2001	Pontedeume	1
FDC Santiago	30/07/2001	Santiago de C.	1
FDC Chantada	05/04/2000	Chantada	1
FDC Terra de Soneira	21/10/2002	Vimianzo	1

FDC: “Fundación para o Desenvolvemento da Comarca de ...”

Fuente: SOCIEDADE PARA O DESENVOLVEMENTO COMARCAL DE GALICIA, XUNTA DE GALICIA y elaboración propia

de coordinar sus acciones de desarrollo con los objetivos establecidos por el PDC a nivel comarcal y regional. Esta tarea de coordinación, constituye sin duda una de las más difíciles de acometer, ya que cada fundación tiene personalidad jurídica propia y goza de una cierta autonomía derivada de sus propios Estatutos y de las decisiones que adopte su órgano de gobierno soberano, el Patronato, integrado este último por: los Alcaldes de los municipios que componen la comarca, el Delegado Provincial de la Consejería competente, un representante de la Diputación Provincial, y representantes de los sectores estratégicos productivos de la comarca, siendo presidido por un representante de la Xunta de Galicia.

La creación de esta red de fundaciones, que durante el período 1990–2008 han absorbido prácticamente el 23 % de los fondos totales destinados por la Xunta al conjunto de los instrumentos técnicos y de promoción creados a través del Plan de Desarrollo Comarcal, suscitó un encendido debate sobre la naturaleza y trascendencia de las mismas (BARREIRO, 1996), al tratarse de “entidades con forma jurídico-privada, promovidas por la Administración Pública” (FERREIRA, 1999: 265). La polémica generada condujo a delimitar el campo de actuación de dichas fundaciones en la Ley de Desarrollo Comarcal. Así, en el apartado terce-

ro del artículo 25 de dicha ley, se especifica que “en ningún caso será competencia de las fundaciones la ejecución de las inversiones públicas previstas en los planes de desarrollo comarcal”. De acuerdo con esto, las fundaciones, que en la mayoría de los casos analizados cuentan con un presupuesto anual muy reducido (alrededor de unos 61.000 euros cada una, destinados básicamente a sufragar los gastos de personal y mantenimiento), se limitan a realizar labores de asesoramiento, dinamización y promoción de iniciativas del desarrollo a nivel comarcal, implicando a la población local y al sector público y privado en la elaboración y ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo.

Uno de los campos de actividad donde algunas Fundaciones Comarcales se han mostrado especialmente activas y muy dinámicas ha sido en la gestión de cuatro iniciativas comunitarias Leader II y Leader+ (en las comarcas de Terra Cha, A Fonsagrada y A Paradanta), de siete programas Proder I y Proder II (en las comarcas de O Baixo Miño, A Ulloa, Ortegá, Bergantiños, O Salnés, O Morrazo) y de tres programas autonómicos Agader (en las comarcas de Ortegá, A Ulloa y Betanzos). En efecto, las inversiones gestionadas por las diez fundaciones que se relacionan en la FIG. 5, superaron los 101,75 millones de euros para el período com-

FIG. 5/ Programas e iniciativas gestionadas por las Fundaciones Comarcales durante el período 1996-2006

Fundación	Programa o iniciativa	Período de ejecución	Inversión gestionada (millones de €)
FDC de Terra Cha	Leader II	1996–2000	17,63
	Leader +	2002–2006	9,62
FDC de A Fonsagrada	Leader II	1996–2000	9,10
FDC de A Paradanta	Leader II (1)	1996–2000	4,00
FDC de Bergantiños	Proder I	1996–2000	3,41
FDC de Ortegá	Proder I	1996–2000	3,60
	Agader	2002–2006	8,03
FDC de A Ulloa	Proder I	1996–2000	2,37
	Agader	2002–2006	6,01
FDC de O Baixo Miño	Proder I	1996–2000	2,91
	Proder II	2002–2006	7,89
FDC do Salnés	Proder II	2002–2006	9,52
FDC do Morrazo	Proder II	2002–2006	7,86
FDC de Betanzos	Agader	2002–2006	9,80
TOTAL	14	1996–2006	101,75

FDC: “Fundación para o Desenvolvemento da Comarca”

(1): Gestión en colaboración con la Mancomunidad de Paradanta

Fuente: SOCIEDADE PARA O DESENVOLVEMENTO COMARCAL DE GALICIA, AXENCIA GALEGA DE DESENVOLVEMENTO RURAL, XUNTA DE GALICIA y elaboración propia

prendido entre 1996–2006. Con esta cantidad se financiaron proyectos y se crearon puestos de trabajo en las empresas de las comarcas involucradas. La captación de fondos procedentes de programas e iniciativas comunitarias ha sido determinante para desarrollar buena parte de los proyectos de innovación y diversificación productiva en el medio rural, así como para apoyar las iniciativas locales de mayor envergadura que se llevaron a cabo en determinadas comarcas. Además de la gestión de este tipo de programas e iniciativas comunitarias, en las que sólo han participado el 30 % de las entidades creadas, las Fundaciones Comarcales han liderado la organización y puesta en marcha de las denominadas “mesas de iniciativas” (SECRETARÍA XERAL DE PLANIFICACIÓN Y DESENVOLVEMENTO TERRITORIAL, 2000: 16), que constituyeron un foro para el encuentro y el debate entre representantes de los diferentes sectores productivos estratégicos existentes en cada comarca. Se trataba de abordar y debatir conjuntamente y en cada comarca los problemas y alternativas al desarrollo, al objeto de extraer unas conclusiones, fijar objetivos y establecer unas líneas prioritarias de trabajo que posteriormente debían incorporarse, o en todo caso tenerse en cuenta, para la elaboración de los planes estratégicos de cada comarca. La realización de este tipo de iniciativas en las comarcas fue de vital importancia para conocer y pulsar *in situ* la problemática socioeconómica que afecta a los distintos sectores implicados en los procesos de desarrollo local.

A pesar de que determinadas fundaciones vienen desarrollando desde su creación un intenso trabajo de dinamización socioeconómica a escala local, mostrándose muy útiles en la gestión de acciones de desarrollo, sobre todo aquellas que están involucradas en la aplicación de programas e iniciativas comunitarias, tal y como hemos tenido ocasión de comprobar, la mayoría se han limitado a realizar un trabajo de mero asesoramiento e información a los agentes locales, con escaso impacto y repercusión en el ámbito comarcal, lo que ha motivado que la Xunta de Galicia anunciara, a finales del año 2008, con la aprobación de la mencionada Ley 12/2008, su intención de desvincularse financieramente de las Fundaciones Comarcales porque éstas ya no cumplen sus objetivos, dejando a sus propios patronatos la decisión de mantenerse por sí mismas y con los medios a su alcance, gozando así de mayor autonomía y de plena libertad para determinar la composición de sus miembros. De no recibir financiación directamente de la Xunta de Galicia, es probable que la mayoría de estas entidades comarcales terminen por desaparecer.

2.2. La red de Centros Comarcales

Otro de los instrumentos del PDC puestos en marcha en cada comarca para impulsar y favorecer su desarrollo son los Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos. Se trata, en palabras de PRECEDO (1996: 321), de centros de “desarrollo e innovación” que tienen como objetivo fundamental informar y asesorar a los visitantes, difundir y apoyar las nuevas tecnologías entre las pequeñas empresas, vender productos locales y en definitiva exponer, promocionar y difundir los recursos turísticos de la comarca (PRECEDO, 2000), así como reafirmar y materializar la identidad diferencial de cada comarca. Para cumplir con su función, estos centros se estructuraron en cuatro áreas: desarrollo local, donde tiene su sede la fundación y el gerente; exposición y promoción, donde se exponen y venden a los visitantes los productos de artesanía local; la unidad de nuevas tecnologías, dotada de internet, correo electrónico, videoconferencia (PRECEDO, 1998), y finalmente una área temática, que tradicionalmente constituye en todos los centros un espacio monográfico dedicado a la revalorización de los recursos más emblemáticos existentes en cada comarca. En la práctica, estos centros, construidos y gestionados por la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, se han convertido en escaparates temáticos del conjunto de los recursos de cada comarca, siendo especialmente visitados por turistas, grupos organizados y centros educativos, al recoger en sus instalaciones los aspectos físicos y humanos más relevantes de su entorno geográfico. En ellos se ofrecen también otros servicios que incluyen la posibilidad de disponer de las propias instalaciones en lo referente a la utilización de la sala de juntas, salón de actos y salas de exposición. En consecuencia, la integración de todos los componentes técnicos citados, su organización y trabajo coordinado en red, hace que estos centros se conviertan en elementos útiles para impulsar ciertas acciones de desarrollo a nivel comarcal y regional.

En la actualidad, el número de Centros Comarcales construidos y en funcionamiento ascienden a diecinueve, tal y como se puede apreciar en la FIG. 6. En sus instalaciones se han organizado y celebrado cursos, conferencias, exposiciones artísticas y reuniones de asociaciones. Esto indica que los centros desarrollan una importante actividad de promoción de la cultura y la formación local, además de contribuir a reforzar la identidad comarcal de Galicia. No obstante, a principios del año 2009, la Xunta de Galicia anunció que estos centros pasarán

FIG. 6/ Red de Centros Comarcales operativos a principios del año 2009

Centro Comarcal	Localización	Empleados
Ulloa	Palas de Rei	1
Ortegal	Ortigueira	1
Bergantiños	Buño (Malpica)	1
Caldas	Caldas de Reis.	1
O Carballiño	Carballiño	1
Terra de Celanova	Vilanova dos Infantes (Celanova)	1
Deza	Lalín	1
Terra de Lemos	Monforte	1
A Mariña Occidental	Viveiro	1
Caldas	Caldas de Reis	1
Ordes	Ordes	1
A Paradanta	A Cañiza	1
O Ribeiro	Ribadavia	1
O Salnés	Cambados	1
Taberós-Terra de Montes	Toedo (A Estrada)	1
Terra de Trives	A Pobra de Trives	1
Valdeorras	O Barco de Valdeorras	1
A Mariña Central	Mondoñedo	1
Terra de Caldelas	Castro Caldelas	1

Fuente: SOCIEDADE PARA O DESENVOLVEMENTO COMARCAL DE GALICIA, XUNTA DE GALICIA y elaboración propia

a depender directamente de la Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (AGADER), manteniendo sus funciones. Esto significa, en la práctica, una reorientación de sus cometidos, centrándose ahora en apoyar técnicamente las acciones de desarrollo del espacio rural impulsadas por la mencionada agencia y, en mayor medida, todas aquellas que sean promovidas por la Consejería de Medio Rural, al estar estos centros localizados predominantemente en comarcas rurales.

2.3. El Mapa Comarcal de 1997 y las Áreas Funcionales del siglo XXI

A principios del año 1997, con el Decreto 65/1997 de 20 de febrero, y siguiendo el procedimiento establecido en el título cuarto de la Ley de Galicia 7/1996, se aprobó definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia (DIARIO, OFICIAL DE GALICIA 1997), quedando esta Comunidad Autónoma organizada en 53 Comarcas, repartidas del siguiente modo: 18 en la provincia de A Coruña, 13 en la de Lugo, 12 en

la de Ourense y 10 en la provincia de Pontevedra, tal y como se puede ver en la FIG. 7. Con esta medida se consiguió superar los localismos que han sido, desde siempre, el principal obstáculo a la articulación territorial de Galicia. Se culminó así un largo proceso que, por otra parte, no tiene porque ser definitivo ya que la citada Ley de Galicia 7/1996, concretamente en su artículo 33, contempla la posibilidad de modificar la delimitación comarcal aprobada por el mencionado Decreto Autonómico.

Transcurridos ya algo más doce años desde su aprobación, el Mapa Comarcal no se ha generalizado de manera universal en los diferentes departamentos de la Xunta, como base territorial para la implementación de infraestructuras y de servicios a la comunidad. Así, es fácil constatar la existencia de mapas comarcales educativos, sanitarios, forestales, judiciales, tributarios y de otra índole que no se ajustan al mapa comarcal oficial aprobado en su día por la propia Xunta. Su uso se limita al ámbito académico y formativo, así como a la elaboración de estudios y de información estadística que publica de manera periódica el Ins-

tituto Galego de Estatística (IGE). Por este conxunto de circunstancias, e teniendo en conta os cambios que experimenta o propio territorio e as transformacións que afectan particularmente a algunhas comarcas, e al obxecto de subsanar os erros detectados na actual delimitación comarcal, parece oportuno plantear a necesidade de acometer unha nova división comarcal do territorio galego que permita a integración de municipios de diferentes provincias en unha mesma comarca, ademais de revisar a adscripción comarcal de determinados municipios e os límites territoriais de algunhas comarcas.

Con posterioridade a la aprobación del Mapa Comarcal, otro Decreto de la Xunta de Galicia, el 335/1998, de 27 de noviembre (DIARIO OFICIAL DE GALICIA, 1998), establece los criterios a seguir para la creación de Áreas Funcionales, especialmente cuando razones funcionales y organizativas así lo aconsejen, para la prestación de servicios y la realización de determinadas actividades. Según ese Decreto, se entiende por Área Funcional una "agrupación de comarcas en conjuntos territoriales adecuados a las necesidades de cada servicio o función", configurando así una estructura territorial supracomarcal complementaria para favorecer

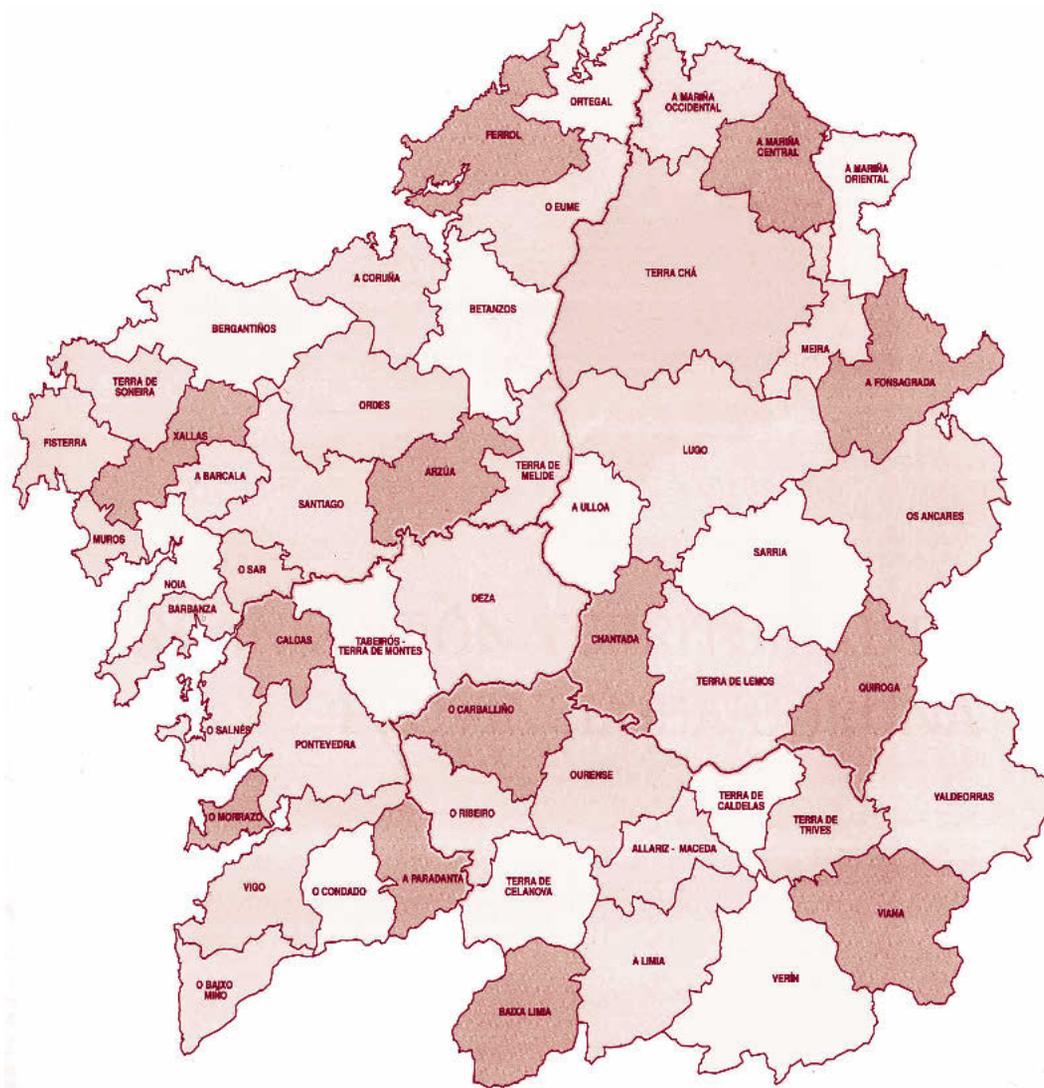


Fig. 7/ La división comarcal de Galicia aprobada por la Xunta en 1997

Fuente: PRECEDO (dir.) (1997); XUNTA DE GALICIA y elaboración propia

la gestión coordinada de la organización territorial y funcional de Galicia, manteniendo siempre las comarcas como unidades territoriales básicas de referencia (artículo 2 del Decreto 335/1998). La necesidad de regular estas Áreas Funcionales, que pueden comprender una o varias comarcas, se debe pues, a las características específicas y necesidades de determinados departamentos de la Administración Autonómica, que requieran una organización territorial que combine la coordinación de las acciones en el territorio con la especialización que exige la racionalización de los distintos servicios que se desean prestar. La creación

de estas áreas se llevará a cabo por Decreto de la Xunta a iniciativa de la Consejería implicada. Esto quiere decir que en la práctica cada Consejería, en función de sus necesidades y materia, puede establecer sus propias Áreas Funcionales de referencia que no tienen por que coincidir con las que proponga otro departamento u organismo. Esta libertad de actuación da lugar a la proliferación de mapas funcionales divergentes en función de los criterios utilizados. Así, al igual que ocurre con el Mapa Comarcal, es frecuente encontrarnos con Áreas Funcionales agrícolas, sanitarias, judiciales, universitarias, urbanas y escolares.

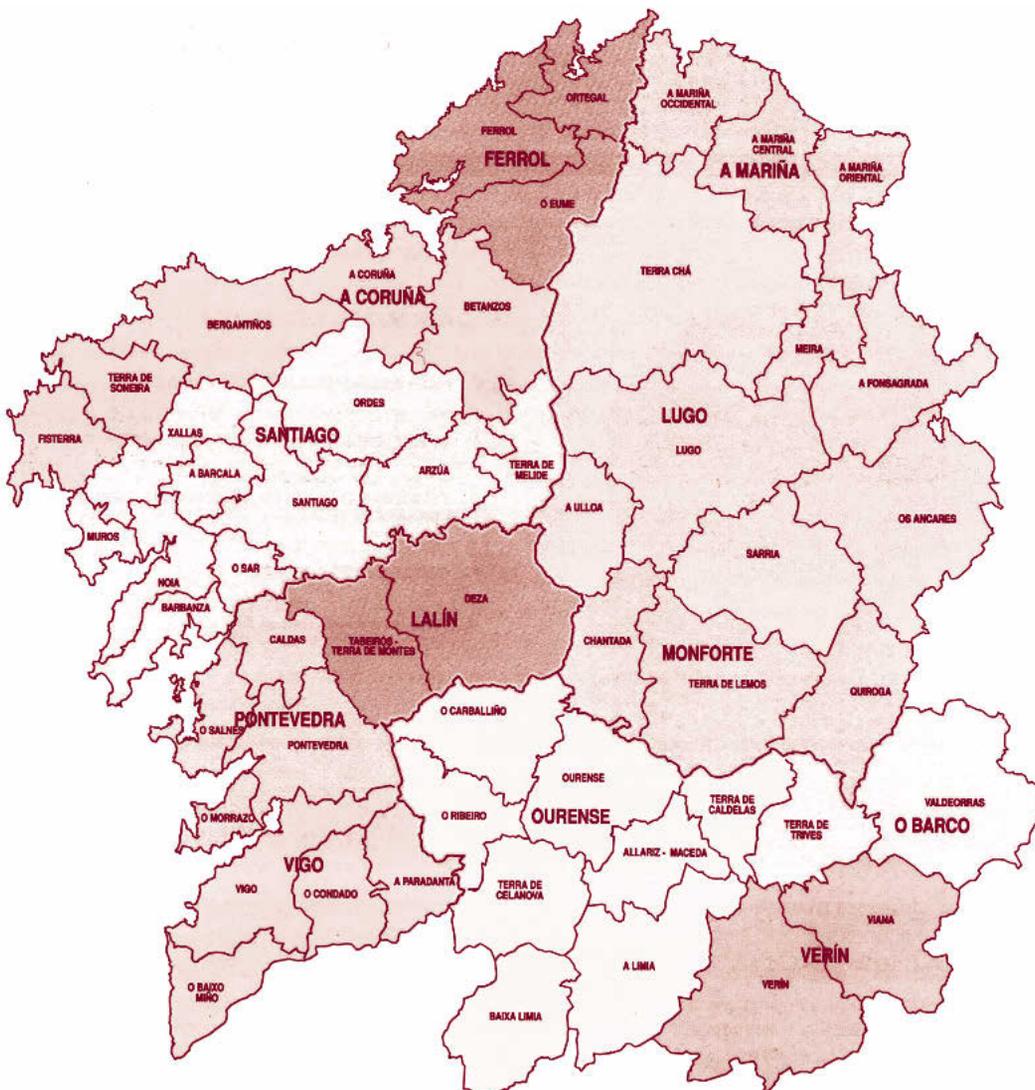


FIG. 8/ Las Áreas Funcionales de Galicia a principios del siglo XXI

Fuente: PRECEDO (dir.) (1997) y elaboración propia

Desde el punto de vista funcional y urbano y teniendo en cuenta los flujos diarios de personas, la intensidad de comunicaciones, los principales puntos de aprovisionamiento de bienes y servicios, las áreas de influencia de los principales núcleos y asentamientos de población y el alcance diario de los sistemas de transporte regulares, además de utilizar otros indicadores complementarios, el profesor Precado Ledo viene defendiendo, desde el año 1997, que el territorio de Galicia se organiza esencialmente en doce grandes Áreas Funcionales que, a mi modo de ver, se ajustan a la realidad socioeconómica que presenta hoy la Comunidad Autónoma de Galicia. Estas áreas tienen un carácter polivalente y su utilidad resulta especialmente efectiva para organizar el territorio y gestionar racionalmente determinados servicios comunitarios, promover la creación de mancomunidades y de organismos supramunicipales, que se ocupen de resolver los problemas más frecuentes generados por las grandes concentraciones urbanas.

Según los criterios anteriormente descritos y a la vista de lo que se refleja en la FIG. 8, en la provincia de A Coruña nos encontramos con tres Áreas Funcionales: Ferrol (formada por las comarcas de Ortegal, Ferrol y O Eume), A Coruña (integrada por las comarcas de Betanzos, A Coruña, Bergantiños, Terra de Soneira y Fisterra), Santiago (que se extiende por las comarcas de Terra de Melide, Arzúa, Ordes, Santiago, O Sar, A Barcala, Xallas, Muros,

Noia y Barbanza). La provincia de Lugo se divide también en sólo tres Áreas: Lugo (de la que forman parte las comarcas de Terra Cha, Meira, A Fonsagrada, Os Ancares, Sarria, Lugo y A Ulloa), Monforte (que se prolonga por las comarcas de Chantada, Terra de Lemos y Quiroga). Por su parte, la provincia de Pontevedra se articula en otras tres: Lalín (formada por las comarcas de Tabeirós–Terra de Montes y Deza), Pontevedra (que agrupa a las comarcas de O Salnés, Caldas, O Morrazo y Pontevedra), Vigo (integrada por O Baixo Miño, O Condado, A Paradanta y Vigo). Finalmente, la provincia de Ourense se organiza en otras tres Áreas Funcionales que son las siguientes: Ourense (constituida por las comarcas de O Carballiño, O Ribeiro, Ourense, Terra de Celanova, Baixa Limia, A Limia, Allariz-Maceda e Terra de Caldelas), Verín (compuesta por las comarcas de Viana y Verín), O Barco (que se expande por las comarcas de Terra de Trives y Valdeorras).

Con respecto a la dimensión territorial que presentan cada una de ellas (FIG. 9), comentar que las situadas en el litoral Atlántico y que dan lugar al eje de desarrollo costero, integrado por cinco grandes Áreas Funcionales, acaparan prácticamente el 73 % de la población gallega en una superficie que se aproxima al 37 % del total de Galicia. Este territorio, donde se genera actualmente el 67 % del valor añadido bruto y se localizan el 78 % de las empresas de Galicia, presenta, en general, una

Fig. 9/ La dimensión territorial de las Áreas Funcionales de Galicia a principios del año 2009

Área Funcional	Nº de comarcas	Superficie		Población (2008)	
		Km2	%	Habitantes	%
A Coruña	5	2.597,4	8,8	542.874	19,5
Vigo	4	1.605,3	5,4	529.633	19,0
Santiago	10	3.789,5	12,7	391.125	14,0
Pontevedra	4	1.316,3	4,4	350.152	12,6
Ourense	8	4.118,9	13,9	266.839	9,6
Lugo	7	6.650,4	22,5	224.377	8,1
Ferrol	3	1.555,7	5,3	205.122	7,4
A Mariña	3	1.394,9	4,7	75.686	2,7
Lalín	2	1.495,8	5,0	73.615	2,6
Monforte	3	1.980,6	6,7	55.486	2,0
Verín	2	1.754,1	5,9	35.588	1,3
O Barco	2	1.400,7	4,7	33.672	1,2
Galicia	53	29.574	100,0	2.784.169	100,0

Fuente: INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA y elaboración propia

elevada densidad de población y un alto grado de urbanización alcanzando en algunos casos niveles de cierta saturación, como así sucede en los espacios costeros de las Áreas Funcionales de Pontevedra y Vigo (ESCOLA, 2008), mientras que en las zonas costeras de las Áreas Funcionales de Ferrol y A Coruña (PRECEDO, 1995 y 2007), el grado de saturación urbanística es menor. En cualquier caso nos encontramos con el eje más dinámico y próspero de Galicia, bien conectado de Norte a Sur a través de la autopista del Atlántico y en el futuro también mediante una red ferroviaria de alta velocidad que permitirá, para el año 2012, los desplazamientos diarios rápidos entre las ciudades de Ferrol, A Coruña, Santiago, Pontevedra y Vigo. De este modo, su capacidad de desarrollo se verá muy fortalecida con los modernos sistemas de comunicaciones y transportes, con el riesgo evidente de que los fuertes contrastes que en la actualidad ya existen entre la costa y el interior tiendan a incrementarse todavía más. Por tanto, mientras el crecimiento tiende a concentrarse en las ciudades del litoral, las Áreas Funcionales del interior, junto con las villas intermedias, se configuran como elementos equilibradores del territorio regional, sobre todo las de Lugo, Ourense, Lalín, Monforte, Verín y O Barco, todas ellas con claras perspectivas de crecimiento a largo plazo, como así lo demuestran la serie de informes sobre las principales Áreas Funcionales de Galicia, elaborados por el Consello Económico e Social de Galicia durante los últimos años (CONSELLO, 2009).

3. Las Directrices de Ordenación del Territorio de 2008

Transcurridos ya casi quince años desde la aprobación de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia (DIARIO OFICIAL DE GALICIA, 1995), la Xunta de Galicia aprobó inicialmente las denominadas Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia el pasado día 15 de septiembre de 2008 (DIARIO OFICIAL DE GALICIA, 2008b). Este instrumento técnico, creado conforme a lo establecido en el artículo 10 de la mencionada Ley 10/1995, se configura como un documento básico de carácter global que constituye el marco de referencia en el que se establecen las pautas especiales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la comunidad e integrando, en su caso, las propuestas del Estado y de las Administraciones Locales. Todo ello con el objetivo de promover la coordinación de la política territorial

y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia. Se pretende así, dar un paso más en favor de la utilización racional del territorio gallego para proteger su medio natural, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y contribuir a un desarrollo equilibrado del mismo.

El proceso de elaboración y aprobación de dichas Directrices se ha retrasado considerablemente si tenemos en cuenta que la Xunta de Galicia acordó iniciar el procedimiento de redacción de las mismas el día 29 de febrero de 1996. Posteriormente, en el año 2004, el Gobierno Autónomo difundió el Avance de las Directrices (ARIAS, 2004) que fueron remitidas a todas las Consellerías Autonómicas, a la Administración Estatal, a las Administraciones Locales (Ayuntamientos y Diputaciones) y a más de 500 entidades públicas y privadas para que aportasen observaciones, propuestas y alternativas.

Las recientes Directrices aprobadas por la Xunta, que también incorporan un Plan Territorial Integrado del Litoral (CONSELLERÍA, 2008a), definen, en lo esencial, el nuevo modelo territorial de Galicia a seguir en los próximos años (FIG. 10). Este modelo se ajusta a las políticas territoriales de la Unión Europea, tomando como referencia el desarrollo económico equilibrado y sostenible, potenciando la cohesión social y la mejora de la calidad de vida de la población y la utilización racional del territorio y la sostenibilidad ambiental, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. De este modo, estas Directrices (CONSELLERÍA, 2008b) persiguen una mayor integración de Galicia en los ejes de desarrollo europeos pero, sobre todo, pretende potenciar las áreas urbanas y establecer espacios metropolitanos de planificación, así como consolidar un sistema urbano intermedio y dinamizar ámbitos e entidades de población con menor peso demográfico. Para ello, establece un sistema urbano claramente policéntrico, que se articula del siguiente modo: dos grandes espacios metropolitanos (la Metrópoli Artabra y la Metrópoli de las Rías Baixas) que ocupando sólo el 8,1 % de la superficie total de Galicia concentran prácticamente el 44 % de la población de la Comunidad Autónoma, tres áreas urbanas (el Área Urbana de Santiago de Compostela, el Área Urbana de Lugo y el Área Urbana de Ourense, que de manera conjunta aglutinan casi el 15 % de los habitantes en el 5,8 % del territorio; 18 villas consideradas cabeceras del sistema urbano intermedio (As Pontes, Carballo, Cee-Corcubiión, Noia, Ribeira, Viveiro, Ribadeo, Vilalba, Sarria, Monfor-

te de Lemos, O Carballiño, O Barco, Xinzo de Limia, Verín, A Estrada, Vilagarcía, Tui y Lalín) y 35 núcleos de población que funcionan como subcabeceras del sistema urbano y como nodos para el equilibrio del territorio (Ortigueira, Ordes, Vimianzo, Santa Comba, Arzúa, Melide, Negreira, Muros, Padrón, Rianxo, Boiro, O Grove, Cambados, Caldas de Reis, Silleda, Ribadavia, A Cañiza, A Guarda, Celanova, Bande, Allariz, Maceda, Castro Caldelas, Viana do Bolo, Pobra de Trives, A Rúa, Quiroga, Chantada, Monterroso, Becerreá, A Fonsagrada, Mondoñedo, Foz, Burela y Guitiriz).

Admitiendo el peso específico que representan los dos asentamientos metropolitanos y las tres áreas urbanas, que conjuntamente acaparan el 58 % de los efectivos demográficos en tan solo el 14 % del territorio, lo que conviene

destacar de este modelo es la apuesta por una estrategia de dinamización intermedia, fundamentada en las villas o cabeceras urbanas, de tamaño medio y en constante crecimiento durante los últimos años, distribuidas por toda la geografía y que con el apoyo de los denominados nodos o subcabeceras, con cierto potencial de crecimiento a largo plazo, articulan un sistema urbano policéntrico que deberá favorecer un desarrollo más equilibrado del territorio y reducir, en el futuro, los fuertes desequilibrios que en la actualidad subsisten entre un Eje Atlántico próspero, con capacidad de innovación, y las provincias deprimidas del interior, muy afectadas por un altísimo grado de envejecimiento demográfico y por una incesante tendencia al abandono de los asentamientos rurales peor dotados de servicios sociales y de infraestructuras.

UN NUEVO MAPA TERRITORIAL

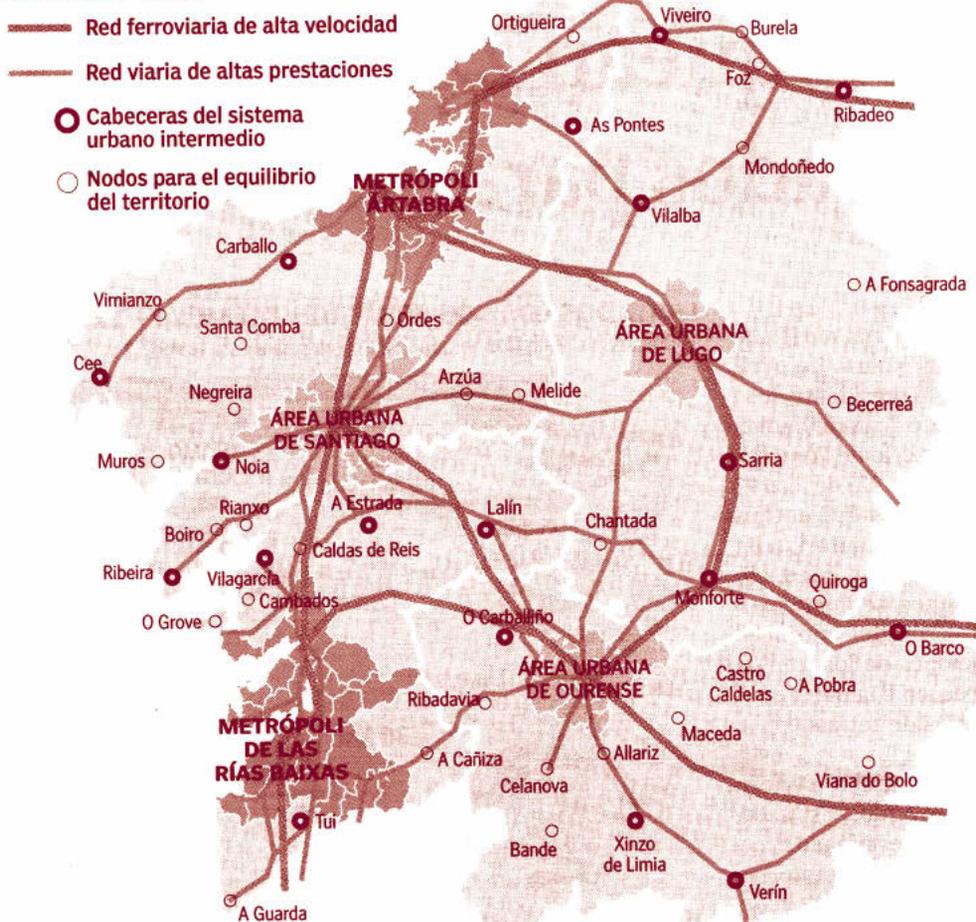


Fig. 10/ La articulación del sistema urbano y territorial de Galicia a principios del siglo XXI

Fuente: CONSELLERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES (2008b)

Sin embargo, y a pesar del efecto equilibrador que pueden proporcionar estos núcleos urbanos pequeños y medianos, que se diseminan proporcionalmente por toda la región gallega, las ciudades y villas del interior se enfrentan a una competitividad muy agresiva de las grandes ciudades y villas asentadas a lo largo del litoral Atlántico, cuyo crecimiento económico e infraestructural, les convierte en polos atractivos de expansión a todos los niveles. Así, de Norte a Sur, y siguiendo el corredor Atlántico, nos encontramos en primer lugar con la Metrópoli Ártabra, articulada básicamente por las áreas de influencia de las ciudades de Ferrol y A Coruña. Este significativo espacio metropolitano, que se extiende por un total de 22 municipios (A Coruña, Arteixo, Culleredo, Carral, Abegondo, Cambre, Oleiros, Sada, Bergondo, Betanzos, Paderme, Miño, Pontedeume, Cabanas, Ares, Mugaros, Fene, Ferrol, Neda, San Sadurniño, Narón y Valdoviño), conforma un hinterland urbano donde viven algo más de 543 mil personas, lo que representa prácticamente el 20 % del conjunto de Galicia. Esta cifra es ampliamente superada por la metrópoli de las Rías Baixas, que al alcanzar los 669.129 habitantes se convierte en el espacio metropolitano e industrial de mayor envergadura de Galicia, ya no sólo por la superficie que abarca, sino también por su peso demográfico, económico y empresarial en el conjunto de Galicia (Fig. 11). En efecto, esta metrópoli abarca esencialmente los territorios de las comarcas litorales de Vigo, Pontevedra, O Salnés y Baixo Miño, dando lugar a un espacio costero intensamente urbanizado que se

prolonga por un total de 24 municipios (Vigo, Nigrán, Baiona, Gondomar, o Porriño, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, As Neves, Mos, Redondela, Ponteareas, Pazos de Borbén, Souto Maior, Fornelos de Montes, Ponte Caldelas, Vilaboa, Pontevedra, Barro, Moaña, Cangas, Bueu, Marín, Poio y Sanxenxo).

Frente a la pujanza y gran dinamismo que ofrecen las ciudades asentadas a lo largo del ya comentado Eje Atlántico gallego y de todo el litoral costero, donde se aprecian intensos procesos urbanísticos que amenazan la conservación y pervivencia de algunos paisajes naturales, las provincias del interior se articulan fundamentalmente en torno a las Áreas Urbanas de Santiago de Compostela, Lugo y Ourense. De las tres, la de Santiago de Compostela, con poco más de 138.500 habitantes dispersos en ocho municipios (Santiago de Compostela, Ames, Brión, Teo, Vedra, Boqueixón, O Pino y Oroso), es la que más ha crecido durante los últimos veinte años. Su crecimiento, especialmente el registrado en los municipios limítrofes de Ames y Teo, se ha visto favorecido por la eclosión de la actividad administrativa generada por la estructura orgánica de la Xunta de Galicia, que tiene su sede oficial en Santiago, así como por su centralidad geográfica y el papel que tradicionalmente viene desempeñando la Universidad de Santiago. Por su parte, el Área Urbana de Ourense, la segunda en importancia por su volumen demográfico (138.543 habitantes en el año 2008), cubre una amplia superficie del interior de la provincia orensana que incluye a nueve

Fig. 11/ El sistema urbano gallego según las Directrices de Ordenación del Territorio de 2008

Figura territorial	Entidades Definidas	Superficie		Población (2008)	
		Km2	%	Habitantes	%
Metrópolis	2	2.404	8,1	1.212.279	43,5
	Metrópolis Ártabra	1.046	3,5	543.150	19,5
	M. das Rías Baixas	1.358	4,6	669.129	24,0
Áreas Urbanas	3	1.724	5,8	404.828	14,6
	A. Urbana de Santiago	785	2,6	165.983	6,0
	A. Urbana de Lugo	464	1,5	100.302	3,6
	A. Urbana de Ourense	475	1,7	138.543	5,0
Villas/Cabeceras	18	2.580	8,8	300.767	10,8
Nodos/Subcabeceras	35	4.085	13,8	253.530	9,1
Resto del territorio	—	18.781	63,5	612.765	22,0
Galicia	58	29.574	100	2.784.169	100

Fuente: CONSELLERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES (2008b), INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA (2009) y elaboración propia

municipios (Ourense, Toén, Barbadás, San Cibrao das Viñas, Taboadela, Pereiro de Aguiar, Coles y Nogueira de Ramuín). Un espacio urbano que se concentra, sobre todo, en los municipios centrales de Ourense, Barbadás y San Cibrao das Viñas, cuyo crecimiento de viviendas ha experimentado un notable avance en los últimos quince años. Paralelamente, el Área Urbana de Lugo (integrada exclusivamente por los municipios de Lugo y Outeriro de Rei, donde residen unos 100.300 habitantes) se ha fortalecido también en la última década, pero su crecimiento se presenta más lento al encontrarse situada en el interior de una provincia donde el componente rural de su economía todavía es muy alto (el 21 % de la población ocupada se concentra en el sector primario) y además, aparece desconectada de los principales ejes de crecimiento económico de Galicia, con el agravante de presentar todavía una deficiente red de transportes y de comunicaciones, con los principales núcleos de población existentes en Galicia, no adaptadas a las necesidades del siglo XXI.

No obstante, antes de finalizar el primer tercio del siglo XXI, y teniendo en cuenta el conjunto de las inversiones previstas en infraestructuras (red ferroviaria de alta velocidad y red de autopistas y autopistas), los espacios metropolitanos anteriormente descritos, así como las Áreas Urbanas y las principales cabeceras del sistema urbano intermedio, estarán conectados entre sí mediante vías de altas prestaciones. De esta manera, tal y como se puede apreciar en la FIG. 10, conviene destacar el tren de alta velocidad que, además de enlazar con la ciudad portuguesa de Oporto y conectar las ciudades gallegas de Vigo, Pontevedra, Santiago, A Coruña y Ferrol, permitirá en el futuro acceder al corredor del Cantábrico a través de las villas costeras de Viveiro y Ribadeo, al tiempo que garantizará la conectividad de los principales asentamientos del interior (Lugo, Sarria, Monforte, O Barco, Lalín, O Carballiño y Ourense). La red viaria interior será reforzada con la construcción de dos autopistas: una entre Ourense y Lugo y otra entre Santiago y Lugo, lo que favorecerá el crecimiento urbano de los nodos interiores de Arzúa, Melide y Chantada.

4. La implantación de estrategias de cooperación territorial

Según los datos del INE, referidos al padrón municipal de habitantes correspondiente al mes de diciembre de 2008, en Galicia existen actualmente 92 municipios, 58 de los cuales se localizan en la provincia de Ourense, que

no alcanzan los 2.000 habitantes, lo que supone prácticamente el 30 % de los existentes en nuestra Comunidad Autónoma. Este porcentaje tiende a aumentar si se cumplen las proyecciones contenidas en un estudio reciente sobre la evolución y reestructuración territorial de los municipios gallegos, donde se contempla la posibilidad de que en el año “2025 el número de municipios con menos de 2.000 habitantes ascienda a 121 y aquellos con menos de 5.000 alcancen la cifra de 215” (RODRÍGUEZ, 2004: 25–26), lo que en el primer caso supondría el 40% y en el segundo el 70 % del total de municipios gallegos. Este hecho pone de manifiesto un grave problema que afecta ya, y de manera preocupante, a muchos municipios gallegos. Se trata de la insuficiencia de recursos financieros y económicos que vienen arrasando muchos Ayuntamientos, que por su escaso volumen demográfico y por otras circunstancias, no son capaces de asumir, en condiciones óptimas, la prestación de servicios a sus conciudadanos. Si a ello le añadimos que el crecimiento urbanístico que se viene registrando en los principales núcleos de población y áreas urbanas de Galicia, tiende a extenderse más allá de los límites municipales, generando fuertes interrelaciones, nos encontramos con un nuevo escenario social que exige adoptar estrategias de cooperación territorial entre los municipios y las diferentes Administraciones públicas y entidades privadas (RODRÍGUEZ, 2005), para afrontar, de manera conjunta y coordinada, la resolución de los problemas y las necesidades que hoy en día tienen planteados buena parte de los municipios gallegos.

Entre las medidas de cooperación supramunicipal, con mayor grado de implantación en Galicia, está la creación de Mancomunidades y de Consorcios, mientras que las otras dos fórmulas de cooperación que permite el sistema jurídico español y autonómico como son las Comarcas (que en Galicia, como ya se comentó, no tienen personalidad jurídica propia ni marco competencial definido) y las áreas metropolitanas, todavía no se llegaron a aplicar con éxito. Por el contrario, las Mancomunidades Voluntarias de Municipios, cuyo número en Galicia asciende en la actualidad a 41, se han convertido en la iniciativa local de mayor envergadura e impacto a escala territorial, al implicar a un total de 248 municipios mancomunados (FIG. 12), lo que representa el 78 % del conjunto de Galicia. La creación de este tipo de entidades, que gozan de plena capacidad jurídica y que en España ya superan el millar (RIERA, 2005), no se ajustan a las delimitaciones territoriales comarcales que en su día aprobó el Gobierno ga-

FIG. 12/ Distribución de las Mancomunidades de municipios en Galicia a principios de 2009

Provincia	Total de Municipios	Municipios mancomunados		Mancomunidades creadas		Promedio (1)
		Número	%	Número	%	
A Coruña	94	76	81,8	13	31,7	5,8
Lugo	67	30	44,7	3	7,3	10,0
Ourense	92	85	92,4	13	31,7	6,5
Pontevedra	62	57	92,0	12	29,3	4,7
Total Galicia	315	248	78,7	41	100,0	6,0

(1): promedio de municipios por Mancomunidad

Fuente: MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2009): *Registro de Entidades Locales* y elaboración propia

llego como sería deseable, para lograr una correcta organización espacial del territorio. En cualquier caso, estas entidades se han convertido en el procedimiento de cooperación intermunicipal más generalizado en nuestra Comunidad Autónoma, asumiendo funciones muy diversas relacionadas con la protección y la seguridad, los servicios públicos de protección social, tratamiento de residuos, abastecimiento de agua, limpieza y recogida de basuras, medio ambiente y ordenación del territorio, infraestructuras y temas relacionados con el turismo y la promoción cultural.

De las 41 agrupaciones registradas a mediados del año 2009, trece corresponden a la provincia de A Coruña (Mancomunidad de Concellos da Comarca de Ferrol, Mancomunidad de Municipios da Área de Santiago de Compostela, Mancomunidad de Municipios da Área de A Coruña, Mancomunidad de Municipios da Ría de Arosa–Zona Norte, Mancomunidad de Municipios da Comarca de Ordes, Mancomunidad de Concellos do Tambre, Mancomunidad de Bergantiños, Mancomunidad Val do Ulla, Mancomunidad Comarca de Fisterra, Mancomunidad de Auga dos Concellos de Carnota e Muros, Mancomunidad Xallas–Tines–Tambre, Mancomunidad de Concellos Serra do Barbanza y Mancomunidad da Comarca de Compostela), tres a la provincia de Lugo (Mancomunidad de Municipios da Mariña Lucense, Mancomunidad de Municipios da Terra Cha y Mancomunidad de Concellos Galegos do Camiño Francés), trece se localizan en la provincia de Ourense (Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria de los Municipios comprendidos en la Comarca de Verín, Mancomunidad de Augas Rúa–Petín, Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria do Ribeiro, Mancomunidad Voluntaria de Municipios de la Comarca de A Limia, Mancomunidad de Municipios da Comarca do Carballiño, Mancomunidad Voluntaria de Municipios de la

Comarca de Ourense, Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria de Santa Águeda, Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria da Terra de Celanova, Mancomunidad Voluntaria das Terras do Navea–Bibeí, Mancomunidad Intermunicipal Ribeira Sacra, Mancomunidad Allariz–Taboadela, Mancomunidad Turística dos Municipios do Carballiño, Ribadavia, Boborás e Leiro y Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria Conso–Frieiras), finalmente, doce corresponden a la provincia de Pontevedra (Mancomunidad Voluntaria de Municipios de Arousa, Mancomunidad do Paradanta, Mancomunidad del Condado, Mancomunidad para el servicio de vertedero de residuos sólidos urbanos de los Ayuntamientos de Pontevedra y Sanxenxo, Mancomunidad do Salnés, Mancomunidad Intermunicipal do Baixo Miño, Mancomunidad da Área Intermunicipal de Vigo, Mancomunidad Intermunicipal dos vales do Ulla e Umia, Mancomunidad de Concellos do Morrazo, Mancomunidad de Concellos do Val Miñor, Mancomunidad de Terras de Deza y Mancomunidad Terras de Pontevedra para a dinamización de producto turístico dos concellos de Pontevedra, Marín, Poio, Ponte Caldelas, Vilaboa, Cotobade, Barro y Campo Lameiro). Como se ha podido comprobar, sorprende el escaso volumen de municipios mancomunados en la provincia de Lugo, con poco más del 44 % y con sólo tres entidades creadas que representan sólo el 7 % del total de entidades operativas en Galicia.

Por lo que se refiere a los Consorcios Locales que realizan unas funciones muy similares a las Mancomunidades (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, 2005), señalar que en Galicia se mantienen activos un total de 15, de los cuales 2 están constituidos exclusivamente por Administraciones Locales, en 5 participan Administraciones Locales y la Administración Autonómica y en las 8 restantes participan, además de dichas Administraciones, otras entidades privadas sin

Fig. 13/ El Consorcio Gallego de Igualdad y Bienestar a mediados del año 2009

Provincia	Municipios integrados	Red de oficinas administrativas	Red de Galescolas construidas
A Coruña	84	5	30
Lugo	46	4	9
Ourense(*)	86 (*)	4	22
Pontevedra	54	5	34
Total Galicia	270	18	95

(*): En la provincia de Ourense hay tres Mancomunidades que se han incorporado al Consorcio

Fuente: CONSORCIO GALEGO DE SERVICIOS DE IGUALDADE E BENESTAR (2009) y elaboración propia.

ánimo de lucro (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2005). La mayoría de estos entes se centran en la prevención y extinción de incendios, concretamente a este fin se dedican cinco entidades, otros están relacionados con la protección civil y el salvamento marítimo, así como en la prestación y gestión de servicios sociales. En el caso de la provincia de A Coruña también existe uno orientado a la promoción musical y otro a impulsar el turismo provincial. En las demás provincias, y a instancias de las Diputaciones Provinciales, el apoyo al sector turístico se está llevando a cabo a través de un Patronato Provincial de Turismo, mientras que en Vigo se creó en 1947 el Consorcio de la Zona Franca (CONSORCIO DE SERVICIOS DE IGUALDADE E BENESTAR, 2009) para gestionar y promover acciones integrales de desarrollo en esa zona industrial especial y su área de influencia. De igual modo, con la colaboración de las cuatro Diputaciones Provinciales, la Xunta de Galicia y la compañía de Radio Televisión de Galicia, en el año 2002, creó el Consorcio Audiovisual de Galicia con el fin de contribuir al desarrollo y consolidación del sector audiovisual en la Comunidad gallega. Pero es el “Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar” (CONSORCIO GALEGO DE SERVICIOS DE IGUALDADE E BENESTAR, 2009) el que presenta una mayor envergadura y dimensión a escala regional. En efecto, este Consorcio, fundado a mediados del año 2006, a iniciativa de la Xunta de Galicia, está integrado actualmente por 267 municipios y tres Mancomunidades y tiene como finalidad el promover y gestionar servicios y prestaciones sociales a escala municipal. La dimensión alcanzada por este Consorcio se ha traducido en la creación de una amplia red regional de 18 oficinas administrativas y en la puesta en funcionamiento de 95 “Galescolas” (una red gallega de escuelas infantiles) repartidas por toda la geografía gallega, tal y como se puede comprobar en la FIG. 13).

En el ámbito de la gestión de las Áreas Metropolitanas hay que señalar que el intento de creación del Área Metropolitana de Vigo, con capacidad administrativa para el cumplimiento de sus objetivos, se encuentra actualmente en estudio. No obstante, en el año 2005 se presentó en el Parlamento de Galicia un Proyecto de Ley con ese fin (BOLETÍN OFICIAL DO PARLAMENTO DE GALICIA, 2005), que no llegó a aprobarse. Lo que se pretendía era transformar la actual Mancomunidad Intermunicipal de Vigo en Área Metropolitana, convirtiéndola en un nuevo organismo administrativo y de gestión que sea capaz de mejorar la coordinación y la eficiencia en la prestación de servicios públicos, así como asumir nuevas competencias y planificar el desarrollo urbano y territorial de los municipios implicados. En este sentido, el nuevo Gobierno de la Xunta de Galicia anunció a principios del año 2009 su intención de impulsar el proceso que debe conducir a la creación oficial de dos áreas metropolitanas en Galicia: una en Vigo y otra en A Coruña, es decir, crear dos entidades de cooperación territorial con capacidad y personalidad jurídica propia, cuyo funcionamiento se ajustará a lo establecido en la Ley de Grandes Ciudades.

La necesidad de utilizar estos mecanismos y estrategias de cooperación territorial, estudiadas a fondo en el número 39 del Boletín de la AGE, monográfico coordinado por un grupo de profesores (ROMERO, 2005), ponen en evidencia las grandes debilidades que presenta el sistema municipal gallego y español, con unas delimitaciones territoriales que a día de hoy se encuentran desfasadas y obsoletas que tienen su origen en el primer tercio del siglo XIX, y que resultan ineficaces para resolver los problemas territoriales del siglo XXI. El mantenimiento de estas fórmulas de cooperación supramunicipal estriba, básicamente, en la incapacidad de los municipios para asumir por sí

solos y de manera individual algunas funciones, o bien para ajustar competencias que se superponen y rebasan los límites administrativos. Ello no está exento de tensiones y de enfrentamientos políticos entre los municipios involucrados, lo que lleva a algunos autores a considerar que, “pese a las grandes ventajas teóricas, en la práctica cotidiana, el balance de estas fórmulas asociativas y de cooperación territorial son, por lo general, negativas” (RODRÍGUEZ, 2005: 77), especialmente en lo que afecta a las Mancomunidades, por su complejidad de gestión y por la diversidad de intereses políticos contrapuestos, de marcado acento localista.

5. Conclusión

El territorio gallego se encuentra en la actualidad inmerso en un proceso de cambio estructural y generacional que viene determinado, en parte, por la adaptación a los nuevos modelos productivos y por una progresiva transformación de su sistema urbano y del tradicional medio rural. Ese cambio exige una adecuada ordenación funcional de su espacio para, de ese modo, reducir en lo posible los fuertes desajustes infraestructurales y socioeconómicos existentes entre el litoral y el interior. Los intentos de ordenación y desarrollo territorial, impulsados hasta el momento por la Administración Autonómica, han dado escasos resultados, cuando no han fracasado. En este sentido, el presente trabajo sirve de base para extraer cuatro conclusiones fundamentales:

1ª. El Plan de Desarrollo Comarcal no llegó a implantarse en todo el territorio gallego, quedando al margen de dicho proceso 19 comarcas. Además de fracasar en el cumplimiento de uno de sus principales objetivos, consistente en promover la coordinación de las Administraciones y de los distintos departamentos de la Xunta de Galicia, para impulsar los planes estratégicos de desarrollo de cada comarca, sus logros se limitaron a la aprobación de un Mapa Comarcal, mediante el cual Galicia quedó dividida en 53 comarcas sin personalidad jurídica ni competencias definidas, y a la creación de una sociedad instrumental desde la cual se promovió la creación de una red de 34 Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas y la construcción de 19 Centros Comarcales de Promoción y Exposición de Recursos. Toda la estructura funcional creada a través de este plan, que en la actualidad proporciona empleo a 170 trabajadores, se mantuvo plenamente operativa hasta el año 2005.

A partir de ese momento, su actividad se centró en apoyar el desarrollo integral del medio rural, renunciando a los objetivos iniciales definidos en el PDC, hasta que a principios de 2008, el Gobierno Autonómico aprobó una Ley para desvincularse de las Fundaciones Comarcales y dismantelar progresivamente la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, con la intención de transferir la mayor parte de sus actuales trabajadores a otras unidades dependientes de la Xunta de Galicia. De este modo, la propia Xunta de Galicia reconoce, en la exposición de motivos de la citada ley 12/2008, que el tiempo transcurrido desde la aprobación del Plan Comarcal muestra escasos resultados, constatándose que los instrumentos de gestión y promoción diseñados en su día apenas contribuyeron a estimular el desarrollo endógeno de la generalidad de las comarcas del país y a dinamizar aquellas de carácter rural, con mayores índices de regresión económica y demográfica.

- 2ª. La aprobación del mencionado Mapa Comarcal en el año 1997, permitió a la Xunta contar con una división territorial de rango oficial, pero en la práctica diaria, su uso se ha limitado al ámbito académico y a la elaboración y publicación de estudios y estadísticas comarcales por el Instituto Galego de Estadística, siendo muy poco utilizado como marco territorial de referencia para la planificación y la coordinación de acciones conjuntas de desarrollo y para la organización administrativa de diferentes servicios. Así, en la actualidad, las demarcaciones judiciales, tributarias, sanitarias, educativas e incluso las propias Mancomunidades voluntarias de municipios existentes en Galicia, como se ha podido constatar, no se ajustan a los límites geográficos y territoriales asignados a las comarcas oficiales aprobadas por la Xunta de Galicia. En este sentido, sería deseable un mapa comarcal de uso universal, que sea utilizado de manera sistemática por la Administración Autonómica y Estatal para la provisión y ordenación de los diferentes servicios públicos y unidades administrativas de gestión territorial. Esto exige, probablemente, una modificación del actual mapa, lo que permitiría reajustar la adscripción comarcal de algunos municipios y posibilitar la formación de comarcas entre municipios de distintas provincias, aspecto este último que la vigente división comarcal no llegó a contemplar.
- 3ª. La creación de Macomunidades voluntarias de municipios, que en Galicia ascienden a cuarenta y una, es la estrategia más utilizada por los principales Organismos

públicos gallegos, para resolver y gestionar parcialmente aquellos problemas que los municipios y entidades locales no son capaces de afrontar en solitario. Esta modalidad de cooperación territorial se impone muy por encima de los restantes mecanismos legales posibles, tales como son la creación de Consorcios locales (sólo se mantienen operativos quince en Galicia) y la creación de Comarcas y de Áreas Metropolitanas con personalidad jurídica propia y capacidad de gestión administrativa y territorial. En este sentido, es probable que, de prosperar las iniciativas políticas actualmente en curso, se proceda, en los próximos años, a la aprobación y puesta en funcionamiento de dos Áreas Metropolitanas en Galicia: la de Vigo y la de A Coruña.

- 4º. Galicia presenta, a principios del siglo XXI, un sistema urbano policéntrico, articulando su territorio básicamente en: dos espacios metropolitanos (la Metrópoli Ártabra, formada por las aglomeraciones urbanas de A Coruña y Ferrol, y la Metrópoli de las Rías Baixas, integrada por las áreas de Vigo y Pontevedra), tres áreas urbanas (Santiago de Compostela, Lugo y Ouren-

se), 18 villas, que funcionan como cabeceiras del sistema urbano intermedio, y en 35 subcabeceras, que actúan como nodos y asentamientos de población para el equilibrio del territorio. Este nuevo modelo territorial, que se plasma en las últimas Directrices de Ordenación del Territorio, aprobadas por la Xunta de Galicia en el año 2008, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos y estrategias de cooperación territorial. El crecimiento urbano registrado en los espacios metropolitanos y áreas urbanas se extiende más allá de los límites administrativos de los municipios y por otro lado, las áreas funcionales adquieren cada vez un mayor protagonismo como espacios idóneos para la gestión territorial integrada. Por todo ello, los organismos públicos, en colaboración con las entidades privadas más representativas de la Comunidad Autónoma, deben impulsar y promover fórmulas eficaces de gestión, coordinación y cooperación territorial, incluida la fusión de municipios en los casos que sean necesarios, para gestionar racionalmente y de manera sostenible el futuro de los grandes espacios urbanos y rurales existentes en Galicia.

6. Bibliografía y documentación

- ARIAS VEIRA, P. (dir.) (2004): *Directrices de Ordenación do Territorio: avance*. Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda. Dirección Xeral de Urbanismo. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- BARREIRO RIVAS, X.L. (1996): "Las agencias comarcales de Galicia: paradojas de una modernización administrativa". Comunicación presentada al *II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Santiago de Compostela, del 18 al 20 De Abril.
- BOLETÍN OFICIAL DO PARLAMENTO DE GALICIA (2005): "Proxecto de Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo". *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, 715, 5 de febrero de 2005. Santiago de Compostela: 46390-46415.
- BURGUEÑO RIVERO, J. (2002): "Geografía y Administración. Proyectar territorios en el siglo XXI". En: *Boletín de la AGE*, 32: 191-207. Madrid.
- CONSELLERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES (2008a): *Plan Territorial Integrado do Litoral*. Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes. Xunta de Galicia. [Consulta: 01/04/09]. En: <http://www.cptopt.xunta.es/portal/cidadan/lang/gl/pid/2277>
- (2008b): *Directrices de ordenación do Territorio de Galicia: documento de aprobación inicial*. Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL DE GALICIA (2009): *Informes sobre las áreas Funcionales de Galicia: A Coruña, Santiago, Lalín, Mariña, Ourense, Verín, Monforte, O Barco, Pontevedra, Lugo y Ferrol*. Consello Económico y Social de Galicia. Santiago de Compostela. [Consulta: 12/04/09]. En: <http://www.ces-galicia.org>
- CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE VIGO (2009): "La Zona Franca de Vigo". *Consorcio de la Zona Franca de Vigo*. [Consulta: 20/05/09]. En: <http://www.zonafrancavigo.com/sc/sgc>
- CONSORCIO GALEGO DE SERVIZOS DE IGUALDADE E BENESTAR (2009): *O Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar: finalidades e membros*. Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. Xunta de Galicia. [Consulta: 18/05/09]. En: <http://www.igualdadebenestar.org>
- DIARIO OFICIAL DE GALICIA (1991): "Resolución del 9 de enero por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de catorce de diciembre de 1990, en el que se establece el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia". *Diario Oficial de Galicia*, 16, 23 de enero de 1991, 472-473, Santiago de Compostela. Xunta de Galicia,
- (1995): "Ley de Galicia 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia". *Diario Oficial de Galicia*, 5 de diciembre de 1995. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.

- (1996): “Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal”. *Diario Oficial de Galicia*, 142, 12 de julio de 1996: 7007-7014, Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- (1997): “Decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia”. *Diario Oficial de Galicia*, 63, 3 de abril de 1997: 3005-3011, Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- (1998): “Decreto 335/1998, de 27 de noviembre, por el que se regulan las Áreas Funcionales”. *Diario Oficial de Galicia*, 232, 30 de noviembre de 1998: 12.800, Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- (2007): “Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Litoral”. *Diario Oficial de Galicia*, 16 de mayo de 2007. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- (2008a): “Ley de Galicia 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural”. *Diario Oficial de Galicia*, nº 244, miércoles, 17 de septiembre de 2008. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- (2008b): “Orden de 15 de septiembre de 2008 por la que se aprueban inicialmente las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia”. *Diario Oficial de Galicia*, nº 180, miércoles, 17 de septiembre de 2008: 17.209-17.211, Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2008): *Delimitación da Área metropolitana funcional de Vigo*. Grupo de Trabajo sobre Áreas Metropolitanas. Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2009): “Registro de Entidades Locales”. *Ministerio de Política Territorial*. Madrid. [Consulta: 27/05/09]. En: <http://www.dgal.map.es/>
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (1999): *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*. Cedecs editorial, Barcelona.
- GALDÓS URRUTIA, R. (2005): “Las agrupaciones municipales en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Mancomunidades y Cuadrillas”. *Rev. Lurralde*, 28: pp. 31-47, Instituto Geográfico Vasco, San Sebastián.
- GIZARD, X. (1993): “La comarca, instrumento de desarrollo local en Europa”. En: A. PRECEDO LEDO & A. VÁZQUEZ BARQUERO (coords.): *Desarrollo local y comarcalización*: 55-62. Xunta de Galicia, Santiago.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2009): “Comarcalización de Aragón”. Departamento de Política territorial, Justicia e Interior. Gobierno de Aragón. [Consulta: 13/04/09]. En: <http://www.comarcas.es/>
- INSTITUTO GALEGO DE ESTATÍSTICA. (2009): *Información estadística de Galicia: padrón municipal de habitantes*. Instituto Galego de Estatística. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia. [Consulta: 23/04/09]. En: <http://www.ige.eu/web/>
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2000): *Desarrollo sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Pirámide, Madrid.
- PRECEDO LEDO, A. (1988): *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- (dir.) (1995): *El Área Urbana de Ferrol, la crisis de un modelo urbano*. A Coruña. Fundación Caixa Galicia.
- (1996): “El plan comarcal de Galicia: un modelo de desarrollo territorial integrado”. En: *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*. Galicia, nº 16, FIES, Madrid, pp. 311-322.
- (dir.) (1997): *O Mapa Comarcal de Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- (1998): *Geografía Humana de Galicia*. Oikos-Tau, Barcelona.
- (2000): “El turismo cultural: nuevas oportunidades de desarrollo para los territorios”. En: *Hernández Borge, J. (Coord.). O turismo en Galicia. Potencialidades endógenas de desenvolvemento urbano e económico*. Deputación Provincial de Pontevedra: 259-277.
- (dir.) (2007): *El Área Metropolitana de A Coruña: una metrópoli euroatlántica: estudio de posicionamiento, constitución y marketing*. A Coruña. Diputación Provincial de A Coruña
- RIERA FIGUERAS, P. & C. HAAS & C. AMER CAPDEVILLA & V. VILAPLANA (2005): “Las Mancomunidades en España”. *Boletín de la AGE*: 39. 151-176, Madrid.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.) (2004): *Os concellos galegos para o século XXX. Análise dunha reestructuración do territorio e do goberno local*. Vol. I. IDEGA. Universidade de Santiago de Compostela.
- (2005): *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Navarra. Thomson Civitas-Editorial.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. & R. MENÉNDEZ FERNÁNDEZ & A. CADENAS NEVADO (2005): “Comarcas, Consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial”. En: *Boletín de la A.G.E.*, 39: 177-199, Madrid.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. & J. FARINÓS DASÍ (coord.) (2005): *Desarrollo territorial sostenible en España: experiencias de cooperación*. En: *Boletín de la AGE*: 39, número monográfico. Madrid.
- RUIZ OJEDA, A. (coord.) (1999): *Manual de fundaciones*. Forum Galicia de Estudios Sociales. Civitas, Madrid.
- SECRETARÍA XERAL DE PLANIFICACIÓN E DESENVOLVEMENTO COMARCAL (2000): *Memoria 1999*. Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

Territorios intermedios en la Región Metropolitana de Barcelona: identidad y reciclaje

P. VALL CASAS

Arquitecto

RESUMEN: La construcción del territorio metropolitano, únicamente guiada por criterios funcionales, deriva en su empobrecimiento visual y cívico. En este sentido, resultan especialmente preocupantes los extensos agregados residenciales de baja densidad. El presente trabajo aporta bases técnicas para la regeneración de estos conjuntos desde una visión territorial intermedia atenta al patrimonio cultural. Para ello se analiza un caso emblemático de la Región Metropolitana de Barcelona donde el substrato agrario brinda oportunidades para la vertebración del continuo suburbano. El reciclaje de las redes de patrimonio se perfila como una opción metodológica de interés por su capacidad de aportar pautas de orden y participación ciudadana. Los valores visuales y culturales de los sistemas de masías pueden contribuir a la transformación de las urbanizaciones en barrios sostenibles.

DESCRIPTORES: Area Metropolitana de Barcelona. Ciudad dispersa. Ordenación territorial urbana. Regeneración urbana. Sostenibilidad territorial.

1. Periferia e indiferencia

La movilidad creciente y el funcionamiento integrado de una ciudad-territorio cada vez más extensa, han desencadenado intensos procesos de urbanización dispersa (INDOVINA, 2007a; 2007b), sujetos únicamente a las limitaciones impuestas por el relieve y las infraestructuras de acceso disponibles. Más allá del funcionamiento ineficiente derivado de este mecanismo, es importante remarcar la pérdida de carácter ocasionada por la destrucción del patrimonio cultural preexistente, sin aporte de contenidos alternativos. La disolución de la identidad física del territorio metropo-

litano debilita el sentimiento de pertenencia del ciudadano, que tiende a restringirse a los cascos urbanos donde se han desarrollado políticas de rehabilitación.

El espacio público asume el papel de catalizador de la regeneración social y económica de los núcleos urbanos (BOHIGAS, 1985; BUSQUETS, 1992). La puesta en valor de plazas, ejes cívicos y parques, impulsada en Barcelona desde los años ochenta, ilustra este proceso. Las ciudades de su corona metropolitana han seguido itinerarios paralelos con resultados notables. Todas ellas aspiran a mejorar la competitividad de su oferta urbana en el marco

Recibido: 23.06.09; Revisado: 28.09.2009
e-mail: perevall@cir.uic.es

Agradezco al(los) evaluador(es) anónimo(s) de la Revista sus valiosos comentarios o informaciones o referencias o datos o sugerencias.

de una nueva economía, aprovechando a fondo el atractivo de los barrios renovados. La disponibilidad de un espacio público de calidad y bien caracterizado ha permitido consolidar actividades de mayor valor añadido.

Pero el cuidado por los cascos tradicionales contrasta con la despreocupación por los crecimientos periféricos. Queda pendiente abordar la reconstrucción del territorio periurbano, más allá de los tejidos centrales. Ello requiere un nuevo ciclo de reforma urbana impulsado desde una visión territorial solidaria, en equilibrio con el entorno natural y agrario, y sensible a los valores culturales preexistentes. Las ciudades deben atender a sus espacios centrales, pero sin olvidar las periferias donde se dan las dinámicas de mayor impacto físico (infraestructuras, grandes equipamientos y crecimientos industriales y residenciales). En este punto, son necesarias formas de coordinación supramunicipal para desarrollar oportunidades compartidas, no sólo a favor de un funcionamiento más eficiente sino, especialmente, a favor de una articulación ordenada de contenidos cívicos y culturales de referencia metropolitana.

Dotar de consistencia visual y cívica nuestras periferias es una vieja aspiración. Investigadores americanos como LYNCH, (1960) o BACON, (1967) ya extrapolaban al territorio metropolitano sus propuestas sobre el control de la imagen de la ciudad. Su aportación lúcida, aunque embrionaria, se centra en dos aspectos sustanciales: la selección de algunas piezas estratégicas con las que componer imágenes colectivas; y también la participación ciudadana, entendida como el intercambio constante y creativo entre diseño y pedagogía. Bacon asimila el diseño de la ciudad al diseño de una matriz de referencias cívicas que permita su comprensión y la haga habitable. Según este autor, la identidad de la ciudad será tanto más sólida como consistente sea su matriz cívica.

Pero la incidencia efectiva de esta investigación en la construcción del territorio metropolitano contemporáneo ha sido especialmente decepcionante. La ausencia de propósitos de diseño globales orientados a vertebrar centros y periferias en un sistema único de igual dignidad urbana, se suma a la impotencia ante multitud de hábitos e intereses consolidados. Quizás, por este motivo, el testimonio de algunas sensibilidades más recientes reducen el rastro de sentido y orden posible a un sutil juego de distancias interesantes entre piezas autónomas (SOLÀ-MORALES, 1997), o renuncian abiertamente a la identidad como lastre caído en la era de la ciudad genérica (KOOLHAS,

1995). En cualquier caso, las causas de este fracaso no son seguramente de orden técnico, sino social y político, y responden a la escasa conciencia colectiva al respecto.

Recientemente, emerge en círculos técnicos y políticos una voluntad cada vez más explícita de impulsar la ordenación del territorio a partir de la superación de los límites municipales, la integración de las demandas ambientales y paisajísticas, y el reciclaje de tejidos de bajo perfil. La implementación de Planes directores urbanísticos dirigidos a regular la transformación de ámbitos estratégicos (NEL·LO, 2006), anuncia un nuevo ciclo de rehabilitación territorial en continuidad con el ciclo de rehabilitación urbana desplegado durante los últimos veinticinco años. Sin embargo, la reconstrucción del territorio periurbano requiere un utillaje técnico alternativo al empleado en la ciudad compacta. Es por ello conveniente una revisión de las bases metodológicas para la intervención, a la cual este trabajo pretende contribuir.

2. Territorios intermedios

Una cuestión relevante a observar es la consolidación de nuevos ámbitos funcionales de rango supramunicipal que no responden estrictamente a divisiones administrativas establecidas, sino a delimitaciones *ad hoc* de enfoque diverso (funcional, morfológico, ambiental). Se trata de sistemas territoriales que precisan pactos específicos a fin de resolver conflictos y aprovechar oportunidades. Durante el último decenio se aprecia, en torno a la Región Metropolitana de Barcelona, la cristalización de múltiples episodios de esta naturaleza que atienden a objetivos diversos: la protección de espacios agrícolas, la preservación y revaloración de ámbitos periféricos de valor patrimonial y turístico, la gestión de corredores fluviales y de infraestructuras, la implantación de grandes enclaves de servicio metropolitano, o el reciclaje de continuos residenciales e industriales de baja densidad.

La proliferación de casos responde, en buena medida, al desorden en la articulación de sistemas urbanos, espacios libres e infraestructuras ocasionado por la incapacidad del planeamiento municipal para garantizar, por sí solo, la eficiencia y calidad ambiental de un territorio cada vez más integrado. Es conveniente establecer marcos de coordinación supramunicipal para el entendimiento y la regulación integral de espacios territoriales consistentes de escala intermedia. La legislación urbanística catalana (*Llei 2/2002*

d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local. DOGC. 3600) contempla para este cometido la figura de los Planes directores urbanísticos. Su objetivo central es aportar bases técnicas, a medio camino entre los planes de ordenación municipal y los planes territoriales, para el consenso de las administraciones implicadas. Se trata, por tanto, de un valioso instrumento de concertación local.

La regeneración de los extensos continuos residenciales e industriales de crecimiento agregativo puede abordarse desde esta perspectiva. Su presencia es habitual en nuestras periferias y resulta especialmente preocupante por el elevado consumo de suelo. Se trata de ámbitos territoriales que alcanzan con el tiempo cierto grado de consistencia funcional, y por ello deben ser considerados desde una visión conjunta. El caso de la Región Metropolitana de Barcelona es bien conocido (FONT & *al.*, 1999; FONT & *al.*, 2005) y se han identificado diversas áreas con cierta identidad morfológica donde se observan los siguientes rasgos comunes:

- Escala supramunicipal. Son piezas territoriales generadas por el atractivo de unas condiciones orográficas y de acceso parti-

culares que requieren una aproximación intermedia, entre la escala regional y la escala municipal.

- Génesis fragmentaria. Se construyen por adición de piezas autoorganizadas sin una visión global preconcebida.
- Posición periurbana. Se desvinculan de los núcleos urbanos tradicionales y adquieren cierta autonomía funcional.
- Naturaleza suburbana. No disponen de los atributos propios de la ciudad consolidada y, por su baja densidad, presentan menor tensión urbana.
- Función híbrida. Los usos originales (segunda residencia e industria) se enriquecen con usos más complejos y de mayor valor añadido (primera residencia, servicios y ocio).

La pronunciada orografía de la Región Metropolitana de Barcelona explica, en buena medida, su ocupación discontinua y la posición de las distintas formas de crecimiento disperso. Los polígonos industriales y logísticos se disponen sobre ejes viarios y, con especial intensidad, en corredores fluviales de sección favorable. Las urbanizaciones residenciales, en cambio, acostumbran a situarse en segunda línea y ocupan valles interiores menos accesibles (FIG. 1). La vertebración de los tejidos

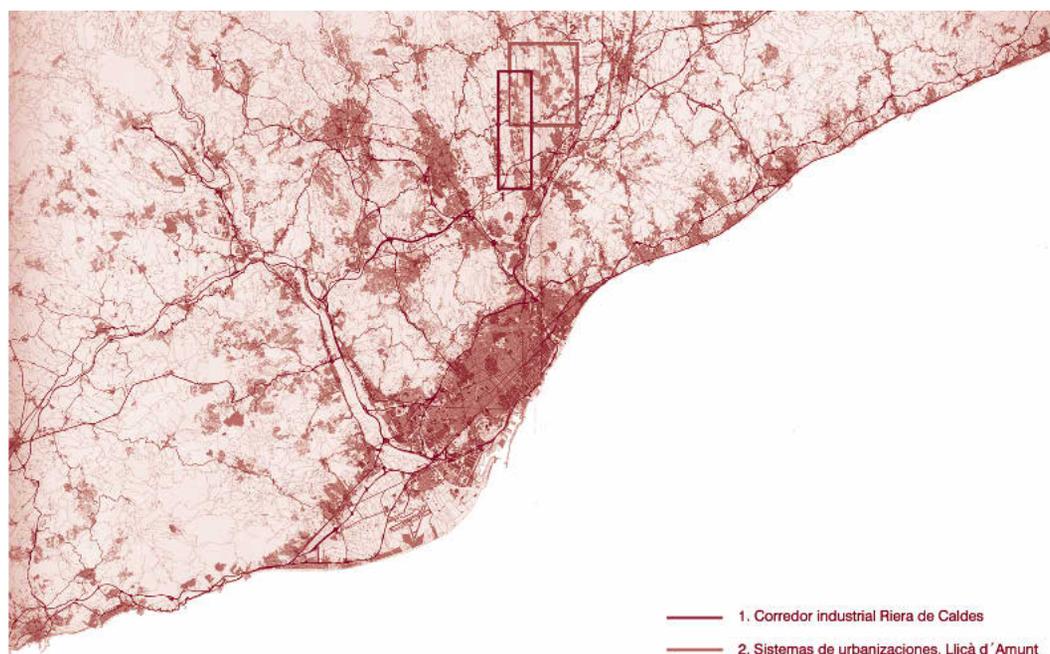


Fig. 1/ Territorios intermedios en la Región Metropolitana de Barcelona. Corredores industriales y sistemas de urbanizaciones

Fuente: elaboración propia del autor en colaboración con las arquitectas Carmen MENDOZA, Marta BENAGES y Sandra CALERO (UIC), sobre base cartográfica de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

agregados y su transformación en auténticos distritos urbanos es la principal cuestión a resolver. Los espacios libres intersticiales, de naturaleza fluvial o agroforestal, pueden construir referencias cívicas y resultan esenciales para la revaloración de los tejidos. Ambos materiales deben entenderse, por tanto, en continuidad y en términos de igual condición urbana.

La regeneración de estos sistemas es una demanda técnica reciente y aún tímida, si bien en entornos metropolitanos maduros afloran numerosas iniciativas encaminadas en esta dirección (PLATT, 2006). El reciente Plan Territorial Metropolitano de Barcelona identifica áreas supramunicipales especializadas, residenciales e industriales, a reestructurar y equipar (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2009). A partir de este marco urbanístico, es posible plantear propuestas de visión amplia que aborden a fondo el reciclaje de los continuos suburbanos, más allá de la resolución de cuestiones apremiantes como la coordinación del transporte público o el déficit de infraestructuras urbanas. Para ello es necesario complementar la visión estrictamente funcionalista a partir de la cual se han construido, y la visión ecologista cada vez más asumida, con una visión culturalista sensible a la identidad local (ALEXANDER, 2001–2005). Este último enfoque, de cierta tradición en el pensamiento de la ciudad (CHOAY, 1965) se incorpora recientemente a la reflexión sobre el territorio contemporáneo (ROSEMANN, 2007), y el presente trabajo participa de él.

3. Identidad y reciclaje

El cese de la actividad agrícola y la difusión de la población y las actividades, no sólo conllevan una pérdida del valor ecológico del territorio periurbano, sino que erosionan su valor cultural y social. Se destruyen aspectos característicos del paisaje preexistente provocando su pérdida de significado, y la disolución de los vínculos entre el ciudadano y su territorio. Sin embargo, el patrimonio agrario, aunque fragmentado y simplificado, constituye todavía un factor estratégico para la vertebración del espacio periurbano por su valor ambiental y productivo, y también por su importancia para la mejora de la calidad de vida y el fortalecimiento de la identidad colectiva de las comunidades. Es por ello necesario abordar su viabilidad económica y social.

La gestión inteligente del patrimonio-paisaje adquiere un peso creciente en la revaloración de espacios territoriales en declive. La puesta

en valor de los recursos culturales activa el uso social del territorio y, sobre todo, garantiza una imagen de calidad óptima para la atracción de actividades de mayor valor añadido (SABATÉ & *al.*, 2001; ALANEN & *al.*, 2000). Se observa una cierta tendencia a fossilizar paisajes históricos emblemáticos a favor de su integridad (BUSQUETS & *al.*, 2009), pero esta opción parece carecer de sentido en el patrimonio agrario periurbano, dada su expresión discreta y a menudo degradada. El reto se plantea, en este caso, en dotarlo de vida propia, no tanto para congelar su imagen, como para aprovechar a fondo su capacidad de articular identidades nuevas.

Llegados a este extremo es conveniente considerar las limitaciones de ciertas estrategias de revaloración excesivamente tecnocráticas. La gestión de corte ilustrado, ajena al ciudadano, puede resultar ineficaz cuando se trata de aglutinar voluntades entorno a un proyecto colectivo que no se reduzca a resolver la degradación material del patrimonio, sino que dé sentido a la comunidad y la comprometa entorno a su paisaje como parte esencial de la propia identidad (AAVV, 2003). La construcción de identidades locales vigorosas no se reduce al mero cumplimiento de ciertos códigos de diseño favorables al encuentro colectivo, ni tampoco a la restitución de escenografías históricas. La singularidad y la idiosincrasia de un territorio vivo requieren una visión generativa abierta, a largo plazo, capaz de integrar a las comunidades en la toma de decisiones sobre su entorno (ALEXANDER, 2001–2005).

A partir del entendimiento del territorio como producto de una acción social duradera, el diseño de su matriz cívica, concebida como un sistema articulado de elementos de significación colectiva, puede alimentarse de diversas aportaciones teóricas. Destacan por su valor seminal las visiones de Kevin Lynch y Aldo Rossi. Ambos autores entienden la ciudad como un hecho colectivo organizado a través de referencias físicas con contenido cívico. A partir de esta apreciación compartida, reflexionan sobre la identidad de la forma urbana con acentos complementarios. Lynch insiste en el hecho visual y Rossi en el hecho cultural. El primero vincula la identidad de la ciudad a su percepción y propone concentrar los esfuerzos en la construcción de imágenes comprensibles compuestas por elementos reconocibles y estructurados con claridad (LYNCH, 1960). Rossi, en cambio, insiste en el valor de los elementos primarios procedentes de la historia por su forma singular, su capacidad de albergar usos especiales, y su ubicación estratégica. En ellos

se concentra el *genius loci* y su permanencia garantiza la continuidad de la memoria colectiva (ROSSI, 1966).

Rossi, heredero de una larga tradición urbana, otorga gran importancia a los materiales históricos. Lynch, procedente de una cultura más dinámica y reciente, reclama la posibilidad de construir imágenes colectivas con materiales nuevos. En general, la reforma de tejidos asentados sobre substratos históricos potentes invita al reciclaje de los elementos preexistentes. La aproximación estratigráfica al territorio (CORBOZ, 2001) y la comprensión de los códigos genéticos que lo han construido abren perspectivas muy útiles para su ordenación (SECCHI, 1994). Este es el caso de la Región Metropolitana de Barcelona, donde las intensas transformaciones urbanizadoras de los últimos treinta años se han desarrollado sobre soportes agrarios muy ricos. Los nuevos territorios intermedios emergen en espacios de antigua colonización, que han perdido los valores escénicos pasados pero conservan todavía importantes reservas de coherencia y orden. La identidad figurativa del paisaje agrario queda en segundo término a favor de la identidad estructural, de los valores relacionados heredados (VALL, 2008).

El patrimonio cultural, habitualmente considerado como una capa débil y accesorio del espacio metropolitano, puede jugar esta vez un papel relevante. El enfoque ecologista, ampliamente asumido en los discursos e instrumentos técnicos sobre la ordenación de la Región Metropolitana de Barcelona, permite la comprensión sistémica del espacio libre como un conjunto interconectado de piezas de naturaleza diversa (FORMAN, 2004). El apoyo del enfoque culturalista puede resultar especialmente útil para la vertebración interior del mosaico agroforestal periurbano, y su puesta en valor como espacio cívico articulado a los sistemas urbanos inmediatos.

4. Continuos residenciales de baja densidad

4.1. Las urbanizaciones. El caso de Lliçà d'Amunt

Los crecimientos residenciales dispersos de baja densidad, citados en adelante con la denominación popular *urbanizaciones*, arrancan en los años sesenta en el marco de una economía en crecimiento, un fuerte impulso demográfico y la generalización de la movilidad

privada. La proliferación de tejidos de viviendas aisladas de segunda residencia durante la década de los setenta, provoca la ocupación errática de espacios forestales metropolitanos de orografía pronunciada. Asentamientos de matriz arbórea, más o menos cerrados, se encadenan de forma accidental conformando agregados residenciales desvinculados de los cascos urbanos de referencia y conectados a la red viaria principal a través de caminos preexistentes levemente urbanizados (FONT & al., 1999).

El proceso formativo de las urbanizaciones en la Región Metropolitana de Barcelona presenta, a grandes rasgos, las siguientes etapas (BARBA & al., 2006):

- Parcelación de fincas agrícolas y extensión de mallas débilmente urbanizadas sin reconocimiento legal previo, desde los años sesenta hasta el advenimiento de los primeros consistorios democráticos.
- Reconocimiento del nuevo suelo urbano y tratamiento normativo de los tejidos residenciales, durante los años ochenta, a pesar de la falta de servicios, infraestructuras y dotaciones preceptivas.
- Adecuación progresiva de los tejidos a los requisitos básicos de urbanización (equipamientos, espacios libres y transporte público), vinculada al crecimiento de la población y al aumento de la primera residencia experimentados desde los años noventa.

Las expectativas de negocio inmobiliario y la demanda social creciente de acceso a la propiedad de una parcela y una vivienda aislada de segunda residencia, encuentran en los municipios rurales de la periferia de Barcelona las condiciones propicias de accesibilidad, disponibilidad de suelo y ausencia de planeamiento. El caso de las urbanizaciones del municipio de Lliçà d'Amunt ejemplifica este itinerario. Entre los años 1966 y 1976 se solicita al consistorio el permiso para ejecutar los Planes parciales de las nuevas urbanizaciones. El primer Plan general de ordenación de Lliçà d'Amunt, aprobado el año 1977, identifica un total de 22 sectores residenciales con grados variables de urbanización y edificación. Las solicitudes de las respectivas actuaciones han sido repetidamente rechazadas por ausencia del Plan general municipal prescrito por la Ley del suelo vigente (1975); también por deficiencias técnicas como la falta de cartografía y definición necesaria; y por incumplimiento de las cesiones y los requisitos de urbanización establecidos (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1977).

La permisividad general de las administraciones públicas ante una situación difícil de revertir, ampara la venta de parcelas y su ocupación en paralelo a un largo proceso de legalización. El Plan general de Lliçà d'Amunt del año 1977 identifica los crecimientos residenciales realizados, iniciados y solicitados bajo la clave Ciudad jardín, pero todos ellos quedan pendientes de aprobación. La revisión del Plan del año 1982 mejora la regulación de las urbanizaciones con un tratamiento más específico y completo, pero tampoco legaliza los respectivos Planes parciales (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1977, 1982). El reconocimiento del nuevo suelo urbano se efectúa finalmente entre los años 1984 y 1988, aunque se trata de una aceptación más legal que real. Las urbanizaciones no disponen todavía de los servicios y dotaciones preceptivas que se alcanzaran progresivamente.

Durante los últimos veinte años las urbanizaciones de Lliçà d'Amunt se consolidan como barrios. Las parcelas vacías se ocupan y se amplían los edificios originales. Los espacios cívicos básicos, la sede de la asociación de vecinos y la pista polideportiva, se complementan recientemente con guarderías y centros cívicos y docentes. Se incorpora el transporte público y algunos servicios privados, principalmente restaurantes y pequeños comercios, se agrupan a lo largo de vías importantes o aprovechan el valor estratégico de algunos cruces. Los propietarios jubilados que deciden residir en la urbanización y las parejas jóvenes que buscan vivienda asequible, incrementan notablemente el peso de la primera residencia.

Actualmente, el número de urbanizaciones en Cataluña se cifra entorno a las 1.800, y ocupan 5 veces la superficie de la ciudad de Barcelona. Sus 330.000 parcelas están actualmente edificadas en un 60% y, una vez alcanzada su plena ocupación, más del 10% de los catalanes vivirá en una urbanización. El déficit de servicios (pavimento, redes de suministro y saneamiento) en la provincia de Barcelona se estima en 1.500 millones de euros (BARBA & *al.*, 2006). Pero, más allá de estas carencias básicas, el propio modelo residencial disperso se considera insostenible por razones ecológicas (consumo de agua y energía, pérdida de biodiversidad y fragmentación del territorio), sociales (segregación e inseguridad), y funcionales (abuso del transporte privado). En contrapartida, el modelo compacto con tipos residenciales más densos, transporte público y diversidad de usos se perfila como la opción más razonable (NEL·LO, 2001; 2002; RUEDA, 2002; MUÑOZ, 2005; 2008). También atendien-

do a razones culturales, la ocupación individualizada del suelo rústico según lógicas autoorganizativas resulta una forma patológica de crecimiento, en la medida que reduce los valores compartidos.

El Gobierno catalán ha efectuado durante los últimos años un esfuerzo importante para perfilar el marco legal desde el cual impulsar la mejora de tejidos residenciales degradados (*Llei 2/2004 de millora de barris i àrees urbanes*. DOGC. 4151) y, específicamente, la legalización y homologación de los tejidos de baja densidad (*Llei 3/2009 de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics*. DOGC. 5342). Se puede afirmar que existe un cierto consenso entorno a las estrategias generales de intervención en tejidos de baja densidad. La racionalización de la movilidad, la implementación de nuevas centralidades mediante la introducción de usos adecuados, la incorporación de densidades más altas que posibiliten el mantenimiento de servicios y equipamientos, la preservación de un sistema de espacios libres a modo de matriz organizadora del territorio, son objetivos razonables y ampliamente compartidos (RUEDA, 2002; BARBA & *al.*, 2006). Conviene ahora avanzar en su materialización sobre escenarios concretos.

4.2. Enfoque para la mejora urbana

El reciclaje de paisajes periurbanos de bajo perfil mediante la incorporación de usos y modelos alternativos, es cada vez más frecuente en las sociedades postindustriales. La transformación de complejos comerciales desactivados y de áreas productivas y residenciales obsoletas, ilustran el interés creciente por la revaloración de algunas piezas débiles del *puzzle* metropolitano. La implicación del sector privado y las dinámicas *bottom up* son rasgos característicos de una reforma territorial emergente que aprovecha *stocks* urbanos disponibles y reduce el consumo de suelo (BERGER, 2006; DUNHAM-JONES & *al.*, 2009). La regeneración de nuestros paisajes residenciales de baja densidad se sitúa en este marco, y probablemente no puede plantearse desde el crédito automático de las urbanizaciones. Esta actitud, más propia de ciertas élites técnicas y políticas que de los propios usuarios, corre el peligro de ignorar una demanda lícita de libertad y calidad de vida, directamente vinculada a la prosperidad económica (BRUEGMANN, 2005). La mejora de las urbanizaciones ha de permitir el acceso a una tercera vía donde converjan los atributos de la dispersión y la compacidad en un modelo urbano mixto y sostenible.

Pero este objetivo queda comprometido por dos limitaciones: la dificultad de gestionar un fenómeno urbano supramunicipal, y la ausencia de propuestas de regeneración atractivas, más allá de la simple provisión de servicios e infraestructuras básicas. La naturaleza territorial de los agregados de baja densidad y la magnitud de las inversiones necesarias para normalizar su condición urbana, subrayan la impotencia de las administraciones municipales. La mejora de las urbanizaciones desde una visión territorial intermedia, atenta a la articulación de sistemas coherentes, requiere un esfuerzo sostenido de coordinación mediante instrumentos de planeamiento y gestión mancomunada. Este enfoque ofrece el marco territorial adecuado para formular determinaciones técnicas en materia de movilidad y sostenibilidad. También permite, como se verá a continuación, aprovechar el alto potencial estructurante de las redes de patrimonio agrario, relevantes en la génesis de las urbanizaciones.

Por otra parte, la ausencia de proyectos positivos para los continuos residenciales debilita las opciones de mejora urbana, que quedan restringidas al reparto de recursos públicos por parte de una administración insuficientemente dotada. Seguramente las urbanizaciones deben ser reinterpretadas como espacios de oportunidad. Reconocer y aprovechar las potencialidades de los sistemas territoriales intermedios es el mejor punto de partida para una reforma urbana que ha de ser capaz de incentivar la implicación del capital privado y generar las plusvalías necesarias para financiar las carencias estructurales. En la medida que se activen expectativas positivas, la transformación será efectiva y con carácter general, como lo fue en su tiempo el surgimiento y el éxito social de las urbanizaciones.

5. Substrato y génesis

5.1. Elementos resistentes

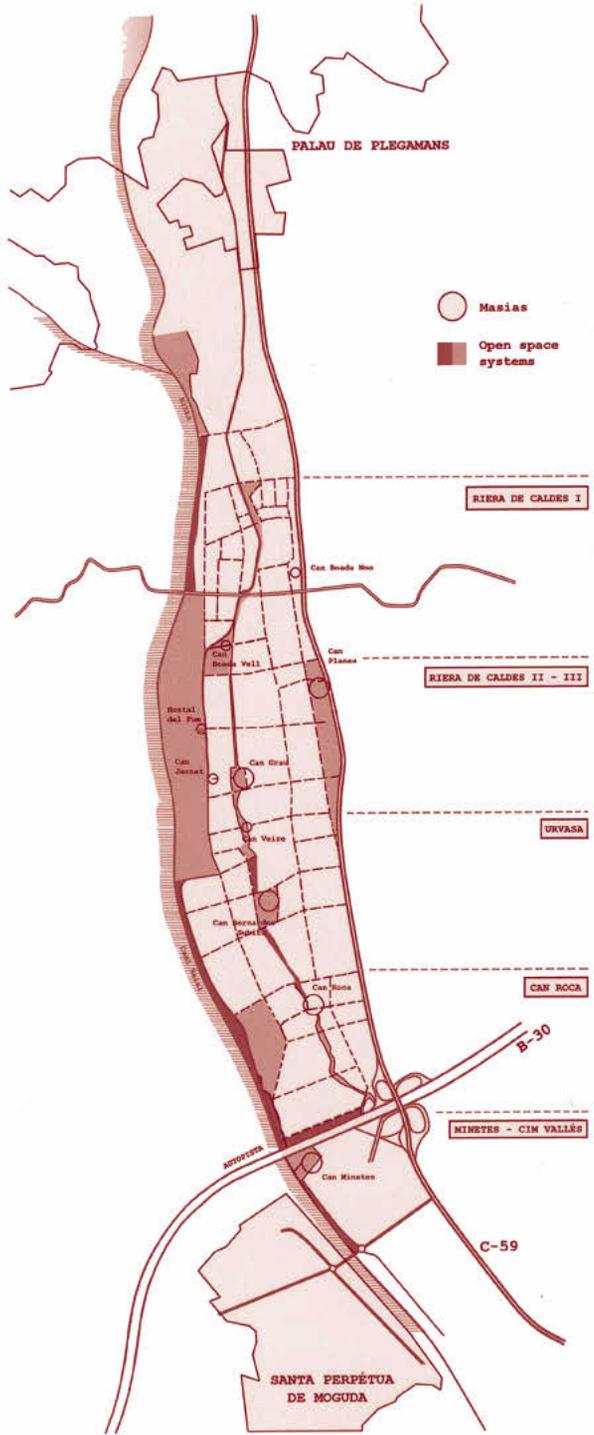
La presencia de materiales procedentes del substrato agrario en los paisajes de baja densidad está vinculada a la naturaleza del proceso urbanizador y, concretamente, al grado de interacción entre las nuevas actividades y el territorio. Son frecuentes los casos de urbanización contundente donde las nuevas mallas se disponen con autonomía y racionalidad sobre un suelo reducido a la condición abstracta de superficie disponible. Otros episodios, en cambio, muestran con claridad la inercia del substrato; bien sea por la inteligencia de una visión territorial previa capaz de integrar ele-

mentos del patrimonio rural, como es el caso del eje industrial de la Riera de Caldes; o por el carácter sedimentario y adaptativo del proceso urbanizador que recicla elementos preexistentes o los ignora pero sin destruirlos, tal como sucede en las urbanizaciones de Lliçà d'Amunt (FIG. 1).

Las actuaciones del Institut Català del Sòl de los años ochenta sobre el eje de la Riera de Caldes aprovechan su topografía amable, accesibilidad privilegiada y proximidad a Barcelona; y ofrecen un cierto equilibrio entre un tejido productivo funcional y el substrato rural preexistente. Sus destinatarios son principalmente industrias medianas y grandes vinculadas a sectores como la electrónica y la informática, y también unidades no directamente productivas dedicadas a usos logísticos y direccionales. Estos crecimientos destinan una tercera parte de su superficie total a zonas verdes. El frente de la Riera de Caldes se reserva para un gran parque de ribera que conecta los cascos urbanos de Santa Perpètua y Palau de Plegamans (FIG. 2). El frente con la carretera C-59 incorpora una amplia zona para locales comerciales, hoteles, restaurantes y gasolinera (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1987, 1988).

Entre ambos frentes, un sistema menor de espacios libres se destina a la preservación y conexión de algunas masías, antiguas casas campesinas. Su diseño aprovecha la correlación existente entre la actuación industrial y la unidad de propiedad rural presidida por la propia masía. Cada crecimiento dispone, al menos, de un edificio histórico con un total de 6 piezas repartidas a lo largo de 4 kilómetros urbanizados. La administración pública juega en este caso un papel relevante al garantizar, por encima de las divisiones municipales, la coherencia y continuidad de un sistema de espacios libres y equipamientos encaminado a mejorar la calidad del tejido productivo (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1987, 1988). El continuo industrial de la Riera de Caldes asume un claro compromiso cívico; operadores públicos y privados ocupan y rehabilitan las masías mientras sus espacios libres son utilizados por los residentes de los núcleos urbanos cercanos.

Las urbanizaciones de Lliçà d'Amunt responden, en cambio, a un proceso adaptativo y anónimo, sin mediación de una visión conjunta (FIG. 3). Sus 546 hectáreas, agregadas a las de los municipios vecinos de Lliçà de Vall, Palau de Plegamans y Caldes de Montbui, conforman un sistema urbanizado con una densidad de 15 viviendas por hectárea. El má-



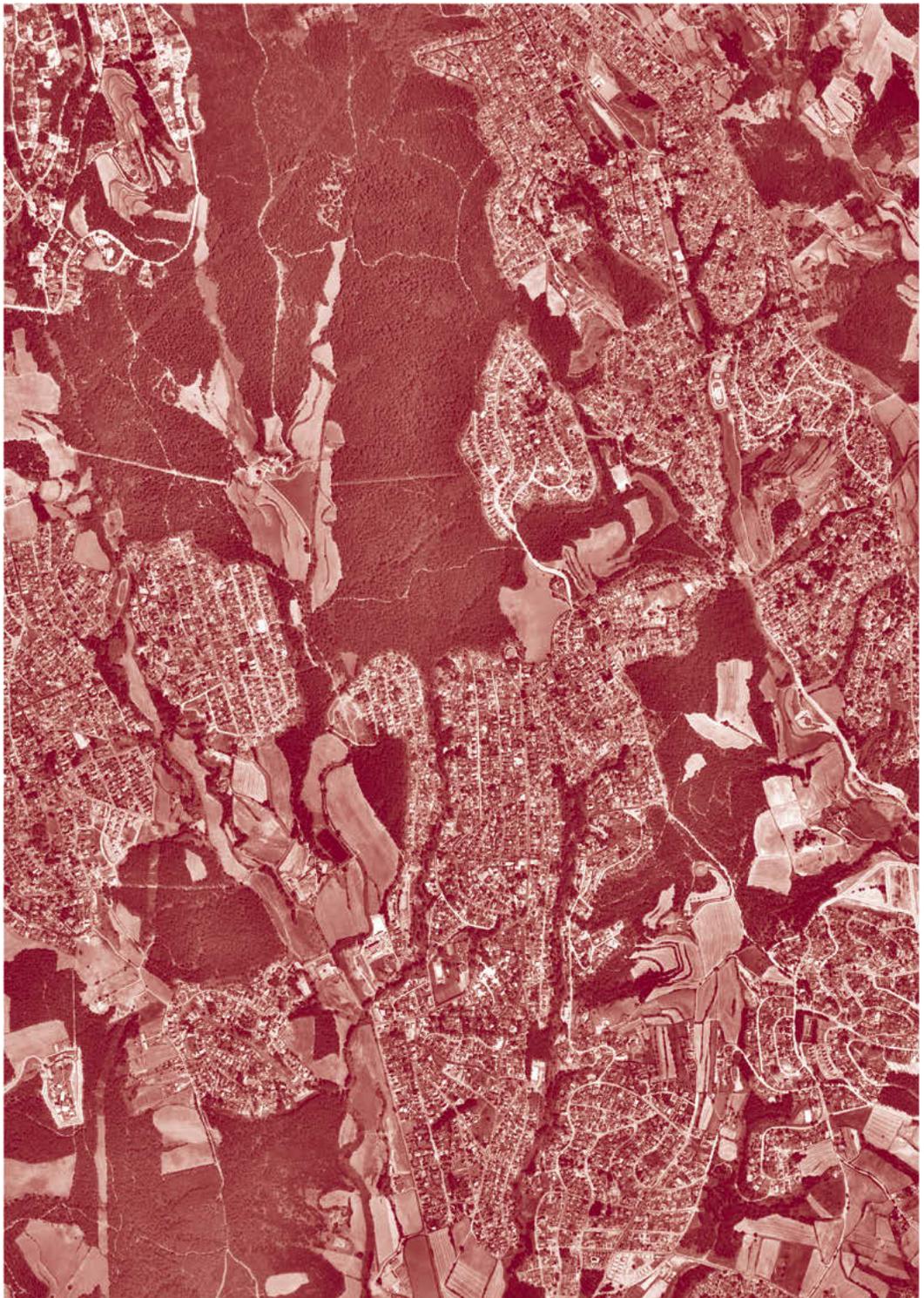
CORREDOR INDUSTRIAL RIERA DE CALDES

● Masias

0 0.5 1 Km

FIG. 2/ Corredor industrial de la Riera de Caldes. Sistema de masías y espacios libres

Fuente: elaboración propia del autor en colaboración con el estudiante de arquitectura Alexis COGUL (UIC)



SISTEMA DE URBANIZACIONES. LLIÇÀ D'AMUNT

● Masías

0 250 500 m

FIG. 3/ Sistema de urbanizaciones de Lliçà d'Amunt. Masías incrustadas

Fuente: elaboración propia del autor en colaboración con las arquitectas Carmen MENDOZA, Marta BENAGES y Sandra CALERO (UIC)

ximo aprovechamiento de la vialidad preexistente y la parcelación directa de unidades de propiedad agrícola son características de este episodio, y habituales en procesos urbanizadores difusos de promoción privada sobre espacios agrarios (BOERI & *al.*, 1993). La sobrecarga de la matriz rural comporta cierta ineficiencia de los tejidos residenciales con redes de movilidad y servicios urbanos inadecuadas. En contrapartida, la presencia de materiales históricos más o menos diluidos ofrece ventajas para la regeneración. Su aprovechamiento requiere, sin embargo, el conocimiento previo del proceso urbanizador operado.

5.2. Proceso urbanizador

El continuo residencial de Lliçà d'Amunt es el resultado de implantaciones inducidas por las plusvalías generadas con la habilitación de nuevo suelo urbano sobre fincas rústicas de bajo precio y con mínima inversión urbanizadora. Es habitual descartar cualquier rastro de estructura en tejidos de esta naturaleza, contruidos bajo criterios estrictamente especulativos. Sin embargo, la inercia del substrato agrario preexistente aporta códigos de orden y autocontrol que explican la forma de los creci-

mientos y pueden contribuir a su vertebración. El nuevo paisaje residencial nace de la tensión entre la condición errática del proceso urbanizador y la consistencia del territorio donde se desarrolla. Un análisis atento a la interacción entre el substrato y la técnica de parcelación permite identificar algunas claves morfológicas de alto potencial estructurante.

– La urbanización por unidades de propiedad agraria

La malla de masías existentes es el reflejo de una base catastral fragmentada y homogénea (FIG. 3). La transformación del suelo rústico en suelo urbano se efectúa por unidades aisladas de propiedad agraria. El tamaño y los límites de la finca se trasladan directamente a la urbanización que conserva el topónimo original (FIG. 4). De este mecanismo se derivan dos consecuencias positivas que contradicen la apariencia isótropa y aleatoria de los tejidos. Por una parte, cada urbanización se perfila como una unidad vecinal independiente y caracterizada con asociación de vecinos, sede social y pista polideportiva. Por otra parte, sus límites no son tan fortuitos y conservan los vínculos con la orografía propios de la finca original.



FIG. 4/ Plano topográfico y Planes parciales de las futuras urbanizaciones. Lliçà d'Amunt, 1977

Fuente: *Plan General de Ordenación de Lliçà d'Amunt, 1977*. ARXIU HISTÒRIC DE PLANEJAMENT. DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES. GENERALITAT DE CATALUNYA

- La pervivencia del sistema de masías

El sistema de unidades de explotación agraria con su disposición rítmica constituye un soporte de partida ordenado y coherente. Su transformación sigue itinerarios diversos. Algunos propietarios conservan las fincas de mayor valor productivo donde residen y mantienen la actividad agropecuaria, mientras parcelan las más periféricas. La mayoría, sin embargo, vende la tierra a promotores externos que se enriquecen con su parcela-

ción. Las masías quedan incrustadas en el tejido residencial, envueltas en espacios libres de dimensión variable que el planeamiento reconoce; a veces como jardín privado, otras como espacio libre público y suelo para equipamientos, o también como suelo no urbanizable sin uso productivo. En cualquier caso, el sistema de masías con espacios libres asociados permanece y contrapesa la homogeneidad de la parcelación intensiva (FIGS. 3 y 5).

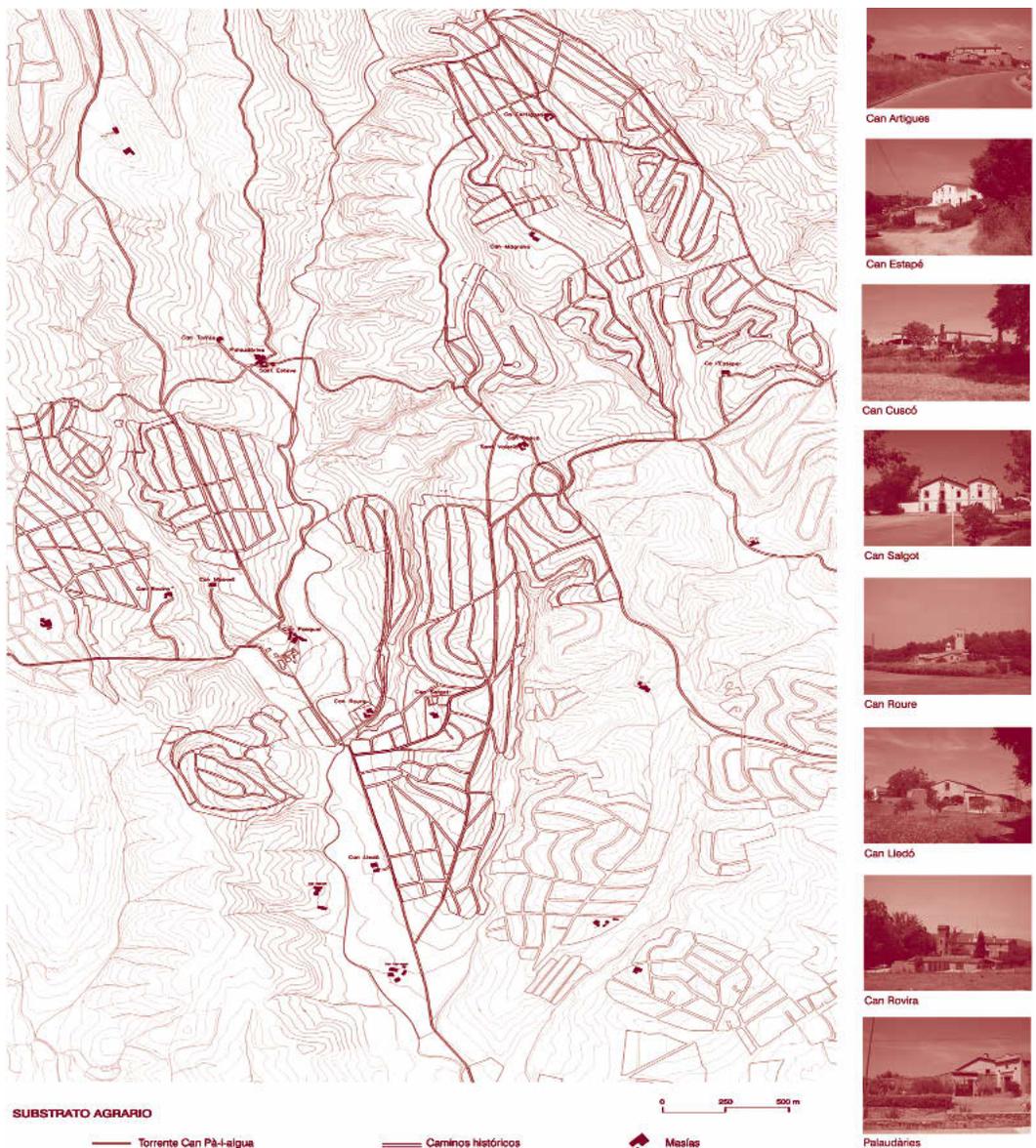


Fig. 5/ Sistema de urbanizaciones de Lliçà d'Amunt. Substrato agrario preexistente: la malla de masías

Fuente: elaboración propia del autor en colaboración con el estudiante de arquitectura Luis Miguel TOSCANO (UIC) y las arquitectas Carmen MENDOZA, Marta BENAGES y Sandra CALERO (UIC)

- La pervivencia de la malla viaria rural

Las nuevas mallas residenciales se adaptan al relieve de la finca agrícola con la máxima economía de medios, evitando siempre que es posible el obstáculo de los torrentes. La racionalidad de su trazado responde al objetivo de permitir la parcelación sistemática y poco costosa de cada propiedad entendida como una unidad de explotación inmobiliaria aislada. La conectividad en relación al conjunto no se considera más allá del enlace

ocasional e inevitable con las urbanizaciones inmediatas. El carácter adaptativo y segregado de la nueva vialidad trasladada a la malla rural preexistente la responsabilidad de vertebrar el conjunto y articularlo a las carreteras de acceso. Las vías principales de mayor continuidad y potencial cívico se urbanizan sobre la traza de antiguos caminos y reconocen referencias geográficas, principalmente itinerarios de loma y de fondo de valle (FIG. 5).



FIG. 6/ Sistema de urbanizaciones de Lliçà d'Amunt. Elementos de estructura: espacios libres no urbanizables y masías

Fuente: elaboración propia del autor en colaboración con las arquitectas Carmen MENDOZA, Marta BENAGES y Sandra CALERO (UIC)

- La continuidad de los cursos hídricos

Las urbanizaciones de Lliçà d'Amunt se disponen sobre un relieve ondulado, surcado en dirección norte-sur por rieras y torrentes. Los pinares y cuevas de menor valor agrícola se parcelan mientras los mejores campos se reservan para el cultivo. La vivienda unifamiliar aislada salva las pendientes pronunciadas y ocupa intensivamente el sector delimitado, exceptuando los cursos de agua

y las zonas inmediatas de las que forzosa-mente se prescinde. El resultado de esta pauta general otorga una gran importancia estructurante a los espacios libres vinculados al sistema hídrico por su continuidad, bien sea en calidad de intersticios vacíos dentro del continuo urbano, o como espacios agroforestales de valor productivo y ecológico que han sobrevivido al proceso urbanizador. (ver Figs. 6 y 7).



Fig. 7/ Sistema de urbanizaciones de Lliçà d'Amunt. Elementos de estructura: espacios libres urbanos, transporte público, actividades espontáneas y masías

Fuente: elaboración propia del autor en colaboración con las arquitectas Carmen MENDOZA, Marta BENAGES y Sandra CALERO (UIC)

6. Substrato y reciclaje

Los caminos, las masías y sus espacios libres asociados brindan buenas oportunidades para la transformación de las urbanizaciones en barrios sostenibles, especialmente en cuestiones relevantes como el refuerzo de la conectividad peatonal, la caracterización de nuevos centros urbanos, la incorporación de

usos no residenciales y la densificación razonable de los tejidos (TALEN, 2008). Sin embargo, para aprovechar a fondo su capacidad regeneradora, es oportuno articular los elementos resistentes en un sistema unitario de referencias cívicas. La comprensión del proceso urbanizador facilita el diseño de esta red y la propuesta de estrategias de intervención (ver Fig. 8):

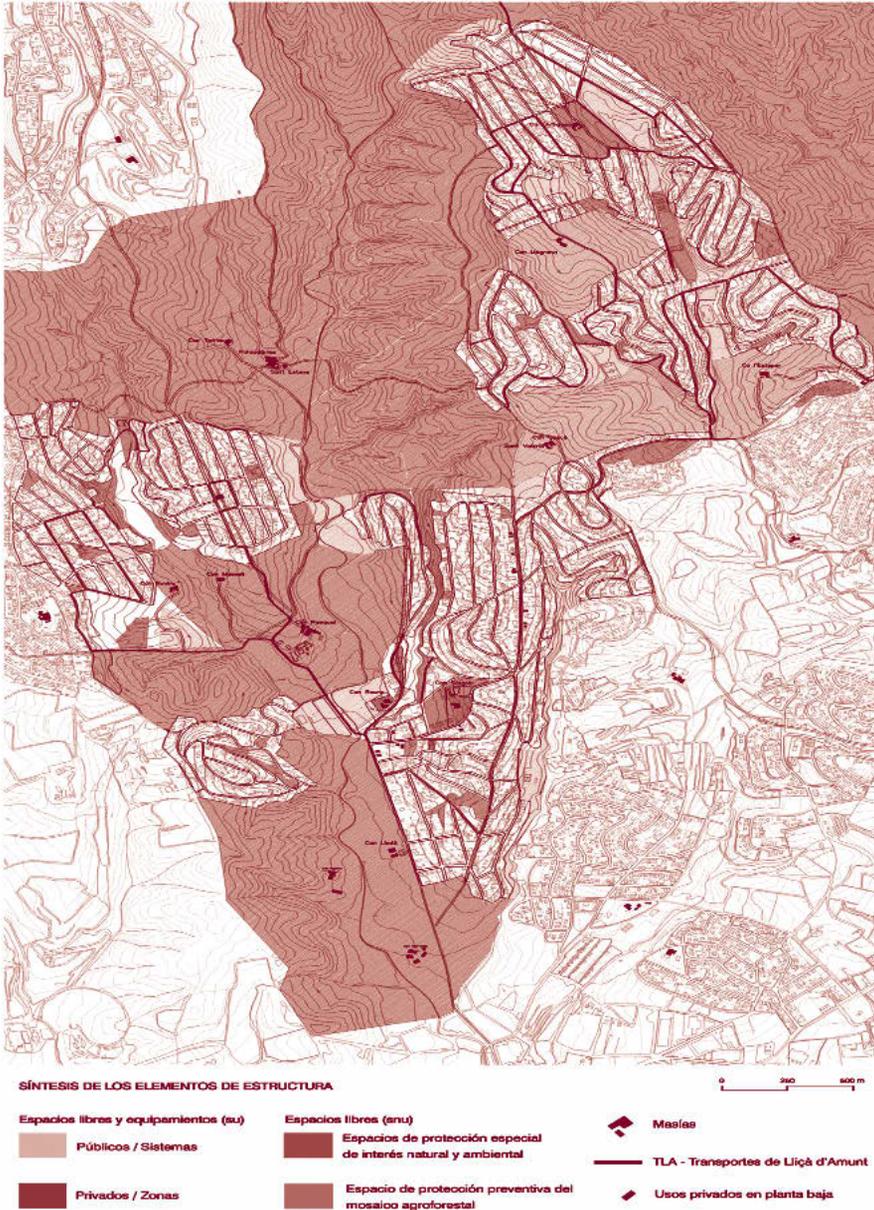


FIG. 8/ Sistema de urbanizaciones de Lliçà d'Amunt. Síntesis de elementos de estructura para la regeneración del sistema

Fuente: elaboración propia del autor en colaboración con las arquitectas Carmen MENDOZA, Marta BENAGES y Sandra CALERO (UIC)

– Articulación del espacio libre

El diseño de un sistema de espacios libres para los agregados de urbanizaciones puede apoyarse en el sistema hídrico y sacar partido de su continuidad y conexión con los espacios agrarios y forestales. Esta matriz básica se enriquece con los espacios libres asociados a las masías, configurando una estructura diversa y articulada. Otros espacios libres de disposición más difusa, en lugares marginales y de topografía abrupta, aportan la escala más capilar al conjunto. Un buen sistema de parques periurbanos permite multiplicar el valor de los bordes residenciales.

– Diseño del perímetro edificado

Las urbanizaciones se construyen sin considerar en ningún caso la formalización coherente de sus perímetros. Se trata de límites sin resolver y constituyen, en general, ámbitos de oportunidad donde incorporar nueva residencia. La recomposición de los bordes es necesariamente compleja y discontinua y, por tanto, requiere soluciones de espesor urbano variable. Se distinguen dos situaciones básicas: los límites débiles, de carácter fortuito, flexibles y adecuados para recibir operaciones de *in-fill*; y los límites consistentes a preservar, vinculados a perfiles orográficos relevantes.

– Refuerzo de los centros urbanos

La red de masías preexistentes mejora la calidad ambiental del paisaje de baja densidad, pero sobre todo ofrece un rico repertorio de nodos susceptibles de acoger nuevas centralidades. La isotropía de los continuos residenciales aconseja la caracterización de nuevos centros, donde la oferta de espacio público y usos especiales enriquezca la vida urbana. Actualmente, el uso residencial de las masías se combina con usos agropecuarios, lúdicos, educativos y de servicio a la comunidad.

– Refuerzo y articulación de las vías cívicas

La vertebración de las urbanizaciones requiere también la puesta en valor de aquellos itinerarios de mayor potencial cívico. Algunos caminos de la red rural preexistente son integrados al proceso urbanizador como calles principales, que concentran espontáneamente servicios a la residencia y buena parte de los circuitos de transporte público. Es importante consolidar la vocación cívica de estas vías propiciando a su alrededor el incremento de densidad residencial y la afluencia de servicios.

7. Substrato y matriz cívica

Toda forma urbana es expresión de una cultura y un estilo de vida, y su análisis debe ir más allá de los aspectos cuantitativos (RYKWERT, 1976). Se ha hecho referencia al extraordinario consumo de suelo de los continuos de baja densidad, pero es también necesario considerar su pobre aportación en términos de identidad urbana. Quizás el mayor problema de nuestras periferias no sea la dispersión, sino la indiferencia ocasionada por modelos de ocupación ajenos al contexto y desprovistos de sentido cívico. Este trabajo remarca el interés de las redes de patrimonio agrario como opción metodológica para la regeneración de los territorios de baja densidad de la Región Metropolitana de Barcelona, dada su capacidad de generar pautas de orden y apego colectivo. Los valores visuales y culturales de los sistemas de masías pueden contribuir a la construcción de una identidad territorial renovada, mediante una reinterpretación que trascienda su condición actual de valores cautivos de aprecio minoritario, y los restituya como valores compartidos.

Las redes de patrimonio se construyen a partir de los ritmos que la acción sistemática y transformadora del habitar humano imprime sobre el territorio. En nuestro caso, es importante la secuencia de unidades de explotación agrícola y su correlación con la unidad de actuación industrial o residencial superpuesta. Pero el sistema de masías trasciende su realidad física y se enriquece con el aporte de la memoria; contiene información y puede generar participación ciudadana, con el apoyo de usos alternativos y de la pedagogía necesaria. La implicación de agentes locales acostumbra a estar presente en la base de muchas iniciativas de recuperación de bienes patrimoniales (CAPEL, 1996). Múltiples usuarios públicos y privados convergen desde objetivos diversos en la conservación y reutilización de las masías. Los nuevos usos lúdicos y docentes, añadidos al culto y las fiestas tradicionales, refuerzan su valor simbólico y referencial. Los sistemas de masías, debidamente retomados como factor integrador, pueden jugar un papel activo en la ordenación del territorio metropolitano.

Pero llegados a este punto, es oportuna una reflexión sobre las limitaciones que comprometen la regeneración de los continuos urbanizados en los términos expuestos. Se distinguen, en primer lugar, limitaciones de tipo cuantitativo e instrumental, entre las cuales destacan las clamorosas deficiencias en materia de via-

lidad y transporte público que dificultan el funcionamiento solidario de los tejidos periféricos en relación a los tejidos centrales. Es también necesario ahondar en los instrumentos de planeamiento y gestión supramunicipal disponibles. La redacción de Planes directores urbanísticos permite abrir procesos de concertación territorial que pueden culminar con la constitución de entes coordinadores bien articulados con la sociedad civil local (VALL, 2008). Resulta esencial para este propósito identificar con precisión el usuario del territorio, conocer sus intereses y estilo de vida. La participación ciudadana debe integrarse realmente al planeamiento territorial, no como un enfoque sectorial de obligado cumplimiento, sino como parte de una nueva manera de hacer política.

Igualmente, todavía en el capítulo instrumental, resulta crucial la asunción previa de los siguientes enfoques:

– Visión territorial intermedia

La naturaleza territorial de los continuos urbanizados requiere un marco de análisis e intervención complementario al que actualmente ofrece el planeamiento municipal y regional. La identificación de agregados de urbanizaciones y polígonos industriales permite aproximar las directrices de transforma-

ción general a las condiciones del sistema urbano local. Los ámbitos de coordinación intermedios permiten intervenir con mayor conocimiento y control de la forma urbana.

– Visión estructural continua

El tratamiento segregado del suelo urbano y el suelo no urbanizable resulta inadecuado en la medida que ignora el uso social de los espacios libres periurbanos, cada vez más asumidos por el planeamiento reciente como parques territoriales de uso colectivo. El diseño de la matriz cívica ha de abordarse transversalmente, en continuidad entre el campo y la ciudad dada la condición *in-between* propia de los continuos de baja densidad. Calles y caminos, parques territoriales y centros urbanos se encadenan conformando una estructura urbana solidaria y sólida.

Pero la importancia de estas limitaciones de índole cuantitativa e instrumental no debe esconder una limitación de tipo social más profunda en la medida que exige un cambio de mentalidad. Nos referimos a la necesidad de asumir las urbanizaciones como barrios de una ciudad-territorio común y, por tanto, parte de nuestra propia identidad urbana. Poner el acento en las redes de patrimonio cultural pretende, en última instancia, apoyar una actitud resistente al sin sentido de unas periferias construidas únicamente sobre relaciones funcionales.

8. Bibliografía

- ALANEN, A. R. & R. Z. MELNICK (Eds.) (2000): *Preserving Cultural Landscapes in America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- ALEXANDER, C. (2001-2005): *The Nature of Order*, Center of Environmental Structure Publishing, Berkeley.
- AAVV(2003): *Repertorio de Textos Internacionales de Patrimonio Cultural*, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Granada.
- BACON, N. E. (1967): *Design of cities*, Thames and Hudson, Londres.
- BARBA, J. & M. MERCADÉ (2006): *Les urbanitzacions a la província de Barcelona. Localització i característiques dels sistemes de baixa densitat residencial*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- BERGER, A. (2006): *Drosscape. Wasting Land in Urban America*, Princeton Architectural Press, Nueva York.
- BOERI, S. & A. LANZANI & E. MARINI (1993): *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta Cataloghi, Milano.
- BOHIGAS, O. (1985): *Reconstrucció de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona.
- BRUEGMANN, R. (2005): *Sprawl: a compact history*, University of Chicago Press, Chicago.
- BUSQUETS, Joan (1992): *Barcelona. La construcció urbanística de una ciutat compacta*, Edicions del Serbal, Barcelona, 2004.
- BUSQUETS, Jaume & A. CORTINA (coords.) (2009): *Gestió del paisatge. Manual de protecció, gestió i ordenació del paisatge*, Ariel, Barcelona.
- CAPEL, H. (1996): "La rehabilitación y el uso del patrimonio histórico industrial", en: *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 29: 19-50, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- CHOAY, F. (1965): *El Urbanismo: utopías y realidades*, Lumen, Barcelona, 1970.
- CORBOZ, A. (2001): *Le Territoire comme palimpseste et autres essais*, Éditions de l'Imprimeur, Besançon.
- DUNHAM-JONES, E. & J. WILLIAMSON (2009): *Retrofitting suburbia: urban design solutions for redesigning suburbs*, John Wiley & Sons, Hoboken.
- FONT, A. & C. LLOP & J. M. VILANOVA (1999): *La construcció del territori metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelona.
- FONT, A. & J. M. CARRERAS (2005): *Transformacions urbanitzadores 1977-2000. Àrea metropolitana i regió urbana de Barcelona*, Mancomunitat de Mu-

- nicipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelona.
- FORMAN, R.T.T. (2004): *Mosaico territorial para la región metropolitana de Barcelona*, Gustavo Gili, Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1977): *Pla General d'Ordenació de Lliçà d'Amunt. 1977*, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Arxiu Històric de Planejament, Barcelona.
- (1982): *Pla General d'Ordenació de Lliçà d'Amunt. 1982*, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Arxiu Històric de Planejament, Barcelona.
- (1987): *Actuacions Industrials de l'Institut Català del Sòl. 1987*, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- (1988): *Actuacions Industrials de l'Institut Català del Sòl. 1988*, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- (2009): *Pla Territorial Metropolità de Barcelona. 2009*, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- INDOVINA, F. (2007a): "La metropolització del territori: nuevas jerarquías territoriales", en: *La exploración de la ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*: 20-49, Ministerio de Vivienda, Madrid.
- INDOVINA, F. (Coord.) (2007b): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- KOOLHAAS, R. (1995): "The generic city", en: *S, M, L, XL*, Monacelli Press, New York.
- LYNCH, K. (1960): *The image of the city*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- MUÑOZ, F. (2005): *La producció residencial de baixa densitat*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- (2008): *Urbanització: paisajes comunes, lugares globales*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- NEL-LO, O. (2001): *Ciutat de ciutats*, Editorial Empúries, Barcelona.
- (2002): "Dinàmiques urbanes, activitats emergents i polítiques públiques a la regió metropolitana de Barcelona", en: *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 105-114, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Barcelona.
- (2006): "Els plans directors urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans", en: *Espais*, 52: 3-11, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- PLATT, R. H. (Ed.) (2006): *The Humane Metropolis: People and Nature in the 21st-Century City*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- ROSEMANN, J. (Ed.) (2007): *PermaCity*, Delft University of Technology, Delft.
- ROSSI, A. (1966): *L'Architettura della città*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1971.
- RUEDA, S. (2002): "Els costos ambientals dels models urbans dispersos", en: *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 73-104, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Barcelona.
- RYKWERT, J. (1976): *La idea de ciudad*, Editorial Sígueme, Salamanca, 2002.
- SABATÉ, J. & SCHUSTER, J. M. (Ed.) (2001): *Projectant l'eix del Llobregat. Paisatge cultural i desenvolupament regional*, Universitat Politècnica de Catalunya, Massachusetts Institute of Technology, Barcelona.
- SECCHI, B. (1994): *Tre piani. La Spezia, Ascoli, Bergamo*, Franco Angeli, Milan.
- SOLÀ-MORALES, M. (1997): "Territoris sense model", en: *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 26: 21-27, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Barcelona.
- TALÉN, E. (2008): *Design for diversity: exploring socially mixed neighbourhoods*, Architectural Press, Burlington.
- VALL, P. (2008): "Revisión metodológica sobre el planeamiento de un paisaje cultural. El Plan Director Urbanístico de las Colonias del Llobregat", en: *URBAN*, 13: 122-136, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM, Madrid.

Iniciativas territoriales para la protección de ámbitos litorales: el caso de Andalucía

A. MULERO MENDIGORRI

Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Córdoba

RESUMEN: El objetivo del presente trabajo consiste en analizar las principales iniciativas territoriales encaminadas a paliar una intensa degradación del litoral andaluz, patente desde los años sesenta del pasado siglo. Con tal fin se ha efectuado una evaluación crítica y detallada de los “grandes instrumentos” creados con la intención de delimitar y salvaguardar ámbitos concretos en razón de su especial valor o fragilidad. Entre aquéllos sobresalen los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, las Directrices del Litoral de Andalucía, la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y la Red Natura 2000 (Directiva Hábitats).

Los resultados obtenidos demuestran el importante papel protector desempeñado por las citadas herramientas en las últimas décadas, así como la complementariedad entre las mismas a pesar de su heterogéneo origen; no obstante, también se han detectado notables carencias y contradicciones —tanto en su diseño como en su aplicación efectiva— que deben ser conocidas y tenidas en consideración a la hora de impulsar nuevas intervenciones de esta índole.

DESCRIPTORES: Ordenación del territorio. Espacios naturales protegidos. Planificación medioambiental. Gestión del litoral.

1. Introducción: la sucesión de iniciativas protectoras frente a la degradación del litoral andaluz

Como respuesta a la preocupante alteración y degradación de la franja litoral andaluza, en las últimas décadas se han configurado varios sistemas de espacios sujetos a protección, con diferente diseño y regulación según la finalidad específica que, en cada caso, los ha impulsado. Así, con un enfoque claramente urbanístico y medioambiental

surgieron los Planes Especiales de Protección de Medio Físico (PEPMF) a mediados de los años ochenta; unos planes de alcance provincial que, entre otras cosas, incorporaron sendos Catálogos de Espacios Sujetos a Protección, con una interesante selección de ámbitos costeros. Por otra parte, con una pretensión de ordenación general del territorio litoral, se diseñaron las Directrices Regionales del Litoral andaluz (1985-1990), acompañadas de una delimitación de 166 espacios de interés natural y/o productivo. Una tercera vía, algo posterior, se centró en aunar protección, uso

Recibido: 23.10.09; Revisado: 10.02.10

e-mail: gt1mumea@uco.es

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ2004-01129/GEOG (Ministerio de Educación y Ciencia), titulado: *Modificaciones paisajis-*

ticas, transformaciones agrarias y nuevos usos y aprovechamientos en espacios protegidos de Andalucía. Quiero expresar mi agradecimiento a los evaluadores por sus comentarios y sugerencias para la mejora del texto.

público y desarrollo sostenible, dando lugar progresivamente a la hoy denominada Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA); esta red se articula ya en diversos ejes territoriales, entre los cuales el correspondiente al litoral ostenta una considerable importancia (40 de los 150 espacios declarados hasta la fecha). Y más reciente aún es la iniciativa auspiciada desde instancias comunitarias (Red Natura 2000) con una intencionalidad eminentemente protectora, en virtud de la cual numerosos espacios del litoral andaluz disponen ya de un sólido refuerzo defensivo ante la presión antrópica creciente. Por último, aún en desarrollo se encuentra el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado en 2006; éste introduce nuevas estipulaciones protectoras que aún no han tenido aplicación concreta, por lo que no será tratado en estas páginas. Sin embargo, a medio plazo habrá de ser tenido en consideración porque el *Programa Regional de Ordenación del Litoral* que propone quizás se convierta en el marco para la tan demandada gestión integrada de la franja costera andaluza (BARRAGAN, 2004; CHICA, 2008). Sería deseable que, por fin, una iniciativa de este tipo diera paso a una visión más global de la conservación del litoral, a semejanza de la instaurada en algunos países de nuestro entorno (KALAORA & KONITZ, 2004).

En definitiva, un análisis como el que se realiza en las siguientes páginas —sintético por imperativos de edición— tiene la virtud de ofrecer una perspectiva diacrónica y comparada de la que, con frecuencia, se carece. Y ello es preocupante porque las evaluaciones generales de la protección del litoral andaluz, y el diseño de nuevos instrumentos más eficaces de ordenación y gestión, deben partir siempre del conocimiento de las *iniciativas previas*, de su relación e influencia mutuas, y de las causas de su eficacia en unos casos y de su inoperancia en otros. De ahí que hayamos considerado necesario presentar la situación y el alcance territorial de estrategias que, debiendo ser complementarias, comportan no obstante determinados problemas y contradicciones en su aplicación.

2. Los espacios sujetos a protección especial de los planes especiales de protección del medio físico

Es preciso comenzar analizando los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico* (PE-PMF) de ámbito provincial, vinculados a la legislación sobre el suelo, e impulsados por la Junta de Andalucía en los años ochenta del pa-

sado siglo. Concretamente los correspondientes a las cinco provincias litorales vieron la luz entre julio de 1986 y abril de 1987, y, en consecuencia, han cumplido ya dos décadas de vigencia, periodo durante el cual nos parece que han sido tres sus aportaciones fundamentales:

- 1º Una contribución muy positiva para los instrumentos del planeamiento urbanístico municipal y para las iniciativas de ordenación territorial emitidas desde entonces, ya que aquéllos han sido una referencia esencial a la hora de clasificar tipos y usos del suelo.
- 2º Un punto de partida importante para la redacción de la normativa ambiental básica de la Comunidad, emitida en su mayor parte con posterioridad a los mismos.
- 3º Los *Catálogos Provinciales de Espacios y Bienes Protegidos* que incorporaron se convirtieron, como tendremos ocasión de demostrar en páginas posteriores, en el referente fundamental a la hora de configurar la posterior red de espacios naturales protegidos de Andalucía, especialmente en lo concerniente a su dimensión litoral.

Parece claro que los citados Catálogos respondieron a una intervención de urgencia desde la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía, justificada por la inexistencia de otros instrumentos protectores eficaces en materia medioambiental. En consecuencia, esta iniciativa asumió inicialmente una función de protección de ámbitos específicos que, en teoría, correspondía a la nueva Agencia de Medio Ambiente, la cual, en realidad, no estuvo en condiciones de aplicarla de forma decidida hasta unos años más tarde, especialmente tras la promulgación de la ley autonómica de espacios naturales protegidos (1989), conocida en términos coloquiales como Ley del Inventario.

No obstante, los redactores de los PEPMF partieron de unos presupuestos teóricos bastante acertados, en la línea de los postulados imperantes en materia de protección de la naturaleza por aquellas fechas. Así los Catálogos resultantes no sólo fueron la base territorial de la posterior RENPA, como se ha dicho (OJEDA, 1993), sino que a la vez —desde un punto de vista programático— procuraron establecer un sistema protector acorde con la necesidad de aunar conservación y desarrollo, anticipándose ya a los postulados propios del —tan celebrado posteriormente— *desarrollo sostenible*. Para ello se establecieron en un primer nivel tres grados básicos de protección: integral, compatible y cautelar, y, en un segundo nivel, doce categorías protectoras con una regula-

ción normativa individualizada, a fin de abarcar la notable diversidad que caracteriza al medio físico andaluz.

2.1. Los Catálogos: su alcance territorial y su influencia en la configuración de la RENPA litoral

Las FIG 1 recoge la relación de espacios litorales incluidos en los Catálogos anexos a los PEPMF de las cinco provincias costeras. Se trata de un sistema de protección que incorpora 78 ámbitos con una extensión global consi-

derable (137.497 ha); no obstante, las superficies relativas son muy contrastadas: de las 9 ha de la *Laguna de Mojacar* a las 39.259 ha del *Parque Nacional de Doñana*, como también son muy dispares las respectivas situaciones provinciales desde Huelva hasta Almería, que conviene presentar brevemente (FIG. 2).

En el litoral onubense se localizan 17 ámbitos catalogados —casi la mitad bajo una protección máxima o *integral*— con una extensión de 84.255 ha, muy superior a la de las restantes provincias. Tipológicamente predominan los ecosistemas marismesños, lagunas litorales,

FIG. 1/ Espacios litorales catalogados en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico: protección integral y protección compatible

Denominación	Provincia	Catalogación	Nivel de protección	Extensión (ha)
Parque Nacional de Doñana	Huelva	CL-1	P.I.	39.259
Asperillo	Huelva	CL-2	P.I.	1.750
Enebrales de Punta Umbría	Huelva	CL-3	P.I.	55
Flecha del Rompido	Huelva	CL-4	P.I.	390
Lagunas del Abalarío	Huelva	ZH-1	P.I.	1.888
Marismas del Burro	Huelva	ZH-2	P.I.	597
Isla de Enmedio	Huelva	ZH-3	P.I.	480
Laguna del Portil	Huelva	ZH-4	P.I.	60
Total superficie con protección integral				44.479
Lagunas de las Madres	Huelva	HT-1	P.C.	100
Laguna de Palos	Huelva	HT-3	P.C.	65
Marismas del Piedras	Huelva	MT-1	P.C.	1.950
Marismas del Guadiana y Carreras	Huelva	MT-2	P.C.	1.870
Marismas del Odiel	Huelva	MT-3	P.C.	5.714
Preparque Norte	Huelva	LA-1	P.C.	11.000
El Acebuche	Huelva	LA-2	P.C.	2.050
Pinar del Abalarío	Huelva	LA-3	P.C.	16.862
Pinares de Isla Cristina	Huelva	FR-4	P.C.	165
Total superficie con protección compatible				39.776
Total superficie protegida provincia de Huelva				84.255
Marismas del Trocadero	Cádiz	ZH-1	P.I.	360
Total superficie con protección integral				360
Acantilados y playas de la media legua	Cádiz	LA-1	P.C.	19
Corrales de Chipiona y La Ballena	Cádiz	LA-2	P.C.	72
Marismas de los Toruños y Playa de Levante	Cádiz	LA-3	P.C.	750
Playa de Cortadura	Cádiz	LA-4	P.C.	30
El Palmar	Cádiz	LA-7	P.C.	250

Continúa

Continuación FIG. 1/ Espacios litorales catalogados en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico: protección integral y protección compatible

Denominación	Provincia	Catalogación	Nivel de protección	Extensión (ha)
Ensenada de Bolonia	Cádiz	LA-9	P.C.	77
Ensenada de Valdevaqueros	Cádiz	LA-12	P.C.	165
Lances de Tarifa	Cádiz	LA-13	P.C.	120
Cala de San Diego	Cádiz	LA-14	P.C.	20
Acantilado y Pinar de Barbate	Cádiz	LA-15	P.C.	2.400
Pinar de la Algaida	Cádiz	FR-3	P.C.	680
Dunas de Rota	Cádiz	FR-4	P.C.	28
Dunas de San Antón	Cádiz	FR-5	P.C.	92
Coto de la Isleta	Cádiz	FR-6	P.C.	120
Pinar de río San Pedro	Cádiz	FR-7	P.C.	
Pinar de las Canteras	Cádiz	FR-8	P.C.	60
Las Cañadas	Cádiz	FR-9	P.C.	270
Pinar de la Peña	Cádiz	FR-10	P.C.	26
Laguna de Torreguardiario	Cádiz	HT-2	P.C.	20
Marismas de Bonanza	Cádiz	MT-1	P.C.	2700
Salinas de los ríos San Pedro y Guadalete	Cádiz	MT-2	P.C.	1.000
Salinas del Trocadero	Cádiz	MT-3	P.C.	330
Salinas del Arillo y Sancti-Petri	Cádiz	MT-4	P.C.	5.400
Marismas de Barbate	Cádiz	MT-5	P.C.	1.000
Marismas del Palmones	Cádiz	MT-6	P.C.	35
Total superficie con protección compatible				15.764
Total superficie protegida provincia de Cádiz				16.124
Acantilados de Maro	Málaga	CL-1	P.I.	230
Total superficie con protección integral				230
Punta Chullera	Málaga	LA-1	P.C.	21
Vega de río Vélez	Málaga	AG-3	P.C.	1.545
Huertas de Valle-Niza	Málaga	AG-4	P.C.	380
Huertas del Río Seco	Málaga	AG-5	P.C.	90
Huertas de Algarrobo	Málaga	AG-6	P.C.	400
Huertas de Torrox	Málaga	AG-7	P.C.	575
Huertas de Nerja	Málaga	AG-9	P.C.	402
Huertas del río Manilva	Málaga	AG-10	P.C.	115
Huertas del río Guadiaro	Málaga	AG-11	P.C.	1.025
Desembocadura del Guadalhorce	Málaga	HT-1	P.C.	67
Total superficie con protección compatible				4.620
Total superficie protegida provincia de Málaga				4.850
Cerro Gordo	Granada	CL-1	P.I.	230
Total superficie con protección integral				230

Continúa

Continuación Fig. 1/ **Espacios litorales catalogados en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico: protección integral y protección compatible**

Denominación	Provincia	Catalogación	Nivel de protección	Extensión (ha)
Cabo Sacratif	Granada	LA-1	P.C.	260
Acantilados de Calahonda	Granada	LA-2	P.C.	428
Vega de Albuñol	Granada	AG-12	P.C.	300
Vega de Motril-Salobreña	Granada	AG-13	P.C.	3.150
Total superficie con protección compatible				4.578
Total superficie protegida provincia de Granada				4.808
Sierra del Cabo de Gata	Almería	PE-1	P.I.	2.425
Cabo de Gata-Los Genoveses	Almería	CL-1	P.I.	438
Punta Entinas-Punta del Sabinar	Almería	CL-2	P.I.	1.114
Dunas del Cabo de Gata	Almería	CL-3	P.I.	1.375
Albufera de Adra	Almería	ZH-1	P.I.	87
Total superficie con protección integral				5.439
Sierra del Cabo de Gata	Almería	PS-2	P.C.	11.575
Acantilados de Almería-Aguadulce	Almería	PS-3	P.C.	1.225
Cala Reona	Almería	LA-1	P.C.	30
Playa del Algarrobito	Almería	LA-2	P.C.	75
Acantilados del Cabo de Gata	Almería	LA-3	P.C.	1.094
Playa de los Escullos	Almería	LA-4	P.C.	114
Acantilado de Sierra Almagrera	Almería	LA-5	P.C.	1.000
Acantilados de Sierra Cabrera	Almería	LA-6	P.C.	525
Laguna de Mojácar	Almería	HT-1	P.C.	9
Salinas Viejas y de Cerrillos	Almería	MT-1	P.C.	650
Salinas del Cabo de Gata	Almería	MT-2	P.C.	556
Vega de Adra	Almería	AG-17	P.C.	1.137
Vega Baja de Andarax	Almería	AG-18	P.C.	4.031
Total superficie con protección compatible				22.021
Total superficie protegida provincia de Almería				27.460
Total superficie protegida en litoral de Andalucía				137.497

Nivel de protección y figuras de catalogación empleadas en el litoral (la numeración corresponde a la ordenación provincial):

PI: Protección Integral

CL: Complejos Litorales Excepcionales

ZH: Zonas Húmedas Bien Conservadas

PE: Parajes Naturales Excepcionales

PC: Protección Compatible.

HT: Zonas Húmedas Transformadas

MT: Marismas Transformadas

LA: Complejos Litorales de Interés Ambiental

FR: Espacios Forestales de Interés Recreativo

AG: Paisajes Agrícolas Singulares

PS: Parajes/Paisajes Sobresalientes

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las respectivas provincias* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA)

flechas e islas, pinares y enebrales, etc.; unos *ambientes* que, en definitiva, derivan de la geomorfología propia de una costa reciente, de suave topografía y muy influenciada por la dinámica del Atlántico. El acierto de esta iniciativa se manifiesta tras constatar que, con posterioridad, casi todos los ámbitos seleccionados han sido declarados *Espacios Naturales Protegidos* (en adelante ENP) bajo diversas categorías, e incluidos en la RENPA; incluso algunos han mantenido una denominación similar a la asignada inicialmente en los Catálogos (Isla de Enmedio, Laguna del Portil, Marisma del Burro, ...), si bien es cierto que, en la mayoría de los casos, su extensión como ENP se ha visto ampliada con respecto a la delimitada en los PEPMF. En otras ocasiones varios han quedado integrados en un ENP mayor; éste es el caso, por ejemplo, del *Parque Natural de Doñana*, que tras ser declarado albergó en su interior distintos enclaves singulares catalogados previamente, como El Acebuche, las Lagunas del Abalarío, el Pinar del Abalarío, y el entonces denominado Preparque Norte.

La costa de Cádiz es la que registra un mayor número de catalogaciones, aunque su extensión conjunta es moderada (26 piezas con 16.124 ha). Por otra parte, sólo la Marisma del Trocadero disfruta de protección integral, frente al régimen compatible —mucho más laxo— de los distintos espacios gaditanos. No obstante, al igual que en Huelva, sobresalen aquí los ecosistemas de marismas naturales y marismas de uso salinero tradicional, además de formaciones dunares, playas, pinares y corrales, etc. como resultado de los procesos actuantes sobre una costa baja, de topografía llana y conformación reciente, abierta a la acción eólica y al régimen atlántico de mareas y corrientes. También en el litoral gaditano casi todos los ámbitos catalogados han sido declarados ENP con posterioridad, quedando integrados en su mayor parte en los nuevos Parques Naturales: el *Parque Natural de la Bahía de Cádiz* hoy engloba a muchos de ellos, como la Marisma de los Toruños, la playa de Levante, las salinas de los ríos San Pedro y Guadalete, las salinas del río Arillo y de Sancti-Petri, etc.; el *Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate* incluye otros varios, como las Marismas del Barbate, el Acantilado y Pinar de Barbate, los Lances de Tarifa, la Ensenada de Bolonia, etc. También el *Parque Natural de Doñana*, en su vertiente gaditana, ha incorporado alguno, caso del Pinar de la Algaida y las Marismas de Bonanza.

Muy distinto es el panorama de la costa andaluza mediterránea, especialmente en las provin-

cias de Málaga y Granada. Ni que decir tiene que la intensa urbanización, la expansión agrícola y la presión antrópica general imperante en las últimas décadas, son factores explicativos de la escasa superficie litoral catalogada en sus respectivos PEPMF; no obstante, también coadyuva a lo anterior el carácter de costa rocosa y acantilada, donde es más difícil el desarrollo de ecosistemas de alta diversidad biológica, del tipo de los humedales onubenses y gaditanos. Obsérvese que en el Catálogo de Málaga fueron incluidos 11 espacios (4.850 ha) pero sólo dos han sido distinguidos con una declaración posterior como ENP (el Acantilado de Maro y la desembocadura del Guadalhorce); el resto son básicamente paisajes de vega y huertas de los diferentes ríos que avenan al Mediterráneo (Huertas de Valle-Niza; Huertas del Río Seco; Huertas del río Manilva, Huertas de Torrox, etc.) La situación granadina es aún más pobre —también es más reducida su franja litoral—, pues el catálogo de su PEPMF sólo recoge 6 elementos (4.808 ha), aunque uno de ellos (el Cerro Gordo) goza de protección integral; téngase en cuenta que éste ha sido el único ámbito incluido en la RENPA, formando parte del *Paraje Natural de los Acantilados de Maro y Cerro Gordo*. De modo que el Cabo Sacratif, los Acantilados de Calahonda, y los diversos paisajes de vega clasificados en el Catálogo han quedado al margen de las posteriores iniciativas protectoras del organismo medioambiental. Por su parte, Almería goza de un entorno litoral menos degradado y, en consecuencia, de un patrimonio natural más rico y variado. El Catálogo almeriense incluye 18 espacios (27.460 ha), entre los cuales la diversidad tipológica es el rasgo fundamental, en el contexto de la pobre situación imperante en el Mediterráneo andaluz. En efecto, el protagonismo de ecosistemas de sierra y de acantilados se ve enriquecido con ejemplos muy representativos de zonas húmedas (Laguna de Mojácar, Albufera de Adra, Punta Entinas–Punta Sabinar), playas y dunas (Dunas del Cabo de Gata, Los Genoveses, Playa de los Escullos...), salinas (Salinas Viejas y de Cerrillos, Salinas del Cabo de Gata) y otros ecosistemas varios.

Afortunadamente, los espacios catalogados —cinco de ellos con protección integral—, se han visto en su mayoría favorecidos con una declaración posterior como ENP: los denominados Sierra del Cabo de Gata, Cabo de Gata-Los Genoveses, Dunas del Cabo de Gata, Salinas del Cabo de Gata y Playa de los Escullos han quedado integrados en el *Parque Natural del Cabo de Gata*, en tanto que Punta Entinas–Punta del Sabinar configura el núcleo de la *Reserva Natural de Punta Entinas–Sabi-*

nar, y la Albufera de Adra goza ya de la protección reforzada que le confiere su declaración como *Reserva Natural*, con una extensión sustancialmente mayor a la delimitada originalmente en el PEPMF.

2.2. Las figuras de catalogación: aplicación y finalidad de su regulación

La Memoria de Ordenación de los respectivos Planes Especiales recoge el conjunto de normas protectoras que regulan el tratamiento del medio físico. Tras el bloque de “Normas Generales de Regulación de Usos y Actividades”—que afectan a todo el territorio provincial—se distinguen las “Normas Particulares”, dirigidas a controlar las actuaciones en los denominados *espacios sujetos a protección especial*, definidos como:

“aquellos en los que concurren caracteres naturales y/o de utilización social que conllevan la existencia de valores territoriales-ambientales particulares”. Estos, como se indicó en páginas anteriores, se clasifican a su vez en tres grupos: protección especial integral, protección especial compatible y protección cautelar.

Los espacios con *protección especial integral* son:

“aquellas zonas que por sus relevantes valores naturales, ecológicos, científicos o culturales exigen, de cara a la preservación de sus recursos, la limitación de los usos y actividades que puedan suponer transformación o merma de los valores que se pretenden”. Su regulación se basa en cuatro clases de figuras protectoras: *Complejos Litorales Excepcionales, Zonas Húmedas Bien Conservadas, Parajes Naturales Excepcionales y Yacimientos de Interés Científico*.

Por su parte, los espacios con *protección especial compatible* se definen como:

“aquellas zonas en las que, por su valor ecológico, productivo o paisajístico, interesa limitar la realización de actividades constructivas o transformadoras del medio a excepción de las estrictamente necesarias para el aprovechamiento de los recursos primarios y que resulten compatibles con el mantenimiento de sus características y valores protegidos”.

Este grado protector se apoya en ocho tipos de figuras diferentes: *Zonas Húmedas Transformadas, Marismas Transformadas, Complejos Lito-*

rales de Interés Ambiental, Espacios Forestales de Interés Recreativo, Parajes/Paisajes Sobresalientes, Paisajes Agrarios Singulares, Complejos Serranos de Interés Ambiental, y Complejos Ribereños de Interés Ambiental.

Finalmente los Planes Especiales clasifican en cada provincia un grupo de espacios sujetos a *protección especial cautelar*, o

“(…) ámbitos con valores naturalísticos o ambientales muy semejantes a los espacios protegidos y catalogados, aunque sometidos en la actualidad a una dinámica de usos y ocupaciones de tal complejidad que hace necesario demorar el establecimiento de un régimen de protección específica hasta tanto no se encuentre redactado el planeamiento urbanístico adecuado”.

En las FIGS. 1 y 3 se recogen los espacios sujetos a protección integral, compatible y cautelar en las cinco provincias litorales, en relación con los cuales es preciso realizar las siguientes observaciones:

- 1^a Todos los ámbitos que gozan de protección integral han sido incorporados, bajo una u otra categoría, a la RENPA, y no exclusivamente los diez que los PEPMF propusieron para su declaración prioritaria como espacios protegidos (FIG. 4); además, el proceso de declaraciones se ha extendido también a buena parte de los catalogados con una protección compatible o más laxa.
- 2^a La selección y designación de categorías de protección evidencia cierta confusión entre varias de ellas —especialmente las de *Complejo Litoral Excepcional, Paraje Natural Excepcional, Complejo Litoral de Interés Ambiental y Paisaje Sobresaliente*— y una clara disparidad de criterios en su aplicación en las distintas provincias. A nuestro juicio, lo anterior demuestra la precipitación que marcó el proceso de elaboración de los PEPMF. Veamos sólo algunos ejemplos significativos:

- A pesar de que el *Complejo Litoral Excepcional* sea la figura más empleada entre las de máxima protección, es llamativo que en Cádiz —la que más ámbitos catalogados tiene en su litoral— no haya sido aplicada. Paradójicamente, en esta provincia se optó por usar profusamente el *Complejo Litoral de Interés Ambiental*, aunque sobre sectores que no parecen ser los más idóneos (Acantilados y Playas de la Media Legua, Playa de Levante, Playa de Cortadura, El Palmar, Ensenada de Bolonia,...); recordemos que esta figura

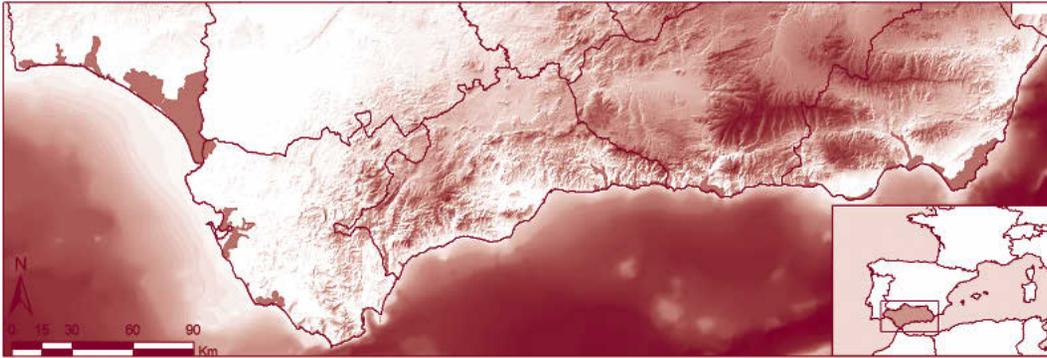


FIG. 2/ Localización de los espacios litorales recogidos en los catálogos provinciales de bienes y espacios protegidos (PEPMF, 1987-87)

Fuente: Elaboración propia

fue concebida para espacios relativamente extensos y/o diversificados, con utilización y vocación principalmente forestal, y en los cuales la cubierta forestal suele cumplir una función ambiental equilibradora de elevada importancia. También en Almería se ha utilizado en ámbitos de escasa vocación forestal como la Playa de los Escullos o la Playa del Algarrobico, lo que atestigua la “opacidad” de su uso.

- El *Paraje Natural Excepcional* —denominación parecida a la creada después por la ley andaluza de ENP y aplicada preferentemente en el litoral— sólo se ha utilizado en un sector de la Sierra del Cabo de Gata (Almería), cuando a tenor de su definición —espacios de excepcional interés ecológico, ya sea en atención a las características de su biocenosis o a las del medio inerte— podría haberse ajustado mucho mejor a distintos ámbitos de entre los clasificados como *Complejos Litorales Excepcionales* o *Complejos Litorales de Interés Ambiental*.
- Sobre la categoría de *Paisaje Sobresaliente* planea una considerable confusión: aparece con este nombre en los Planes Especiales de las provincias de Huelva y Cádiz, aunque en algunos apartados de sus respectivos Catálogos se cambia por el de *Paraje Sobresaliente*, que, a su vez, es la denominación empleada en los Planes de Málaga, Granada y Almería. Es posible que la propia “inconcreción” de su definición explique su escasa aplicación, reducida a sólo dos ámbitos litorales del sector almeriense y bajo criterios poco claros. De una parte, los Acentilados de Almería/Aguadulce son un caso curioso pues la mayoría de los restantes cantiles han sido clasificados bajo figuras diferentes, y, de otro lado, esta categoría se ha

aplicado a un sector muy extenso de la Sierra del Cabo de Gata (11.575 ha), a pesar de haberse concebido en su origen para “unidades de reducida extensión y relativa uniformidad”.

- En algún caso tipos diferentes se describen y caracterizan de forma completamente idéntica, sin que sea posible entender los criterios seguidos a la hora de aplicarlos. Entre otros, son un buen exponente de este problema las *Zonas Húmedas Transformadas* y las *Marismas Transformadas*.

Finalmente, también resulta llamativo el uso dispar de una figura muy interesante a priori como es el *Paisaje Agrario Singular*. Aún cuando cuenta con una numerosa representación (13 ámbitos), lo cierto es que se circunscribe sólo a las tres provincias orientales; por motivos que desconocemos no fue considerada adecuada para ningún sector onubense o gaditano. Y, por otro lado, ni un solo *Paisaje Agrario Singular* ha sido posteriormente declarado espacio natural protegido, aún cuando alguno podría haberse acogido a la figura de *Paisaje Protegido*, vigente desde la aprobación de la ley estatal 4/1989, de 27 de marzo.

- 3ª Pese a los diferentes grados de protección estipulados (integral, compatible y cautelar) y las variadas figuras establecidas, es preciso insistir en la limitada capacidad reguladora de éstas. Como se ha dicho, amén de las *Normas Generales de Usos y Actividades*, de alcance provincial, los Planes Especiales incorporan un conjunto de *Normas Particulares* específicas para cada una de las categorías protectoras, que se limitan a establecer los usos y actividades prohibidos y los permitidos o admisibles en cada caso; es decir, no comportan ninguna clase de

Fig. 3/ Espacios litorales catalogados en los PEPMF: protección cautelar

Provincia	Espacios sujetos a protección cautelar
Huelva	- Coto de Punta Umbría
	- Comarca del Fresón
	- Margen izquierda del río Tinto Cádiz
	- El Lentiscar
Cádiz	- Llanos del Palmar
	- El Lentiscar
Málaga	- Llanos del Palmar
	- Regadíos del Guadalhorce
	- Montes de Benahavís
	- Montes de Málaga y Anarquía
	- Zonas Libres del Litoral
	- Huertas de Estepona
Granada	- Huertas de Fuengirola
	- Dunas de Artola
	- Zonas esquiabiles de Sierra Nevada
	- La Alta Alpujarra
Almería	- Vega de Granada
	- Zona de extracción del mármol
	- Vega media del Almanzora
	- Vega baja del Almanzora
	- Río Aguas

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las respectivas provincias* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA, 1986-88)

instrumento o directriz para la gestión de los espacios catalogados, a pesar de lo cual el establecimiento de tal normativa particular, decididamente protectora, ha supuesto en sí mismo un logro de enorme trascendencia para la salvaguarda del medio natural andaluz desde los años ochenta.

Téngase en cuenta que estos Planes fueron concebidos con una funcionalidad extraordinariamente amplia y genérica, que se entendió necesaria en el momento inicial, pero que hoy les resta operatividad. Se comprende, por tanto, que ya en el documento de Bases y Estrategias (1999), previo al reciente Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006), se llegase a la siguiente conclusión sobre los mismos:

“(…) los PEPMF, que han cumplido una función tanto ambiental como territorial y urbanística, deberán adaptarse hacia la consecución de estos últimos fines territoriales y urbanísticos, al haberse dotado la Comunidad Autónoma de sus propias figuras de protección ambiental” (COPT, 1999: 126).

No obstante, unos años después el propio POTA (COPT, 2007), lejos de restar protagonismo a los PEPMF, ha reconocido como componentes del *Sistema del Patrimonio Territorial*

Fig. 4/ Espacios litorales catalogados en los PEPMF y propuestos para su declaración prioritaria como espacios naturales protegidos

Provincia	Espacios	Extensión en ha
Huelva	- Flecha del Rompido	150
	- Complejo lagunar endorreico del Abalarío	3.371
	- Arroyo de la Rocina	1.220
	- Laguna del Portil	138
Cádiz	- Marismas de Bonanza	2.700
	- Acantilado y Pinar de Barbate	1.176
Málaga	- Acantilados de Maro	230
Granada	- Acantilados de Maro	419
Almería	- Punta Entinas	1.950
	- Albufera de Adra	65
	- Cabo de Gata	10.450
Total	10 espacios	21.869 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las respectivas provincias* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA, 1986-88)

de Andalucía a todos los ámbitos incluidos en sus respectivos Catálogos de Espacios y Bienes Protegidos.

3. Los espacios de interés natural y/o productivo de las directrices regionales del litoral de Andalucía

Las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* también fueron concebidas en la década de los ochenta y la justificación técnico-política de las mismas se asentaba en razonamientos como el que sigue:

“(…) una tendencia creciente a la densificación de la franja litoral (...), caracterizada por un crecimiento desmedido y de difícil control del proceso de urbanización, lo que genera problemas de preocupante gravedad respecto a la ordenación y desarrollo equilibrado del medio litoral” (CETU, 1990: 8).

Inicialmente, mediante un decreto de mediados de los ochenta (Decreto 76/1985, de 3 de abril), se autorizó la formulación de las citadas directrices. Sin embargo, el texto definitivo tardó un quinquenio en ver la luz (Decreto 118/1990, de 17 de abril).

Entre las finalidades originales encomendadas a este instrumento, se encontraba la de apoyar el reciente proceso de protección de los recursos naturales iniciado con la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo) y la Ley por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (Ley autonómica 2/1989, de 18 de julio); se trataba, en definitiva, de potenciar el cumplimiento de las anteriores y reforzar sus mecanismos de planificación y protección de los recursos propios del ámbito litoral.

Con relación al asunto nuclear de este trabajo, las Directrices aportaron una propuesta de compartimentación territorial del litoral andaluz apoyada en ocho unidades de tipo físico-natural, amén de un anexo de 166 espacios de interés —representativos de las anteriores— que han sido seleccionados en orden a sus valores naturales y/o productivos (FIGS. 5 y 6); en consecuencia, resulta imprescindible en nuestro análisis valorar los fundamentos de una iniciativa cuya pretensión ha sido eminentemente protectora.

FIG. 5/ **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Espacios Litorales de Valor Natural y/o Productivo (1990)**

HUELVA					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Margen izq. del río Guadiana	ES	1	Desembocadura de los ríos Tinto, Piedras y Odiel	PN	16
Zona de Ayamonte-La Antilla	PN	2	Laguna de El Portil	LA	17
Marismas del Carreras Guadiana	ES	3	Enebrales de Punta Umbría	DU	18
Isla Canela	DU	4	Marismas del Odiel	ES	19
Playa Isla Canela	PL	5	Zona a poniente del espigón de Saltés	PN	20
Playa Punta Caimán	PL	6	Playa de Barlovento-Espigón del Puerto de Huelva	PL	21
Gola Isla Cristina	ES	7	Playa Ciparsa y Mazagón Occidental-Central	PL	22
Hoyo, La Redondela, Punta Umbría	PL	8	Laguna Las Madres	LA	23
Marismas del Piedras	ES	9	Zona del Faro del Picacho a Torre del Loro	PN	24
Flecha del Rompido	DU	10	Pinares el Abalarío	DU	25
Nueva Umbría	PL	11	Complejo Lagunar endorreico de El Abalarío	LA	26
El Rompido	PL	12	El Asperillo	DU/AC	27
Cabezo del Terrón	AC	13	Playa Matalascañas	PL	28
Pinares de El Rompido-Punta Umbría-Aljaraque	DU	14	Preparque y Parque Nacional de Doñana	DU/ES/PL	29
Acantilado del Rompido	AC	15	Zona Torre Carbonera-Torre Zalabar	PN	30
			Zona Torre Zalabar a Punta Malandar	PN	31
CÁDIZ					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Marismas de Bonanza	ES	32	Sierra de Retín	S	57
Pinares de la Algaida	DU	33	Zona de la Almadra de Zahara	PN	58
Zona intermareal desde Sanlúcar a Puerto de Santa María	PL	34	Cabo de la Plata-Cabo de Gracia	AC	59

Continúa

Continuación Fig. 5/ **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Espacios Litorales de Valor Natural y/o Productivo (1990)**

CÁDIZ (cont.)					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Playa de la Cruz del Mar	PL	35	Playa de Cabo de la Plata-Cabo de Gracia	PL	60
Playa de la Jara	PL	36	Punta Camarinal	AC	61
Chipiona-Cabo Roche	PN	37	Punta Paloma-Punta Camarinal	PN	62
Punta del Perro-Rota	PL	38	Playa y dunas de Bolonia	DU/PL	63
Playa de la Puntilla	PL	39	Ensenada de Bolonia	PN	64
Salinas de San Pedro-Guadalete	ES	40	Punta Paloma	AC	65
Marismas de San Pedro	ES	41	Playa y dunas de Valdevaqueros	PL/DU	66
Marismas de Toruños	ES	42	Sierras Litorales del Sur de Cádiz	S	67
Bahía de Cádiz	PN	43	Zona de Punta de Gracia	PN	68
Marismas del Trocadero	ES	44	Playa de Torre Peña	PL	69
Marismas del Fondo de la Bahía	ES	45	Sector meridional de la Playa de Los Lances	PL	70
Marismas del Arillo	ES	46	Frente de costa de Sierras Bujeo-Cabrito	AC	71
Marismas de Sancti Petri-Zurraque	ES	47	Tarifa-Punta Carnero	PN	72
Arenales de Torrejón a Punta Arrecife e isla de Sancti Petri	PL	48	Ensenada de Getares	PN	73
Pinares de Campanoc	DU	49	Bahía de Algeciras	PN	74
Acantilado de Cabo Roche-Conil	AC	50	Marismas del Palmones	ES	75
Cabo de Trafalgar-Barbate-Zahara	PN	51	Playa del Palmones	ES	76
Acantilados de Caños de Meca	AC	52	La Línea-Atunara	PN	77
Pinar de Barbate	DU	53	Desembocadura del río Guadiaro	ES	78
Playa de Hierbabuena	PL	54	Laguna de Torre Guadiaro	LA	79
Marismas de Barbate	ES	55	Guadiaro-Punta Chullera	PN	80
Zona de la Almadraba de Barbate	PN	56			

MÁLAGA					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Zona de Sabinillas a Torrox	PN	81	Playa al Este del Puerto del Candado	PL	92
Playa de Punta Pinillos	PL	82	Playa del Castillo del Marqués-Rincón de la Victoria	PL	93
Playa Occ. de la desembocadura del río Guadalmina	PL	83	Playa de la desembocadura del río Vélez	PL	94
Vertiente litoral de la Sierra Blanca de Marbella	S	84	Playa de la Caleta-Algarrobo	PL	95
Zona de Marbella a Cabo Pino	PN	85	Playa al O. del Faro de Torrox (Las Lindes)	PL	96
Zona de Torre Peseta a Cabo Pino	PN	86	Sierra de Cerro Gordo (El peñoncillo-Torre Macaca)	S	97
Playa de Punta Ladrones	PL	87	Playa de la Torrecilla	PL	98

Continúa

Continuación FIG. 5/ **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Espacios Litorales de Valor Natural y/o Productivo (1990)**

MÁLAGA (cont.)					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Sector Litoral de la Sierra de Mijas	S	88	Acantilado y playas de Nerja a Cerro de la Caleta	AC/PL	99
Zona del Puerto deportivo de Cabo Pino a Punta Calaburras	PL	90	Sector Litoral de S ^a Almijara-Cázulas	S	100
Desembocadura del Guadalhorce	PL	91			
GRANADA					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Vertiente litoral de las S ^a de Almijara-Cázulas	S	101	Cabo Sacratif-Punta del Lance Nuevo	AC	109
Cerro Gordo	S/AC	102	Playa de la Joya	PL	110
Cerro Gordo	PN	103	Cerro del Castillo de Castell de Ferro	S	111
Punta de Cerro Gordo-Punta de la Mona	PN	104	Acantilado de Calahonda a la Ensenada de Zacatín	AC	112
Punta de la Mona	AC	105	Punta del Cerrón-Punta del Tajo	AC	113
Salobreña-Motril	PN	106	Playa de Levante del Delta de Albuñol	PL	114
Playa las Azucenas	PL	107	Playa de Levante del Delta de Huarea	PL	115
Sierras de Jolúcar (Cabo Sacratif-Castell de Ferro)	S	108			
ALMERÍA					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Playa de Poniente del Delta y dique de Adra	PL	116	Playa y dunas de Monsul	PL	141
Adra-Punta Sabinar	PN	117	Acantilado del Barronar-Morrón de los Genoveses	AC	142
Albuferas de Adra	LA	118	Playa y dunas del Morrón de los Genoveses	PL	143
Arenales y dunas de Guardias Viejas y Balerna	DU	119	Cerro de los Frailes	S/AC	144
Lagunas y Salinas de Guardias Viejas	LA	120	Area de la Punta de Loma Pelada	PN	145
Playa a Poniente del Puerto de Almerimar	PL	121	Cala del Carraje	PL	146
Playa de Almerimar a Punta Entinas	PL	122	Cerro de los Lobos	S	147
Pta. Culo de Perro-Pta. Sabinar	PN	123	Punta Polarca-Punta del Cerro	PN	148
Dunas de Pta. Entinas-Punta Sabinar	DU	124	Acantilado de la Molata y la Molatilla	AC	149
Lagunas y Lagoon de Pta. Entinas-Pta. Sabinar	LA	125	Acantilado de las Negras-San Pedro-Agua Amarga	AC	150
Playa de Percheles	PL	126	Rellana de San Pedro	S	151

Continúa

Continuación Fig. 5/ **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Espacios Litorales de Valor Natural y/o Productivo (1990)**

ALMERÍA (cont.)					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Salinas de Cerrillos y Salinas Viejas	LA	127	Islote de S. Pedro-Punta del Plomo	PN	152
Salinas de San Rafael	LA	128	Punta de la Media Naranja-Punta de los Muertos	PN	153
Zona frente a las Salinas de San Rafael	PN	129	Acantilado de Mesa Roldán	AC	154
Playa al Sur del Puerto de Roquetas	PL	130	Carboneras-Garrucha	PN	155
Bajo de Roquetas-Aguadulce	PN	131	Zona de la Isla de Carboneras	PN	156
Playa del poniente del Delta del río Andarax	PL	132	Acantilado del Puntazo del Rayo	AC	157
De Almería a Cabo de Gata	PN	133	Chacona-Arrapar	S	158
Zona frente a la urbanización del aeropuerto de Almería	PN	134	Vertiente litoral de Sierra Cabrera	S	159
Desembocadura de la rambla de Morales	PN	135	Playa del Indalo a Garrucha	PL	160
Playa del Cabo de Gata	PL	136	Playa de la Fábrica del Duro	PL	161
Dunas del Cabo de Gata	DU	137	Villaricos-Pozo del Esparto	PN	162
Salinas y marismas del Cabo de Gata	LA	138	Sierra Almagrera	S	163
Sierra del Cabo de Gata	S	139	Playa de Pozo del Esparto	PL	164
Cabo de Gata-San José	PN	140	Cerro de los Terreros	AC	165
			Sector suroccidental de la playa de las Palmeras	PL	166

S: Sierras litorales y prelitorales.

PL: Playas AC: Acantilados

ES: Estuarios

DU: Dunas y arenales costeros.

PN: Provincia nerítica y plataforma continental

LA: Lagunas litorales

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA, 1990)Fig. 6/ **Directrices Regionales del Litoral Andaluz: tipología de unidades territoriales, situación de las mismas y ámbitos inventariados**

Unidad Territorial	Situación Actual (síntesis de lo recogido en las Directrices)	Nº de espacios inventariados	Nº de espacios de interés natural y/o productivo
Sierras Litorales y Prelitorales (S)	Inadecuado uso del suelo, especialmente en las sierras orientales (Almería y Granada), que en algunos casos ha conducido a la total deforestación de estas unidades, suprimiendo el estrato arbóreo (pastoreo excesivo, incendios, talas, expansión de la urbanización).	41	14
Acantilados (AC)	Los peligros que se ciernen sobre este tipo de formaciones son la ubicación de urbanizaciones turísticas y su correspondiente infraestructura viaria que degradan el conjunto.	52	23
Dunas y Arenales Costeros (DU)	Gran parte de los complejos dunares del litoral andaluz se encuentran en una dinámica natural alterada hasta una situación irreversible, especialmente aquellas zonas utilizadas para la localización de equipamiento turístico y segunda residencia.	35	18

Continúa

Continuación FIG. 6/ **Directrices Regionales del Litoral Andaluz: tipología de unidades territoriales, situación de las mismas y ámbitos inventariados**

Unidad Territorial	Situación Actual (síntesis de lo recogido en las Directrices)	Nº de espacios inventariados	Nº de espacios de interés natural y/o productivo
Ramblas	El principal riesgo, aparte del derivado puramente del funcionamiento natural de las ramblas, proviene de las actividades e instalaciones permanentes o temporales que impliquen obras, plantaciones y construcciones, que no se ajustan a la dinámica natural y dificultan la evacuación de las aguas.	52	0
Lagunas Litorales (LA)	En general puede decirse que se encuentran en niveles de conservación deficiente, con diferentes grados de deterioro debido a causas muy variadas: aterramiento de la lámina de agua para cultivos agrarios; vertidos de aguas de drenaje y riego de los cultivos adyacentes; vertidos de aguas fecales; ausencia de especies animales por ruidos y molestias continuadas; caza indiscriminada; quema de cañizales; extracción de turba, etc.	20	12
Playas (PL)	Por un motivo u otro, gran parte de las playas andaluzas están alteradas, deterioradas o, al menos, modificadas en su evolución natural. La perturbación más frecuente se deriva de la afluencia masiva de personas: degradación de las frágiles comunidades vegetales, tránsito de vehículos, acampadas ilegales, extracción de áridos, marisqueo, trazado de carreteras en su parte alta, etc.	174	62
Estuarios y Marismas (ES)	Por su situación y características son zonas muy atractivas para soportar gran variedad de actividades humanas en su superficie o en su entorno inmediato, que ponen en peligro sus valores medioambientales. La alteración, mayor o menor, de sus cualidades es un hecho común en el litoral andaluz: sobreexplotación marisquera; dinámica hidrológica alterada; vertidos de origen industrial; utilización de pesticidas; aterramientos con distintos fines; trazados de infraestructuras viarias, etc.	17	14
Provincia Nerítica y Plataforma Continental. (PN)	La situación de los fondos marinos del litoral andaluz es muy variable y está directamente relacionada con el grado de antropización de la costa colindante. Resulta destacable, no obstante, que determinadas zonas sumergidas del litoral andaluz se encuentran en buenas condiciones de conservación	1. (Carece de sentido disgregar unidades independientes)	42
Total		392	166

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Directrices Regionales del Litoral Andaluz* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA, 1990)

3.1. La delimitación del litoral, su compartimentación en unidades de base territorial y la selección de espacios de interés

En principio, una importante aportación de las Directrices radica en su propuesta de delimitación del espacio litoral, resultante de aunar una perspectiva administrativa (los 61 términos municipales ribereños completos, con algo

más de 8.000 km²) con otra funcional (en virtud de la cual se sobrepasan los límites municipales anteriores en aquellos casos necesarios, a fin de adecuar el ámbito de las Directrices al de las unidades naturales). De esta forma se establece un *límite interior o terrestre* y un *límite exterior o marino* coincidente con el borde externo del mar territorial; se intentaba, en definitiva, superar uno de los grandes obstáculos omnipresentes a la hora de intervenir en el litoral: la falta de coincidencia

entre los límites administrativos —unidades a efectos de planificación y gestión— y las unidades fisiográficas (VERA, 2001). Una vez delimitado el espacio litoral, las Directrices establecen una compartimentación territorial basada en las siguientes unidades de tipo físico: *Sierras Litorales y Prelitorales; Acantilados; Dunas y Arenales Costeros; Ramblas; Lagunas litorales; Playas; Estuarios y Marismas; Provincia Nerítica y Plataforma Continental*. En orden a esta óctuple tipología se estructura la totalidad del ámbito litoral y, para cada unidad, se establece un diagnóstico general, con caracterización de sus medios físico y biótico, descripción de su situación actual e inventario de los espacios concretos que la representan. Es preciso hacer algunas observaciones de interés en relación con la división territorial de las Directrices (Figs. 5 y 6):

- De entre los 392 espacios inventariados se han seleccionado 166 (42 %) por su “interés natural y/o productivo”, aunque sin aclaración de los criterios utilizados para ello, ni expresión de los efectos de esta distinción desde un punto de vista normativo (Fig. 7).
- Por otra parte, la representación de tales espacios de interés varía mucho según el tipo de Unidad Territorial; por ejemplo, es muy considerable para alguna categoría como los estuarios y las marismas, con 14 de los 17 inventariados, o para las dunas y arenales con 18 de los 35 existentes; sin embargo, en otros casos la selección es mucho más restringida —sólo 62 de las 174 playas; 14 de los 41 sectores de Sierras Litorales y Prelitorales— o incluso nula —ninguna de entre las 52 ramblas inventariadas—.
- No se aportan las delimitaciones precisas de los espacios inventariados ni, incom-

presiblemente, la superficie de los mismos; una carencia que afecta incluso a los considerados *espacios de interés*.

- Durante el período inicial de redacción de las Directrices del Litoral (1985-90) se aprobaron los Planes Especiales de Protección del Medio Físico; sin embargo, lejos de establecerse una continuidad estratégica entre ambos documentos, es evidente desde el principio una falta de sintonía, patente ya en la propia nomenclatura de las unidades de clasificación y ordenatura territorial. Es cierto que las Directrices se apoyan en una división territorial en unidades ambientales, en tanto los PEPMF emplean una clasificación más abierta, que tiene en cuenta la calidad del espacio y su uso e interés —una clasificación, por otra parte, bastante cuestionada e incluso aplicada con muy distinto criterio de un plan provincial a otro, como tuvimos ocasión de apuntar en páginas anteriores—. Así, por ejemplo, las *Sierras Litorales y Prelitorales* de las Directrices pueden ser equiparadas a los “Complejos Serranos de Interés Ambiental” o a los “Espacios Forestales de Interés Recreativo” de los Planes Especiales; las *Lagunas Litorales* y los *Estuarios y Marismas* pueden encontrar correspondencia en al menos cuatro categorías de las empleadas en los PEPMF (“Zonas Húmedas Bien Conservadas”, “Zonas Húmedas Transformadas”, “Marismas Transformadas” y “Complejos Litorales Excepcionales”), etc.

Es obvio que la diferente función de cada instrumento territorial puede justificar clasificaciones dispares, pero también es patente la confusión que se introduce a la hora de interpretar la realidad de franja litoral andaluza, y de intervenir en aras de su mejor ordenación,

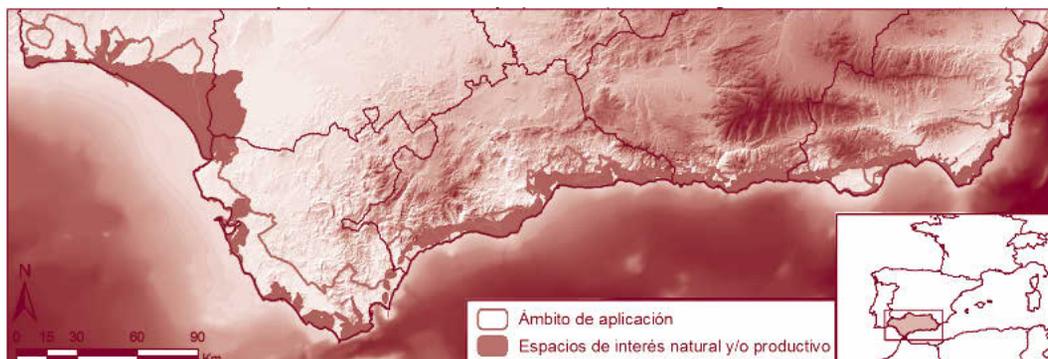


Fig. 7/ Delimitación del litoral y espacios de interés natural y/o productivo (Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, 1990)

Fuente: Elaboración propia

cuando no existe continuidad y coordinación rigurosa entre las diferentes iniciativas administrativas.

De cualquier modo, dejando a un lado la cuestión de la nomenclatura, parecería lógico esperar que entre los ámbitos seleccionados como *espacios de interés* en el documento de las Directrices, estuviesen incluidos aquéllos previamente catalogados en los PEPMF; sin embargo, por contradictorio que pueda parecer, esto no sucede así en casos muy diversos. A continuación relacionamos, a modo de ejemplo, algunos espacios que, pese a haber sido recogidos en los planes especiales, no fueron considerados “de interés” en el documento de las Directrices:

Acantilados: Acantilados de Almería-Aguadulce (Paraje Sobresaliente en PEPMF); Acantilado de la Media Legua (Complejo Litoral de Interés Ambiental en PEPMF; sólo el sector de playa se considera espacio de interés en las Directrices); Acantilado y Pinar de Barbate (Complejo Litoral de Interés Ambiental en PEPMF; sin embargo, en las Directrices se alude sólo al Pinar de Barbate, y se le incluye exclusivamente en la unidad territorial *Dunas* (DU) y no en *Acantilados* (AC).

Dunas y Arenales costeros: Corrales de Chipiona y La Ballena (Complejo Litoral de Interés Ambiental en PEPMF); Pinares de Isla Cristina (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF); Dunas de San Antón (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF); Dunas de Rota (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF); Coto de la Isleta (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF); Pinar del río San Pedro (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF).

Ramblas: Numerosas ramblas han sido clasificadas en los PEPMF bajo la categoría de “Paisajes Agrarios Singulares”; sin embargo, ninguna de ellas es considerada “espacio de interés” en las Directrices.

Playas: Cuatro playas consideradas Complejo Litoral de Interés Ambiental en PEPMF (Playa de Cortadura, Playa de Levante, Playa de los Escullos, Playa del Algarrobico) no presentan especial interés para los redactores de las Directrices.

Lagunas, Estuarios y Marismas: En este caso sí existe una correcta correspondencia entre los PEPMF y las Directrices del Litoral.

3.2. El alcance normativo de las Directrices del Litoral: notas sobre sus disposiciones

Las disposiciones recogidas en el texto de las Directrices habrían de ser, junto con la delimitación territorial antes expuesta, la gran aportación de este instrumento. Concebidas, como se ha dicho, para orientar la intervención de las distintas administraciones en el litoral, quedaron finalmente estructuradas en tres grandes apartados: Disposiciones Generales, Disposiciones Particulares por Unidades Territoriales y Disposiciones Finales.

En relación con su contenido parece conveniente destacar algunas cuestiones de interés, empezando por las *Disposiciones Generales* cuyos elementos sustanciales son, a nuestro juicio, los siguientes:

- La ya explicada delimitación del ámbito litoral incorporando tanto un límite interior o terrestre como otro exterior o marino (art.2º).
- El establecimiento de los ocho tipos de unidades territoriales descritos arriba y su delimitación cartográfica, aunque ésta muy imprecisa (art. 3º).
- El reconocimiento y énfasis puesto en la necesidad ineludible de coordinación y concertación de las diferentes administraciones y organismos que intervienen en la gestión litoral. Se trata de un aspecto clave de las directrices -en realidad uno de los pilares sobre los que se asientan- que ya aparece enunciado en el art. 6.2, y de forma reiterada, en otros artículos posteriores (8.2, 9.4...).
- La selección, no justificada ni desarrollada, de un catálogo de 166 espacios de interés natural y/o productivo que, se dice,

“deberán ser objeto de un especial tratamiento en orden a garantizar el mantenimiento de sus valores y el aprovechamiento compatible de sus recursos (...)”.

- Una muy laxa y genérica voluntad de intervención en materia protectora.

De otra parte, las *Disposiciones Particulares por Unidades Territoriales* presentan, como es lógico, una mayor complejidad, debida a la diversidad tipológica de éstas y al hecho de que las disposiciones se expresen, según el caso, bajo las fórmulas de líneas de actuación, recomendaciones, directrices o medidas¹. No obs-

¹ En un alarde de complejidad dispositiva, aquellas se dividieron internamente en *directrices*, *líneas de actuación*, *recomendaciones* y *medidas*, intentando abarcar, se dice, una “gama de previsiones (...) que van desde lo específico hasta lo más general, teniendo en cuenta el distinto grado de capacidad de intervención de que dis-

pone la Administración Autónoma sobre el litoral y el diferente tratamiento que requieren los sectores que sobre el mismo coinciden”. La definición que se establece de los citados tipos dispositivos es la siguiente *Directrices*: 11:

tante, estas últimas son el referente básico que permite calibrar la potencialidad de las Directrices del Litoral como instrumento de ordenación territorial y, una vez estudiadas las mismas, ha de concluirse que manifiestan una extraordinaria voluntad de ordenación y protección, pero en su propia ambición y en el amplísimo alcance de sus indicaciones se encuentra una de las razones básicas de su inoperatividad en la práctica.

Por último, en relación con las *Disposiciones Finales*, son dos las aportaciones novedosas aunque realmente sin relevancia en la práctica:

- La elaboración bianual de un Informe de Seguimiento de las Directrices, con expresión, entre otras cosas, del grado de cumplimiento de los objetivos fijados. La responsabilidad del mismo recae en la Consejería de Obras Públicas y Transportes que habrá de remitirlo al Consejo de Gobierno.
- La previsión de un mecanismo de adaptación o modificación de las Directrices, aplicable cuando concurren determinadas circunstancias que lo aconsejen. Es decir, se pretendía lograr un formato flexible, revisable y con capacidad de adaptación a la evolución del litoral.

Como se recordaba al principio, las Directrices han estado en vigor durante un largo periodo, al menos oficialmente, a pesar de las numerosas dificultades para su aplicación, bien descritas en el informe especial que al respecto elaboró el Defensor del Pueblo Andaluz (1995) y en trabajos como el de ACOSTA (1999). Unos años más tarde se produjo un pronunciamiento oficial —recogido en algunos trabajos previos al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía— abogando por la necesidad de actualizar sus determinaciones y contenidos (COPT, 1999); sin embargo, el documento final de este Plan (COPT, 2007) ha anunciado la eliminación de las mismas y su sustitución por un *Programa Regional de Ordenación del Litoral*, que, con un enfoque renovado y unos objetivos extraordinariamente ambiciosos, vendrá a sustituirlas.

Líneas de actuación: Quieren ser la expresión de una orientación genérica que se pretende sea tenida en cuenta por el conjunto de la Administración Autónoma en su actuación sobre el litoral, sin que ello conlleve en ningún caso aparejada la asunción de obligaciones específicas.

Directrices: Pretenden llevar más allá el contenido de las líneas de actuación para establecer una orientación o unos objetivos más específicos, aunque dejando un gran margen de maniobra en cuanto a la forma en que haya de darse cumplimiento a las mismas.

4. Los espacios naturales protegidos de la RENPA: su incidencia en el litoral

4.1. Configuración y características de la red litoral de espacios naturales protegidos en Andalucía

Desde el celebrado acontecimiento de la declaración del Parque Nacional de Doñana, hace ahora cuatro décadas (1969), hemos asistido a un proceso de ampliación de la superficie protegida en la franja litoral andaluza, un ámbito en el que ya se localizan 40 de los 150 espacios naturales que integran la RENPA, con una superficie conjunta de 236.750, 38 ha, equivalentes al 14% de la misma. Resulta evidente que esta red de espacios naturales es, en el contexto de la protección de áreas costeras de reconocido valor ambiental, el auténtico referente regional en el momento actual (MULLERO, 2003).

Sin embargo, la configuración de la misma no ha tenido una clara continuidad, ni ha sido fruto de una planificación previamente establecida. Más bien es el resultado de impulsos dispersos en el tiempo y en el espacio, como por otra parte es habitual en el contexto español (MULLERO, 2002). Así, tras el logro efectivo de Doñana —y las tímidas propuestas recogidas por el ICONA en su Inventario de Espacios Naturales Protegibles, realizado ente 1975/80—, lo cierto es que no vuelve a declararse un nuevo espacio protegido en la maltrata costa andaluza hasta pasados tres lustros desde aquella fecha de partida. Sería en 1984 cuando, tras recepcionarse en Andalucía las primeras competencias en materia de conservación de la naturaleza, se protegió un espacio señero como el *Paraje Natural de las Marismas del Odiel*, con dos Reservas Naturales en su interior —*Isla de Enmedio* y *Marismas del Burro*—. Puede afirmarse, en consecuencia, que en la conservación de estos humedales onubenses se encuentra realmente el inicio de una estrategia de fortalecimiento del sistema costero de espacios protegidos, consolidada después con 36 nuevas declaraciones desde 1987 a 2003,

Medidas: Suponen el mayor grado de concreción establecido en las Directrices, y se utilizan en los casos en que se puede llegar a concretar la forma en que debería desarrollarse la intervención administrativa para alcanzar los objetivos previstos.

Recomendaciones: Se emplean cuando se trata de proponer actuaciones de órganos de otras Administraciones, sobre todo la Administración del Estado, a las cuales no pueden dirigirse directrices o medidas pero que resultan de especial importancia a la hora de marcar la pauta que se considera debería seguir la intervención pública en su conjunto.

año éste en el que se incorporaron las cuatro últimas piezas al catálogo. En una primera aproximación es preciso destacar algunos ras-

gos generales que definen la singularidad del ámbito litoral en el contexto de la RENPA (Figs. 8 y 9):

FIG. 8/ Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (2007), según figura de protección

Figura de protección	Nº de espacios	Extensión (ha)	% sobre el total de la RENPA
Parque Nacional	2	140.460	8,3
Parque Natural	24	1.414.836	83,46
Paraje Natural	32	90.305	5,33
Reserva Natural	28	21.730	1,28
Monumento Natural	37	1.046	0,06
Parque Periurbano	21	5.995	0,35
Paisaje Protegido	2	19.664	1,16
Reserva Natural Concertada	4	791	0,05
Total	150	1.694.847	100

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (JUNTA DE ANDALUCÍA). Elaboración propia

FIG. 9/ Catálogo de Espacios Naturales Protegidos del litoral de Andalucía (2007)

Figura	Denominación	Nº en mapa	Año de declaración	Superficie (ha)	Provincia	Otras figuras de protección (1)
Parque Nacional	Doñana	1	1969	54.251,65	Huelva/Sevilla	RB/Z/PH/R/DE/LIC
Parque Natural	Cabo de Gata-Níjar	2	1987	45.663	Almería	RB/Z/R/GP/ZP/LIC
	Bahía de Cádiz	3	1989	10.522	Cádiz	Z/R/LIC
	Breña y Marismas del Barbate	4	1989	5.077	Cádiz	Z/LIC
	Del Estrecho	5	2003	18.931	Cádiz	Z/LIC
	Doñana	6	1989	53.835	Huelva-Sevilla-Cádiz	Z/LIC
Paraje Natural	De Alborán	7	2003	26.456,70	Almería	Z/ZP/LIC
	Punta Entinas-Sabinar	8	1989	1.960	Almería	Z/LIC/R
	Estuario del río Guadiaro	9	1989	27	Cádiz	Z/LIC
	Isla del Trocadero	10	1989	525	Cádiz	Z/LIC/R
	Marismas de Sancti-Petri	11	1989	170	Cádiz	Z/LIC/R
	Marismas del río Palmones	12	1989	58	Cádiz	Z/LIC
	Playa de Los Lances	13	1989	226	Cádiz	Z/LIC
	Enebrales de Punta Umbría	14	1989	162	Huelva	LIC
	Estero de Domingo Rubio	15	1989	480	Huelva	Z/LIC
	Lagunas de Palos y Las Madres	16	1989	693	Huelva	LIC/R

Continúa

Continuación Fig. 9/ Catálogo de Espacios Naturales Protegidos del litoral de Andalucía (2007)

Figura	Denominación	Nº en mapa	Año de declaración	Superficie (ha)	Provincia	Otras figuras de protección (1)
	Marismas de Isla Cristina	17	1989	2.145	Huelva	Z/LIC
	Marismas del Odiel	18	1984	7.185	Huelva	Z/R/RB/LIC
	Marismas del río Piedras y Flecha del Rompido	19	1989	2.530	Huelva	Z/LIC
	Desembocadura del Guadalhorce	20	1989	67	Málaga	-
	Acantilados de Maro-Cerro Gordo	21	1989	1.814,68	Málaga-Granada	Z/ZP/LIC
Reserva Natural	Albufera de Adra	22	1989	131	Almería	Z/R/LIC
	Punta Entinas-Sabinar	23	1989	785	Almería	Z/LIC
	Isla de Enmedio	24	1984	480	Huelva	Z/R/RB/LIC
	Laguna del Portil	25	1989	1.315,50	Huelva	LIC
	Marismas del Burro	26	1984	597	Huelva	Z/R/RB/LIC
Monumento Natural	Arrecife Barrera de Posidonia	27	2001	108,01	Almería	LIC
	Isla de San Andrés	28	2003	7,43	Almería	LIC
	Isla de Terreros e Isla Negra	29	2001	1,72	Almería	LIC/ZEPIM
	Corrales de Rota	30	2001	110	Cádiz	LIC
	Duna de Bolonia	31	2001	13,17	Cádiz	LIC/Z
	Punta del Boquerón	32	2003	74,53	Cádiz	LIC/Z/R
	Tómbolo de Trafalgar	33	2001	24,19	Cádiz	LIC
	Peñones de San Cristóbal	34	2001	2,36	Granada	-
	Acantilado del Asperillo	35	2001	11,85	Huelva	LIC/Z/R/RB
	Pino Centenario del Parador de Mazagón	36	2003	0,19	Huelva	-
	Dunas de Artola y Cabopino	37	2003	19,27	Málaga	LIC/Z
Parque Periurbano	Dunas de San Antón	38	1996	70,44	Cádiz	-
	La Barrosa	39	1999	125,69	Cádiz	-
	La Norieta	40	1999	94	Huelva	LIC
Total				236.750,38		

- (1) Otras figuras de protección y designaciones:
 Z: Zona de Especial Protección para las Aves
 LIC: Lugar de Importancia Comunitaria
 ZP: Zona de Especial Protección del Mediterráneo
 R: Humedal Ramsar
 RB: Reserva de la Biosfera
 PH: Patrimonio de la Humanidad
 DE: Diploma Europeo

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (JUNTA DE ANDALUCÍA). Elaboración propia

- a) De las ocho figuras de protección vigentes en Andalucía aún no han sido empleadas en la costa ni el Paisaje Protegido ni la Reserva Natural Concertada, resultando la primera ausencia lamentable y paradójica habida cuenta de la riqueza y fragilidad paisajísticas del litoral andaluz. Una vez más queda de manifiesto la escasa valoración que, respecto de los recursos de esta índole, tienen las administraciones con competencias territoriales. Tal hecho contrasta con las numerosas proclamas institucionales y la gran cantidad de estudios científico-técnicos publicados en los últimos años en defensa de la protección del Paisaje.
- b) A diferencia de la tónica general de la RENPA, la figura empleada un mayor número de veces en la franja litoral es la de Paraje Natural, de fuerte perfil conservacionista. En la costa andaluza se localizan prácticamente la mitad de los Parajes declarados en toda la región, lo que tiene una estrecha relación con la alta, y reciente, valoración de los humedales y con la idoneidad de tal figura para la conservación y el manejo de los mismos.
- c) No obstante lo anterior, en términos de superficie protegida el protagonismo corresponde también en el litoral a los Parques Naturales (FIG. 10), como ocurre en toda la Comunidad, puesto que los cinco existentes abarcan unas 134.000 ha (57% de la superficie costera protegida). En cualquier caso, tal porcentaje queda aún lejos del 84% que representa esta figura en el conjunto de Andalucía. Lo dicho pone de manifiesto la mayor complementariedad entre categorías protectoras alcanzada en el litoral frente la situación menos diversa que caracteriza a las restantes grandes unidades geográficas de la región (Sierra Morena, Cordilleras Béticas y Depresión del Guadalquivir).
- d) La presencia de una pieza de extraordinario valor: el Parque Nacional de Doñana, uno de los dos espacios andaluces con este rango y de los pocos, junto al Archipiélago de Cabrera e Islas Atlánticas, que son representativos de ecosistemas costeros en España. Sin duda es el referente o “buque insignia” de la RENPA, y más aún desde la transferencia de las competencias de su gestión a la Junta de Andalucía; baste recordar, como prueba de su importancia, el gran número de designaciones y distinciones internacionales que le han sido concedidas (Reserva de la Biosfera, Zona de Especial Protección para las Aves, Patrimonio de la Humanidad, Humedal Ramsar, Diploma Europeo, Lugar de Importancia Comunitaria, etc.)
- e) Una gran limitación radica, con carácter general, en la moderada extensión de las piezas que han sido protegidas en la costa. La demanda de terrenos con fines residenciales, turísticos, agrarios, etc., y el alto grado de especulación en torno a los mismos, ha dificultado sobremanera el establecimiento de amplios perímetros de protección, dando lugar a una situación muy diferente de la existente en Sierra Morena o las Cordilleras Béticas.

Obsérvese que, en realidad, junto con el citado Parque Nacional, los Parques Naturales de Cabo de Gata y Doñana son los únicos espacios de gran extensión –alrededor de 50.000 ha- a los que cabe añadir otros tres de dimensión media (entre 10.000 y 30.000 ha), como son la Bahía de Cádiz, el Estrecho y Alborán. En el extremo opuesto del elenco queda de manifiesto el predominio de los espacios protegidos de pequeño o muy pequeño tamaño (14 ámbitos inferiores a 100 ha, de los cuales 4 no alcanzan 10 ha); una circuns-

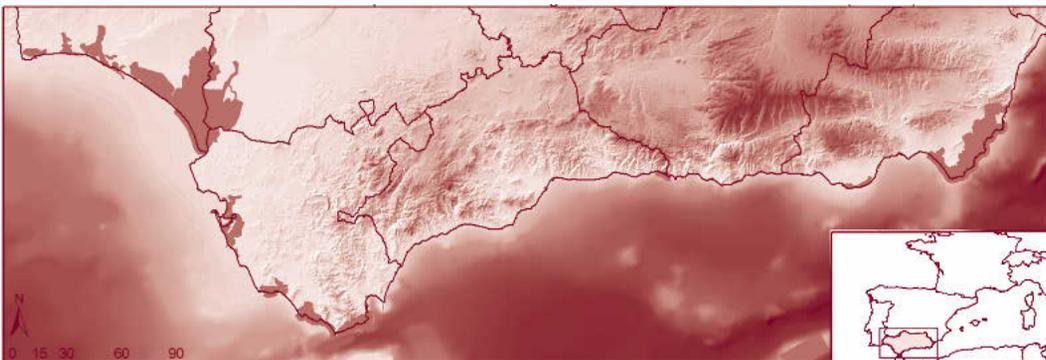


FIG. 10/ Localización de los Espacios Naturales Protegidos declarados en el litoral andaluz (RENPA)

Fuente: Elaboración propia

tancia que dificulta la dotación de instrumentos de gestión y la aplicación de medidas protectoras eficaces. Como acertadamente se ha indicado en relación a esta cuestión,

“el énfasis puesto en las políticas de espacios serranos y forestales protegidos contrasta con la limitación de las áreas costeras y marinas en la misma situación” (BARRAGÁN, 2004: 53).

- f) Otro rasgo singular del sistema litoral de espacios protegidos es el desequilibrio atlántico-mediterráneo. Efectivamente, la situación es muy distinta según nos situemos en una u otra costa, tanto en el alcance de la protección (28 espacios con el 68% de la superficie protegida se localizan en la costa gaditano-onubense), como en la heterogénea tipología de los ambientes costeros sujetos a protección en cada una. Sin duda, estos contrastes tienen que ver con la propia configuración fisiográfica que presentan las respectivas costas, pero también obedecen a la diferente intervención humana registrada en las últimas décadas a lo largo del litoral andaluz.

Por desgracia, apenas una docena de espacios protegidos se encuentra situada en el sector mediterráneo, y de ellos sólo cuatro en Málaga y Granada –dos Parajes Naturales y dos Monumentos Naturales–, lo cual es una clara evidencia de varias décadas de dejadez e inoperatividad administrativa en el territorio sometido a una mayor agresión ambiental. Sin embargo, también es claro que lo anterior puede paliarse y que, para ello, sólo se necesita impulso político. El abanico de figuras protectoras y los medios disponibles son suficientes para compensar una actuación tan pobre y contribuir a salvaguardar multitud de ámbitos en el litoral mediterráneo, continuando la estela de afortunadas actuaciones recientes (Parque Natural del Estrecho, Paraje Natural de Alborán y Monumento Natural de la Isla de San Andrés).

- g) Por último, pese a los puntos débiles enunciados, si algo caracteriza al entramado protector configurado hasta hoy en el litoral andaluz es justamente el alto valor ecológico de la mayoría de las piezas que lo componen. El predominio citado de la figura de Paraje Natural es ya un reflejo del mismo, pero lo que realmente atestigua esta circunstancia es la confluencia de distinciones que se da en muchos espacios protegidos costeros: casi todos han sido incluidos en la lista de Lugares de Interés Comunitario (LIC) de la Región Biogeográfica Mediterránea

(Directiva de Hábitat); trece ámbitos tienen la condición de Sitio Ramsar; seis son Reservas de la Biosfera o forman parte de alguna de ellas; la mayoría ha sido designada Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), etc.

4.2. La idoneidad de los espacios naturales protegidos como instrumento de ordenación litoral

Entretanto no se den las condiciones estructurales que posibiliten la demandada y deseada *gestión integrada* de la franja litoral (BARRAGÁN & FERNÁNDEZ-PALACIOS, 2005) Debe apostarse por el fortalecimiento de algunos de los instrumentos disponibles, en aras de procurar mejorar las condiciones ecológicas costeras y controlar de forma más efectiva el crecimiento de la población y de los aprovechamientos económicos. En este contexto parece que reforzar el sistema litoral de espacios naturales protegidos debe ser cuestión prioritaria por muchas razones, entre las cuales queremos ahora destacar las siguientes:

- Una ordenación integral del litoral debe tener en cuenta tres grandes objetivos irrenunciables (FOURNEAU, 1981): objetivos de desarrollo y productivos (en mar y en tierra), objetivos de protección de ecosistemas y objetivos de ordenación del espacio que tengan muy presente la función de esparcimiento que, para turistas y para residentes, la costa desempeña. En definitiva se trata de objetivos previstos y contemplados en algunas de las categorías de espacios protegidos que han proliferado en la franja litoral.
- De forma específica, el diseño de los Parques Nacionales y Naturales tanto en lo referido a su gestión (Juntas Rectoras, Director Conservador, personal técnico específico, servicios centrales y provinciales de apoyo y control...) como a su planificación (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes de Desarrollo Sostenible, Programas de Uso Público), les otorga instrumentos a través de los cuales se pueden satisfacer muchos de los requisitos que exige una planificación y gestión integrada del litoral para ser considerada como tal. Téngase en cuenta el carácter global de los Planes de Ordenación en relación con el entorno o la representación de numerosos órganos administrativos, políticos, científicos y sociales en el seno de Juntas Rectoras y Patronatos.

- Desde un punto de vista estratégico la declaración de espacios protegidos en los tramos litorales que aún conservan valores naturales de interés, es una de las escasas medidas eficaces para detraerlos de una previsible transformación especulativa de índole urbanística, agrícola o de otro tipo —aunque no siempre—. De hecho, en el caso andaluz es bastante amplio el consenso en torno al decisivo papel que están jugando los espacios naturales protegidos en la conservación de determinados ecosistemas, especialmente de todo tipo de humedales costeros (MULERO, 2001).
- En clave política coincidimos con BARRAGÁN (2004) en que se ha consolidado una mayor concienciación ambiental que ha llevado a un reconocimiento explícito de muchos de los problemas litorales generados por unas intervenciones municipales excesivamente desarrollistas, y este reconocimiento juega hoy a favor de la declaración de nuevos ámbitos protegidos y de la ampliación de los ya existentes.

5. Los lugares de interés comunitario de la Directiva de Hábitats: hacia una sustancial ampliación del territorio litoral protegido

Es muy probable que, a medio plazo, la superficie protegida en el litoral andaluz se incremente de forma considerable. Ello dependerá básicamente del ritmo y de la eficacia con que se apliquen las directrices de la Directiva de Hábitats², y en concreto aquéllas relativas a la creación de la *Red Natura 2000*. Los objetivos y rasgos esenciales de la referida iniciativa europea pueden consultarse en trabajos específicos sobre la cuestión (MULERO, 2002, 2004).

En principio, el planteamiento de fondo de la Directiva es ambicioso, novedoso y sumamente interesante por varias razones —aunque no está exento de dificultades que se señalarán después—, entre las cuales hay que destacar su extraordinaria aportación, a medio plazo, a la

estrategia global de conservación de la biodiversidad. Además, frente a la disparidad de actuaciones y criterios aplicados por cada país hasta la fecha, ahora se parte de planteamientos homogéneos, estables y bien fundamentados para un extenso territorio; el criterio de *coherencia ecológica* preside esta norma y, por ello, inmediatamente se desechó que la nueva red fuese la mera yuxtaposición de las redes estatales de espacios naturales protegidos, optándose por un procedimiento unitario de selección de lugares, desde una perspectiva supraestatal. Ha de considerarse también que la preservación de la biodiversidad se pretende conseguir mediante la conservación de *hábitats* y no de elementos aislados de ellos. E, igualmente, se ha insistido mucho en la noción de *red* y ésta presupone la existencia de conexiones entre unas zonas y otras, convirtiéndose tal aspiración en uno de los criterios básicos a la hora de seleccionar y delimitar los lugares de interés.

En el momento en que la Comisión aprueba las propuestas estatales, los ámbitos seleccionados pasan a ser Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)³, y, posteriormente, los Estados han de convertir sus LIC en Zonas de Especial Conservación (ZEC)⁴. En consecuencia, cuando concluya el proceso establecido, la Red Natura quedará integrada por el conjunto de Zonas Especiales de Conservación declaradas por los Estados, más las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS) reguladas por la Directiva 79/409/CEE, que ya hayan sido declaradas como tales o lo sean en un futuro.

De lo dicho hasta ahora puede colegirse que se trata de una iniciativa completamente innovadora, muy positiva en sus planteamientos teóricos y con una proyección territorial extraordinaria. El caso de Andalucía ilustra bien esta última aseveración: la propuesta de la Comunidad efectuó en su día incluyó 191 espacios con casi 2,6 millones de ha, es decir, una extensión próxima al 30% del territorio regional; la misma ha sido finalmente aceptada por la Comisión Europea en el mes de julio de 2006⁵. Pues bien, en el contexto de la contri-

² Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

³ La Directiva define al Lugar de Importancia Comunitaria como “un lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el Anexo I o una especie de las que se enumeran en el Anexo II, en un estado de conservación favorable y que pueda contribuir de modo apreciable a la coherencia de la Red Natura 2000” (art 1.k).

⁴ La Directiva define la Zona Especial de Conservación

como “un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar” (art.1.i).

⁵ Decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006 por la que se adopta la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (Diario Oficial de la Unión Europea; 21 de septiembre de 2006).

bución andaluza, la representación litoral es muy considerable, ya que en este ámbito se localizan —total o parcialmente— 63 LIC, con una superficie conjunta de 413.808, 96 ha, cuyo desglose y localización pueden observarse en las FIGS. 11 y 12. No obstante, una correcta interpretación de tales datos requiere algunas matizaciones. En primer lugar, aunque la extensión de los lugares de interés comunitario es muy superior a la que presentan los actuales espacios de la RENPA, es preciso relativizar el peso de aquéllos, ya que han sido considerados *LIC litorales* algunos que, siendo muy extensos, sólo tienen una pequeña parte inserta en el ámbito costero; a este respecto son bien ilustrativos los casos de las Ramblas de Gergal, Tabernas y Sur de Sierra Alhamilla (ES611006), la Sierras de Gádor y Enix (ES6110008) o la Sierra de Cabrera-Bédar (ES6110005). Por otra parte, la declara-

ción de los LIC ha dado lugar a la coexistencia de tres situaciones distintas: espacios naturales protegidos que han sido declarados lugares de interés comunitario —la gran mayoría—; algunos espacios naturales protegidos que no lo han sido —por tanto, no formarán parte de la Red Natura—, y, por último, lugares de interés comunitario delimitados sobre ámbitos sin protección previa. En tercer lugar, las nuevas áreas protegidas suponen una especial contribución para la costa mediterránea y sectores montañosos limítrofes, aunque de nuevo el grueso de aquéllas se concentra en la provincia de Almería, reforzando el protagonismo que ésta ya ostenta en el contexto de la RENPA. No obstante, la Directiva ha impulsado algunas intervenciones muy interesantes también en el litoral atlántico, caso de la declaración como LIC de un amplio entorno de Doñana.

Fig. 11/ Red Natura: Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) en el litoral andaluz (2007)

Nombre	Código	Extensión (ha)	Provincia
Doñana	ES0000024	112.355,30	Huelva
Marismas del Odiel	ES0000025	6.631,52	Huelva
Laguna del Portil	ES6150001	1.265,63	Huelva
Enebrales de Punta Umbría	ES6150002	187,57	Huelva
Estero de Domingo Rubio	ES6150003	343,07	Huelva
Lagunas de Palos y Las Madres	ES6150004	648,97	Huelva
Marismas de Isla Cristina	ES6150005	2.498,05	Huelva
Marismas del río Piedras y Flecha del Rompido	ES6150006	2.409,11	Huelva
Doñana Norte y Oeste	ES6150009	31.372,17	Huelva
Dunas del Odiel	ES6150013	64,45	Huelva
Marismas y Riberas del Tinto	ES6150014	3.125,84	Huelva
Isla de San Bruno	ES6150015	386,24	Huelva
Marismas de las Carboneras	ES6150017	263,38	Huelva
Río Guadiana y Rivera de Chanza	ES6150018	1.545,81	Huelva
Bajo Guadalquivir	ES6150019	4.113,94	Huelva/Sevilla/Cádiz
Estuario del río Piedras	ES6150028	443,19	Huelva
Estuario del río Tinto	ES6150029	1.162,44	Huelva
Complejo Endorréico del Puerto de Santa María	ES0000029	260,66	Cádiz
Bahía de Cádiz	ES0000140	10.395,13	Cádiz
Estrecho	ES0000337	19.176,57	Cádiz
Estuario del río Guadiaro	ES6120003	35,54	Cádiz
Marismas del río Palmones	ES6120006	57,48	Cádiz
La Breña y Marismas del Barbate	ES6120008	4.816,41	Cádiz

Continúa

Continuación FIG. 11/ Red Natura: lugares de Importancia Comunitaria (LIC) en el litoral andaluz (2007)

Nombre	Código	Extensión (ha)	Provincia
Fondos Marinos de Bahía de Cádiz	ES6120009	7.040,01	Cádiz
Punta de Trafalgar	ES6120017	183,31	Cádiz
Pinar de Roche	ES6120018	689,17	Cádiz
Río Salado de Conil	ES6120019	77,14	Cádiz
Bunker del Tuffillo	ES6120022	0,12	Cádiz
Corrales de Rota	ES6120023	47,53	Cádiz
Salado de San Pedro (¿)	ES6120027	31,22	Cádiz
Río de la Jara	ES6120028	5,75	Cádiz
Bunker del Santuario de la Luz	ES6120029	2,78	Cádiz
Ríos Guadiaro y Hoz Garganta	ES6120031	49,53	Cádiz
Acantilados de Maro-Cerro Gordo	ES6170002	1.789,58	Málaga
Río de Castor (1)	ES6170017	7,41	Málaga
Río Verde (1)	ES6170019	108,4	Málaga
Río Guadaiza (1)	ES6170020	9,03	Málaga
Río Guadalmina (1)	ES6170021	7,4	Málaga
Río Fuengirola (1)	ES6170022	35,10	Málaga
Río Guadalmanza (1)	ES6170024	7,14	Málaga
Río Real (1)	ES6170025	9,79	Málaga
Río del Padrón (1)	ES6170026	7,32	Málaga
Arroyo de la Cala (1)	ES6170027	8,02	Málaga
Río Manilva	ES6170029	12,08	Málaga
Calahonda	ES6170030	483,84	Málaga
Fondos Marinos de la Bahía de Estepona	ES6170036	552,56	Málaga
Fondos Marinos Tesorillo-Salobreña	ES6140013	1.013,01	Granada
Acantilados y Fondos Marinos Calahonda-Castell de Ferro	ES6140014	971,32	Granada
Acantilados y fondos marinos de la Punta de la Mona	ES6140016	123,52	Granada
Cabo de Gata-Níjar	ES0000046	49.547,1	Almería
Punta Entinas-Sabinar	ES0000048	1.944,76	Almería
Albufera de Adra	ES6110001	135,27	Almería
Sierra de Cabrera-Bédar	ES6110005	33.578,62	Almería
Ramblas de Gergal, Tabernas y Sur de Sierra Alhamilla	ES6110006	22.309,12	Almería
Sierras de Gador y Enix	ES6110008	50.144,05	Almería
Fondos marinos de Punta Entinas-Sabinar	ES6110009	1.946,4	Almería
Fondos marinos del levante almeriense	ES6110010	6.313,46	Almería
Sierras Almagrera, de los Pinos y el Aguilón	ES6110012	5.886,28	Almería
Isla de Alborán	ES6110015	26.456,65	Almería
Rambla de Arejos	ES6110016	2,1	Almería
Río Adra	ES6110018	80,31	Almería
Arrecifes de Roquetas de Mar	ES6110019	204,49	Almería
Islote de San Andrés	ES6110020	35,43	Almería
Total	63 lic	413.808,96	

En este contexto tiene interés sólo el curso bajo y la desembocadura

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (JUNTA DE ANDALUCÍA) y de la UNIÓN EUROPEA (Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006 (2006/613/CE) por la que se adopta la lista de lic de la región biogeográfica mediterránea

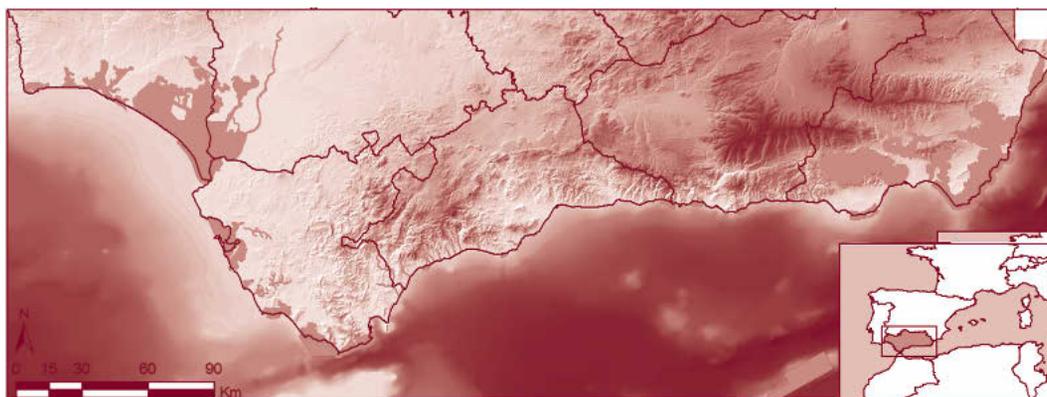


FIG. 12/ Localización de los Lugares de Interés Comunitario declarados en el litoral andaluz (Directiva de Hábitats)

Fuente: Elaboración propia

Para concluir es preciso apuntar que, en el momento actual, no se percibe entre los responsables de esta iniciativa (políticos, técnicos y científicos) el entusiasmo que cabría esperar; con el paso de los años incluso se ha ido extendiendo entre algunos un profundo escepticismo. En general, puede afirmarse que las dudas sobre el éxito de la Directiva Hábitats están completamente justificadas, ante la persistencia de algunos problemas de fondo y de diversas cuestiones fundamentales que no han sido aún definidas ni explicadas. Entre los escollos de mayor importancia cabe citar los siguientes: el retraso acumulado de los plazos establecidos, la falta de información entre propietarios de tierras y comunidades rurales, la cuestionada legitimidad científica de los Lugares de Interés Comunitario, la confusa imbricación entre unos criterios homogéneos de selección y unos instrumentos de gestión heterogéneos en cada Estado, la incertidumbre sobre la financiación de la Red Natura 2000 y, finalmente, la coexistencia entre la Red Natura, las redes de espacios naturales protegidos convencionales y las redes formadas por otras áreas declaradas como consecuencia de diversos compromisos internacionales (Reservas de la Biosfera, ZEPIM, Humedales Ramsar, etc.)

No obstante lo anterior, la reciente Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁶ (2007) ha venido a clarificar alguna de las cuestiones citadas, con la inclusión de diversos apartados reguladores de los, desde ahora denominados, *Espacios Protegidos Red Natura 2000*. Sin lugar a dudas estamos ante un avance normativo muy necesario que puede contribuir a impulsar de forma decisiva una iniciativa crucial pero lastrada por sus continuas demoras.

6. Conclusiones

En las páginas anteriores se ha ofrecido una perspectiva comparada que puede ser de utilidad para interpretar correctamente la situación actual de la protección de ámbitos costeros andaluces, así como servir de elemento de reflexión a la hora de diseñar nuevos instrumentos con similar finalidad. Entre las conclusiones generales que pueden destacarse en un texto sintético como el presente, se encuentran las siguientes:

Con carácter general, los Planes Especiales de Protección del Medio Físico han supuesto un refuerzo protector genérico para el conjunto del suelo no urbanizable, lo que ha repercutido favorablemente en el entorno litoral. Y, asimismo, como logro de carácter específico en el tema que nos ocupa, se ha reconocido la trascendencia de sus Catálogos anexos, en los que fueron incluidos muchos enclaves costeros de indudable valor ecológico, en un momento en que apenas existían espacios naturales protegidos; aquella selección inicial fue en muchos casos el punto de partida para la posterior declaración de valiosos ámbitos y su inclusión en la RENPA.

Sin embargo, en un balance global es preciso reconocer que los PEPMF no han estado acompañados de medidas eficaces de intervención u ordenación, por lo que su contribución a un manejo más racional de la franja costera ha sido pobre. Como se ha dicho en el análisis precedente, a estos planes les fueron atribuidas unas funciones extraordinariamente amplias y genéricas que, en el contexto actual de amplio desarrollo normativo en el campo medioambiental, les restan operatividad.

⁶ Ley 42/2007, de 13 de diciembre (BOE nº 299, 14 de

diciembre de 2007)

Por su parte, las Directrices Regionales del Litoral, han resultado ser un ejemplo antológico de instrumento administrativo bien intencionado pero completamente inoperante. Ello se ha debido, en primer término, a problemas específicos vinculados a la propia definición y delimitación de las denominadas “unidades territoriales”, a su deficiente engarce con otros instrumentos de planificación y ordenación, a la complejidad y presunción de su aparato dispositivo, etc. Sin embargo, en la raíz de su eficacia mínima se sitúa la problemática jurídica que las envolvió desde el principio —bien analizada por el Defensor del Pueblo Andaluz en el Informe citado en páginas anteriores—, así como el desinterés de la Administración autonómica respecto de un instrumento cuyo diseño, además, resultaba inadecuado para abordar problemas concretos o específicos, dada la enorme extensión del ámbito que se pretendía regular y salvaguardar.

Por contraposición con las Directrices, la exitosa evolución reciente de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) la ha erigido como el auténtico referente regional de la preservación de áreas litorales de gran valor ambiental, y ello por razones cuantitativas y cualitativas. Téngase presente que en la franja costera se localizan ya 40 de los 150 espacios naturales protegidos declarados en toda la región, con una superficie conjunta de 236.750 ha., y aunque muchas de las piezas que integran el catálogo presentan una extensión muy reducida, lo cierto es que gozan de un alto reconocimiento en su gran mayoría, con algunos ejemplos señeros como Doñana, Cabo de Gata, Marismas del Odiel, etc. Entre otros indicios, las importantes distinciones internacionales que han recaído en los espacios

litorales andaluces atestiguan la anterior aseveración.

Es más, en relación con la RENPA, debe resaltarse que hoy —por diversas razones enunciadas con anterioridad— la declaración de espacios naturales protegidos en los tramos litorales menos alterados se ha convertido en una de las escasas medidas eficaces para detraerlos de una más que previsible transformación especulativa de índole urbanística, agrícola o de otro tipo.

Por último, el análisis del desarrollo de la Directiva de Hábitats, en tanto que impulsora de la Red Natura 2000, nos lleva a concluir que aún es insuficiente la atención administrativa prestada a esta iniciativa, pese a que ha sido considerada la apuesta conservacionista más ambiciosa de las últimas décadas con repercusión sobre los ecosistemas litorales. Se ha dicho ya que se trata de una empresa muy novedosa y positiva, con una proyección territorial extraordinaria; recuérdese que la representación de la costa andaluza en la red europea se cifra en 63 Lugares de Interés Comunitario, con una superficie conjunta de 413.808 ha. No obstante, la Directiva ha ido acumulando considerables retrasos en su aplicación, amén de otros numerosos escollos —ya citados— que le han restado credibilidad; se espera que la reciente Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (2007) suponga un impulso considerable para la consolidación de la Red Natura 2000 y, en concreto, para el fortalecimiento del sistema litoral de espacios andaluces que se han integrado en la misma. En cualquier caso habrán de transcurrir aún algunos años para poder valorar, en su justa medida, la contribución real de este instrumento a la protección de nuestras áreas costeras.

7. Bibliografía

- ACOSTA BONO, G. (1999): “Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía”. En A. VICIANA & A. GALÁN *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*: 111–125. Instituto de Estudios Almerienses. Almería.
- ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1999): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: Bases y estrategias*. COPT (Junta de Andalucía), Sevilla.
- (2007): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. COPT (Junta de Andalucía), Sevilla.
- ANDALUCÍA. DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (1995): *Ordenación y protección del litoral andaluz. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*. Defensor del Pueblo Andaluz. Sevilla.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2004): *Las áreas litorales de España. Del Análisis Geográfico a la gestión integrada*. Ariel, Barcelona.
- & FERNÁNDEZ-PALACIOS, A. (2005): “Gestión integrada del litoral: hacia una estrategia andaluza”. *Medio Ambiente*, 51: 8–11. Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía), Sevilla.
- CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS (CETU), 1990: *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*. COPT (Junta de Andalucía), Sevilla.
- CHICA RUIZ, A. (2005): *Conservación y desarrollo en el litoral andaluz: planificación y gestión de espacios protegidos*. CEP editorial, Sevilla.
- Directiva 92/43/CEE del Consejo*, “relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 206/7.

- FOURNEAU, F. (1981): "Enjeux et objectifs d'une politique d'aménagement integre des espaces littoraux. En *Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales*: 645-658. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid,
- KALAORA, B. & KONITZ, A. (2004): "Le Conservatoire du litoral: entre patrimonialisation et médiation". *Annales de Géographie*, 635: 87-99.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2001): "Los espacios naturales protegidos en Andalucía: Evolución, caracterización geográfica y singularidades". *Ería*, 54-55: 141-158. Universidad de Oviedo, Oviedo.
- (2002): *La protección de espacios naturales en España*. Mundi-Prensa, Madrid.
- (2003): "Los espacios protegidos en Andalucía". En A. LÓPEZ ONTIVEROS, (Coord.) *Geografía de Andalucía*: 274-292. Ariel, Barcelona.
- (2004): "Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 44: 167-187. Universidad Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- OJEDA RIVERA, J.F. & al. (1993): *Intervenciones públicas en el Litoral Atlántico Andaluz: efectos territoriales*. Agencia de Medio Ambiente. Sevilla.
- VERA REBOLLO, J.F. (2001): "Los usos humanos del litoral: conflictos y complementariedades." En: *Los espacios litorales y emergentes. Lectura geográfica. Actas del XV Congreso de Geógrafos Españoles*: 39-81. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago. Santiago de Compostela.

Turismo de patrimonio minero y desarrollo local: las percepciones de la comunidad de Lota en Chile

M. I. LÓPEZ MEZA & R. E. GALDAMES FUENTES & L. L. SEGUEL BRIONES

Facultad de Arquitectura Construcción y Diseño. Universidad del Bío-Bío. Concepción. Chile

RESUMEN: Reutilizar cultural y turísticamente ex-zonas mineras, como estrategia de reactivación, es un objetivo cada vez más popular entre planificadores. A pesar del creciente interés, poco se ha estudiado sobre las percepciones y actitudes que la propia comunidad tiene sobre este enfoque.

El trabajo con grupos focales, en el ex – poblado carbonífero de Lota, permite dilucidar el tipo de fortalezas y debilidades a las que pueden enfrentarse los impulsores de esta estrategia, y sus vinculaciones con el contexto institucional, normativo y social de este tipo de territorios.

Los resultados señalan que el valor afectivo del patrimonio minero en Lota persiste como la principal fortaleza de la comuna; y las principales debilidades: ineficacias en la institucionalidad de la preservación del patrimonio en Chile, escasa integración de la gestión turística del patrimonio a los objetivos de desarrollo local; y falta de políticas orientadas a mejorar los canales de participación y a la adquisición de competencias para la autogestión y el trabajo colaborativo.

DESCRIPTORES: Patrimonio cultural. Turismo. Desarrollo local. Renovación urbana.

1. Introducción

A doce años desde el cierre de la mina, la vinculación de Lota con la minería del carbón se mantiene tan vigente como siempre. Actor clave del movimiento sindical obrero, famosa por sus huelgas y protestas en favor de reivindicaciones sociales, pero también por el calor de su gente; aún subsisten en Lota innumerables tesoros de una época bulleante, que dio origen a uno de los poblados carboníferos más ricos del país.

Como nos señala COLE (2004) la valoración de legados mineros como el descrito, es un nicho

emergente, dentro del también reciente nicho del patrimonio industrial. A pesar de este relativamente corto periodo de valoración, la reutilización turística de esta herencia, cuenta con antecedentes en varios países. Es así como —fundamentalmente en Europa— se ha desarrollado un importante número de parques o museos mineros (PUCHE & MAZADIEGO, 1998, 1997, y 1993), cuyos ejemplos más destacados superan los 300.000 visitantes al año. En estos parques culturales los antiguos vestigios han sido reutilizados para acoger usos museísticos que recuerdan los usos originales (SABATÉ, 2004), o bien introducen nuevos usos culturales o de esparcimiento.

Recibido: 15.03.2009; Revisado: 05.07.2009
e-mail: mlopez@ubiobio.cl; lseguel@ubiobio.cl;
rgaldame@ubiobio.cl

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los evaluadores por sus comentarios y sugerencias para la mejora del texto.

Ante el fracaso de medidas destinadas a revertir el declive económico, tras el cierre de la mina en Lota, esta línea de acción ha encontrado eco en la institucionalidad regional. Es así como ha surgido la propuesta de postular a Lota como patrimonio de la humanidad, en lo que se visualiza como un primer paso para fortalecer la valoración y reocupación de su rico patrimonio (ARÉVALO, 2004).

En este contexto, el artículo explora la viabilidad de este enfoque desde el punto de vista de las percepciones de la comunidad local; sus fortalezas y debilidades y de lo apropiadas o no que resultan, a la luz de estas características, las políticas e instrumentos de desarrollo local en el ámbito de la valorización del patrimonio.

El cuerpo del artículo se ha ordenando de la siguiente manera. En primer lugar, se reseña brevemente la metodología utilizada; en segundo lugar, la importancia histórica, económica y social del ex poblado minero de Lota; y en tercer lugar, se discuten los principales descubrimientos emanados de los talleres.

2. Talleres y selección de los participantes

La metodología utilizada se basa en un enfoque exploratorio destinado a detectar, en la comunidad, oportunidades y potencialidades - interés a la vez que capacidad - de integrarse a una estrategia de reconversión turística del patrimonio minero.

A partir de MAEZA (2002) y KRUEGER (1994) el trabajo se realizó mediante *focus groups*, con participantes representativos de la comunidad.

Se escogieron tres grupos sociales cuyas opiniones parecían particularmente relevantes

con respecto al desarrollo local, el patrimonio minero y el turismo cultural. Estos son:

- I) los dirigentes de organizaciones sindicales y vecinales;
- II) los artistas, artesanos y otros agentes del arte y la cultura; y los
- III) micro – empresarios, del sector servicios relacionado al turismo¹.

Los tres talleres —uno con cada grupo— se llevaron a cabo a fines del año 2007 y comienzos del 2008². Para asegurar la representatividad de los participantes de cada grupo se solicitó apoyo a entidades claves de la comunidad. Es así como se recurrió inicialmente al municipio local. Sin embargo, y por razones que se comprenden mas adelante, pronto quedó en evidencia la escasa participación que lográbamos desde esta instancia. Por lo tanto, se recurrió al apoyo de entidades alternativas, quienes actuaron como informantes claves³. A estas se les pidió que nos aportaran un listado de alrededor de 15 actores relevantes de cada grupo⁴.

Las sesiones se organizaron de la siguiente manera. Uno de los investigadores actuaba como guía o facilitador, y presentaba preguntas abiertas semi–estructuradas, para iniciar un diálogo grupal. Las preguntas abordaban fortalezas y debilidades del patrimonio construido e intangible; y posibles líneas de acción, ideas de futuro, aliados y recursos para acciones que fortalecieran el patrimonio tangible e intangible

Un segundo investigador se encargó de transcribir las respuestas del grupo en un ordenador conectado a una pantalla. De esta manera el grupo podía ‘fiscalizar’ la fidelidad de la transcripción, en relación a los acuerdos del grupo. Finalmente, un tercer miembro del equipo se encargó de anotar comentarios adicionales relativos al taller, que pudieran ser relevantes para la interpretación de los resultados.

¹ Fundamentalmente operadores de lugares de alojamiento y restaurantes, y comerciantes. No se incluyó a otros actores empresariales de mayor tamaño, ya que nuestra investigación previa reveló que estos no constituían un grupo relevante en Lota. Solo existían dos empresarios locales de mayor tamaño, uno dedicado al sector inmobiliario y otro al sector comercio, pero que actualmente se había trasladado a la vecina comuna de Coronel. El empresario inmobiliario Sr. Carlos Olave, fue uno de los actores claves entrevistados.

² En torno al Proyecto: Potencial de la comunidad local para promover la recuperación del patrimonio cultural minero a través del turismo cultural en Lota, patrocinado por la Universidad del Bío Bío.

³ Se contó con los siguientes informantes claves. Para el taller con agentes de la cultura: el Centro Cultural local Pabellón 83 dependiente de la Fundación CEPAS; único centro cultural que opera en Lota Alto. Entre sus funcio-

nes —que desempeña desde hace cuatro años— se cuenta la de ofrecer capacitaciones, cursos, y en general el fomento a la cultura local, lo que le permite un contacto cotidiano con los agentes culturales de la comuna. Para el taller con dirigentes sociales, la corporación de desarrollo lotina: Casa de la Mujer. La corporación trabaja en el fomento al desarrollo local en Lota y es dirigida por una concejal del municipio local. Sus tareas en pro del desarrollo le permiten también un contacto cotidiano y un conocimiento acabado de las redes sociales lotinas y particularmente de sus dirigentes vecinales y sindicales. Para el Taller con micro–empresarios: la Cámara de Comercio y Turismo de Lota y el Padre Esteban Monsalves, a cargo de la iglesia Matías Apóstol de Lota.

⁴ Finalmente participaron 12, 16 y 17 personas en los focus group con agentes de la cultura, económicos y dirigentes sociales respectivamente.

Para la sistematización de los resultados se procedió a hacer un análisis cualitativo, del contenido de cada taller. Los resultados de los talleres se triangularon con información obtenida a través de entrevistas semi estructuradas a actores relevantes en el ámbito de la gestión turística del patrimonio⁵; mediante la verificación en terreno de la situación de este recurso en Lota, la cual fue registrada en una serie de planos temáticos.

Finalmente las conclusiones se ordenaron en torno a dos temas. En primer lugar, las principales fortalezas y debilidades del ex-territorio minero para una reutilización turística del patrimonio minero, desde la perspectiva de la comunidad local. Y en segundo lugar, desde esta misma perspectiva, las posibles líneas de acción, ideas de futuro, aliados y recursos para acciones que fortalezcan el patrimonio. En los casos en que los resultados apuntaban a debilidades en la gestión del desarrollo urbano y la protección del patrimonio en Chile; las opiniones de la comunidad local fueron complementadas con un análisis del marco institucional y normativo respectivo⁶.

3. Importancia histórica, económica y social del ex-poblado minero de Lota

Lota es actualmente una ciudad de 49.089 habitantes (Censo 2002) ubicada en el Golfo de Arauco, 36 Km. hacia el sur de la capital regional. Forma parte del territorio minero costero de la Región del Bio Bio, en Chile (FIG 1), el cual comprende el área ubicada entre Tomé y Lebu (MUÑOZ & *al.*, 2006: 3).

Dentro del contexto de la minería del carbón existe un amplio consenso en cuanto a la importancia del Golfo de Arauco, como la zona que lideró la producción carbonífera en Chile; y a cuyo nivel de producción no se le acercaba ninguna otra zona del país. En esta zona se destacaron las labores iniciadas el año 1850 por Matías Cousiño en la bahía de Lota, Fe-

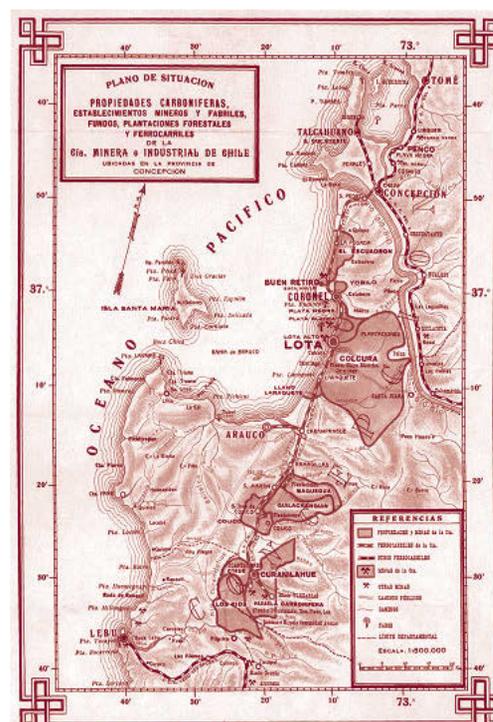


FIG. 1/ Se observa la extensión de las propiedades de la compañía minera en los años 1919 a 1929, en la zona ubicada entre las ciudades de Tomé y Lebu

Fuente: ASTORQUIZA (1929)

derico Schwager en la bahía de Coronel, y Matías Rioseco en Lebu.

La ciudad de Lota, surgió como un pequeño asentamiento pre-hispánico cuya actividad principal era la pesca artesanal y la agricultura⁷. Sin embargo es a principios del siglo XIX, con el comienzo de la República y el inicio de la explotación del carbón, que Lota empezó a adquirir importancia a nivel regional y nacional⁸. Luego, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la llegada al país de vapores que utilizaban carbón como combustible, fue otro impulso para el desarrollo industrial de la comuna.

⁵ Se entrevistó al Director del Circuito Lota Sorprendente dependiente de la Fundación Chile, Sr. Marcos Ferrand; al empresario inmobiliario local Sr. Carlos Olave; quien además dirige la Fundación Santo Simón, de apoyo a la educación; al Presidente de la Cámara de Comercio y Turismo de Lota Sr. Alejandro Roa; al Presidente de la Asociación de Comercio y Turismo de Concepción, Sr. Bernardino Bastías; y a los siguientes encargados de servicios Municipales: la Jefa del Servicio Comunal de Planificación de Lota (SECPLAN) Sra. Johana Silva; a la encargada de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECOS) Sra. Paulina Ulloa, y al encargado de Turismo y Patrimonio.

⁶ Análisis realizado como parte de la Tesis para optar al título de Doctor 'Proyecciones del Patrimonio Minero en Chile: el turismo cultural como estrategia de desarrollo'; autora, M. Isabel López, UPM, Madrid., España

⁷ De ahí el nombre original de la ciudad "Louta" que significa en lengua nativa pequeño lugar o pequeño caserío. (Astorquiza, 1929).

⁸ Importancia que contrasta con la escasa relevancia nacional o regional de Lota durante el periodo colonial, la que se manifestó incluso en una tendencia al decrecimiento, a raíz de las complejas circunstancias producidas por la Guerra de Arauco.

Mas tarde, la explotación a mayor escala se inició con la adquisición, por parte de Don Matías Cousiño, de la Hacienda Colcura. Cousiño, y otros tres socios⁹ fundan la Compañía de Lota, cuyo objetivo era convertirse en una moderna industria basada en modelos ingleses. A partir de este momento la actividad extractiva —que se extendió en la zona por un periodo aproximado de 140 años— transformó completamente el poblado, el cual llegó a ser uno de los complejos industriales más grandes del país¹⁰ (ORTEGA, 1982).

En términos morfológicos, Lota se estructura en dos áreas claramente reconocibles: Lota Bajo ubicado en la planicie costera, y Lota Alto en los cerros al noroeste de la Cordillera de Nahuelbuta, e inmediatos al mar. Esta última zona, corresponde a la ubicación original del histórico asentamiento minero fundado por Cousiño; por lo que concentra la mayor parte del legado urbano y arquitectónico vinculado a la época minera (FIG 2).

La importancia del legado minero de Lota tanto a nivel local, como a nivel país, se vincula con los siguientes aspectos.

En primer lugar, con el efecto que el desarrollo de la minería tuvo en las transformaciones sociales y del sistema productivo; en los avances en la red de comunicaciones territoriales; y en los procesos de crecimiento de extensas zonas de la región; y más precisamente, con el crecimiento urbano de la ciudad puerto de Talcahuano y Coronel.

En segundo lugar, con la producción de un poblado singular desde el punto de vista de su morfología urbana, así como de la riqueza de su patrimonio arquitectónico. Como asentamiento urbano Lota Alto constituye un ejemplo de los asentamientos industriales ingleses del siglo XIX o Company Towns. Sin embargo a través de la transformación urbana, por efecto de la dinámica interna de la ciudad, así como la incidencia del paisaje y la red de comunicaciones territoriales, la ciudad de Lota “superó la base teórica previa para transformarse en una estructura urbana original” (MUÑOZ & al., 2005, Anexo 8: 19). Dentro del patrimonio arquitectónico de Lota se incluyen: una serie de pabellones de vivienda obrera, edificios singulares de equipamiento fundamentalmente estilo *Art Decó*, y numerosos edificios industriales. Dentro de estos últimos se destacan los piques

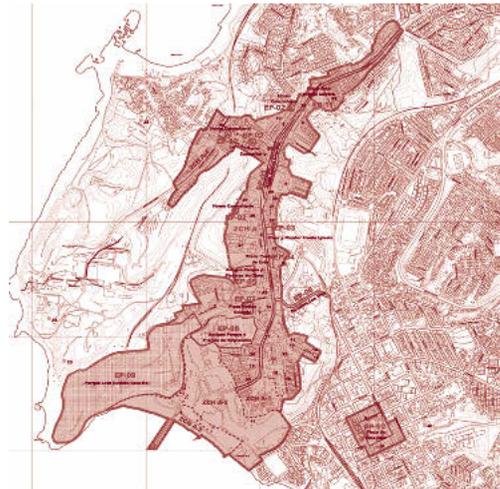


FIG. 2/ Edificios y espacios urbanos de valor patrimonial ubicados predominantemente en Lota Alto; y la cuadrícula característica de Lota Bajo

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de SURPLAN (2005) y MUÑOZ & al., (2005)

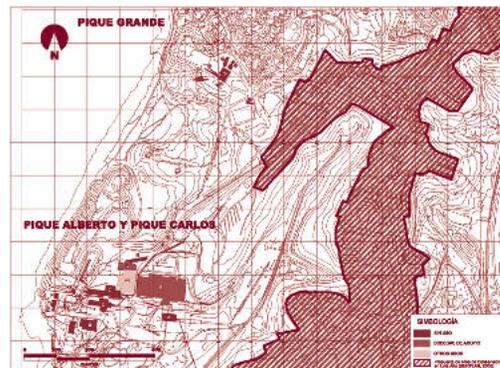


FIG. 3.

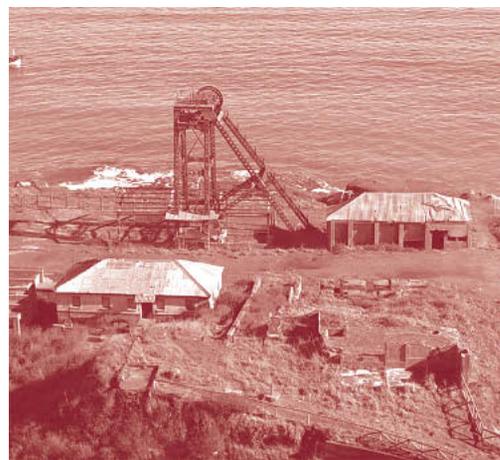


FIG. 4.

⁹ Tomás Blard Garland, José Antonio Alemparte y Juan Alemparte.
¹⁰ Junto con la vecina ciudad de Coronel

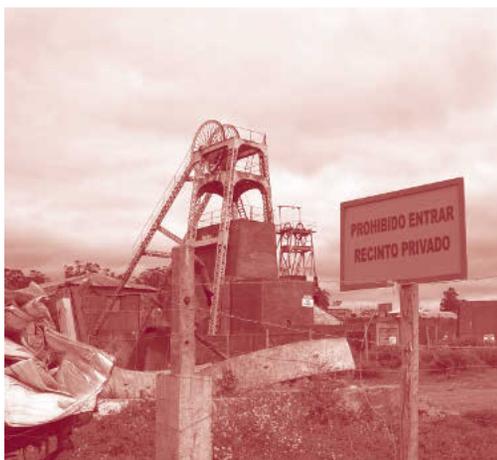


FIG. 5.



FIG. 6.



FIG. 7.

Figs. 3, 4, 5, 6 y 7. **Pabellón 22, Iglesia Matías Apóstol, muelle de Lota, el Pique Alberto desde el Parque de Lota y el teatro. Algunos de los muchos elementos del legado minero, que la comunidad reconoce y valora. La mayoría se ubica en el poblado minero de Lota Alto, pero también en otras áreas de la comuna, tales como las ex - áreas industriales, Lota Bajo y el sector de Chivilingo**

Fuente: Figs. 3 y 4 colección propia; 5, 6 y 7 MUÑOZ & al., (2005)

mineros por su condición de hitos en el paisaje urbano, y su valor simbólico del campamento minero (Figs. 3, 4, 5, 6 y 7).

En tercer lugar, la importancia de legado minero se vincula a la construcción de un rico legado cultural gestado al alero de la vida minera; y dentro del cual es posible destacar, el desarrollo del movimiento sindical obrero en Chile; y una serie de ritos, tradiciones y festividades que aún subsisten y que revelan la fuerte cohesión social y sentido de pertenencia de la comunidad local.

4. El cierre de la mina: ¿una oportunidad de transformación sustentable?

En la década del 60, por efecto de la menor competitividad del carbón frente al petróleo, y de la existencia de tensiones sindicales y políticas en el país, las expectativas del negocio carbonífero disminuyeron en forma importante; factor que contribuyó a la estatización de las grandes minas. Es así como, el año 1964, se fusionaron las compañías de Lota y Schwager, formándose la compañía "Carbonífera Lota-Schwager S.A.". Posteriormente, en diciembre de 1970, la agencia gubernamental de fomento a la producción: CORFO¹¹, compró la mayor parte de las acciones de la empresa, y la mantuvo en operaciones en forma subsidiada. En diciembre de 1973, la compañía pasó a denominarse Empresa Nacional del Carbón S.A. (ENACAR), y siguió recibiendo subsidios estatales. A pesar de estos intentos por mantener la mina en operaciones —la crisis mundial del carbón y otros factores relacionados con los costes de producción— terminaron por gatillar el cierre definitivo de las minas de Lota el año 1997.

Tras el cierre de la mina, el gobierno central inició una serie de acciones tendientes a minimizar el trinomio de desempleo, cesantía y pobreza. Para ello se implementó el llamado Plan Integral de Reconversión, el cual consideraba una inversión de alrededor de 24,5 millones de EUROS en recursos públicos y otros 16,4 millones mas, de inversión privada. Si bien los dineros públicos efectivamente invertidos (22,8 millones de EUROS) se acercan a la cifra definida en el plan; el gran fracaso del mismo se evidencia en el magro aporte del sector privado (2,3 millones de EUROS), que representa apenas un 14% de la meta previamente establecida (Fig 8).

¹¹ Organismo dependiente del Gobierno de Chile encargado de promover el desarrollo productivo nacional

FIG. 8/ **Matriz DAFO a partir de Talleres con Representantes de la Comunidad**

Actores y Agentes	Debilidades	Fortalezas	Amenazas	Oportunidades
Dirigentes Organizaciones Sociales.	Falta de voluntad política para valorizar el patrimonio y escasa capacidad técnica para desarrollar iniciativas locales.	La solidaridad lotina.	Pérdida de la Identidad.	
	Estilo de gestión municipal que inhibe la autonomía de las organizaciones sociales.	El sindicalismo.		
	Poca capacidad de las organizaciones sociales para actuar concertadamente y baja capacidad emprendedora.	El aporte de la cultura mapuche.		
	Desafecto por la protección patrimonial.	El patrimonio construido de Lota (ver listado).		
Artistas, Artesanos y Otros Agentes culturales.	Desmantelamiento del Patrimonio y o pérdida total del mismo (*).	El patrimonio cultural minero tangible e intangible (historias, personajes locales, fechas importantes de celebración u otras, y actos de la vida cotidiana).	La globalización y el turismo sin acciones de protección del patrimonio cultural y de sus depositarios y falta de registro.	El Circuito Turístico y su necesaria integración a la comunidad lotina.
	Prevalencia de los intereses político partidarios por sobre el interés de promover la cultura local.	Talento, motivación y conocimientos del patrimonio local de los Actores Culturales.	La desaparición de los depositarios del patrimonio intangible lotino.	Aportes efectivos de gestores externos: corporaciones, Ministerio de la Cultura y fundaciones.
	Limitada capacidad de gestión y de disponibilidad de recursos económicos.	Capacidad de influir en las nuevas generaciones a través de las redes sociales a las que pertenecen.	Casos como Balma-ceda 1215 y su aporte puntual y alejamiento de Lota.	
	Incapacidad para actuar sostenidamente en forma asociativa.		Intervenciones inadecuadas de agentes exógenos, como arquitectos paisajistas que no restauran.	
	Falta de recursos y espacios para la expresión cultural.			Utilizar exedificios de ENACAR para fines culturales.

Continúa

Continuación Fig. 8/ **Matriz DAFO a partir de Talleres con Representantes de la Comunidad**

Actores y Agentes	Debilidades	Fortalezas	Amenazas	Oportunidades
Agentes Económicos y del Turismo.	Limitada valorización de las posibilidades de desarrollo turístico.	El recurso paisajístico costero.	El Circuito Turístico ajeno a Lota y en particular a Lota Bajo.	
	La incapacidad existente para unir el conjunto de posibilidades y presentar a Lota como un Todo (Lota Bajo y Alto Unido).	La oferta gastronómica y de alojamiento.	Falta de voluntad y o capacidad para desarrollar a Lota Turístico, del Municipio y del Circuito Turístico o Fundación Chile.	
	Falta de una normativa eficaz que proteja y preserve el patrimonio construido y que valore y difunda el patrimonio histórico para conocimiento del turista.	El funcionamiento Inter-no del Circuito Turístico Lota Sorprendente.	Exceso de estudios que no tienen impactos efectivos. Pesa la reconversión fracasada.	
	Para ampliar la oferta gastronómica concentrada en Lota Bajo se requiere, controlar el comercio ambulante, aseo, transporte y la delincuencia.	La arquitectura Patrimonial de Lota.	La doble vía, que pasará por fuera de Lota.	
	Escasa difusión respecto al Patrimonio.	Las Playas de Colcura y Playa Blanca.		
	Señalética inexistente.	El Centro de desgustación.		
	Desvinculación de los atractivos patrimoniales de Lota de las condiciones naturales de su entorno (Laraquete, Playa Blanca, Colcura).	La Feria de Lota.		
	La actitud negativa del lotino.	El Centro de Formación Técnica.		
	La inoperancia de la Cámara de Comercio de Lota.			

(*) En la dimensión intangible: la importancia del movimiento sindical y obrero (pérdida de las actas sindicales). Para las nuevas generaciones: el sentido de solidaridad, el lenguaje propio de la cultura local minera, y en general diversas manifestaciones socioculturales tradicionales. En la tangible: destacan, la desaparición del reloj y los moldes de cerámica de Lota Green, las pesas (al lado del 'chambeque', la Casa del Capitán, la estación, la piscina de empleados y el deterioro del Teatro de Lota.

Fuente: CORFO, 1997

Dentro del plan, dos iniciativas relevantes en el ámbito del turismo cultural son las siguientes. En primer lugar la implementación del Circuito Turístico Lota Sorprendente. Este proyecto financiado por la CORFO y encargado en comodato a la Fundación Chile¹², incluía la manutención y gestión turística de cuatro propiedades de interés patrimonial¹³ que reciben actualmente más de 100.000 visitantes al año¹⁴. Y en segundo lugar, diversas obras de construcción, remodelación, y reconstrucción emprendidas por el Ministerio de la Vivienda, dentro de las cuales se incluyó la recuperación de varios pabellones mineros.

Finalmente, diversos programas pro-empleo contemplaron la entrega de subsidios (a la contratación y la compra de terrenos en un parque industrial) y capacitación (en peluquería, mecánica, soldadura, administración y repostería, entre otros). El programa benefició a 1.826 personas, de las cuales 1.194 se acogieron al beneficio de capacitación. De acuerdo al informe CORFO (1997) al término del programa un 38% de los beneficiarios obtuvo trabajo; permaneciendo cesantes un 60%. Por otra parte, un 77% de los que se acogieron al beneficio no eran mineros de ENACAR, sino trabajadores independientes ('pirquineros')¹⁵. La mayoría de los ex-mineros de ENACAR en cambio se acogieron a los planes de jubilación anticipada, incluso antes de cumplir los 40 años.

En definitiva, estas y otras acciones más modestas, emprendidas por la Municipalidad y algunas organizaciones sociales, no han alcanzado un impacto relevante en términos de contribuir a revertir el declive económico de la comuna y/o de atraer la inversión.

Es así como, Lota presenta una cesantía del orden del 18% y el índice de pobreza alcanza al 35,4% de los hogares¹⁶. Ambas cifras sitúan a la comuna muy por encima de los índices tanto nacionales como regionales del país¹⁷.

4. Resultados: percepción de la comunidad local sobre las fortalezas y debilidades para una reconversión exitosa del patrimonio local

En este contexto, el presente artículo discute las principales fortalezas y debilidades del territorio para una reutilización turística del patrimonio minero, desde la perspectiva de la comunidad local.

4.1. La principal fortaleza: el potencial del patrimonio minero como recurso para el desarrollo local

Los tres grupos consultados coinciden en señalar que el patrimonio minero constituye uno de los principales recursos con los que cuenta la comuna para impulsar el desarrollo local. Se pueden distinguir tres tipos de argumentos que sustentan esta percepción. La primera se refiere a la riqueza patrimonial intrínseca del legado construido; y su potencial para sustentar un turismo de patrimonio cultural. La segunda, se refiere a la oportunidad de reocupar los edificios abandonados de la compañía minera como espacios para la cultura. El tercer argumento, que es destacado con vehemencia, apunta al valor afectivo, del legado patrimonial y su función como factor de cohesión social. Desde este enfoque los artistas y los dirigentes sociales enfatizan la importancia de los valores, y en general del legado intangible que surgió al alero del trabajo en las minas. Esta última mirada coincide con estudios (BALLESTEROS & HERNÁNDEZ, 2003) que señalan la estrecha cohesión social y solidaridad que surgió en las comunidades mineras, a partir de la dureza y los riesgos del trabajo y la íntima convivencia cotidiana.

4.2. La principal amenaza: la pérdida de la identidad local

Como contrapartida los grupos consultados perciben que esta fuerza aglutinadora de la

¹² Institución de derecho privado, sin fines de lucro, creada por el Gobierno y la ITT Corporation de Estados Unidos.

¹³ El Parque de Lota; la mina subterránea Chiflón Carlos o Chiflón del Diablo; el Museo del Carbón; y la Central Hidroeléctrica Chivilingo (la primera en Chile, construida en el año 1897 y declarada Monumento Histórico Nacional).

¹⁴ Fuente: <http://www.fundacionchile.cl> consultada en línea el 25 de Mayo 2005.

¹⁵ Esta cifra se desprende del número de personas que presentaron certificados de la empresa minera de Lota, frente a los que presentaron certificados del Servicio Nacional Geológico y Minero (SERNAGEOMIN), o de Schwager. Fuente: Estudio de evaluación del programa CORDELA SA; Centro de Documentación del Pabellón 83.

¹⁶ Casen 2000.

¹⁷ En la Región del Bio Bio el índice de pobreza alcanza el 22%; fuente: Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de Lota.

comunidad local está siendo gravemente amenazada. Tanto en el taller con dirigentes como en el taller con artistas se considera que se están perdiendo valores culturales fundamentales para la identidad local. Si el grupo de los dirigentes ve esto como una amenaza, los artistas, desde una postura más crítica, lo ven como un hecho consumado en gran parte de los latinos más jóvenes.

Por otra parte, el valor afectivo del patrimonio minero como fuerza aglutinadora de la sociedad local, demuestra la necesidad de su preservación. Ello, no sólo por un afán romántico y nostálgico sino, por el contrario, por su importancia como factor de cohesión social y compromiso con el devenir del lugar. Estos resultados son congruentes con estudios que destacan el valor de la identidad local para el desarrollo local, en tanto guían y estimulan la acción social (BALLESTEROS & HERNÁNDEZ, 2007: 677). En ese sentido se verifica que la existencia de una identidad social robusta —herencia característica de las comunidades mineras— constituye una fortaleza *per se*. Y como corolario, que la pérdida de la identidad minera constituye una amenaza para las futuras posibilidades de desarrollo local.

De acuerdo a los grupos consultados, los principales factores que amenazan la supervivencia del legado cultural son los siguientes. En primer lugar, la falta de una política educativa que valore la cultura local¹⁸. En segundo lugar, debilidades en la capacidad de gestión de las organizaciones locales. En tercer lugar, la inevitable desaparición de los depositarios del patrimonio intangible (producto de la vejez). Y en cuarto lugar, el impacto de la globalización en las identidades locales; desde esta última perspectiva los agentes culturales manifiestan su rechazo al turismo masivo como meta de desarrollo para Lota.

4.3. Primera debilidad: La gestión turística del patrimonio no ha estado integrada al desarrollo comunal

La primera barrera a superar es la falta de integración de la gestión turística del patrimonio, al desarrollo de la comuna como un todo. Este problema evidencia una debilidad en la manera

¹⁸ Al respecto señalan que si bien se han llevado a cabo algunas acciones de valorización del patrimonio cultural en algunas escuelas locales; éstas han surgido como hechos aislados impulsados por algunos profesores; y no como el resultado de una “política educacional” que

en que se ha conducido el proceso de reconversión en Lota hasta la fecha. Específicamente, en cuanto a la opción por una gestión turística ‘exógena’ de los recursos patrimoniales, que no ha promovido su integración con otros servicios y atractivos turísticos del territorio comunal.

Es así como, el grupo de agentes económicos destaca como una fortaleza el funcionamiento interno del Circuito Turístico Lota Sorprendente; pero señala como una debilidad, su falta de vinculación con los atractivos paisajísticos del borde costero, o los servicios turísticos (gastroturísticos, comerciales y de alojamiento, etc.) ubicados fundamentalmente en Lota Bajo (FIG. 9).

En el fondo, la crítica apunta al escaso beneficio que recibe la comunidad por la operación turística del circuito. Y se apunta a la gestión de Fundación Chile (que opera el circuito), por tener “... un discurso de asociatividad, pero gestiona(r) su negocio unilateralmente”. Esta situación aparece, en franca oposición a lo que recomiendan los convenios internacionales sobre turismo cultural, los cuales enfatizan la necesidad de que la comunidad local tenga un rol preponderante en la gestión turística de sus recursos.

Adicionalmente, se critica que las políticas de ayuda y de valorización del patrimonio (del Plan Integral) se han concentrado excesivamente en Lota Alto, en desmedro de una visión más integral de la comuna como un todo. Si bien el proyecto de ordenamiento urbano del plan (SAN MARTÍN, 2000) planteaba la complementación entre el rol turístico y patrimonial de Lota Alto, y el rol de Lota Bajo como centro ‘regional’ de servicios; en la práctica no se implementaron acciones que fortalecieran los vínculos espaciales y funcionales entre ambos.

4.4. Segunda debilidad: la estructura de la preservación del patrimonio en Chile

Una segunda dificultad, son las deficiencias en la protección de patrimonio a nivel comunal; pero también la escasa capacidad fiscalizadora de las entidades regionales de planificación territorial en este ámbito. Y en definitiva, la in-

surja —por ejemplo— desde la municipalidad. Un ejemplo de este tipo de iniciativas fue el Día del Patrimonio en Lota; el cual se celebró por primera vez el año 2007 organizado en una escuela local.

Fig. 9/ Disposición o interés en emprender proyectos de reconversión turística cultural del patrimonio minero

Idea/Proyecto	Involucrados	Disposición y Viabilidad	Participantes	Meta
Modificar leyes que otorgan un poder excesivo al Alcalde.	Empoderar a la Organizaciones Sociales.	Una Organización Local a la que se le reconoce autonomía es la "Mesa de Trabajo Comunitario".	Universidad del Biobío como Agente Facilitador Externo.	
Construir una Plataforma Convocante.	Municipio, Casa de la Mujer, Organizaciones locales y privados locales.	Existencia del "Dilema autogestión y rol de agente externo (Universidad)". Donde las Organizaciones accedan a los recursos.	Universidad del Biobío como Agente Facilitador Externo.	
Recuperación, reparación material, mantenimiento y vigilancia de elementos del patrimonio construido, que evite su desmantelamiento.	Municipio, Casa de la Mujer, Organizaciones locales y privados locales. Se indican diversas organizaciones (Ver Taller Organizaciones Sociales página final).	Que Fundación Chile integre a la comunidad lotina en el Circuito Turístico.	CORFO, SERVIU, SERNATUR, ONGs, CEPADE, Fundación CEPAS, Ong La Caleta, WORL VISION.	
Instalar un elemento simbólico que refleje al minero.	Idem superior.			
Recuperar festividades típicas y la gastronomía lotina/mapuche.	Idem superior.			
Implementar acciones para crear conciencia sobre el valor patrimonial. Desarrollar una política educacional	Idem superior	Una opción es que la promoción de la cultura fuese traspasada a una entidad de carácter ministerial.		
Implementar medidas que favorezcan el disfrute del patrimonio a través del turismo	Idem superior	Vincular el Circuito Turístico con la Feria de Lota.		
Marketing para difundir Lota.	Idem superior	Publicar las historias locales, trípticos, señalética, esculturas visibles, literatura joven emergente.		

Continúa

Continuación Fig. 9/ Disposición o interés en emprender proyectos de reconversión turística cultural del patrimonio minero

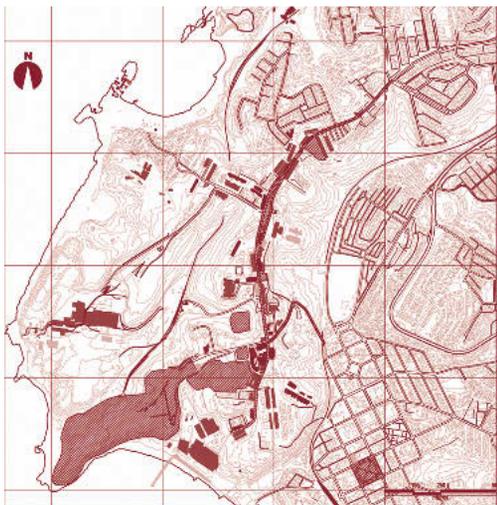
Idea/Proyecto	Involucrados	Disposición y Viabilidad	Participantes	Meta
Falta de recursos y espacios para la expresión cultural.				
Desarrollar una Agenda Cultural Robusta, que incluya políticas culturales eficaces y no partidistas. Líneas:	En que se comprometan una diversidad de Actores.	El Municipio y el Alcalde como Actor Político no debe asumir el rol protagónico en el impulso a la cultura.	Antes hubo "mecenas", ahora se requiere apoyo externo efectivo.	Lota Patrimonio de la Humanidad.
Educación de la cultura local.	Abrirse a la generación de Corporaciones Culturales Autónomas, como la "Asociación de Folkloristas AFOL".	Es preciso un Gestor Cultural (como en Europa). Balmaceda 1215 cumplió un rol en esta dirección, pero no dejó huellas.	Es todavía primordial un rol del Gobierno Central. del Ministerio de la Cultura en ciernes.	
Infraestructura.		Se requiere "Capital Semilla".	La Fundación Santo Simón, que dirige un lotino.	
Capacidades en Gestión y Coordinación.	Que Fundación Chile integre el Circuito Turístico a la Comunidad lotina. Lota Alto y Bajo.	No hay claridad respecto de que instancia institucional puede cumplir el rol Facilitador, convocante y que de confianza a los lotinos.		
Lo minero como guía				
Presentar a Lota como un Todo. Apoyar a Lota Bajo				
Mejorar el Servicio Turístico a través de una ciudad atractiva (aseo, ...)				
Recuperar lugares: playas, muelle y sindicato				
Apuntar a un mercado con mayor poder de consumo				
Ubicación del Circuito Turístico (concentrado fundamentalmente en Lota Alto), las playas, y Lota Bajo.				

Fuente: Elaboración propia.

eficiencia de las políticas públicas para la protección y valorización del patrimonio.

En Chile el principal instrumento con que cuentan los municipios para proteger el patrimonio construido, es la definición de áreas e inmuebles de conservación, en los planes reguladores comunales. Sin embargo, a doce años desde el cierre de la mina, Lota aún no cuenta con un plan regulador actualizado que los defina. Consecuentemente, los tres grupos consultados coinciden en señalar el grave estado de deterioro, desmantelamiento y abandono del patrimonio construido. Esta percepción se ve corroborada por el análisis en terreno de la situación actual de legado construido (FIG 10).

Al deterioro del legado construido se suma la pérdida de los valores culturales, que los grupos consultados relacionan —explícita o tácitamente— con la falta de voluntad política de las entidades locales y centrales para fortalecer el patrimonio local.



SIMBOLOGÍA

	INMUEBLE EN BUEN ESTADO DE CONSERVACION
	ESPACIO ABIERTO EN BUEN ESTADO DE CONSERVACION
	ESPACIO ABIERTO DETERIORADO
	INMUEBLE DETERIORADO A NIVEL DE TERMINACIONES
	INMUEBLE CON DETERIORO A NIVEL ESTRUCTURAL

FIG. 10/ Plano de deterioro de los edificios patrimoniales. Se observa la situación de abandono de las estructuras

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a trabajo de campo realizado en enero del 2009

4.5. La tercera debilidad: la gestión local

Finalmente el tercer tipo de debilidades se refiere a los problemas en la gestión a nivel local, tanto de parte del gobierno comunal de la época¹⁹, como de las organizaciones de base.

Respecto de lo primero, se critica un estilo de gestión que inhibía la autonomía de las organizaciones sociales. Los agentes económicos y del turismo señalan adicionalmente, debilidades en la gestión de los temas de seguridad y prevención de la delincuencia, del aseo y del transporte público, entre otros.

Respecto a lo segundo, los dirigentes consultados reconocen un estilo de gestión descoordinado o aislado, poco proactivo y con escasa capacidad para lograr acuerdos transversales y actuar unitariamente; así como un escaso poder de presión frente a estilos de gestión municipal autoritarios o poco inclusivos

5. Líneas de acción para la recuperación y valorización del patrimonio minero, aliados y dificultades

Las diversas líneas de acción que se desprenden de los talleres se han ordenado de la siguiente manera. En los dos primeros puntos se presentan aquellas ideas que —por su menor complejidad— podrían teóricamente implementarse de manera inmediata. En los puntos siguientes, se discuten aquellas ideas que involucran un mayor nivel de recursos, y planificación; así como un mayor grado de incertidumbre.

5.1. Incentivar la valoración del patrimonio desde la educación

Esta primera línea de acción apunta a la educación como el principal mecanismo para preservar la valoración del patrimonio minero, entre las nuevas generaciones. A partir de esta idea se busca frenar la amenaza de la pérdida de la identidad cultural; y sus consecuentes efectos en las posibilidades de desarrollo local.

Con respecto al tema de la educación escolar pública, cabe señalar que en Chile esta

¹⁹ Crítica dirigida a la autoridad comunal en ejercicio el año

2007.

depende del Ministerio de Educación, pero es administrada descentralizadamente por las comunas. El sistema está siendo ampliamente criticado a nivel nacional por problemas de gestión y por la escasez de recursos con que cuentan los municipios para desempeñar su labor. La propuesta surgida en los talleres en Lota, agrega un nuevo desafío, cual es el de esbozar estrategias para incorporar, a un plan de estudios centralizado, contenidos y actividades que valoricen las culturas locales.

Una posibilidad surge a partir del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) a cargo de los Departamentos de Educación Municipales; a través de este instrumento el municipio podría impulsar este objetivo como meta de aprendizaje. Luego, los establecimientos la incluirían dentro de la misión institucional y deberían adaptar los contenidos curriculares, incorporando las especificidades contextuales. De esta manera, las acciones en pro de la identidad local, que hasta la fecha han surgido como iniciativas aisladas y discontinuadas, adquirirían un impulso institucional.

Por otra parte, la aplicación exitosa de esta estrategia requiere superar dos dificultades. En primer lugar, el escaso incentivo que tienen los alcaldes para dar prioridad a este ámbito de su gestión debido a que sus períodos electorarios, de cuatro años, son demasiado breves en relación al tiempo que se requiere para apreciar logros en materias de educación (WAISSBLUTH, 2007). Es decir que la educación no le aporta el *'quick win'* que los alcaldes requieren para asegurar los procesos electorarios. Mas grave aún, la elaboración del PADEM requiere de competencias en planificación y desarrollo, que no se observan en la mayoría de los Departamentos de Educación Municipal.

5.2. Construir formas de trabajo asociativas

El segundo lineamiento apunta a encontrar formas eficaces de organización de la base local, de manera de orientar los recursos humanos que esta posee, hacia la valorización del patrimonio y el desarrollo local. Dentro de esta línea, el objetivo es aumentar las posibilidades

de la base social de influir eficazmente en la formulación y la gestión de políticas *ad hoc*.

Una idea fuerza, al respecto, que surge de los talleres, es la de reinstalar los Consejos Económicos y Sociales (CESCO). De acuerdo a la ley chilena, a través de los CESCO los representantes de las juntas de vecinos, organizaciones laborales, culturales o productivas, pueden pronunciarse sobre las materias que el Concejo Municipal requiera²⁰. El solo hecho de que estas entidades dejaran de funcionar en Lota "desde hace muchos años" constituye un indicio de la fragilidad de las estructuras de participación a nivel comunal, y más específicamente, de la ley que rige el funcionamiento de los municipios²¹ en este respecto.

Otras ideas dentro de esta misma línea son: crear un concejo patrimonial que tenga voz y autonomía para denunciar cuando se está dañando el patrimonio local; y por último crear una 'plataforma convocante' que permita empoderar a las organizaciones locales frente a la autoridad municipal y lograr mas unidad.

Uno de los escasos ejemplos de plataforma o mesa de trabajo asociativo que ha perdurado en el tiempo es la "Mesa de Trabajo Comunitaria de Lota". Esta es una instancia que reúne a la mayoría de las organizaciones y juntas de vecinos de un sector de la comuna (sector Polígono), y que se ha adjudicado importantes proyectos de capacitación para los dirigentes comunitarios.

Algunas de las principales dudas que se aprecian en este objetivo, se refieren a tres aspectos íntimamente relacionados entre sí. En primer lugar, a si esta plataforma convocante debiese ser un ente autogestionado, convocado por la municipalidad, o facilitado por un ente externo 'neutral' (como por ejemplo las universidades regionales). En segundo lugar, en caso de no ser convocado por la municipalidad, a cuál debería ser el rol de dicha entidad en la plataforma. Y en tercer lugar, a como se accedería y se repartirían los recursos. Detrás de estas dudas subyace otra de las principales dificultades en Lota, cual es la desconfianza de la base local con respecto a las instituciones del estado; desconfianza que surge de la percepción de que muchos 'planes' y 'estudios', han aportado escasos beneficios a la comunidad local.

²⁰ Por otra parte dos debilidades de los CESCO serían su representatividad y su excesiva supeditación al alcalde. De ahí que se encuentra en estudio el Proyecto de Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Ges-

ción Pública, para garantizar su representatividad por medio de elecciones abiertas y directas, y conferirle atribuciones resolutorias.

²¹ Ley Orgánica de Municipalidades.

5.3. Integrar la gestión turística del patrimonio a la estrategia global de desarrollo local

Un último grupo de ideas, que surge prioritariamente del grupo de agentes económicos, son aquellas que apuntan a “difundir o manifestar Lota como un todo”. Dentro de esta idea se apunta a dos aspectos. Por una parte al deseo de que el Circuito Turístico Lota Sorprendente, reporte beneficios no sólo a los sitios comprendidos en el circuito, sino a la comuna en general. Y por otra parte a que las inversiones públicas, no se concentren tanto en Lota Alto sino que se distribuyan más equitativamente en toda la comuna.

A partir de este objetivo se desprenden dos ámbitos de debate:

En primer lugar, la competencia entre actores por el derecho a administrar los recursos patrimoniales. Este tema estuvo al origen de los conflictos y divisiones entre la Fundación Chile y el municipio local²². Los escasos beneficios que el circuito ha reportado a la comunidad constituyen el argumento central de la autoridad comunal para solicitar el traspaso de los derechos de administración. Por otra parte, los pocos inmuebles, que fueron traspasados al municipio, evidencian su escasa capacidad para preservarlos. Se deduce entonces que el simple traspaso de la propiedad patrimonial al gobierno local no constituye por sí sola una solución al problema. Este tema y posibles vías de solución, se retoman en el siguiente punto.

Un segundo ámbito de discusión —vinculado por lo demás con el punto anterior— es la necesidad de generar una estrategia que permita integrar la gestión turística de los recursos patrimoniales, a los planes de desarrollo comunal. Esto implica generar los instrumentos y las instancias (entidades o mesas de trabajo) que lo favorezcan.

5.4. Mantener vivos los lugares

Otro ámbito de acción se refiere a los lugares patrimoniales en sí. Desde este enfoque se plantean diversas ideas que giran en torno al objetivo de que se recuperen y se mantengan como una parte ‘viva’ de la comunidad. Al respecto los artistas plantean su propuesta de

“tomarse los espacios” para eventos artísticos culturales. Si bien esta idea podría funcionar para el caso de eventos teatrales o acciones de arte; no resulta aplicable para actividades que requieren de una sala por un período prolongado de tiempo (salas de exposiciones o talleres, entre otros). Además por su carácter extra oficial, se trata de actividades que no dan un retorno económico; por lo que no constituyen una alternativa sostenible en el tiempo.

Desde una mirada más profunda, este objetivo (al igual que el del punto anterior) se vincula con la propiedad de los recursos patrimoniales en los espacios post-mineros. En este tipo de espacios, una parte importante de las construcciones y espacios patrimoniales están desocupados. De ahí que el rol del estado, no puede limitarse a proteger los inmuebles frente a alteraciones inadecuadas; sino que debe fundamentalmente resolver el tema de su gestión y administración.

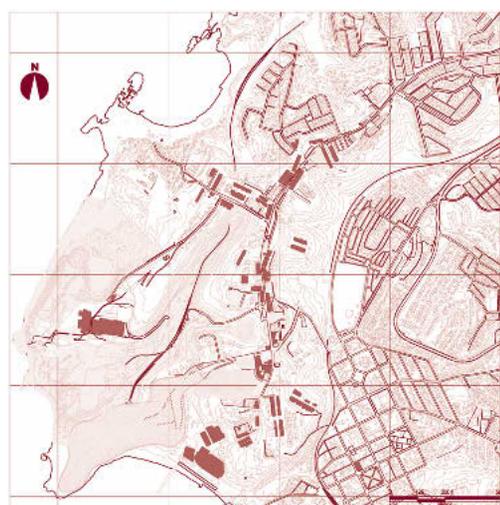
En cuanto al tema de la protección, como ya se ha señalado, una primera debilidad del sistema normativo en Chile es la falta de controles mutuos (entre entidades, locales, centrales, etc.) que aseguren una adecuada protección del patrimonio construido. En cuanto al tema de la gestión, la pregunta clave es, ¿quién se hace cargo de estas instalaciones cuando la compañía minera ya no permanece en ese lugar, y ya no requiere de dichas instalaciones? Mientras este tema no se resuelva de manera apropiada, la propuesta de reparar y ocupar las instalaciones, no tendrá viabilidad. Ninguna entidad va a invertir en un edificio que no le pertenece. Y es poco probable que un propietario, que dejó de percibir beneficios por la gestión de su propiedad, invierta en su manutención.

Es claro en ese sentido, que tras el cierre de la mina, la compañía minera debe traspasar sus construcciones e instalaciones, a una o varias entidades que le den un nuevo uso; pero también, que aseguren la preservación de sus valores patrimoniales. Esto último no siempre ha sido entendido. En el caso de Lota la mayoría de las construcciones, industriales y de equipamiento, han sido traspasadas a la CORFO²³ y permanecen sin uso. Un número minoritario de construcciones, que fueron traspasadas a la municipalidad, no ha tenido mejor suerte (FIGS. 11 y 12). Y un número aún menor de propiedades que se entregaron a un ente

²² En ejercicio al año 2007.

²³ No así los pabellones mineros que fueron traspasados a sus habitantes. Si bien en general estos son mantenidos por sus propietarios, muchos han sufrido —debi-

do a la falta de instrumentos de protección del patrimonio— graves modificaciones de materialidad y volumetría que han alterado significativamente su valor patrimonial.



SIMBOLOGÍA

	PUBLICO
	ESPACIO PUBLICO 86,48 HÁS
	PRIVADO

SUPERFICIES

EX AREAS INDUSTRIALES ENACAR: 67,14 HÁS

ex áreas industriales:	74,23
loteo viviendas :	5,79
loteo industrial :	- 1,3
total	: 67,14

SUPERFICIES

OTROS ESPACIOS PUBLICOS: 19,34 HÁS
(plazas y parques)

EX AREAS INDUSTRIALES ENACAR: 67,14 HÁS

OTROS ESPACIOS PUBLICOS : 19,34 HÁS

TOTAL : 86,48 HÁS

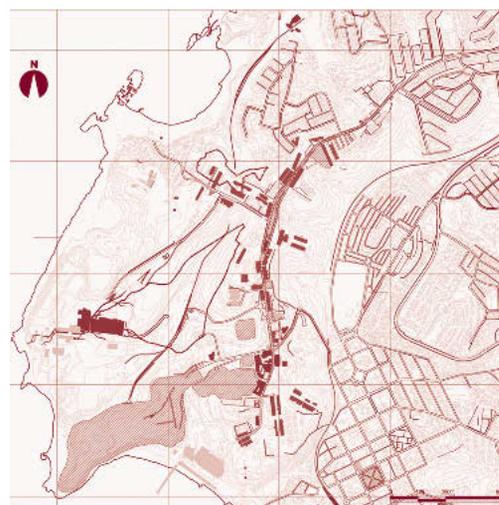
Fig. 11/ Plano de distribución de la propiedad patrimonial. Elaboración propia a partir de datos obtenidos el año 2008, de CORFO y ENACAR

Fuente:

externo para su administración (la Fundación Chile) constituyen una especie de ‘enclave’ turístico no integrado a la comuna.

Si comparamos la FIG 11 con la FIG 12 podemos ver que la mayoría de las propiedades traspasadas a las entidades públicas (CORFO y Municipalidad) han permanecido sin uso. Elaboración propia a partir de datos obtenidos de CORFO y ENACAR; año 2008.

²⁴ Análisis desarrollado como parte de la Tesis para optar al título de Doctor ‘Proyecciones del Patrimonio Minero



SIMBOLOGÍA

	PRESERVACION EFECTIVA
	PRESERVACION EFECTIVA ESPACIO PUBLICO
	RECICLAJE
	SIN USO

Fig. 12/ Plano de los usos actuales de las construcciones

Fuente:

El análisis de experiencias de reconversión de espacios post-mineros²⁴ señala que la solución al problema de la propiedad de los ex-inmuebles mineros, constituye uno de los eslabones claves de un proceso exitoso de reocupación. Dada la extensión que implicaría abordar este tema, no se profundizará en ello en este artículo. Sin embargo, si es posible señalar que este tema, debiese formar parte de una estrategia global de reconversión; orientada a resolver, entre otros aspectos, la manera en que se financiará la recuperación y el reciclaje de las instalaciones; así como el tipo de entidad que se hará cargo de su administración y sus vinculaciones con la comunidad local. Ninguno de estos temas, ha sido abordado en el caso de Lota.

5.5. Mantener ‘vivo’ el legado minero intangible

Respecto del contenido y el valor intrínseco del legado cultural, los resultados señalan el deseo compartido, por los grupos consultados,

en Chile: el turismo cultural como estrategia de desarrollo’; de, M. Isabel López, UPM, Madrid., España.

de que este no se pierda. Dentro de este marco se propone crear una “agenda cultural robusta” que valore la cultura minera local. Sin embargo, al pensar en los posibles impulsores de esta agenda surgen inevitablemente las referencias a la ex-Compañía Minera en su antiguo rol, como impulsora de la cultura y la socialización. Esto queda claro en frases tales como: “En Lota hubo un mecenas: el propietario de la mina” y “En los tiempos de las minas, había un lenguaje (cultural y artístico) que hoy desaparece” y que: “Las tradiciones se dejan atrás”. En conclusión, la gran dificultad no radica tanto en definir los contenidos de la ‘agenda cultural’, como en diseñar la estrategia (el agente y los recursos) que podrían viabilizar su implementación, y asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

Desde este enfoque, se presentan los posibles aliados que se mencionan en el taller, y se discute su potencial para continuar impulsando la cultura local.

- *Desde la sociedad civil: el rol de las corporaciones, las entidades gestoras de arte y los ‘mecenas’*

En primer lugar, se propone que sean los mismos agentes del arte y la cultura quienes se organicen en corporaciones culturales *apolíticas*²⁵. Por otra parte, esta opción se ve dificultada por la escasa capacidad —como lo reconocen los propios artistas— para actuar colectivamente en beneficio del “gremio”. Una propuesta complementaria es crear entidades “gestoras de arte”, que encaucen a los artistas y en general las acciones en pro de la cultura. Un aspecto que no se aclara es el alcance de este tipo de entidades. En el ámbito internacional, si bien estas gestionan muchos aspectos de la producción artística, no resuelven su financiamiento. De ahí que no constituirían *per se* una solución integral al problema.

Otro tipo de entidades mencionadas son las fundaciones. Es así como, se recuerda positivamente a la Fundación Balmaceda 1215 que —a fines de los 90— impulsó el arte lotino emergente y a los artistas emblemáticos de la época minera. Sin embargo, no fue capaz de asegurar la continuidad de la actividad cultural una vez que terminó su labor.

²⁵ Un ejemplo de este tipo de grupos en Lota es la Asociación de Folkloristas (AFOL).

Por último, el taller menciona a posibles “mecenas” (fundaciones, personas, etc.) que podrían cumplir el rol que en su momento tuvo la Compañía Minera ENACAR.

Entonces, los grandes desafíos a resolver, en cuanto a estos dos últimos actores, son los siguientes. En primer lugar: ¿cómo ampliar el alcance de sus acciones, dada la usual escasez de recursos con los que cuenta este tipo de entidades?; y en segundo lugar ¿cómo lograr la continuidad de su gestión en el tiempo?

- *El gobierno central*

Con respecto al rol del estado, el grupo plantea que éste se haga cargo —por ejemplo a través de un Ministerio de la Cultura— de proteger y valorizar el patrimonio cultural²⁶. Sin embargo la estructura estatal en Chile, no cuenta con un ente que concentre las responsabilidades y el presupuesto, para apoyar iniciativas en el ámbito del patrimonio. Lo que hay, por el contrario, es una gran dispersión de entidades, que incluyen el tema del patrimonio como una más de sus diversas funciones. Sólo recientemente, estas se están empezando a coordinar a través del Consejo de la Cultura y las Artes.

Una luz en el camino es el proyecto de crear un Instituto Nacional del Patrimonio; y la creación de un Fondo Nacional del Patrimonio, al cual podrían optar tanto entes públicos como privados. Al tener una perspectiva nacional, la entidad —además de tener la óptica necesaria para formular políticas adecuadas a nivel país— podría coordinarse de manera más simple, con las entidades a cargo de promover el desarrollo territorial a nivel regional y comunal.

6. Conclusiones y trascendencia de los resultados

El trabajo de los talleres proporcionó evidencia empírica respecto del valor no solo económico, histórico o arquitectónico del patrimonio; sino centralmente afectivo para la comunidad local. Dentro de los graves problemas sociales y económicos que aquejan a los ex-territorios mineros, la identificación de la comunidad local con su historia y su patrimonio, surge como

²⁶ Al respecto cabe destacar que el grupo no reconoce como Ministerio al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) creado el año 2003 por la ley 19.891.

una de sus principales fortalezas y potencial, para una estrategia de desarrollo local, sobre la base del turismo de patrimonio minero.

Sin desconocer la importancia clave del legado construido y del paisaje minero en sí, esta cualidad se destaca en el sentido de que, este sentimiento compartido, constituye la fuerza que concentra lo que otros autores denominan el sentido de pertenencia, arraigo o identidad local. De ahí que su valor no radica tanto en su relación con el pasado del lugar, sino como la fuerza que moviliza a la comunidad para el desarrollo futuro, en la comunidad.

Por otra parte, la comunidad por sí sola no es capaz de defender este legado. Tras los traumáticos procesos de cambio que se producen luego del cierre de la mina, requiere de un apoyo eficiente, por parte de las estructuras públicas a cargo de la planificación y el desarrollo territorial. En el caso chileno, los resultados señalan que la eficiencia de este 'apoyo' implica resolver debilidades en tres ámbitos de acción:

- En el ámbito macro del sistema de preservación del patrimonio, en cuanto a dos aspectos fundamentales: asegurando la aplicación temprana de los instrumentos de protección del patrimonio construido a nivel comunal; e impulsando desde un enfoque más holístico de la valorización del patrimonio tangible e intangible. Lo primero, requiere mejorar los sistemas de control mutuo entre las entidades encargadas de la formulación y aprobación de los instrumentos de planificación respectivos. En cuanto a lo segundo, la dis-

cusión surgida a partir de los talleres sugiere que la concentración de las responsabilidades y las competencias en materia de protección del patrimonio en una sola entidad, podría ser —frente a la actual dispersión de funciones— una manera de fortalecer el enfoque holístico en la valorización del patrimonio; y encauzar de manera más eficiente las acciones de la base local.

- En los programas o planes orientados a resolver los procesos de reconversión en zonas en declive (mineras, industriales u otras); en cuanto a la necesidad de que el traspaso de la propiedad del legado construido y las concesiones para la operación turística de los mismos se haga mediante una estrategia que asegure su integración a los objetivos globales de desarrollo comunal. Esto implica cuestionarse si es apropiado ceder estos derechos a entidades exógenas a la comuna, en lugar de buscar otros mecanismos que aseguren una participación de la base local.
- En el ámbito de las estructuras que regulan la gestión local; en cuanto a la necesidad de apoyar el proceso de ajuste de la base local desde la lógica del 'sindicato' versus 'la compañía minera' a lógica de la autogestión. Proceso en el cual debe agregar a su capacidad de expresar demandas, las competencias para el trabajo colaborativo con otras organizaciones y con las entidades a cargo del desarrollo comunal. Y para que este proceso sea exitoso debe ser necesariamente capacitado en las competencias que se requieren para su nuevo rol; y las estructuras que regulan el desarrollo local, deben asegurar espacios de participación que les permitan canalizar sus recursos.

7. Bibliografía

- ARÉVALO, Jaime (2004): *Lota para la Humanidad*, 105: 30-35.
- ASTORQUIZA, Octavio (1929): *Lota: Antecedentes Históricos, con una monografía de la Compañía Minera e Industrial de Chile* (1era Edición) Soc. Imprenta y Litografía, Concepción.
- BALLESTEROS, Esteban; & Macarena HERNÁNDEZ (2007): "Identity and community – reflections on the development of mining heritage tourism in Southern Spain", *Tourism Management* [en línea] Junio, 28(3): 677–687 <www.sciencedirect.com> [15 de abril de 2009].
- COLE, Denise (2004): "Exploring The Sustainability of Mining Heritage Tourism", *Journal of Sustainable Tourism* [en línea] Routledge, 12(6): 480-494 <www.informaworld.com> [16 de marzo 2007].
- KRUEGER R. A (1994): *Focus Groups*, (2a Ed.), Sage Publications, California.
- MAEZA, M. (2002): *De las metodologías cualitativas en la investigación científico social*. (1 Ed.), Universidad de Concepción, Concepción.
- O'KEEFE, P & L. PROTT (1984) *Law and the Cultural Heritage* (1a ed.): Professional Books Ltd, Oxford.
- ORTEGA, LUIS (1982): *The First Four Decades of the Chilean Mining Industry, 1840/1879*, Journal of Latin Studies, 14.
- PUCHE Octavio & MAZADIEGO F. (1993): "Conservation of the European Mining and Metallurgical Heritage – Part 1," *CIM, Historical Metallurgy Bulletin*, 9: 1040.
- (1997): "Conservación del Patrimonio Minero Metalúrgico Español: actuaciones y propuestas", *Tecnoambiente*, 69.
- (1998): "La Conservación del Patrimonio Minero Metalúrgico Europeo: Inventario, Actuaciones de Conservación, Archivos y Museos", *Boletín Geológico y Minero*, 109 (1): 77-90.

Estudios

SABATÉ, Joaquín (2004): "De la Preservación del Patrimonio a la Ordenación del Paisaje", *Urbano*, 7 (10): 42-49.

SAN MARTÍN, Eduardo (2000): "Plan urbano-productivo para la ciudad del Lota"; en R. GUTIÉRREZ, (ed.): *La Otra Arquitectura, Ciudad, Vivienda y Patrimonio*; Lunwerg Editores. Barcelona, Madrid, México.

Informes

MUÑOZ, M. D. & R. SANHUEZA & L. PÉREZ & L. SEGUEL & M. I. LÓPEZ, (2005): *Identidad, Memoria*

Colectiva y Participación en el Proceso de Transformaciones Contemporáneas del Asentamiento Minero de Lota Alto, Informe Proyecto de Investigación FONDECYT, 1044098. CONICYT, Santiago, Chile.

SURPLAN Ltda & Humberto ELIASH, (2005): *Estudio e Identificación de Zonas de Conservación Histórica en las Comunas de Valparaíso – Viña del Mar – Independencia – Ñuñoa – San Miguel – Lota – Valdivia*; Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile.

CORFO (1997): *Lota, Plan Integral de Desarrollo*. Ed. Corporación de Fomento de la Producción, Chile.

Abstracts

Versión inglesa por John POWNALL

The definition and spatial organization of Spanish metropolitan areas: thoughts upon residence-work mobility

J. M. FERIA TORIBIO

The paper aims to air some issues relevant to Spanish metropolitan areas by an analysis of commuting. This variable, as international experience of the same has made patent, is a powerful tool both for the defining of metropolitan areas and the description and explanation of their functional and spatial processes. Three directly linked aspects are gone into by the author. First the main results of the definition process of metropolitan areas are laid out, these being basically the number, dimension and hierarchical organization of the Spanish metropolitan system then second, different types of metropolitan spatial structures are presented. Finally an analytical approach to the diversity and heterogeneous character of Spanish metropolitan areas is suggested along with the establishing of a tentative sequence of phases of metropolitan evolution and gathering complexity in keeping with their scale of commuting the punctual characteristics of this The author concludes that the present-day Spanish city is metropolitan, hierarchically ranked, heterogeneous and diverse, whose managing must then fit this reality.

The impact of noise on the spatial distribution of real estate values: an analysis of the Barcelona residential market

C. MARMOLEJO DUARTE & C. ADRIÁN GONZÁLEZ TAMEZ

The authors see Noise as having become a major environmental price that contemporary societies have to pay for living in densely urbanized environments. The impact of this externality upon the quality of life leads to a diminishing on the level of the household welfare and, consequently, to a reduction in property values. By using hedonic pricing models (HP), a significant number of studies have assessed the impact of noise upon real estate values. They quote the meta-analysis made by NAVRUD (2002) which demonstrated that for each dB of noise growth, the price of housing is reduced on an average of 0.64%. In their paper, by using a geographically weighted HP model, which allows for a considering of soft boundaries between submarkets while at the same time solving space dependencies, the impact of noise upon a sample of multifamily housing in Barcelona is investigated. While the results indicate that actual noise levels reduce the value attributed to dwelling space, unlike other studies: 1) in Barcelona the noise depreciation sensibility index (NDSI) is lower and 2) the willingness to pay, resulting from a contingent valuation is greater than the implicit price of noise.

Urban renewal and the fight against poverty: 25 years of Spanish cooperation in defense of the urban heritage

L. SUÁREZ-CARREÑO

The paper approaches the difficulties to advisability and hoped for characteristics of any strategy aimed at revitalizing the city centres of Third World countries. The author holds that the sustainable managing of this urban inheritance should be considered as part and parcel of the war upon poverty given the way they affect so many aspects of what should be understood as human development be this in terms of habitability or standards of living or again the maintaining that proper identity and historical memory of a given society so often best enshrined in its architecture and urban landscape. The drive is likewise urged to regain for the city as the crucible for a society's social sharing, togetherness and sense of citizenship. Nor is its function as a generator of jobs and economic activity along with those posts arising from its centralizing nature to be forgotten and yet again, those work places that its proper rehabilitation would bring into being. The paper puts forward a series of methodological ploys for the task and makes much of guide-lines of principle such as social equity, sustainability and compulsory purchase in order that certain undesirable side effects to any such a rehabilitation might be avoided, arguing for this from the long experience in the matter that international co-operation has gleaned for all and most especially from Spain's contribution to such endeavours.

Management strategies, territorial development and cooperation in Galicia at the beginning of the 21st century

A. Doval Adán

For the author, the compendium of rules, policies and legislative initiatives urged in Galicia over the last twenty years, in the hope of encouraging different types of planning to accomplish a progressive structuring and revitalization of its territory have had little effect. The same is felt for the innovative strategies for territorial management and cooperation brought in upon a regional scale as these offered little more than the creation of short term voluntary Associations of municipalities, and some local consortia while putting off for another day the labour of developing and implementing of truly fresh regional institutions and metropolitan areas endowed with a thorough-going legal management entity. Given this picture of affairs, this paper tackles, from a critical perspective, the several regulations that have been approved, the real impact of the Regional Development Plan, the articulating of Functional Areas and the main forms of territorial cooperation that are being carried forward in the Autonomous Community of Galicia, as well as the polycentric urban system reflected in the recent Land Management Guidelines adopted at the end of 2008.

Intermediate territories in the Metropolitan Region of Barcelona: identity and recycling

P. VALL CASAS

The author maintains that any construction of metropolitan territory that is only guided by functional criteria must lead, willy-nilly to its visual and civic impoverishment. This being so, he finds low density residential areas especially worrying. The present paper offers a technical grounding for the regeneration of such areas based upon an intermediate territorial vision that bears in mind their cultural heritage. An emblematic case of the Barcelona Metropolitan Region where the agrarian substratum offers opportunities for the recovery of the suburban continua is put to analysis. The recycling of heritage networks here becomes an interesting methodological option given their capacity to generate guidelines as to ordering matters and citizen participation. The inherent visual and cultural values of the *masía* (manor house) system is felt to offer a possible contribution to the transformation of residential growth in sustainable districts.

Territorial initiatives for the protection of coastal areas: Andalusia as a case in point

A. MULERO MENDIGORRI

The paper's aim is to analyse the principle territorial initiatives undertaken to ameliorate the gross environmental damage suffered by the Andalusia coast since the late seventies. The authors have made a critical and detailed analysis of those major ways and means brought into being in order to preserve specific coastal areas of outstanding importance and high fragility. The most important among these are here considered to have been: Special Planning for Physical Environment Protection, Andalusia Coast Directives, Andalusia Protected Areas Network, and Natura 2000 (Habitat Directive).

The results of their research is said to show the important role of the means used during recent decades; it also points up the interaction as between the means that were available despite their initial lack of any pre-planning that this should have been so. All this notwithstanding, the authors also note serious short-falls and contradictions in what has been so far done putting this down to design and implementation errors which should be underscored and born in mind when new initiatives are being put forward.

Mining heritage tourism and local development: perceptions of the community of Lota in Chile

LÓPEZ & GALDAMÉS & SEGUEL

The authors comment upon how cultural and tourist land reuse is becoming increasingly popular among planners, both as a conservation and regeneration strategy in former mining areas. However, they also feel that despite growing attention, little research has been undertaken as to local perceptions and views upon this approach to territorial regeneration. In the light of this opinion, the article explores the main weaknesses and strengths at the local level in Lota itself. Focus group work in this respect, revealed that the emotional value of both the tangible and intangible aspects of mining's cultural heritage, still persist as the main strength and potential for local regeneration. They add to this caveat some considerations as to the principle weaknesses in the framework of heritage preservation in Chile seeing these as a; lack of any working integration as between heritage tourism management and the other goals of local development; and, to boot, a shortage of policies for encouraging the capacity for undertaking local self improvement agency and collective initiatives.

La incierta recuperación del mercado de vivienda en 2010

J. RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas. Ex presidente del BHE y de Caja Granada. Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE y del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid

“¿Cómo reorientar el negocio bancario? En los próximos años no cabe esperar que la financiación destinada al ladrillo pueda volver a crecer de forma significativa. La situación obliga a un cambio de modelo financiero mediante la financiación de otras actividades rentables a empresas y particulares, en proyectos con capacidad de diversificación productiva y tecnológica. Y, en este sentido, cabe preguntarse hasta que punto está preparado el sector bancario y la propia economía española para impulsar este tipo de financiación en sectores industriales y de servicios con importantes componentes de innovación”.

Santiago CARBÓ & Joaquín MAUDOS (2010): *Cuadernos de Información Económica*, 215. Funcas, marzo – abril

1. Introducción

La economía mundial presentó indicios de superación de la última crisis desde el segundo semestre de 2009. Las enérgicas políticas económicas desarrolladas frente a los riesgos de depresión que afectaron a la economía mundial han tenido resultados positivos, destacando sobre todo el alcance de las políticas monetarias expansivas impulsadas desde los bancos centrales.

Tras la crisis económica ha llegado a los mercados de capitales la “explosión” de la deuda pública, situación que arroja incertidumbres sobre la recuperación de la actividad económica. En el caso de España, junto al descenso del PIB sufrido por su economía durante seis trimestres consecutivos y al fuerte deterioro del mercado de trabajo, ha destacado el paso a una situación de acusado déficit desde 2009. Dicha situación exigirá actuaciones de reducción del gasto público que no facilitarán la recuperación de su economía.

El ajuste del mercado de vivienda en España derivado del fuerte descenso de la demanda en 2008-2009 ha descansado sobre todo en una fuerte reducción de la nueva actividad constructora, puesto que el ajuste a la baja de los precios de las viviendas ha sido moderado. Desde el último trimestre de 2009 se han advertido aumentos en las ventas de viviendas, que se han reforzado en los primeros meses de 2010, aunque dicha evolución no ha ejercido un efecto de recuperación de las viviendas iniciadas en dicho periodo. El empleo, la evolución de los tipos de interés y la presencia de una cierta sobrevaloración de los precios de las viviendas todavía serán decisivos en lo que suceda en el mercado de vivienda en 2010, donde los créditos a comprador de vivienda han esbozado una moderada recuperación desde los últimos meses de 2009.

En el siguiente y segundo apartado de este trabajo se resume la situación de la economía mundial. En el tercero se analiza el momento de la economía española. En el cuarto apar-

tado se describe la evolución reciente del mercado de vivienda en España y en el quinto se comentan los aspectos más destacables de la financiación a la vivienda. En el último y sexto apartado se resumen las actuaciones de la política de vivienda en España a nivel estatal.

2. Recuperación de la economía y crisis de la deuda pública

2009 fue un año de recesión de la economía mundial, a la vista del comportamiento global de los principales indicadores económicos, entre los que destacó el descenso del PIB de la economía mundial en un $-0,6\%$ (FIG. 1). Dicho comportamiento fue la resultante de un crecimiento del $2,4\%$ en los países emergentes y subdesarrollados y de un retroceso de la actividad productiva del $-3,2\%$ en los países desarrollados.

Desde la segunda mitad de 2009 se advirtió la presencia de una recuperación moderada de la actividad en numerosos países. Así, el PIB de Estados Unidos registró crecimientos positivos del $2,2\%$ y del $5,6\%$ en los trimestres tercero y cuarto de dicho año, respectivamen-

te. El empuje aportado a las economías mediante unas políticas monetarias y fiscales sumamente expansivas contribuyó a impedir que la recesión de 2008-09 se convirtiese en una depresión (WOLF, 2010).

Las políticas monetarias se apoyaron en los bajos tipos de interés establecidos por los bancos centrales y en las aportaciones trascendentes de liquidez efectuadas desde dichas entidades a las instituciones financieras. Dicha actuación dinamizó los mercados de renta variable y permitió que las cuentas de resultados de las entidades de crédito mejorasen sustancialmente. En las políticas fiscales fue relevante la actuación de los “estabilizadores automáticos”. Las políticas económicas citadas permitieron superar el perfil deprimido de la economía mundial, que presentó los resultados más negativos en el último trimestre de 2008 y en el primer trimestre de 2009

La recuperación apuntada en la segunda parte de 2009 parece consolidarse en 2010, y ello a un ritmo más acusado en los países emergentes que en los desarrollados, y dentro de estos mejor en Estados Unidos que en Europa. En 2010 los mercados de deuda han

FIG. 1/ OCDE, USA y Zona Euro. Principales agregados macroeconómicos. Tasas anuales de crecimiento

	2009	2010 (*)	2011 (*)
1. PIB precios constantes			
Estados Unidos	-2,4	3,1	2,6
Zona Euro	-4,1	1,0	1,5
Países desarrollados	-3,2	2,3	2,4
Países emergentes y en desarrollo	2,4	6,3	6,4
2. Inflación, IPC (Aumentos medios anuales)			
Estados Unidos	-0,3	2,1	1,7
Zona Euro	0,3	1,1	1,3
3. Desempleo (% Activos)			
Estados Unidos	9,3	9,4	8,3
Zona Euro	9,4	10,5	10,5
4. Balanza P. C Corriente (% PIB)			
Estados Unidos	-2,9	-3,3	-3,4
Zona Euro	-0,6	-0,3	-0,2
5. Comercio Mundial	-10,7	7,0	6,1
6. Saldo AA. Públicas(% PIB)			
Estados Unidos	-11,8	-10,4	-7,8
Zona Euro	-4,9	-5,0	-4,3
7. PIB mundial			
PIB OCDE	-0,6	4,2	4,3

(*) Previsión

Fuente: FMI, OCDE, BCE

adquirido un fuerte protagonismo, situación visible sobre todo en el caso de Grecia, país integrante de la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea. Las dificultades de este país para atender la carga de la deuda pública han afectando a los mercados de capitales y en especial a la eurozona

El proceso ha dado lugar a la concesión a Grecia de un crédito global de 110.000 millones de euros por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional en los primeros días de mayo de 2010, a desembolsar en tres años. Dicha financiación se ha gestionado ante la imposibilidad del país en cuestión de hacer frente a los compromisos derivados de la elevada deuda pública viva, en poder sobre todo de bancos de países de la eurozona.

En ciclos anteriores, las crisis financieras se convirtieron, por lo general, en crisis de la deuda pública. Se ha estimado que en los tres años posteriores a las crisis financieras la deuda pública llega a crecer en un 80%, lo que puede conducir a la quiebra financiera de numerosos estados por el peso de la carga de la deuda. En 2010 el nivel alcanzado por la deuda pública parece situarse en el entorno del 90% del PIB en los países desarrollados, nivel este que puede conducir a unos ritmos reducidos de crecimiento económico (REINHARD & ROGOFF, 2010). Se considera que la carga de la deuda pública puede llegar a ser intratable incluso una vez recibida la financiación crediticia desde el Fondo Monetario Internacional.

A la vista de la situación planteada por las dificultades de Grecia y del aumento de los diferenciales de riesgo aplicados a otros países fuertemente endeudados, resulta previsible que se alarguen los plazos previstos para el abandono gradual de los mecanismos de impulso a las entidades bancarias en 2010. Tales mecanismos incluyen políticas fiscales expansivas y, sobre todo, políticas monetarias fuertemente expansivas impulsadas desde los bancos centrales.

La moderada recuperación prevista para la economía mundial en 2010, apunta a un aumento del PIB del 2,3% para los países avanzados en este año, de los que Estados Unidos crecería en un 3,1% y la eurozona solo lo haría en un 1%. Según el FMI, la recuperación se está viendo complicada por la situación de los mercados de deuda. Sin embargo las fuertes aportaciones de liquidez desde los bancos centrales y los bajos tipos de interés vigentes en la primera mitad de 2010 están

contrarrestando el efecto restrictivo sobre el crecimiento derivado de la inestabilidad de los mercados de deuda.

El bajo ritmo de inflación también ayuda a que se mantengan las estrategias expansivas de política económica. También se han reducido con la crisis los amplios desequilibrios previos de balanza de pagos. El desempleo se ha situado en niveles elevados, sobre todo en Europa. Dicha situación justifica el desarrollo de actuaciones expansivas desde la política fiscal, sobre todo en los países en los que los déficits públicos y los niveles de deuda pública alcanzan niveles menos preocupantes.

Desde el inicio de la recuperación se ha advertido un nuevo proceso de aumento de los precios de la energía, en especial del petróleo. Dichos precios superaron en marzo de 2010 en más de un 72% a los del mismo mes de 2009 y se han situado en abril de 2010 en 85 dólares en el caso del barril de petróleo del Mar del Norte (FIG. 2). Dicha circunstancia puede frenar algo el retorno a ritmos importantes de crecimiento de la economía mundial.

La profundidad de la crisis y el serio intento de los gobiernos por reducir su alcance dio lugar a que en 2009 se profundizarán los déficits públicos (FIG. 2 bis). Destacó la dimensión de los mismos entre los países desarrollados, en especial en los casos de Grecia (-12,9% del PIB), Estados Unidos (-12,5%), España e Irlanda (-11,4%), Reino Unido (-10,9%) y Japón (-10,3%).

La economía de la Eurozona sufrió un importante retroceso en 2009 (-4,1% fue el descenso del PIB), destacando asimismo el elevado nivel alcanzado por el desempleo en dicho año, el 9,4% de los activos. El déficit exterior fue muy moderado en dicha área económica (-0,5% del PIB), previéndose para 2010 un modesto crecimiento positivo del PIB (1%) y un nivel del déficit público global del 5% del PIB. La eurozona está adoleciendo, pues, de una salida lenta de la recesión y de una fuerte disparidad de comportamientos dentro de la misma.

El fuerte estímulo de la política económica ha permitido mantener un crecimiento positivo en los principales países del área económica citada desde la segunda parte de 2009. Los países de menor dimensión se han visto más afectados por el bajo crecimiento, por los importantes déficits exteriores y por los empeo-

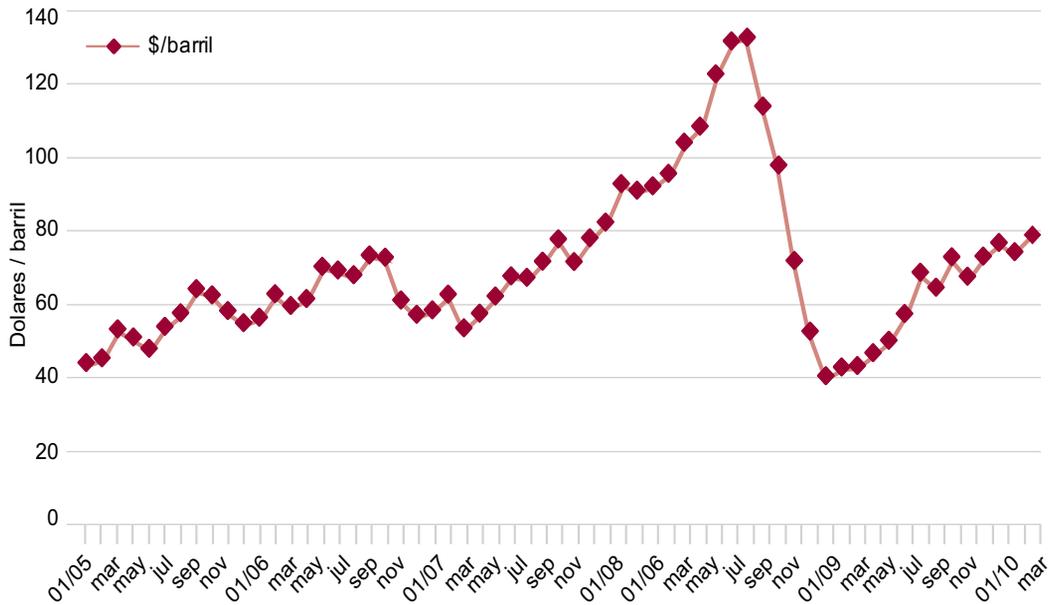


FIG. 2/ Precios mensuales medios del petróleo (Mar del Norte). Serie mensual, 2005-2007

Fuente: BdE

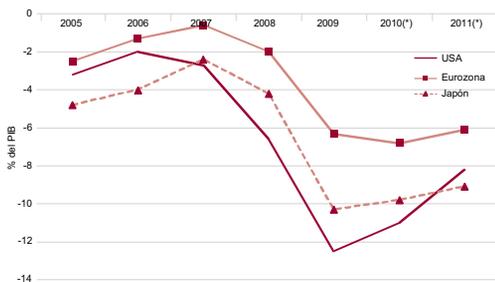


FIG. 2BIS/ Administraciones Públicas. Necesidad de financiación. Saldos netos anuales, 2005-2010. Porcentajes del PIB.

(*) Previsión

Fuente: FMI. World Economic Outlook. Abril 2010

ramientos acusados de los déficits públicos, con el consiguiente crecimiento de la deuda pública (FMI, 2010).

Los déficits, público y exterior, suponen un freno sustancial al crecimiento de la eurozona. Hasta la llegada de la crisis los déficits exteriores parecieron ser algo propio del resto del mundo. Sin embargo, la restricción crediticia derivada de la crisis sacó a la luz unos desequilibrios exteriores significativos en el corazón de la eurozona. Alemania había mantenido importantes superávits corrientes, mientras que la mayor parte de los restantes

países de dicha área económica venían registrando importantes déficits externos. El mecanismo funcionó hasta que la credibilidad de los clientes (los países “menores” de la eurozona, importantes importadores de productos alemanes) se puso seriamente en cuestión (BOWERS, 2010).

“El problema de Europa del Sur es esencialmente un problema de competitividad, y no un problema fiscal, y si numerosos estados han venido sufriendo dificultades crecientes con los saldos presupuestarios negativos, ello es un síntoma del problema y no su causa. En los casos más extremos (Grecia y Portugal) la creciente apelación al gasto público ha sido una respuesta a la falta de un crecimiento “sano”. La subyacente falta de competitividad es la causa origen de la dificultad de generar un crecimiento real” (HUGH, 2010).

Los ataques especulativos a la deuda griega y el empeoramiento de los diferenciales de la deuda de Portugal y de España han estado acompañados de debilitamientos del euro, que ha registrado un proceso de devaluación significativa frente al dólar durante los cuatro primeros meses de 2010 (FIG. 2 c). El futuro de la eurozona aparece comprometido, a la vista de las dificultades que ha planteado la crisis de deuda de uno de los países de la misma.

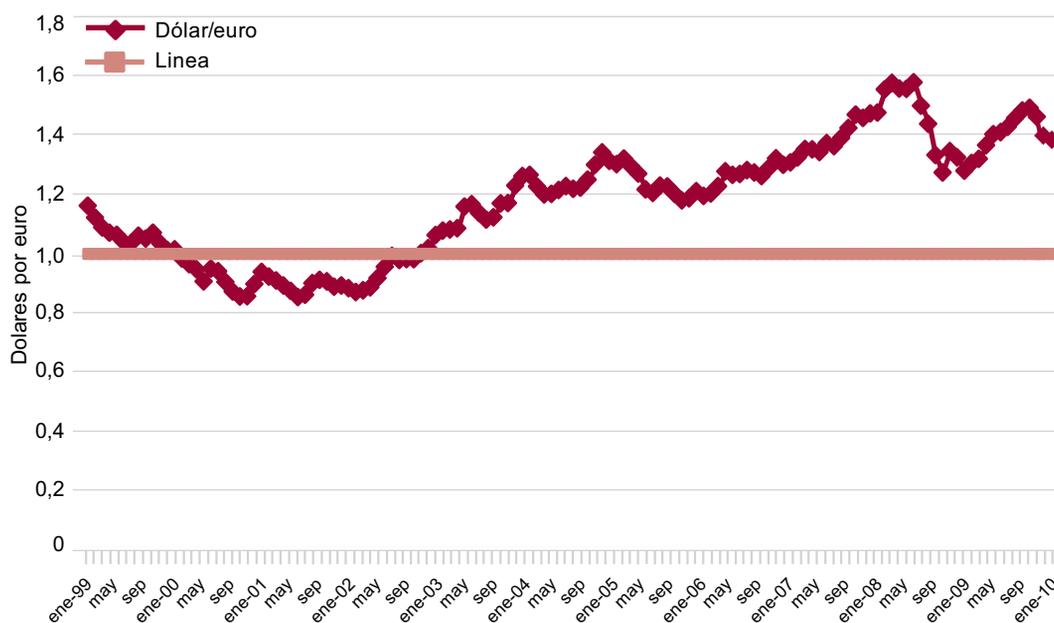


Fig. 2c/ Tipo de cambio dólar/euro. Serie mensual 1999-2010

Fuente: BdE

3. La economía española acusa el impacto de la crisis y de la situación de los mercados de deuda

La información estadística disponible sobre la economía española en 2009 confirmó la intensidad de la crisis en dicho ejercicio, a la vista de la caída del PIB en un $-3,6\%$ y del retroceso del empleo en un $-6,7\%$. Desde el inicio de la crisis la economía española ha visto retroceder la actividad productiva en siete trimestres consecutivos, aunque el ritmo de descenso se aminoró en la segunda mitad de 2009.

El hecho de que la crisis económica haya revestido en España una intensidad significativa y se haya prologado más que en la mayoría de los países de su entorno tiene bastante que ver con la evolución del sector de la construcción. El peso de la inversión en construcción respecto del valor del PIB pasó desde el $11,5\%$ en 1997 hasta el $17,8\%$ en 2007, situándose en el $16,3\%$ en 2009. Dicho sector ha retrocedido a un ritmo medio anual del $-8,4\%$ en el bienio 2008–2009, medido en términos de valor de la formación bruta de capital fijo. Dicha evolución ha supuesto una detracción de 1,5 puntos porcentuales al crecimiento de la economía española durante el periodo citado.

En la etapa de crisis ha destacado en España el ajuste a la baja de la actividad productiva y del empleo, lo que ha ocasionado un fuerte aumento del paro. Se han reducido de forma sustancial los desequilibrios de precios y de balanza de pagos de la economía española en dicho periodo. Asimismo, el fuerte aumento del déficit público en 2008–2009 es la consecuencia del papel activo desempeñado por los "estabilizadores automáticos", que han atenuado el impacto de la crisis, a costa de empeorar de forma sensible el estado de las cuentas públicas.

El descenso del PIB de la economía española en un $-3,6\%$ en 2009 (Figs. 3 y 4) se debió al importante retroceso de la demanda interna de la economía ($-6,4\%$), dentro de la cual destacaron las caídas del consumo de los hogares en un -5% y de la inversión en capital fijo en un $-15,3\%$. El resto del mundo aportó 2,8 puntos a la variación interanual del PIB en dicho año, como consecuencia sobre todo de la abrupta caída real de las importaciones ($-17,9\%$).

El descenso del empleo en 2009, que fue del $-6,8\%$ en media anual, según la Encuesta de Población Activa del INE, ha continuado en el primer trimestre de 2010. Desde el inicio de la crisis, esto es, desde el tercer trimestre de 2007 y el primer trimestre de 2010, el empleo

FIG. 3/ España, principales macromagnitudes 2004-2007. Tasas interanuales de crecimiento. Precios constantes

ESPAÑA	2009	2010 (*)	2011 (*)
1. PIB, precios mercado Panel Expertos	-3,6	-0,5	1,0
2. Consumo Privado	-5,0	-0,3	1,0
3. Consumo Público	3,8	1,2	0,6
4. Formación Bruta de Capital fijo	-15,3	-6,1	-0,4
4.1. Construcción	-11,2	-7,4	-2,7
4.2. Bienes de Equipo	-23,1	-1,9	3,5
4.3. Otros	-17,2	-8,4	0,9
5. Demanda Interna Panel Expertos	-6,4	-1,4	0,6
6. Exportaciones	-11,5	3,8	4,5
7. Importaciones	-17,9	-0,3	2,6
8. Exportaciones netas(% PIB)	2,8	1,1	0,4
9. Empleo. Ocupados	-6,7	-2,1	0,1
Tasa de desempleo (% Activos)	18,0	19,6	19,6
10. Índice de precios de consumo. (Media anual)	-0,3	1,4	1,6
11. Deflactor del PIB	0,2	1,8	2,0
12. Salario por persona ocupada	3,2	1,5	1,7
13. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB)	-5,6	-4,4	-3,6
14. AA. Públicas. Panel expertos	-11,2	-10,2	-8,5
Crecimiento resto del mundo			
14. PIB , Estados Unidos	-2,4	3,1	2,6
15. PIB, Zona Euro	-4,1	1,0	1,5

(*) Previsiones

Fuente: INE, OCDE, BCE y Funcas (Panel de Expertos) (Abril 2010)

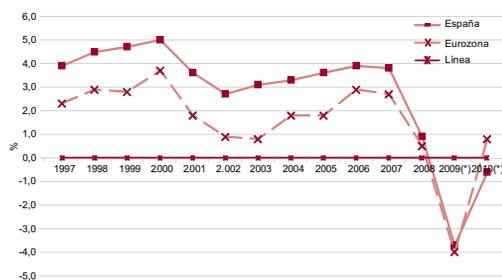


FIG. 4/ Tasas de crecimiento anual, España y Eurozona. Serie 1997-2009

(*) Previsión

Fuente: INE, BdE, BCE

total (incluye asalariados y no asalariados) ha descendido en 2,1 millones, de los que el 49,8% se ha debido a la caída registrada en el

sector de la construcción. El empleo en la construcción, medido a partir de los afiliados en alta a la Seguridad Social, descendió desde el 13,5% del total de afiliados en 2007 hasta el 8,9% de dicho total en marzo de 2010. (Figs. 5 y 5 bis).

En el primer trimestre de 2010 el total de ocupados en España se ha situado en 18,4 millones, lo que ha supuesto un descenso del -3,7% sobre el mismo periodo de 2009. Las disminuciones más acusadas tuvieron lugar en los sectores de la industria (-10,3%) y de la construcción (-15,9%), mientras que solo fue del -0,5% en el sector de los servicios. Dentro de este último fueron importantes los retrocesos sufridos por las ramas de actividad de "comercio y reparaciones" (-3,5%), "transporte y comunicaciones" (-4,5%) y "actividades inmobiliarias y servicios a empresas" (-3,6%).

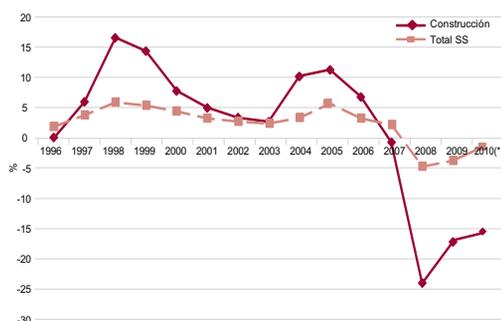


FIG. 5/ Afiliación a la Seguridad Social. Tasas anuales de crecimiento (31 de diciembre), datos a fin de mes, 1996-2008

Fuente: INE, BdE, BCE

Se registraron aumentos del empleo en las ramas de actividad relativas a “actividades financieras y seguros” (1,1%) y en los “servicios de no mercado” (3%), básicamente administraciones públicas. En estas últimas destacó el crecimiento interanual del empleo de un 5% experimentado en el segmento de las comunidades autónomas, pues en el resto de las administraciones públicas hubo disminuciones. Como consecuencia de las fuertes caídas del empleo y del aumento continuado de la población activa el desempleo ha pasado en España desde el 8,26% en 2007 hasta el 20,05% en el primer trimestre de 2010.

Los precios de consumo aumentaron solo en un 0,8% en diciembre de 2009 respecto del mismo mes del año anterior (1,4% en 2008), correspondiendo a dicha evolución un descenso medio interanual del -0,3%. En marzo de 2010 los precios citados habían reforzado el crecimiento interanual hasta el 1,4%, destacando en dicha evolución el retroceso de los grupos relativos a “alimentos no elaborados” (-2,2%), “bienes de consumo duradero” (-2,3%) y el fuerte aumento interanual de “combustibles y carburantes” (17,4%). Las “viviendas en alquiler” desaceleraron su variación interanual hasta el 1,2% en el mes citado. Se advierte el papel fundamental desempeñado en la nueva y moderada aceleración de la inflación en 2010 por los mayores costes de la energía.

El desequilibrio de balanza de pagos se atenuó en España de forma sensible en 2009, descendiendo el déficit corriente en un -46,1% sobre el volumen alcanzado en el año precedente. Dicho desequilibrio equivalió al -5,6% del PIB en 2009, y se debió sobre todo al retroceso del déficit comercial, que cayó en un

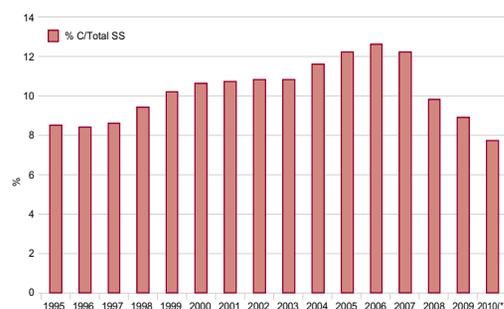


FIG. 5BIS/ Participación de la construcción en el empleo total, según la afiliación a la Seguridad Social. Porcentajes a fin de año, 1995-2010

(*) Datos de marzo

Fuente: INE, BdE, BCE

-48,9% sobre el año precedente. En enero-febrero de 2010 se ha desacelerado el descenso del déficit exterior citado, que disminuyó en un -15,1% respecto del mismo periodo de 2009, volviendo a resultar más intensa la caída del déficit comercial (-23,9%).

En 2009 el déficit de las administraciones públicas se elevó en España hasta el -11,4% del PIB (-4,1% en 2008), interrumpiéndose así un prolongado periodo en el que el citado déficit fue inferior en España al correspondiente al conjunto de la eurozona (FIG. 6). El déficit citado se situó en el -6,3% del PIB en el conjunto de dicha área económica en 2009. Como consecuencia del importante aumento del déficit ha sido preciso realizar mayores emisiones de deuda pública, a pesar de lo cual la relación entre el saldo total de deuda pública previsto para 2010 y el PIB de la economía española en 2010, el 65,9% del PIB, se ha situado muy por debajo del 83,9% previsto por el Banco Central Europeo para la eurozona (FIG. 6 bis).

En la “Actualización del Programa de Estabilidad. España 2009-2012” de febrero de 2010, elaborado desde el Ministerio de Economía y Hacienda, se ha establecido por el gobierno el objetivo de reducir el déficit del conjunto de las administraciones públicas desde el -11,4% de 2009 hasta el -3% del PIB en 2013. Dicha evolución supondrá un serio esfuerzo, sobre todo de reducción del gasto público, que se ha previsto disminuya en casi cinco puntos porcentuales de PIB (unos 50.000 millones de euros en cuatro años). Los ingresos públicos deberán crecer en 3,7 puntos porcentuales de PIB en el mismo periodo, para así lograr la reducción del déficit fijada como objetivo en dicho documento.

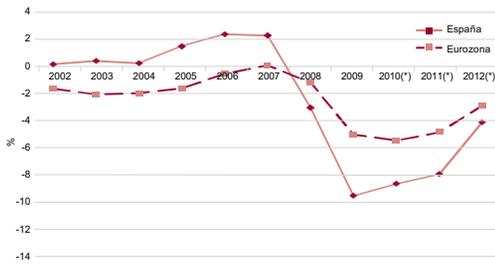


FIG. 6/ Dficit AA. Pbulicas. Espaa y Eurozona, 2002-2010. Porcentajes del PIB

(*) Previsi3n

Fuente: FMI, BCE

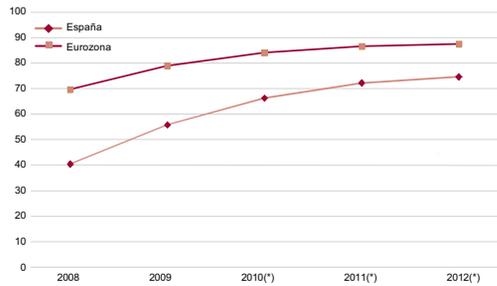


FIG. 6BIS/ Espaa y Eurozona. Relaci3n de la deuda pblica con el PIB, 2008-2012 (Previsi3n).

Fuente: FMI, BCE

El endurecimiento de los mercados internacionales de deuda sufrido a raiz de detectarse la gravedad de la crisis de deuda de Grecia ha llevado a que el diferencial de los tipos exigidos a las emisiones de deuda pblica espaola a diez aros con el "bund" alemán haya crecido de forma significativa. Dicho diferencial ha aumentado desde el 0,44% de agosto de 2009 hasta mäs del 1% en algunos días de abril de 2010 (FIG. 6 c).

La evoluci3n citada de los mercados de capitales ha encarecido las emisiones de deuda pblica espaola y ha puesto de manifiesto la trascendencia que para la economía de Espaa supone la financiaci3n de los dicitos originados con la crisis. En dicha situaci3n habrá mayores dificultades para refinanciar el endeudamiento global de Espaa, donde la deuda privada (hogares y empresas, sobre todo ban-

cos y cajas de ahorros) se aproxima en 2010 al 178% del PIB.

En 2010 las previsiones de la economía espaola apuntan hacia la persistencia de una tasa reducida de disminuci3n del PIB a precios constantes (-0,4%, segun las previsiones de primavera del FMI), aunque a lo largo de los cuatro trimestres de 2010 dicha magnitud puede pasar a registrar variaciones positivas, que se acelerarán de forma moderada a lo largo del aro. La variaci3n de los precios de consumo se situará en el 2,1% en diciembre de 2010, mientras que el dicit corriente exterior se prevé est situado en torno al -4,4 % del PIB. El empleo volver a reducirse, aunque con bastante menor intensidad que en los dos ejercicios precedentes, situándose la tasa media de desempleo en el entorno del 20% en 2010.

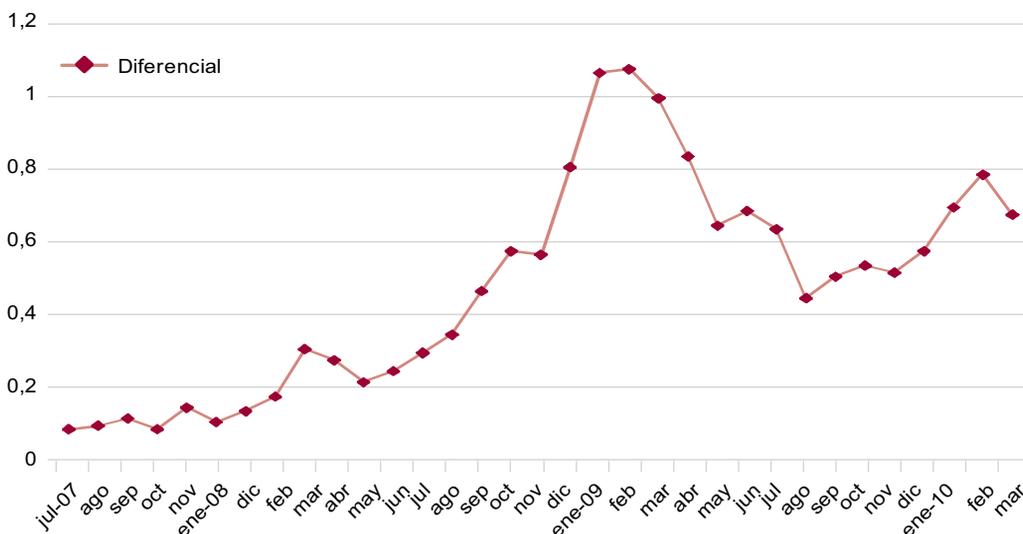


FIG. 6/ Diferencial deuda pblica a 10 aros, Espaa-Alemania. Serie mensual, 2007-2009

Fuente:

4. El lento despegue del mercado de vivienda en España

El mercado de vivienda en España ha presentado indicios de recuperación desde la segunda mitad de 2009. Dicha mejoría tuvo escasa entidad en dicho año, pudiendo decirse solo que en 2009 dicho mercado “tocó fondo” tras los abruptos descensos de las ventas

de 2008. En 2009 se alcanzaron niveles “records” a la baja del número de viviendas vendidas y de viviendas iniciadas. En 2009 las ventas de viviendas descendieron en un –25% sobre 2008 y los precios de las viviendas cayeron en un –6,3%, según la estadística del Ministerio de Vivienda apoyada en los datos de tasaciones aportadas a dicho Ministerio por Atasa (Fig. 7).

Fig. 7/ Mercado de vivienda. España principales magnitudes, 2007-2008. Porcentajes

Demanda	2009	2008/2007 (%)	2009/2008 (%)	2010/2009 (%)	Último dato
1. Compraventas.Viviendas (*)	414.264	-28,8	-25,0	10,1	feb-10
1.1. Nuevas	219.946	-14,8	-20,9	4,2	
1.2. Usadas	199.318	-39,0	-27,3	17,0	
2. Transmisiones inmobiliarias	462.747	-32,6	-18,0		
3. Hipotecas sobre viviendas (Número de viviendas hipotecadas)	653.173	-31,7	-21,9	5,3	feb-10
4. Encuesta poblacion activa					
4.1. Empleo. Ocupados, 4º t	18.646	-6,4	-6,1	-3,7	2010 I
4.2. Hogares.Miles, 4º t	17.122	2,7	1,3	0,8	
5. Inversion extranjera Viviendas equivalentes	17.667	1,0	-32,1		
Oferta					
6. Aparejadores.Visados o.Nueva	110.800	-59,4	-58,1	-30,8	feb-10
7. Aparejadores.Vv.Terminadas	387.100	-4,1	-36,1	-37,5	feb-10
8. Inversion en vivienda (**).mill.Eur	62.032	-10,3	-24,5		
9. Consumo aparente cemento (miles de toneladas)	28.646	-23,8	-32,9	-19,4	mar-10
Precios (4º trimestre)					
10. Precios vivienda (4º T) E/m2	1892,3	-3,2	-6,3	-4,7	2010 I
11. Precios vivienda ine. Total	91,1	-5,4	-4,3		
12. Precios viviendas ine. 2ª mano	85,2	-10,7	-3,5		
13. Precios vivienda Tinsa. €/m2	1951,3	-7,7	-6,9	-5,3	mar-10
Financiación					
14. Créditos comprador vivienda. Formalizaciones (millones euros)	73.154	-40,1	-16,0	-5,0	mar-10
15. Cuota por cada 1.000 euros en préstamos a 25 años (€/mes)	3,44	5,7	-20,9	-15,1	mar-10

(*) INE según Registradores

(**) Contabilidad Nacional, millones de euros, tasas a precios constantes

Fuente: INE, Banco de España, Mº de Vivienda, Mº de Fomento

Las viviendas iniciadas disminuyeron en 2009 en un -58,1% sobre el año anterior, alcanzando un nivel de 110.800 viviendas, el total anual más reducido desde que se dispone de datos de visados de dirección de obra nueva de los Colegios de Arquitectos Técnicos. Las viviendas terminadas retrocedieron asimismo en un -36,1%, lo que supuso un total de 387.100 viviendas terminadas en el pasado año, estimadas a partir de los certificados de fin de obra de los colegios de aparejadores. La caída de las viviendas terminadas en 2009 confirma que en numerosas promociones iniciadas se interrumpieron las obras, ante las dificultades de venta reveladas por los mercados locales de viviendas y también ante el evidente endurecimiento crediticio sufrido en 2008-2009.

En 2009 descendió el empleo en un -6,8%, según la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE (-1,2 millones de empleos) y se mantuvo una notable restricción crediticia durante buena parte del año. Dicha restricción pareció suavizarse en la segunda parte del año. El descenso acusado de los tipos de interés, derivado de la política monetaria expansiva promovida por los bancos centrales, en el caso de España por el Banco Central Europeo (BCE) (FIG. 8) ejerció un papel expansivo inferior al que hubiese desempeñado en un contexto más normalizado en cuanto a ritmo de concesión de nuevos créditos se refiere y en una situación menos deprimida del mercado de trabajo.

En 2010 parece reforzarse la tendencia al alza de las ventas de viviendas apuntada en la segunda mitad del año anterior. En los dos primeros meses del año en curso las ventas de viviendas (compraventas registradas) aumentaron en un 10,1% sobre el mismo periodo de 2009, destacando el mayor aumento correspondiente a las viviendas usadas (17%). A la

vista de las mayores dificultades de financiación presentadas por las viviendas usadas en la fase más aguda de la crisis, la recuperación de las ventas de las viviendas usadas confirma la presencia de un ritmo más entonado de concesión de nuevos préstamos.

En 2010 tres factores van a incidir de forma decisiva sobre el mercado de vivienda. En primer lugar incidirá la evolución del empleo, que en el primer trimestre de 2010 ha caído en un -3,7% sobre el mismo periodo de 2009 (-696.600 empleos). Esta evolución ha estado acompañada de una acusada desaceleración en el ritmo de creación de nuevos hogares. Esta última variable ha registrado en el primer trimestre de 2010 la menor variación interanual en quince años, 131.900 nuevos hogares netos (225.500 en 2009).

En segundo lugar es probable que en 2010 cese el proceso de disminución de los tipos de interés de los préstamos a comprador, aunque todo indica que se mantendrán los bajos niveles vigentes en el primer trimestre de 2010 durante buena parte del año. En tercer lugar los precios de las viviendas todavía resultan elevados respecto de los niveles salariales existentes en España, lo que implica la presencia de una sobrevaloración de los precios de las viviendas. Es de destacar que persista la sobrevaloración de los precios de las viviendas en España en 2010, a pesar de lo profundo de la crisis sufrida por el mercado correspondiente entre 2007 y 2009.

Los precios de las viviendas descendieron en el primer trimestre de 2010 en un -4,7% sobre el mismo periodo de 2009, según el valor medio obtenido por el Ministerio de Vivienda a partir de las tasaciones de un amplio conjunto de viviendas. El precio medio de las viviendas tasadas en el primer trimestre fue de 1.865,7 euros por metro cuadrado. El descenso interanual citado del primer trimestre de 2010 ha sido inferior al -6,3% registrado en 2009 (4º trimestre), aunque en términos reales la evolución ha sido equivalente en los dos años, a la vista de la relativa aceleración que en 2010 está experimentando el índice de precios de consumo respecto del más modesto aumento sufrido por dicho índice en 2009 (0,8%).

El precio medio de las viviendas estimado por Tinsa en marzo de 2010 fue de 1.914 euros por metro cuadrado. Esto supuso un descenso del -5,3% respecto del mismo mes del pasado año. El descenso sufrido por los precios de las viviendas en España entre el nivel más alto alcanzado en la fase alcista precedente y el

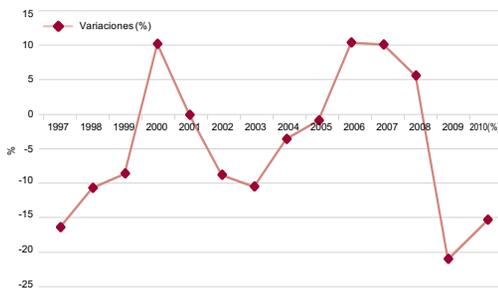


Fig. 8/ Crédito a comprador de vivienda. Variaciones anuales de la cuota del préstamo, a un plazo de 25 años. Serie anual, 1997-2009

Fuente: BdE

más reducido alcanzado en la fase de recesión ha sido el $-16,2\%$ en el caso del indicador obtenido por Tinsa, del $-11,2\%$ en el caso del precio medio de tasación estimado por el Ministerio de Vivienda y del $-10,2\%$ en el índice de precios de vivienda calculado por el INE a partir de los precios medios declarados en las compraventas intervenidas por los notarios (en este último indicador se dispone de un trimestre menos de observación) (FIG. 9).

En el primer trimestre de 2010 el precio de venta más elevado, según la estadística del Ministerio de Vivienda, fue el del País Vasco (2.695,8 euros por metro cuadrado), y el más reducido el de Extremadura (999,7 euros/m²) (FIGS. 10 y 11). En el primer trimestre de 2010 la autonomía de Cantabria, la única que no registró un descenso interanual, registró una variación positiva de precios sobre el mismo periodo de 2009 (0,3%), correspondiendo el descenso mayor a Aragón, el $-6,6\%$. Los descensos más acusados correspondieron, por lo general, a las autonomías del "arco mediterráneo" (excluida Cataluña), lo que confirma la presencia de un importante stock de viviendas no vendidas en dichos territorios.

En 2009 mejoró la accesibilidad a la vivienda en España, ante el fuerte descenso de los ti-

pos de interés y el moderado retroceso de los precios de las viviendas. En dicho año el precio medio de la vivienda libre de 90 metros cuadrados equivalió a 7,74 salarios medios anuales, por debajo de los 8,63 salarios medios de 2008 (FIG. 12). El que los salarios crecieran en 2009 por encima del 3% facilitó asimismo la mejora de la accesibilidad, retrocediendo el esfuerzo medio hasta el 36,8% de la renta familiar en 2009 (49,1% en 2008), en el caso de los nuevos hogares accedentes a la vivienda en propiedad.

Sin embargo, el fuerte descenso del empleo durante el pasado año y la persistencia de una tónica restrictiva en el flujo de nuevos préstamos redujeron la trascendencia sobre las ventas de viviendas de la disminución del esfuerzo de acceso medio en dicho ejercicio. Por Comunidades Autónomas (FIGS. 13 y 13 bis), el mayor esfuerzo de acceso correspondió al País Vasco (39% de la renta familiar) y el menor a Extremadura (19,4%).

En enero y febrero de 2010 las compraventas registradas de viviendas se situaron en unos niveles mensuales (39.700 viviendas vendidas) superiores a los de todos los meses de 2009 (la media anual de ventas de este año fue de 34.522 viviendas). Como ya se ha indicado,

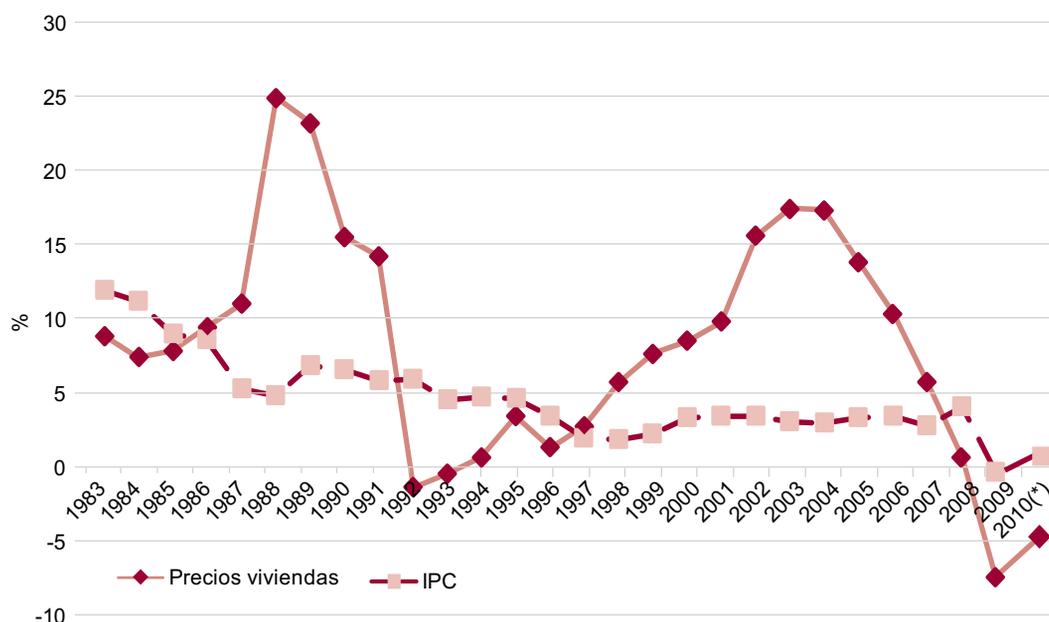


FIG. 9/ Precios de las viviendas e índice de precios de consumo. Variaciones medias anuales, 1983-2009

(*) Datos hasta marzo de 2010 para el índice de precios de consumo y para el primer trimestre para los precios de la vivienda

Fuente: Ministerio de Vivienda e INE

Fig. 10/ Precios de tasacion de las viviendas libres (*) España. Cc. Autonomas euros/m² 1^{er} trimestre de 2010

CC. Autonomas	Precios Euros/m ²	Aumentos 2009/2008(**)	Aumentos 2007/1997 (***)
País Vasco	2.698,8	-5,1	207,5
C. de Madrid	2.591,2	-4,3	182,3
Cataluña	2245,8	-4,9	205,4
Baleares	2118,1	-6,3	270,2
ESPAÑA	1.882,1	0,3	171,0
Cantabria	1.865,7	-4,7	196,7
Aragón	1.667,6	-6,6	225,6
Navarra	1637,7	-1,6	161,9
Andalucía	1.615,6	-4,3	114,2
Canarias	1.607,2	-5,5	240,7
Asturias	1.590,6	-5,8	167,0
La Rioja	1.498,8	-2,3	164,1
C.Valenciana	1.476,7	-6,2	218,6
Galicia	1.460,0	-0,3	146,0
Castilla-León	1.395,9	-1,5	132,6
Murcia	1.372,2	-5,1	258,9
Castilla-La Mancha	1.235,0	-3,5	168,3
Extremadura	999,7	-1,5	152,2
España. Menos de 2 años	1.869,9	-4,6	185,9
España. Más de dos años	1.863,4	-4,8	202,5
Pro-Memoria			
Barcelona (provincia)	2.521,0	-5,1	193,6

(*) Nuevas y de segunda mano

(**) 1er trimestre de 2010 sobre el mismo periodo de 2009

(***) 4º trimestre de 2007 sobre el mismo periodo de 1997. El ritmo medio anual de aumento en este periodo fue del 11,9%

Fuente: Ministerio de Vivienda

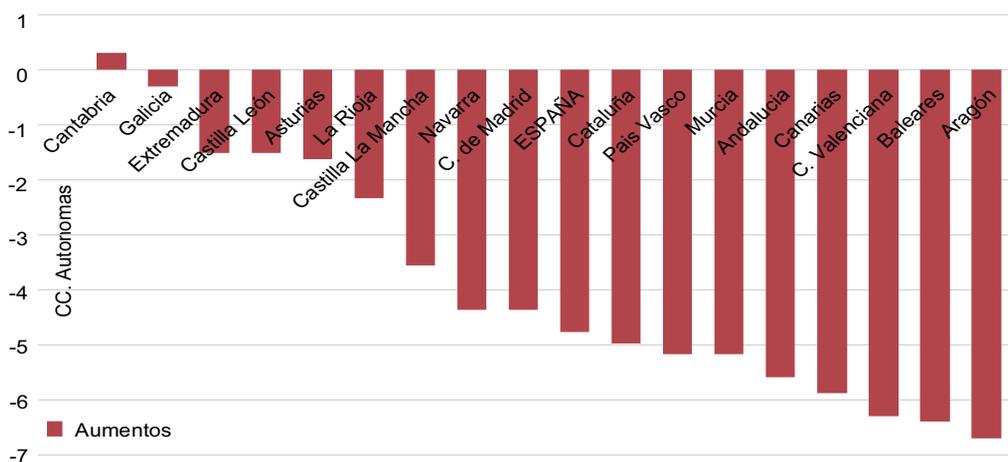


Fig. 11/ Precios de las viviendas. Tasas interanuales del 1^{er} trimestre de 2010 (%). España y CC. Autónomas

Fuente: Mº de Vivienda

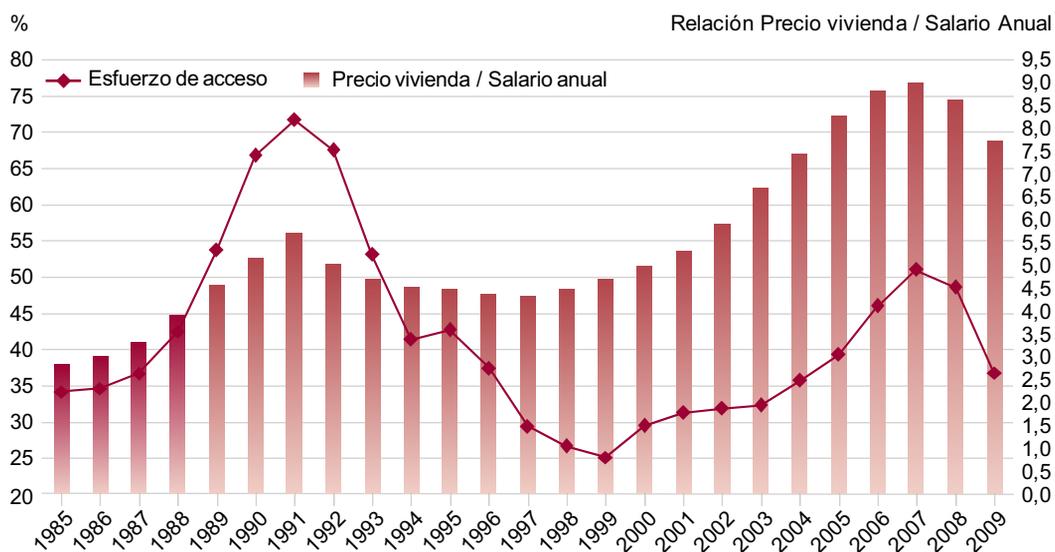


Fig. 12/ Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso. Esfuerzo bruto

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 2008 se emplea un plazo de 25 años.

Fuente: Estimación propia con datos del INE, M^o Vivienda y BdE

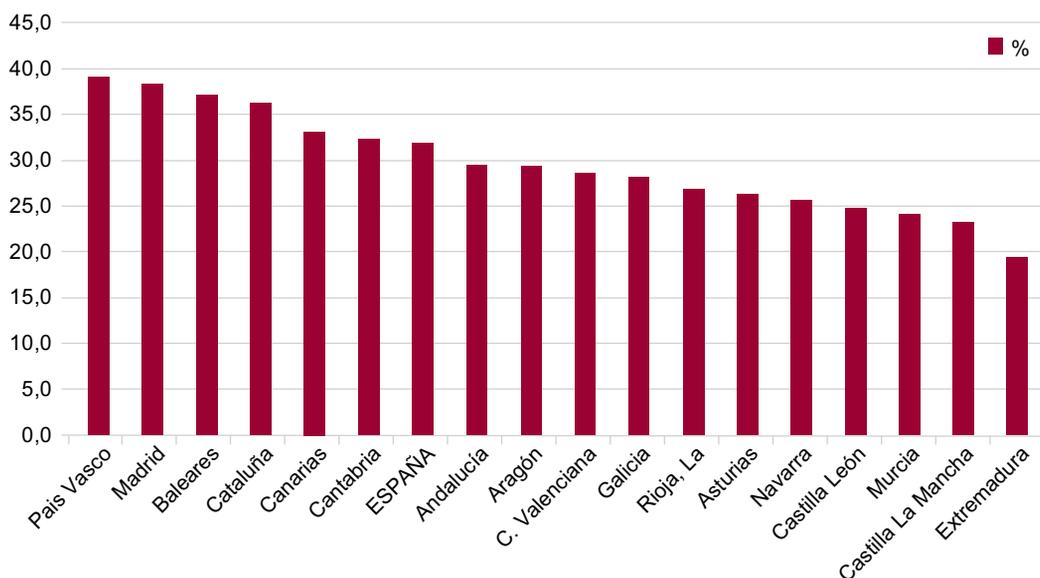


Fig. 13/ Esfuerzo de acceso a la vivienda, tercer trimestre de 2009. Proporción de la renta familiar, España y CC. AA.

correspondió la recuperación más acusada a las viviendas de segunda mano (FIG. 14). El ritmo anual alcanzado por las ventas de viviendas en los dos primeros meses del ejercicio de 2010 ha sido de 456.100 viviendas, más de un

10% por encima de las 414.300 ventas de viviendas registradas en 2009, según la estadística mensual del INE apoyada en los datos procedentes de los registros de la propiedad (FIG. 14 bis).

FIG. 13BIS/ Accesibilidad Vivienda. CC. Autónomas Primer acceso 2009. 4º trimestre

Comunidad Autónoma	Renta Familiar Anual (euros)	Tipo de Interés (%) TAE 25 años	Relación Precio/Renta Familiar	Esfuerzo Bruto de acceso (%) Renta Familiar
Andalucía	22.023	2,83	6,60	29,4
Aragón	23.652	2,83	6,57	29,3
Asturias	24.504	2,83	5,88	26,2
Baleares	23.050	2,83	8,30'	37,1
Canarias	19.597	2,83	7,41	33,1
Cantabria	22.400	2,83	7,23	32,3
Castilla-La Mancha	21.505	2,83	5,18	23,1
Castilla-León	22.553	2,83	5,54	24,7
Cataluña	25.432	2,83	8,09	36,1
C. Valenciana	21.135	2,83	6,41	28,6
Extremadura	20.763	2,83	4,34	19,4
Galicia	20.958	2,83	6,30	28,1
Madrid	27.501	2,83	8,58	38,3
Murcia	22.526	2,83	5,40	24,1
Navarra	25.513	2,83	5,73	25,6
País Vasco	28.175	2,83	8,75	39,0
Rioja, La	22.953	2,83	6,01	26,8
España	23.918	2,83	7,12	31,8
Barcelona (*)	25.432	2,83	9,11	40,7

Nota: la renta familiar corresponde a la de una familia monosalarial que percibe el salario medio, estimado a partir del coste salarial fue el 2.87%

La superficie media es de 90 m2 construidos

(*) Al no disponerse de datos salariales para la provincia de Barcelona, se emplea el dato medio de Cataluña, lo que produce una sobrevaloración del esfuerzo de acceso en dicha provincia

Fuente: INE, Mº de Vivienda, Banco de España y elaboración propia

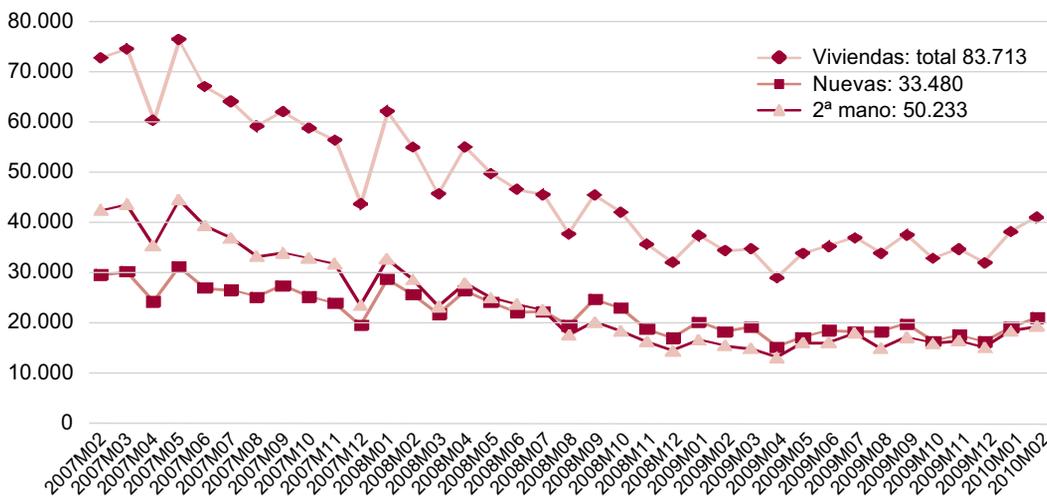


FIG. 14/ Compraventas de viviendas registradas. Total, nuevas y usadas. Serie mensual, 2007-2010

Fuente: INE

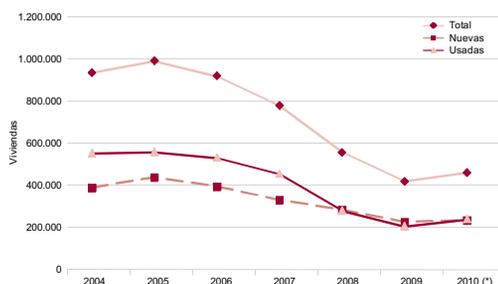


FIG. 14BIS/ Compraventas anuales de viviendas. Totales, de nueva construcción y usadas 2004-2009

(*) Previsión con datos hasta febrero

Fuente: INE

La elevación del IVA que grava las ventas de viviendas de nueva construcción desde el 7% al 8% a partir del 1.7.2010 puede contribuir a acelerar las compras en el primer semestre de este año. La eliminación de la desgravación a la compra de vivienda para un segmento importante de hogares a partir del 1º de enero de 2011 también puede favorecer las ventas de viviendas en el presente ejercicio.

A la vista del nuevo descenso experimentado por las viviendas terminadas en los dos primeros meses de 2010, junto a unos niveles crecientes de ventas de viviendas nuevas en dicho periodo, es posible que en el presente ejercicio deje de crecer el stock de viviendas de nueva construcción terminadas y no vendidas (FIG. 14 c). Todo hace indicar que las situaciones de los mercados locales de viviendas deben adolecer de una fuerte dispersión, pareciendo más posible que en las grandes aglomeraciones urbanas la citada reducción del stock de viviendas pendiente de venta se produzca con antelación respecto de los puntos geográficos en los que se ha construido más viviendas de temporada.

En los dos primeros meses de 2010 las viviendas iniciadas (visados de dirección de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos) volvieron a descender en un -30,8% sobre el mismo periodo de 2009. Destacó asimismo el acusado retroceso de las viviendas terminadas, el -37,5%, superior al -36,1% de 2009 (FIG. 15). La recuperación de las ventas de viviendas y el menor descenso de los precios de las viviendas del primer trimestre de 2010 no se han traducido en un aumento de la nueva actividad constructora en el primer trimestre de 2010, a la vista de la información procedente de los Colegios de Arquitectos Técnicos sobre las viviendas iniciadas y terminadas. La rehabilitación de viviendas ha mantenido en enero-febrero de

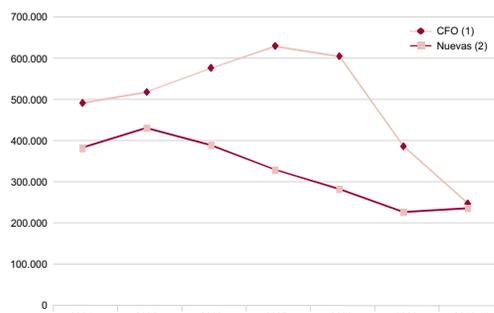


FIG. 14c/ Viviendas de nueva construcción terminadas y vendidas. Totales anuales, 2004-2010 (estimación, con datos hasta febrero)

2010 el perfil de crecimiento moderado de 2009, como lo confirma el aumento interanual del 3% experimentado por los proyectos de dirección de obra visados por los Colegios de Aparejadores en dicho periodo.

El mercado de la vivienda ha pasado, pues, por una fase de postración de algo más de dos años. Entre 2007 y 2009 el descenso de los precios de la vivienda en España (-11,2%) presentó una notable heterogeneidad. Los distintos territorios han tenido reacciones diferentes ante la crisis, a la vista de la dispar intensidad con que han sufrido el fenómeno de la destrucción de empleo. Todo el "arco mediterráneo" (Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía) ha experimentado, junto a Canarias, unos descensos del empleo superiores a la media nacional anual del 8,9%, correspondiente a más de un millón ochocientos mil puestos de trabajo perdidos entre el cuarto trimestre de 2007 y el mismo periodo de 2009.

Junto al empleo, los precios de venta de las viviendas han sufrido asimismo la presencia de unos excedentes importantes de viviendas sin vender. Entre 2005 y 2008 las viviendas terminadas superaron a las ventas de viviendas de nueva construcción en un 62%. Siete autonomías desbordaron ampliamente dicho excedente relativo, entre las que destacaron las de Castilla-La Mancha, Valencia, Murcia, Rioja y Cantabria. Supuesto un nivel equivalente de racionamiento de crédito entre los diferentes territorios, la gravedad de la crisis, medida por la intensidad del descenso de los precios de las viviendas, fue especialmente acusada en los casos de Aragón (-15%), Murcia (-15%), Castilla-La Mancha (-14,7%) y Madrid (-13,8%).

Los mercados de vivienda son profundamente locales. Sobre ellos actúan causas de carácter común y también lo hacen factores estricta-

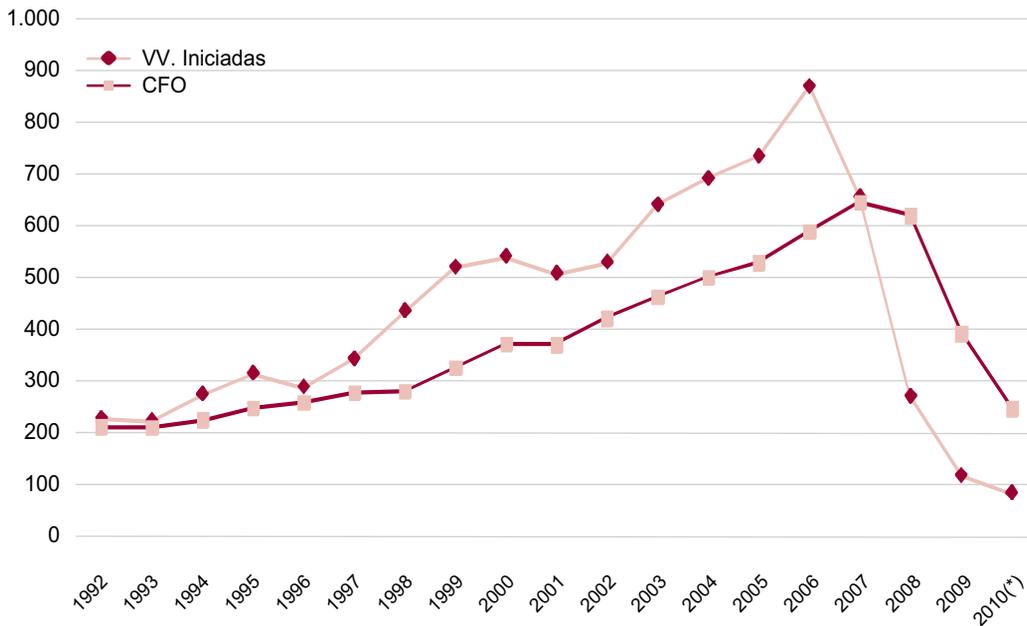


FIG. 15/ **Visados de apareadores. Viviendas iniciadas y terminadas. Totales anuales, 1992-2010**

(*) Estimación con datos hasta febrero

mente locales. Racionamiento de crédito, descenso del empleo, sobreoferta de viviendas, han sido los factores comunes que han actuado a la baja sobre los precios de las viviendas en los dos años de crisis del mercado de vivienda en España. La realidad de unos precios de venta lejanos respecto de los niveles salariales medios y el deprimido panorama del mercado de trabajo invitan a anticipar que la recuperación del mercado de vivienda puede resultar necesariamente lenta.

5. La financiación a la vivienda

Un acusado descenso de los tipos de interés, una recuperación irregular de las nuevas concesiones de crédito y un importante aumento de la morosidad de los créditos a constructor y a promotor inmobiliario han sido los rasgos relevantes de la financiación a la vivienda en 2009. Esta tendencia ha persistido en el primer trimestre de 2010, aunque cabe destacar que los descensos de los tipos de interés han sido más moderados que en el pasado año y que los flujos de nuevos créditos han mantenido el perfil irregular de la segunda mitad del pasado año.

Los tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda descendieron en 3,07 puntos porcentuales en 2009, mientras que el retroceso del euribor a doce meses fue de 2,21 puntos

porcentuales en el mismo periodo de tiempo. La disminución de los tipos de los préstamos citados ha sido muy ligera en el primer trimestre de 2010 (FIG. 16). El euribor a doce meses ha podido "tocar suelo" en dicho periodo, como lo revela el ligero aumento intermensual sufrido por dicho indicador en abril de 2010, mes en el que se ha situado en el 1,225%.

El tipo de interés de los préstamos a comprador en marzo de 2010, el 2,78%, es el valor más reducido alcanzado por la serie histórica correspondiente. Los tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda han alcanzado en el primer trimestre de 2010 los menores niveles de la historia económica de España. Dicha evolución es consecuencia de las políticas monetarias expansivas adoptadas por el BCE, al igual que por otros bancos centrales, para superar las consecuencias de la crisis financiera iniciada en 2007.

El diferencial observado entre los tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda y el euribor a doce meses ha retrocedido a lo largo de 2009 y primer trimestre de 2010 respecto de los niveles alcanzados en los momentos más difíciles de la crisis citada. En marzo de 2010 dicho diferencial fue de 1,56 puntos porcentuales, frente a los 2,44 puntos alcanzados en diciembre de 2008 (Figura 16 bis), aunque todavía resulta más elevado que

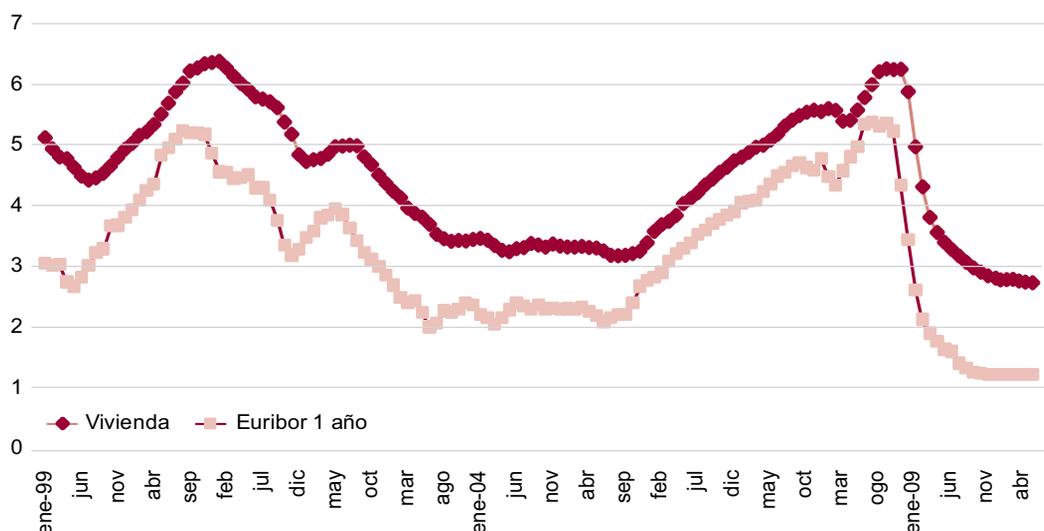


Fig. 16/ Tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda y del euribor a doce meses. Serie mensual (%), 1999-2009

los percibidos en la fase de auge del mercado de vivienda.

Los nuevos créditos concedidos a comprador de vivienda, según la Encuesta del Banco de España, descendieron en un -5% en el primer trimestre de 2010 respecto del nivel alcanzado en el mismo periodo de 2009 (Fig. 17). El descenso fue más acusado en el caso de las cajas de ahorros ($-10,6\%$), a pesar de lo cual el peso de las cajas en el flujo de nuevos préstamos a comprador de vivienda está situado en el $51,5\%$ en 2010.

El $88,3\%$ de los nuevos créditos concedidos a comprador de vivienda correspondió a créditos a interés variable con actualización anual. El tipo de interés sin comisiones del saldo vivo de los créditos a comprador fue del $3,01\%$ a 31 de marzo de 2010, por debajo del $3,35\%$ de diciembre de 2009, lo que afectará a la baja a la cuenta de resultados de las entidades de crédito.

El saldo vivo del crédito inmobiliario (promotor, constructor y comprador) descendió en un $-1,5\%$ en 2009 ($3,8\%$ fue la variación en 2008). El retroceso más acusado correspondió al crédito a constructor ($-17,7\%$), mientras que el crédito a comprador descendió en un $-0,1\%$ y el saldo de crédito a promotor (servicios inmobiliarios) creció en un $1,7\%$ en el pasado año (Fig. 18). En el caso de los préstamos a promotor, la persistencia de una variación positiva en el saldo de crédito en 2009 puede revelar la presencia de abundantes renovaciones de dicho tipo de préstamo, así como también pue-

den reflejar los intereses no abonados por el prestatario, puesto que no parece que esté creciendo en 2009-2010 la nueva financiación a promotor.

El saldo vivo del crédito inmobiliario alcanzó un nivel superior a los 1,1 billones de euros a 31.12.2009, correspondiente al $59,4\%$ del crédito al sector privado de la economía (familias y empresas). del conjunto de instituciones de crédito (bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito y entidades financieras de crédito). Dicha participación era del $39,9\%$ a 31.12.1997, esto es, al inicio de la etapa de expansión. Lo anterior confirma el hecho de que no hubiese sido posible dicho auge del mercado de la vivienda en ausencia de una financiación tan abundante como la concedida en dicho periodo.

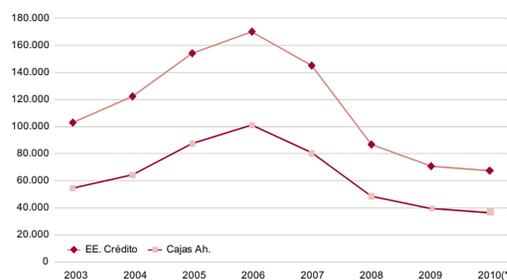


Fig. 17/ Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales, millones de euros, 2003-2010 (datos hasta marzo)

Fuente: BdE

En los primeros meses de 2010 el saldo vivo del crédito a comprador de vivienda ha experimentado una ligera recuperación en las tasas de variación interanual, con lo que se ha pasado desde un ritmo del -0,1% en diciembre de 2009 al 0,4% de variación interanual en febrero de 2010. Dicha evolución puede resultar coherente con la recuperación registrada por las compraventas de viviendas en los dos primeros meses de 2010.

El último dato disponible sobre la evolución de la morosidad de los préstamos ligados al subsector inmobiliario revela que a 31 de diciem-

bre de 2009 la tasa de morosidad de dichos préstamos había aumentado respecto de la misma fecha de 2008. Los ritmos de variación de la morosidad fueron muy diferentes en los tres componentes del crédito inmobiliario. En la fecha citada la tasa de morosidad de los créditos a comprador de vivienda ascendió al 2,90%, (2,38% en diciembre de 2008), tasa muy inferior al 6,24% del conjunto del crédito al sector privado (3,37% en diciembre de 2008). La tasa de morosidad fue del 10,06% en los préstamos a promotor (6,10% a fines de 2008) y del 8,63% en los préstamos a la construcción residencial (FIG. 18 bis).

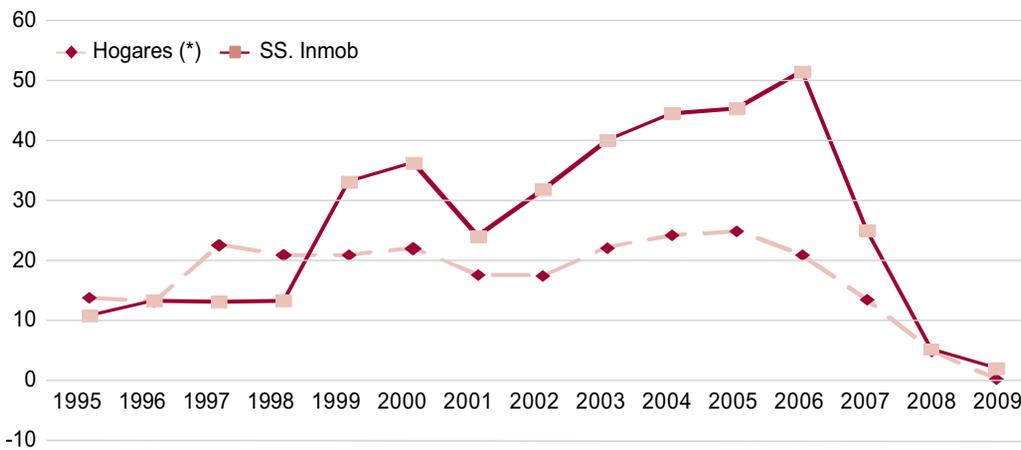


FIG. 18/ Crédito Inmobiliario, a promotor (Servicios inmobiliarios) y a comprador de vivienda, 1995-2009. Variaciones interanuales, a 31 de diciembre.

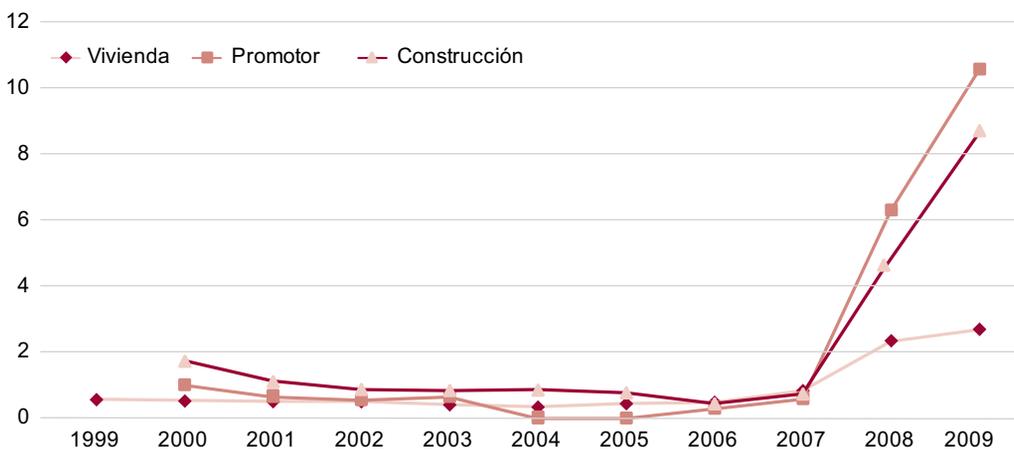


FIG. 18BIS/ Tasas de dudosidad, a 31 de diciembre. Créditos a comprador, constructor y promotor de vivienda, 2000-2009 (%)

Fuente: BdE

6. Política de vivienda

2010 es el segundo periodo anual de vigencia del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (PEVR) 2009–2012, regulado por el RD. 2066/2008, de 12 de diciembre. La Orden/VIV/2680/2009, de 28 de septiembre (BOE de 5.10.2009) dispuso la aplicación del sistema de financiación establecido en el RD. 2066/2008, a partir de la fecha de la misma. Se pasó así a aplicar plenamente el sistema previsto en el nuevo Plan, una vez suscritos los convenios con las 17 autonomías y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como con las entidades de crédito. Dichos convenios con bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito contemplan una cuantía máxima de financiación crediticia de 33.899 millones de euros en los cuatro años de vigencia del Plan.

La Orden /VIV/23698/2009, de 28 de septiembre (BOE de 21 de enero de 2010) prolongó hasta el 28 de febrero la duración del periodo de ejecución de 2009 de dicho PEVR, ante la tardanza en el arranque del Plan citado, tardanza derivada de los procesos de aplicación en cada autonomía del contenido del mismo. Otras normas de implantación del PEVR han sido las Resoluciones del Subsecretario del Ministerio de Vivienda de 29 de diciembre de 2009 y de 15 de marzo de 2010 (BOE de 31.12.2009 y 20.3.2010), por las cuales se fijó el módulo básico estatal en 758 euros/m² a partir de 1.1.2010 y se actualizaron a la baja los tipos de interés de los préstamos convenidos correspondientes a los planes de vivienda anteriores, respectivamente.

El Real Decreto-Ley 6/2010 (BOE de 13.4.2010), de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, pretende fomentar un mayor crecimiento de la economía y un ritmo más intenso de creación de puestos de trabajo. En este sentido, las medidas contenidas en dicha norma, relativas al subsector de la construcción residencial, pretenden impulsar un mayor volumen de construcción de viviendas y la creación de nuevos empleos. El objetivo adicional de apoyar un mayor ahorro energético resulta un tanto apagado al lado de la acuciante necesidad de impulsar el empleo.

Las medidas citadas contemplan, en primer lugar, la desgravación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del 10% de las cuantías satisfechas por obras realizadas en la vivienda habitual hasta el 31 de diciembre de 2012 (Artículo 1º). La base imponible máxima a desgravar es de 12.000 euros en los

tres años escasos de vigencia de la medida. Las mejoras deberán de efectuarse en unas ocho aplicaciones que se especifican en el Real Decreto en cuestión. Se excluyen de la desgravación a las obras efectuadas en las plazas de garaje, jardines, parques, piscinas e instalaciones deportivas. Podrán beneficiarse de la desgravación los contribuyentes con ingresos anuales no superiores a 53.000 euros.

En segundo lugar, se aplicará un IVA reducido del 8% a todo tipo de rehabilitación de viviendas, ampliándose el concepto de rehabilitación estructural a efectos de dicho impuesto (Artículo 2º). Se pretende con ello eliminar la discriminación fiscal que ha sufrido hasta ahora en España la rehabilitación. Dicha situación resulta anómala, a la vista del inmenso parque residencial de España, superior a los 25 millones de viviendas, muy superior al de la Eurozona, tanto en términos de viviendas por hogar como en viviendas por habitante. La rehabilitación no llega en España al 10% del valor de la obra realizada en la construcción residencial, mientras que hay países en Europa Occidental en los que alcanza al 50% de valor citado.

En tercer lugar, el Real Decreto-Ley aplaza la aplicación de la Ley del Suelo de 2007 hasta 31.12.2011 (estaba prevista su aplicación a partir de 1.7.2010) en cuanto a valoración de los terrenos que formen parte del suelo urbanizable delimitado (Artículo 10º). Se prolonga así la aplicación de la normativa contenida en la Ley 6/1998. Se considera con frecuencia que dicha norma, junto con otros factores, contribuyó a alimentar las expectativas que condujeron a la burbuja ocasionada en el mercado de la vivienda entre 1997 y 2007.

Por último, el Real Decreto contempla la posibilidad de un aumento moderado de los ingresos familiares inembargables en el caso de que en el impago de un préstamo hipotecario el precio de la vivienda obtenido en la subasta resulte inferior al saldo vivo del crédito hipotecario (Artículo 15º). Esto parecerá poco satisfactorio para los que defienden que en los préstamos para compra de vivienda la garantía se limite a la vivienda, como sucede en Estados Unidos, donde dicha circunstancia parece haber facilitado que la recuperación de la crisis haya sido más rápida que en Europa.

El impulso a la rehabilitación es lo más trascendente del Real Decreto citado en lo que a vivienda se refiere. Según la Contabilidad Nacional de España, la inversión en vivienda (obra construida) descendió a un ritmo medio

anual del -17,5% entre 2007 y 2009. Se entiende el interés del gobierno en lograr una cierta recuperación del subsector de la vivienda, decisivo en el desencadenamiento de la presente crisis económica en España, aunque sea por una vía hasta ahora tanto inédita, como es la de la rehabilitación.

El Ministerio de Vivienda ha publicado información acerca del desarrollo del primer periodo anual de vigencia del PEVR 2009-12, concretamente 2009 (Fig. 19). De acuerdo con dicha información en dicho periodo se autorizaron actuaciones correspondientes a 184.271 viviendas, equivalentes al 108,9% de los objetivos convenidos con las autonomías, el 79% de los objetivos iniciales previstos para dicho periodo.

Dentro del total citado de actuaciones autorizadas se incluyeron 41.000 viviendas protegidas de nueva construcción, de las que 30.087 fueron viviendas destinadas a la venta y 10.845 fueron viviendas destinadas al alquiler. El nivel de cumplimiento fue más elevado en el segundo tipo de vivienda protegida citado. Las ayudas a inquilinos y las actuaciones correspondientes a rehabilitación consiguieron el mayor nivel de cumplimiento de objetivos. El volumen de actuaciones autorizadas en el primer año del PEVR 2009-12 superó a la media anual de actuaciones autorizadas en el anterior Plan 2005-2008, aunque está por debajo en lo relativo a viviendas de nueva construcción.

En todo caso, se trata de un nivel satisfactorio de ejecución para tratarse del primer periodo anual de implantación del nuevo Plan. Este último se ha visto asimismo afectado por la restricción crediticia existente en el momento de su establecimiento. Numerosas promociones calificadas de viviendas protegidas no han podido acceder a la financiación crediticia en el contexto restrictivo en el que se desarrolló la concesión de nuevos créditos en 2008-2009.

En 2009 se iniciaron 79.054 vivienda protegidas, lo que supuso un descenso del -12,7% sobre 2008, descenso muy inferior al -58,1% correspondiente al total de viviendas iniciadas, según la estimación procedente de los visados de obra nueva de los Colegios de Arquitectos Técnicos (Fig 20). Las viviendas protegidas terminadas ascendieron a 67.904 viviendas en 2009, lo que implicó un retroceso de dicha magnitud del -1% sobre el total correspondiente al año precedente. Dicho descenso fue asimismo muy inferior al correspondiente al total de viviendas terminadas (-36%).

Las compraventas registradas de viviendas protegidas se recuperaron con fuerza en enero-febrero de 2010 respecto del mismo periodo de 2009, sobre el que crecieron en un 16,1%, aumento superior al del total de viviendas (10,1%) en el mismo periodo de tiempo (Fig. 21). El ritmo anual de ventas de viviendas protegidas, a la vista de la evolución en los

Fig. 19/ Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, 2009-2012. Ejecución Periodo 2012. Número de viviendas

Actuaciones Protegidas	Ejecución Plan 2009-12 Periodo 2009	Nivel de Ejecución (*) %	Ejecución Plan 2005-08 Media anual
1. Viviendas de nueva construcción	41.000	71,6	45.187
1.1. Para la venta	30.067	66,3	37.521
1.2. Para el alquiler	10.845	96,0	7.666
1.3. Cofinanciación VV. promoción pública	88	13,9	
2. Ayuda a inquilinos	32.325	255,6	23.132
3. Adquisición de vivienda usada	2.923	69,3	5.796
4. Rehabilitación	92.196	114,4	58.589
Programa Renove	78.187	111,6	
5. Suelo (nº de viviendas)	15.827	97,2	28.530
Total actuaciones	184.271	107,8	164.640
Pro Memoria. Actuaciones de ayuda a la vivienda	168.444	108,9	136.111

(*) Sobre los objetivos convenidos con las CC. AA., inferiores a los iniciales del Plan

Fuente: Mº de Vivienda

dos primeros meses de 2010 estuvo próximo a las 50.000 viviendas protegidas anuales (Figura 21 bis). La ventas de viviendas protegidas supusieron el 10,8% del total de ventas de viviendas en el periodo enero-febrero de 2010, proporción que sube al 21,7% si se refiere a

las ventas de viviendas de nueva construcción (19,4% en 2009) (Figura 21 c).

Del resto de actuaciones del Ministerio de Vivienda es de destacar el total de 196.898 hogares que se ha beneficiado de la implantación

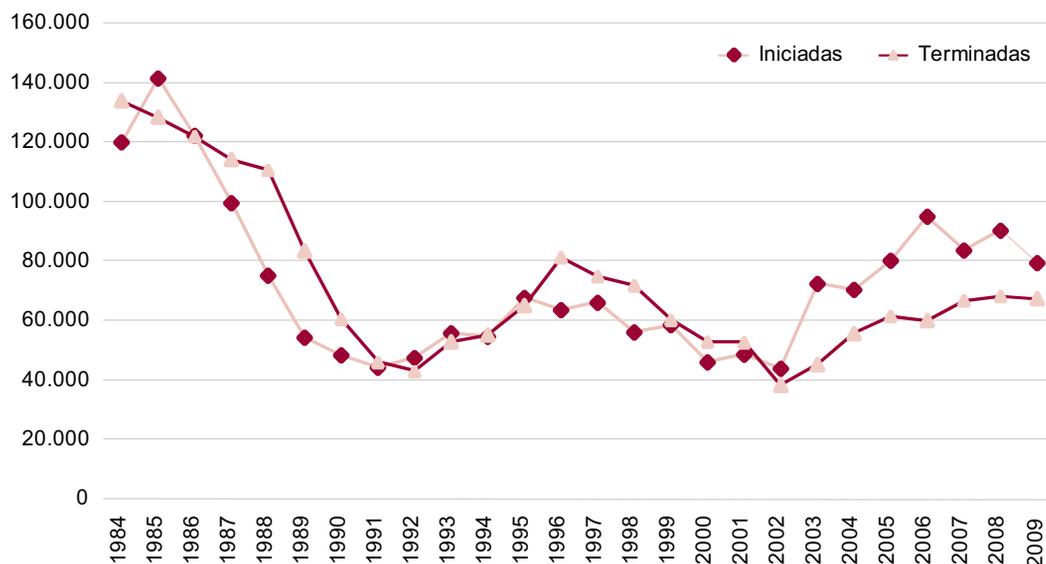


Fig. 20/ **Viviendas protegidas iniciadas y terminadas. Totales anuales, 1984-2009**

Fuente: M° de Vivienda

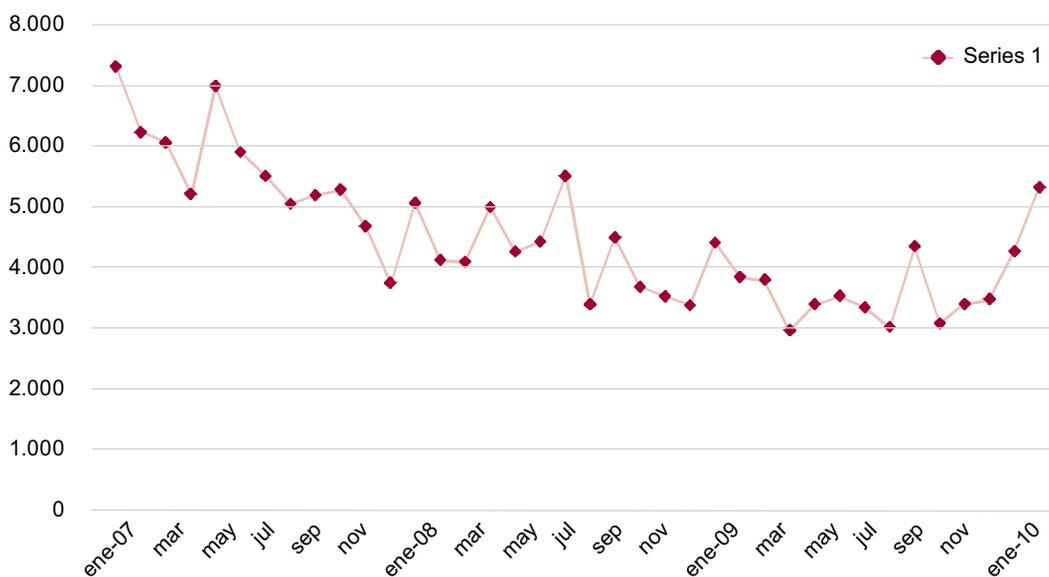


Fig. 21/ **Viviendas protegidas. Compraventas registradas. Serie mensual, 2007-2010**

Fuente: INE

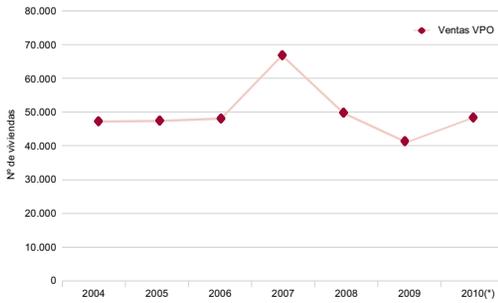


FIG. 21BIS/ Compraventas registradas VPO (nuevas y usadas). Totales anuales, 2004-10

(*) Estimación, con datos hasta febrero
 Fuente: INE (2007-10) y Mº Vivienda (2004-2006)

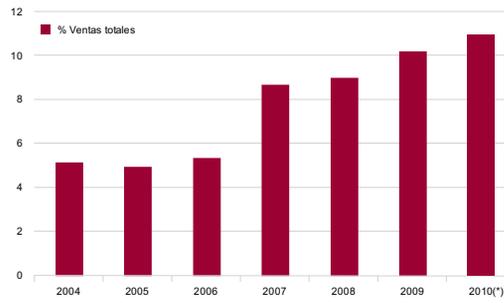


FIG. 21C/ Compraventas registradas de viviendas protegidas. Proporción (%) del total de ventas de viviendas. Serie 2004-2010 (estimación)

de la denominada “renta básica de emancipación” hasta el 31 de marzo, ayudas directas de 210 euros mensuales a los hogares beneficiarios. Dicho total de hogares subvencionados

en el coste del alquiler lo ha sido sobre un total de 350.170 peticiones efectuadas a través de las comunidades autónomas desde su implantación en 2007.

7. Bibliografía

BOWERS, David (2010): “Greece will leave its mark long after the dust has settled”. *Financial Times*, 20 April.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2010): “Global prospects and policies” en *World Economic Outlook*, Cap. 1º, Abril.

HUGH, Edward (2010): “Why not unravel the IMF too while we’re at it?”. *Fistfulofeuros.net*, 24 marzo.

REINHARDT, Carmen, & Kenneth ROGOFF (2010): “Why we should expect low growth amid debt”. *Financial Times*, 28 January.

WOLF, Martin (2010): “The world economy has no easy way out of the mire”. *Financial Times*, marzo.

ITALIA

F. OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

La crisis del urbanismo y las responsabilidades de los urbanistas

El urbanismo italiano está en crisis y los urbanistas han fracasado. Se trata de dos afirmaciones que a menudo hemos encontrado en la prensa más relevante de los últimos tiempos, cuya orientación parece más propensa a recordar el pasado (cuando los problemas y los ritmos del crecimiento eran menores) que a mirar hacia delante, para intentar determinar las causas de una crisis del urbanismo, que objetivamente existe, y para encontrar las respuestas necesarias en el futuro. La primera afirmación se refiere, pues, a una situación objetiva difícilmente refutable, mientras que la segunda no corresponde a una situación generalizable, sino que implica toda la cultura urbanística italiana y es, por tanto, esencialmente falsa.

Empecemos por la primera afirmación. La crisis que el urbanismo está viviendo hoy y que se manifiesta, sobre todo, en la incapacidad de contrastar el desarrollo urbano de los diez últimos años bajo el signo de la expansión urbana, viene de lejos. Su origen es, de hecho, reconducible tanto a la debilidad como a la inaplicabilidad del ordenamiento jurídico que está en la base del sistema de planificación italiano y a la consiguiente escasa eficacia de los instrumentos que tal sistema ha utilizado en el pasado y que parcialmente utiliza todavía; todas estas situaciones están ligadas a la nunca aplicada reforma de la Ley Urbanística Fundamental italiana que entró en vigor a principios de la década de los 50 del pasado siglo y alrededor de la cual gira toda la ordenación urbanística. Desde entonces la ley nunca ha sido sustituida por un reglamento orgánico general y al menos, en lo concerniente a algunos aspectos fundamentales, se considera aún en vigor. En ausencia de tal reglamento, después de que el Parlamento no aprobase en 1963 una nueva ley de reforma radical (precisamente el radicalismo de la propuesta fue la

causa de su fracaso) se ha ido confiando en instrumentos legislativos parciales, que con frecuencia se han revelado insuficientes. No obstante, la necesidad de una reforma general ya se había puesto de manifiesto a principios de la década de los 60, a tan solo diez años de la aplicación de la ley urbanística, la cual se basaba en un enfoque público-expropiador a la que le faltaban los presupuestos para asegurar su eficaz funcionamiento, a partir de una moderna normativa en materia de expropiaciones, y para continuar con los recursos financieros necesarios a la hora de gestionar una iniciativa pública que la ley no se había preocupado de prever.

Naturalmente la voluntad de no reformar el urbanismo ha sido una elección política precisa por parte de los gobiernos y de las mayorías parlamentarias de entonces en la que a veces han prevalecido posiciones extremistas, como en el caso del fracaso de la reforma, predominantes en la cultura urbanística, aunque no en las fuerzas políticas del gobierno, a pesar de que se había pasado de tener gobiernos centristas, que habían caracterizado los quince primeros años de la República, a contar con la presencia del Partido Socialista, defensor, aunque no determinante, de la reforma. Lo que la mayoría del gobierno no quería discutir era el papel y el peso de la renta fundiaria dentro del sistema económico italiano, que se ha mantenido e incluso ha crecido con el tiempo. Otro dato irrefutable es el de la incidencia media del coste del suelo sobre el precio final de lo construido, que alcanza en Italia valores máximos respecto a los demás países europeos.

Tras abandonar en 1963 la reforma, el Gobierno recurrió a las llamadas "reformas parciales", medidas que no podían deshacer este nudo fundamental, ya sea por el continuo prevalecer de una orientación política contraria, ya sea por las repetidas sanciones de inconstitucionalidad, que son inevitables cuando se quiere intervenir únicamente sobre una parte de la ordenación, sin querer reformar sus cimientos. Esta condición, prolongada en el tiempo, ha restado efica-

cia a la planificación, que se ha podido expresar plenamente solo en circunstancias excepcionales, en los afortunados casos donde las condiciones políticas y culturales se entrecruzaban, aunque de forma efímera y no duradera. En cambio el urbanismo nunca ha podido garantizar una correspondencia real entre objetivos y resultados y esto ha representado la principal condición para su deslegitimación y desacreditación social, unido a que los italianos generalmente son poco proclives a respetar las reglas del bien común y mucho más propensos a pensar, en primer lugar, en sus propios intereses individuales.

Tampoco el amplio desarrollo de la planificación registrado en Italia tras la reforma constitucional de 2001 ha resuelto el problema. Dicha reforma asignaba a las Regiones, por un lado, la plena responsabilidad legislativa en materia de gobierno del territorio y, por tanto, también de planificación (configurando de hecho un proyecto federalista para el urbanismo) y, por otro, preveía la existencia de una ley del Estado que actuaría como referente en la definición de los “principios fundamentales” del gobierno del territorio: es decir, una especie de hilo conductor en la coordinación de las leyes regionales, garantizando de esta forma la absoluta autonomía de cada una de las opciones. Tal Ley nunca ha sido aprobada, a pesar de que han pasado casi diez años desde la reforma y, por consiguiente, las mismas reformas regionales realizadas por la casi totalidad de las 21 Regiones italianas carecen de la cobertura jurídica de una ley nacional con relación a algunas competencias fundamentales que son propias del Estado y sin las cuales la eficacia, aun de la mejor ley regional, no está garantizada. Un ejemplo concreto es que recientemente el Tribunal Administrativo Regional del Lacio ha considerado ilegítimas, por faltar una referencia a la legislación estatal, las normas del plan de Roma referidas a la adquisición compensatoria de zonas para servicios públicos. Esta práctica en Italia se define normalmente como “equidistribución”, la cual, tras algunos años de experimentación, la utiliza ampliamente la gran mayoría de las Administraciones, como alternativa a las expropiaciones forzosas, que son demasiado costosas para las Administraciones locales y representan una fuente de inagotables contenciosos. Obviamente, la decisión del Tribunal pone en peligro tal enfoque, en general, aunque en este caso específico hay también una responsabilidad de la Región del Lacio, que no lo ha previsto en su propia legislación.

A su vez, la ausencia de la Ley de los “principios fundamentales” del gobierno del territorio evidencia una segunda cuestión fundamental, la del modelo de planificación que en casi todas las Regiones se ha desdoblado en dos componentes: una general denominada “estructural”, no vinculante y prescriptiva y no conformadora de los derechos edificatorios (por tanto solo con carácter de directiva) y una “operativa”, relativa a las transformaciones urbanísticas, con

carácter prescriptivo y conformador. A este modelo, propuesto inicialmente (1995) por el *Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU), le cuesta mucho afirmarse en un contexto condicionado todavía, disciplinar y culturalmente, por el viejo modelo regulador, expropiador y público nunca derogado.

Además de la determinante carencia legislativa que se acaba de evidenciar, debemos recordar otros incumplimientos del Estado, muy relevantes, que hacen que en Italia resulte muy problemático un efectivo gobierno del territorio. En primer lugar cabe destacar el tema de la estabilidad hidrogeológica o de la seguridad hidráulica del territorio pues a pesar de que la reforma constitucional asigna al Estado tal competencia, no se le hace frente ni con los recursos necesarios, ni con adecuados programas de los Entes correspondientes. En segundo lugar, la fiscalidad local está hoy ausente básicamente en el proceso de planificación, excepto por los efectos negativos de una desafortunada medida estatal impuesta hace algunos años que consentía utilizar las cargas de urbanización para financiar los gastos corrientes (personal, servicios). Pero la falta más grave concierne a la modernización infraestructural del País que no debe reducirse solamente a programar nuevas autopistas en régimen de concesión y a financiar las líneas de la “alta velocidad”, sino que debe enfrentarse seriamente al problema de toda la red ferroviaria en una perspectiva de aumento de la movilidad regional y metropolitana sobre raíles, que financie la realización de los ferrocarriles urbanos y metropolitanos; de esta forma Italia se podría equiparar a los demás Países de la Europa Occidental. Este programa representa la condición preliminar para toda política de ordenación territorial o urbanística. En definitiva, no podemos esperar que el urbanismo recupere la credibilidad que debería tener en la sociedad, si no se le ofrece la oportunidad de que funcione, más allá de las capacidades o de los límites de los urbanistas.

En cuanto a la segunda afirmación, mencionada ya en el título del artículo, es decir la que se refiere a las responsabilidades de los urbanistas en la crisis del urbanismo es una aseveración que se debe sin duda considerar mezquina e incluso falsa y se utiliza, en la mayoría de los casos, únicamente para sostener un planteamiento político y disciplinar partidista. De hecho, en estos últimos cuarenta años, a medida que las dificultades causadas por la reforma se han ido haciendo más evidentes, los urbanistas, en particular los del mencionado INU, han redoblado su propio compromiso para colmar las desventajas que esta condición comportaba al garantizar las opciones correctas de los planes, técnicamente fundamentadas y puestas al día desde el punto de vista cultural, y al inventar un marco jurídico e instrumental que permita llevarlo a cabo con un mínimo de éxito. He aquí algunos ejemplos: ¿la posibilidad de expropiación se reduce progresivamente a causa de la inconstitucionalidad de las

normas relativas y a la cada vez más reducida disponibilidad financiera de las Administraciones? El urbanismo inventa tanto la equidistribución como la compensación urbanística: es decir, unos instrumentos que hace solamente quince años se consideraban una práctica casi imposible, y que hoy todos utilizan, a pesar de no estar garantizados por ninguna ley. ¿El viejo Plan General muestra definitivamente su ineficacia en cuanto instrumento prescriptivo y conformador de los derechos edificatorios que el régimen inmobiliario pretende exigir inmediatamente sin ninguna dilación y programación temporal? El urbanismo recupera el *masterplan* programático, propio de la tradición racionalista, como marco en el que estructurar las transformaciones que haya que realizar posteriormente. Se suministra así el prototipo de los “planes estructurales”, que caracterizarán la nueva era de las reformas regionales y propone también una nueva planificación operativa, prescriptiva y conformadora, que pondrá de relieve la dimensión del diseño de la disciplina. Podríamos continuar con los ejemplos enumerando los múltiples enriquecimientos y reemplazos que la experimentación italiana ha sabido garantizar con el apoyo constante del INU, que siempre ha representado un punto de referencia en toda práctica innovadora y reformista.

Entonces, ¿es quizá culpa de los urbanistas si la calidad de la ciudad contemporánea, fea y sin forma, es difícil de percibir o si las condiciones asentativas de las nuevas transformaciones urbanas son inaceptables, sobre todo, por la falta de una indispensable movilidad de masas y porque están encomendadas predominantemente a la movilidad automovilística individual? Y por último, ¿se les debe atribuir a los citados urbanistas las responsabilidades, si la renta diferencial sigue agrediendo los lugares especiales de nuestro territorio, despreciando todo plan paisajístico, porque así lo quieren tanto una economía no gobernada como un sistema político local miope y corto de miras? Las respuestas a estos disparates son evidentes, aunque realmente no exculpan de la responsabilidad de las opciones equivocadas que siempre pueden existir, pero hay que reconducirlas a una dimensión específica e individual.

Sin embargo, sí existe una responsabilidad que debe ser imputada a ese grupo de urbanistas italianos que han dejado de reconocerse de forma explícita en las posiciones del INU, a partir del XXI Congreso de 1995, el cual definía los principios y las normas de la reforma urbanística (el “plan estructural”, la equidistribución, etc.), que, posteriormente, muchas leyes regionales han retomado. Una responsabilidad que por lo general consiste en haber contrastado de forma continua la nueva propuesta de reforma, contraponiéndole el viejo modelo público y expropiador en su formulación original, independientemente de cualquier comprobación de factibilidad política y técnica. En particular, se puede achacar a este grupo, el haber hundido —con una

acción al mismo tiempo política y cultural que ha condicionado las componentes más radicales del centro—izquierda, entonces en el Gobierno— una buena ley de reforma urbanística que el Parlamento, por una vez, se disponía a aprobar en el año 2000, al final de la XIII Legislatura y antes de la aprobación de la reforma del Título V de la Constitución.

En cambio la mayoría de los urbanistas italianos, los que trabajan en el sector y consideran todavía el plan como un instrumento indispensable para garantizar el equilibrio necesario entre las protecciones y el desarrollo sostenible, sigue combatiendo una difícil batalla disciplinar para afirmar las razones del urbanismo; se trata de una misión casi imposible, dado que los principales obstáculos residen en el sistema político y en el rechazo de la sociedad, que prefiere los indultos inmobiliarios y las modificaciones a una correcta gestión del territorio en nombre del interés colectivo.

No obstante, los urbanistas reformistas en general y los del INU en particular deberían quizá aceptar una crítica, que sería, la de haber a menudo concentrado la propia acción en la reforma de los mecanismos legislativos y del tipo de plan principalmente, dejando de lado, a veces, la necesaria iniciativa política y cultural incluso de los contenidos fundamentales y de los temas emergentes de las transformaciones territoriales que con el tiempo han ido caracterizando las ciudades y los territorios italianos. Todo ello sin olvidar lo fundamental que ha sido y es el tema de la reforma de la legislación y el del plan y lo equivocadas que han sido las posiciones de quienes han sostenido siempre la inutilidad de este empeño, afirmando que de todos modos los problemas eran “otros muchos” y aplazando continuamente así el compromiso sobre cualquier decisión.

A veces, nos preguntamos, para referirnos a los problemas más evidentes: ¿qué sentido tiene hoy desarrollar en los planes sistemas de movilidad adecuados a las necesidades funcionales y medioambientales de las ciudades y del territorio, aun con los importantes conocimientos técnicos y culturales que a menudo caracterizan el urbanismo italiano, cuando no existe la posibilidad de que se lleven a cabo si no es de forma parcial? Esto se debe a que realmente el Estado italiano nunca ha preparado una programación con infraestructuras modernas y nunca ha querido encontrar los recursos necesarios, incluso antes de hoy, cuando la situación de las finanzas públicas, oprimida por la deuda pública, se limita a programar, por un lado, nuevas autopistas en régimen de concesión, que no afectan a los presupuestos públicos y, por otro, la finalización de la alta velocidad u otras grandes obras, que a pesar de no ser en absoluto prioritarias son de gran impacto político como el puente de Sicilia. Es asimismo lógico preguntarse si: ¿es realmente útil comprometer los planes locales

en una acción dirigida a la contención del consumo de suelo suburbano para nuevos asentamientos, cuando la experiencia, aun la internacional, enseña que la contribución de la planificación en este sector, si bien importante, no es determinante y que son necesarios otros instrumentos, fiscales y de protección medioambiental, que solamente una Ley del Estado puede garantizar? O, por último, ¿qué eficacia pueden tener en la planificación operativa nuevas modalidades de redistribución de la renta fundiaria, cuando ya es evidente que una efectiva redistribución social de la misma únicamente puede ser confiada a una reforma estructural de la fiscalidad urbanística, que abriría un camino que ningún Gobierno italiano ha querido seguir, pero que acontecimientos actuales como la crisis económica y el escenario de la transformación urbana, indican como absolutamente necesario?

Las preguntas formuladas anteriormente son todas, claro está, retóricas, porque los planes seguirán proponiendo escenarios de movilidad sostenible para limitar el consumo de suelo suburbano y para contrastar la renta urbana. De esta forma se denunciarán situaciones que deberán superarse, aunque a su vez se expongan (involucrando toda la disciplina urbanística) con el riesgo de ser considerados ineficaces y de prometer resultados inalcanzables. A pesar de ello, entendemos que este compromiso no puede ser aplazado, ya que constituye un paso necesario para la afirmación de aquellas razones del urbanismo que los urbanistas reformistas seguirán apoyando, en cuanto víctimas más que responsables de la actual tan poco satisfactoria situación.

22 de abril de 2010

Traducido del italiano por: Sagrario del Río Zamudio
Revisado por: Graziella Trovato

ARGENTINA

R. PESCI

Fundación CEPA

El Club de las Ciudades Ilustres Latinoamericanas

Un viaje sorprendente

Estoy pensando en los pregoneros de tiempos idos, que iban por las calles recitando en voz bien alta, las noticias más destacadas del momento. Un antecedente de los grandes medios de comunicación de hoy, que se nos aparece casi como inocente al lado de la maraña de comunicaciones actuales.

Aquel pregonero de nuestra metáfora, iría vociferando por las calles que se formó un Club, el Club de las ciudades milagro, el club de las ciudades que se han reconvertido en pocos años y logrado una mejora integral de su sustentabilidad y calidad.

Pero ante todo, ¿qué es un Club? Una clásica y consagrada forma de asociación, para fortalecer el accionar de un determinado grupo, en la forma de una asociación abierta a más y más adherentes.

Recientemente, redoblé mis contactos con las actuaciones de urbanismo social en la ciudad de Medellín, Colombia, que ya han cobrado relieve internacional.

Resulta como principal líder su ex alcalde Sergio Fajardo, rodeado de un grupo interesantísimo de arquitectos, que iniciaron la acción hace 10 años y lograron dejar 2 marcas indelebles, que aún hoy continúan: la disminución de la violencia gigantesca que tenía esa ciudad, de 3000 asesinatos por año a sólo 30, y la realización de una serie de parques-bibliotecas, verdaderos focos de civilización y cultura, que están logrando revertir las condiciones de los asentamientos más pobres.

Pero también tuve la ocasión de volver a visitar Bogotá, donde otro alcalde, Antanas Mocus, seguido por Peñaloza, generaron un sistema de transporte público sobre ruedas, el Transmilenio, que generó no sólo una movilidad mucho mejor y socialmente más incluyente, sino una serie de corredores verdes y peatonales, que articulado con el transporte público, le han conseguido un rostro mucho más humano a la gran capital de Colombia.

Antanas Mocus y Sergio Fajardo son hoy candidatos a presidente y vicepresidente de la República de Colombia, por parte del recientemente creado Partido Verde, en una verdadera irrupción de una democracia más abierta e incluyente, como un grito de resurgimiento de décadas de corrupción y violencia.

Hace apenas unas horas que se hicieron las elecciones presidenciales y no llegaron a ganar, pero marcaron un hito de cambio notable. Conviene recordar que otros grandes alcaldes, como Pascual Maragall en la Barcelona de los '80/ '90, capitanearon procesos urbanos, donde un gran accionar urbanístico, ambiental, infraestructural, acompañó en realidad un gran proyecto social y cultural, tanto como económico, para una modernización de la ciudad en su conjunto (no sólo la "urbis" sino en particular la "civis"), creando no sólo mayores condiciones de sustentabilidad sino marcas de prestigio internacional.

Otro caso sorprendente es el de Guayaquil, Ecuador, que consiguió llevar a la realidad un proceso inmenso de regeneración urbana. En este caso el gran actor fue otro alcalde Fevres Cordero, pero que ya había sido presidente de la República de Ecuador.

Nos resulta admirable que un ex-presidente se juegue en un partido menor, como es ser alcalde de su ciudad, y sin embargo ¡qué grandeza y qué inteligencia la de usar una cancha chica para jugar un partido aún más grande!

Guayaquil se inicia con el famoso Malecón 2000, pero continúa en pleno vigor hasta hoy, con otros alcaldes y otra realidad nacional, merced a dos inventivas fundamentales:

Crear una Fundación, para descentralizar las actuaciones y darles continuidad más allá de los gobiernos de turno.

Proveerle recursos genuinos e independientes, mediante una ley nacional de desgravación impositiva de hasta el 25%, para quienes aporten fondos a la Fundación.

Debe destacarse en el caso de Guayaquil que se trata de grandes actuaciones en espacio público, de regeneración del Malecón central, de creación de malecones en áreas de viviendas informales e inundables, de mejora de avenidas, que contagiaron al sector privado frentista a dichas obras, regenerando así buena parte de la ciudad.

El pasado reciente

Hasta aquí las impresiones de mis últimos viajes por Latinoamérica donde tomé contacto con actuaciones interesantísimas, yo diría sorprendentes, realizadas en los últimos 10 años.

Pero estos 3 casos no hacen sino sumarse a otros igualmente significativos.

En el mismo Ecuador, me han referido con precisión que los casos de Quito y Cuenca, son también muy

destacados, en especial por la forma en que han conservado el patrimonio y regenerado sus centros urbanos.

Es muy notable el caso de Curitiba, que desde los años '60 viene sorprendiendo al mundo, denominado Capital ecológica de Brasil, y que acaba de recibir el premio Globe Sostenible City Award 2010. Curitiba sorprende por 50 años de continuidad en el esfuerzo y por los destacadísimos logros alcanzados, que cualquier visitante goza como verdaderos atributos turísticos.

En este caso el gran líder pareció ser Jaime Lerner, primeramente Secretario de Planeamiento, luego Intendente por varias veces, finalmente Gobernador a fines de los '90. Pero le han sucedido varias administraciones y el control de calidad continúa.

Quizás la lista más destacada es ésta, y ya con ella se nos ocurrió la necesidad de formar un verdadero Club de Ciudades con proyectos ilustres en Latinoamérica.

Ciudades que han logrado instalarse prestigiosamente en el concierto internacional de grandes esfuerzos por regenerarse, recuperarse, reinventarse, desde situaciones muy críticas del pasado, hacia presentes venturosos.

Quienes lean estas notas podrán pensar que en el mundo hay 100 casos más y algunos tan conocidos como Barcelona, Bilbao, París, las áreas portuarias de Londres, etc. Además, de los casos menos célebres de tantas ciudades de los Países Bajos y de Escandinavia, que fueron trabajando esa calidad incesantemente después de la Segunda Guerra Mundial.

Pero en los casos ilustres latinoamericanos (ilustres sí porque ilustran cambios ilustrados), el punto de partida fue la pobreza y el abandono. Entonces se trata de proezas, de inventiva, creatividad de diseño e inversiones, creatividad de gobernabilidad y gobernanza, inéditas para países subdesarrollados.

Si queremos ser un tanto más generosos, el Club de las Ciudades Latinoamericanas o de los proyectos urbanos ilustres recientes en este continente, podría ampliarse a Río de Janeiro, Buenos Aires y Rosario. Río por la espléndida actuación de "Favela-bairro", hace unos 10 años atrás; Buenos Aires por la gigantesca operación urbana de Puerto Madero y Rosario por haber convertido una rivera fluvial destartada, fragmentaria, en un paseo costanero tan bello como exitoso.

También podría mencionarse que en la actualidad Florianópolis, en Brasil, está haciendo un gran esfuerzo hacia su Plan Director Participativo, en el marco de la innovadora idea de Reserva de Biosfera en Ambiente Urbano. Y Monterrey, en México, está continuando sus grandes actuaciones urbanas como la macroplaza y el paseo Santa Lucía, con una vo-

luntad de desarrollo sustentable de la gran metrópolis, que de continuarse la colocará también en posiciones de vanguardia.

Nos enorgullece estar participando en estos dos últimos casos, y sin pudor, reconocemos cuanto hemos aprendido desde cuando en nuestra juventud ya comenzamos a mirar a Curitiba como un ideal alcanzable, dentro de las difíciles condiciones de nuestras tierras latinoamericanas.

Mis estudios y mis viajes, mis acciones profesionales y académicas, me llevan incesantemente por muchas partes del mundo. Por eso me he atrevido a

proponer este Club de Ciudades Ilustres Latinoamericanas, para aunar esfuerzos, intercambiar experiencias y proyectar al escenario internacional un conjunto de actuaciones que hablan más de una revuelta generalizada que de algunos casos aislados. Nos proponemos publicar sistemáticamente los logros de estos grandes proyectos.

Como en otras grandes cuestiones, creemos que es bueno y conveniente que el mundo mire también hacia estas latitudes, mirar desde el norte hacia el sur, porque suele suceder que el sur también existe.

31 de mayo de 2010

FRANCIA

L. COUDROY DE LILLE

Institut d'urbanisme de Paris-Université de Paris-Est Créteil

Los principios del urbanismo en Francia: de la ley Solidaridad y renovación urbanas (2000) al desarrollo sostenible

El cambio de milenio fue en Francia un momento de transformación de las políticas urbanas, al tener en cuenta un conjunto de problemas que se consideran hoy mundiales.

En primer lugar, esta transformación se concretó en la legislación mediante la ley **Solidaridad y renovación urbana** (a partir de ahora SRU, *Solidarité et renouvellement urbains*) del 13 de diciembre de 2000, cuyo título implica una refundación de los principios de la ordenación urbana y del urbanismo. Este texto ha puesto en cuestión los principios mismos del progreso en materia de desarrollo urbano, y si no desmonta los procedimientos técnicos de la ley de 1967 a la cual sustituye, les da una orientación programática mucho más amplia y distinta, a través de las nociones de solidaridad y de renovación de las ciudades.

Solidaridad: este objetivo recoge el diagnóstico de acentuación de la fractura urbana y las numerosas medidas tomadas en el marco de la **política de la ciudad** (*Politique de la ville*) y de los **barrios vulnerables** (*quartiers sensibles*) desde finales de los años setenta. Varios decenios después, este com-

promiso se mantiene, a pesar de los mediocres balances conseguidos de las medidas acumuladas, de las tensiones que se han mantenido en las periferias (*la banlieue*) y también de las dudas, alternancias políticas y a veces desánimo de los poderes públicos mismos. Una actualización de esta política necesaria esta traspuesta también en el marco europeo. Se pretende, así mismo, desde el año 2000 extender esta política a otras zonas además de a los famosos grandes conjuntos sociales edificatorios (*grands ensembles*) donde surgió el problema: copropiedades degradadas, barrios antiguos, zonas de casas individuales, grandes territorios en declive industrial o ambiental, etc. La **mezcla social** (*mixité sociale*) se ha convertido en el objetivo más importante de las políticas urbanas, en términos de justicia social pero no solamente: los aspectos morfológicos, de estatus de la vivienda o simplemente de actividad económica tienen también su importancia para tender hacia un ideal de "ciudad mezclada". El objetivo no es simplemente introducir mezcla en los barrios mismos, sino hacer de estas periferias las herramientas de una **mixidad** promovida de manera amplia. Para esto, es imprescindible la colaboración de ámbitos administrativos y de representación política (municipio, aglomeración, región, nación).

Renovación urbana. Las políticas urbanas francesas se han planteado durante mucho tiempo sobre la dialéctica ciudad existente/ciudad en crecimiento.

En los años del desarrollismo francés (*les Trente Glorieuses*: 1945-75), el acento se puso sobre la expansión urbana, creación de barrios y vivienda nueva. La renovación urbana fue en estos años llevada de manera feroz, con pocos medios técnicos y económicos, proyectos limitados y muy poca legitimidad política; la política de estos años se ha convertido en el verdadero anti-modelo de las políticas urbanas en Francia.

A partir de finales de los 1970, esta renovación ha dado lugar a políticas de rehabilitación residencial, urbana, simbólica, patrimonial... mucho más cuidada de la ciudad existente. Ahora, y desde la ley SRU, esta orientación se revalida a una escala mucho más global: la transformación de la ciudad existente es un objetivo mucho más legítimo que la creación de nueva ciudad. A esta escala, la cuestión fue conducida en las grandes áreas de reconversión, por medio de una recalificación del suelo. Por todas partes en el territorio francés esta política está prosperando: zonas «francas» con fiscalidad particular, programas inmobiliarios privados en las zonas en dificultad, grandes equipamientos simbólicos con una intensa inversión. Por otra parte, la crítica fue siempre muy fuerte en Francia hacia lo que se llama el *étalement urbain* (palabra que hay que conservar en francés por su carácter peyorativo. Podríamos intentar sin embargo: *Chaletismo*...) en casas aisladas en las zonas periurbanas, modo de crecimiento mayoritario en Francia desde los años 1970, particularmente alrededor de las ciudades medias de provincia y en ciertas regiones. El objetivo establecido en los años 2000 de «**volver a hacer la ciudad sobre la ciudad**» (*faire la ville sur la ville*), mantener la intensidad urbana, quizás en contra de los modelos anglosajones para defender un modelo europeo de urbanidad, está teniendo más protagonismo en las políticas urbanas. Si es siempre difícil intervenir sobre el mercado del suelo peri-urbano, mantener una fuerte atracción en las zonas urbanizadas es una opción estratégica muy asumida. Se puede decir que el objetivo de la renovación urbana se despliega también a una escala más amplia, y en referencia al modelo de la ciudad tradicional.

Estas decisiones son muy claras y ponen en coherencia las decisiones técnicas o de escala local.

Tomemos algunos ejemplos que desarrollaremos en próximas contribuciones:

- La puesta en marcha de l'ANRU (**Agencia Nacional de la Renovación Urbana**) permite entender bien lo que da sentido hoy a las políticas urbanas francesas: los barrios en renovación lo son al mismo tiempo en un objetivo de solidaridad social y de lucha contra la exclusión socio-económica, secesión cultural y religiosa, pero también porque conocen hoy día un proceso de abandono por el

mercado y, en muchos casos, por la población misma (descenso demográfico, en un país donde hay que recordar que las tasas de natalidad se han mantenido a un nivel relativamente alto en comparación con el resto de Europa). Su propia evolución lleva consigo verdaderas rupturas en los tejidos urbanos que hay que impedir; la ANRU es el órgano operativo de esta política, y las demoliciones que promueve preparan un proceso de sustitución urbana.

- Lo mismo ocurre con la actuación urbanística en general: la reforma completa de los **documentos de urbanismo** implica la constitución de nuevos perímetros de acción, incluso en el nivel de aglomeración como está ocurriendo ahora en la región parisina con el llamado *Grand Paris*), para establecer mecanismos de solidaridad sin perjudicar a la eficacia económica. Su conformidad con los objetivos de sostenibilidad es un elemento cada día más importante (*Plans d'aménagement et de développement durable*).
- La vivienda. El objetivo, muy político, de establecer el **20% de vivienda social** de manera equilibrada en las zonas urbanas, es una referencia importante para las políticas de ayuda a la vivienda. Se plantea hoy día la cuestión de la escala territorial de la aplicación de los principios de solidaridad-mezcla. Es naturalmente la cuestión de la movilidad y asequibilidad la que se plantea... y si existe en Francia un debate sobre el estatus y la pertinencia de mantener un parque de vivienda social tan importante, el papel que éste puede desempeñar en la puesta en práctica de las políticas urbanas aparece cada día de manera más intensa.
- La **movilidad**, noción preferida hoy a la de «transportes» porque subraya la importancia de los modos de vida y opciones individuales o de civilización y no la de infraestructura o equipamiento, es también fundamental para garantizar la coherencia de las aglomeraciones, la asequibilidad de los empleos, de las viviendas, de las dotaciones etc, y la aplicación de las leyes generales.

La ley de 2000 no reorganiza la «gobernanza» urbana, territorial o metropolitana, es decir la articulación, espacialización y legitimación de las competencias. Sin embargo plantea de manera muy clara un discurso del Estado que necesita afirmarlo después de su debilitamiento consecutivo a las leyes de descentralización (1983), y también a su retraimiento estructural en el mundo occidental. Si cada territorio posee de manera evidente su lógica propia, a la cual se pretende dar salida, estas directrices nacionales de 2000 pretenden mantener al día un escalón más global en las políticas urbanas y territoriales. La espera de una mayor integración europea... pero también de una aplicación más convincente de la orientación del desarrollo sostenible.

junio de 2010

ITALIA

G. TROVATO

Dr. Arquitecto, profesora de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

El legado paisajístico de Bruno Zevi (1918–2000) diez años después

Cuando se cumplen diez años de la muerte de Bruno Zevi queremos destacar, por su vigencia, la aportación de su crítica militante a una visión paisajística de la arquitectura que culmina en el *Manifiesto de Modena* de 1997: “*Paesaggistica e linguaggio grado zero dell’architettura*” fue el título elegido, en una clara alusión a Roland Barthes, para el Congreso en el que el manifiesto fue pronunciado¹. El *grado cero* aplicado a la arquitectura y al urbanismo venía a representar la necesaria disolución del objeto arquitectónico en el paisaje, es decir el fin del monumentalismo posmodernista y de una arquitectura concebida y diseñada como objeto predefinido sobre la base de tipos y arquetipos deducidos del pasado.

Se trata por tanto de la culminación de un viaje que empieza con la huida de Zevi a Estados Unidos, donde reside a partir de 1938 a causa de las leyes raciales de Italia contra los judíos, y donde se gradúa en la Graduate School of Design de la Harvard University, dirigida en ese momento por Walter Gropius. A partir de allí vendrá el encuentro con la obra de Wright, al que siguen la constitución en 1944 de la “Asociación por la Arquitectura Orgánica” (AAPAO), la publicación en 1945 de “*Verso un’architettura organica*”, su labor en la revista “*Metron*” y, desde 1955 hasta enero de 2000, en “*L’architettura-cronache e storia*”.

La arquitectura moderna, dice Zevi, no es un estilo sino un proceso continuo, cuyas reglas tienen que ser redefinidas constantemente (algo que reconoce haber aprendido de Wright y Mumford, pero también de Nikolaus Pevsner y Walter Curt Behrendt²); sus protagonistas son el hombre y el espacio en el que éste vive y es por tanto un organismo que tiene que ser definido desde dentro hacia fuera. Estos principios encuentran su expresión más conocida en 1948 en “*Saber ver la arquitectura*”, ensayo inspira-



do en el exitoso libro “*Saber ver*”, escrito por Marangoni en la década de 1930³. Como éste último, Zevi analiza las obras de arquitectura desde la antigüedad y las compara entre ellas, en una síntesis que abraza *las edades del espacio* en el camino hacia la modernidad y que culmina en la Casa de la Cascada de su referente americano. La exaltación de la dimensión espacio-temporal se expresa de forma radical, con su lenguaje claro, directo y apasionado: no hay arquitectura donde no hay vida, de manera que ni siquiera el templo griego podrá ser definido como tal. Aquí se encuentra uno de los límites de su lectura espacial del edificio, junto con la indiferencia hacia la fachada a la que reserva únicamente un valor urbano.

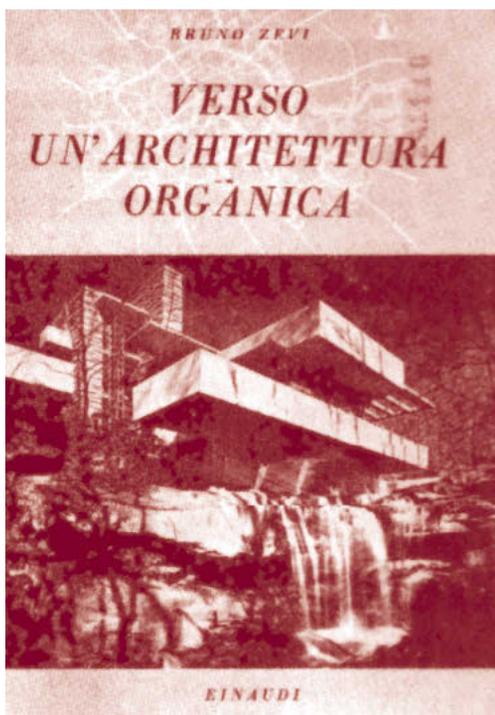
¹ Zevi; Bruno: *Paesaggistica e linguaggio grado zero dell’architettura*. Canal & Stamperia Editrice, Venecia, 1999.

² Lo declara Bruno Zevi en su discurso en el Royal Institute of British Architects (RIBA) Londres 6 de diciembre de 1983.

³ Sobre la relación entre los libros de Marangoni y Zevi

escribe Luigi PRESTIENZA PUGLISI en *Introducción a la arquitectura*: 84–85 Meltemi Editore.

⁴ Fullahondo analiza la obra de Zevi en un libro publicado junto con María Teresa Muñoz después de visitar en Roma al crítico italiano. FULLAONDO, Juan Daniel & María Teresa MUÑOZ (1992): *Zevi*. ed. Kaing, Madrid.



A partir de la segunda mitad de la década de 1960 las teorías de Zevi ejercen una influencia determinante en España. La Revista Nueva Forma, dirigida por Juan Daniel Fullaondo, será el principal canal de difusión y reflexión alrededor de una corriente que representa una alternativa al academicismo imperante, al racionalismo mecanicista y una apertura a la modernidad dentro de un contexto internacional⁴. Formas dinámicas, esféricas y circulares, y módulos exagonales se imponen junto con el uso brutalista del hormigón visto y de la vegetación como elemento integrado en el proyecto de arquitectura⁵.

A la crítica arquitectónica militante Zevi suma una batalla contra los modelos urbanísticos vigentes y el destrozado del medio ambiente lo cual le lleva en 1977 a redactar la Carta de Machu Pichu, con ocasión del Convenio Internacional de Lima y Cuzco. Se trataba de hacer una "revisión anti-iluminística de la Carta de Atenas" redactada por Le Corbusier en 1933 y publicada en París en 1941. Frente a la ciudad zonificada, dividida en cuatro funciones determinadas, a saber *habitar, trabajar, recrearse* y *circular*, y estructurada sobre la base del transporte privado, el crítico italiano apuesta por la *living city*, un paradig-

ma de ciudad orgánico-ecológica caracterizada por la "integración de las funciones" y por la complejidad. La ciudad, como la arquitectura, debe ser concebida como un organismo vivo cuya forma no puede ser definida ya que habrá que considerar y prever la flexibilidad de su extensión y modificación en el espacio y en el tiempo. La actitud dinámica se perfila pues como condición necesaria en el acto proyectual con una clara voluntad de implicar a los ciudadanos en el proceso de construcción de su propio entorno. Las viviendas, según el documento, "deberán adaptarse a las dinámicas sociales, facilitando la participación creativa del usuario"⁶. Integración, participación y agregación son factores que necesitan de una arquitectura a su vez integrada y disuelta en el contexto, en continuidad con el tejido urbano. Los espacios sociales, y no "el juego visual de volúmenes puros", serán los elementos estructurantes de la ciudad viva.

La "reintegración edificio-ciudad-territorio" se vislumbra para Zevi con el deconstructivismo, movimiento cuya existencia celebra desde la exposición de Nueva York, organizada por el ecléctico Philip Johnson en 1988. Zevi, a pesar de sus reservas sobre

⁵ Sobre la influencia de Zevi en Madrid escribe RUIZ CABREIRO G. (1989): "Gli organici di Madrid" en *Spagna Architettura* 1965-1988: 39-48. Electa, Milán.

⁶ En la carta podemos leer a este propósito: "El objetivo del planeamiento general, incluyendo el planeamiento económico, el diseño y el planeamiento urbano y la arquitectura,

es finalmente la interpretación de las necesidades humanas y la realización en un contexto de oportunidad de formas y servicios urbanos apropiados para la población, lo que requiere un proceso continuo y sistemático de interacción entre las profesiones del diseño, los pobladores de las ciudades y su liderazgo comunitario y político".

el comisario, no tarda en exaltar las cualidades de la arquitectura de profesionales de reconocido prestigio como Eisenman y Gehry, y de otros menos conocidos en ese momento, como Libeskind, Hadid y Koolhaas. Todos ellos representan una arquitectura que, por su disolución en el contexto, se perfila como posible continuación del organicismo americano y una alternativa eficaz al posmodernismo imperante, a la crítica tipológica y al academicismo. Las cualidades espaciales del deconstructivismo Zevi las resume en las *siete invariantes* del lenguaje moderno: el elenco como metodología proyectual; asimetrías y disonancias; tridimensionalidad anti-perspectiva; sintaxis de la descomposición cuatridimensional; estructuras voladas, cáscaras y membranas; temporalidad del espacio y, por último, la citada reintegración del edificio en el paisaje⁷. Esta relación de continuidad se establece a través de algunas estrategias compositivas como son la fragmentación de la forma, que se disuelve en el contexto integrándolo, y la disolución radical de las estancias, que se convierten a menudo en recorridos, al tiempo que estos últimos pueden funcionar como estancias en momentos determinados.

Pero es con el Manifiesto de Módena cuando un Zevi casi octogenario, con su habitual pasión y exuberancia, resuelve definitivamente las contradicciones iniciales de su lectura espacial del edificio y retoma el mensaje lanzado con la carta de Machu Pichu: la confluencia de aspectos arquitectónicos y urbanos en una visión paisajística deudora de Wright. Zevi apunta a *cuatro edades del grado cero* en la historia de la arquitectura: primero, la de las arquitecturas hipogeas; a continuación, la de las cavernas o de las catacumbas cristianas; después, la de los interiores dilatados por los mosaicos bizantinos; por último, la de la arquitectura orgánica donde interior y exterior se funden en un *continuum*.

La apuesta paisajística de Zevi abraza aquí diversas expresiones que se resumen en las contribuciones de Claude Parent, con la teoría de la función oblicua elaborada junto con Paul Virilio, Kiyomori Kikutake, con sus arquitecturas flotantes, y Gunnar Birkert con sus espacios hipogeos y cubiertas vegetales, entre otros. Aparece luego la referencia a las viviendas sociales de Jean Renaudie y la presencia ineludible de James Wines, teórico del grupo SITE desde la década de 1970, que define su compromiso con una arquitectura sostenible basada en una estrecha conexión entre el edificio y el medioambiente, y entre la construcción y la ecología. Wines, que es americano y ha nacido, como él mismo recuerda, en Oak Park, Illinois, como Frank Lloyd Wright, trabaja en ese momento en el libro *“Green Architecture”* (TASCHEN, 2000), que constituye hoy un referente teórico para toda arquitectura que aspire a establecer un continuo orgánico con el entorno⁸. Si toda intervención del hombre en el medio supone también una modificación del mismo, esa alteración deberá conjugar escalas y factores diferentes, incluyendo la programación económica y la construcción espacial.

Hoy la crisis del *star system* en arquitectura, la saturación del paisaje y la necesidad de una actitud energéticamente sostenible, demuestran la vigencia de su legado. La disolución del artefacto arquitectónico se vislumbra como interesante objeto de investigación tanto en la redefinición de los límites disciplinares como en la búsqueda de soluciones técnica más acordes con el paisaje. Si como decía el propio Zevi la modernidad es aquella que convierte la crisis en valor, en el Manifiesto de Módena están a nuestro modo de ver algunas de las claves para esa posible y necesaria transformación.

25 de marzo de 2010

⁷ Zevi Bruno (1989): “L’effervescenza eversiva del decorativismo”, en *L’architettura—cronache e storia*, 402.

⁸ En 1982 Zevi escribe, con la colaboración de Pierre Restany, “SITE: arquitectura como arte” (Gustavo Gili)

consagrando la obra del grupo norteamericano a nivel internacional.

Por una gestión y regeneración urbana sostenible e integrada. Crónica de la Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa

O. BOUAZZA & G. TROVATO & R. MATA

Comité de Redacción de CyTET

Dentro de la agenda de actos vinculados a la Presidencia Española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010, Madrid albergó los pasados días 26 y 27 de abril la Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa. Auspiciada y organizada por el Ministerio de Vivienda y Sepes (Entidad Estatal de Suelo), la Conferencia se ha ocupado de los temas de la sostenibilidad urbana (con la presentación de los resultados del Marco de Referencia para la Ciudad Europea Sostenible) y la regeneración urbana integrada, asuntos estrechamente ligados en el actual contexto de crisis económica y de fomento de las políticas públicas urbanas para mitigar el cambio climático.

¿Pueden las ciudades europeas constituir un motor de desarrollo económico y social comprometido con la sostenibilidad ambiental en un momento de crisis e incertidumbre? Si es así ¿cuáles habrían de ser las políticas urbanas más urgentes en el futuro próximo?

Estas son algunas de las cuestiones centrales abordadas en la Conferencia de Alto Nivel. El encuentro tiene lugar, como señaló en el acto de apertura la Ministra de Vivienda, Beatriz Corredor, cuando la crisis económica obliga a un cambio urgente de paradigma urbano "más sostenible en lo económico, social y ambiental" y, en lo que se refiere a España, "cuando tenemos muy claro que no queremos volver a repetir los errores del pasado, que no podemos

volver al viejo modelo en el que se iniciaban 700.000 viviendas cada año".

La convergencia entre las estrategias de sostenibilidad urbana y las de regeneración integrada constituyen, según lo tratado en la Conferencia, las bases de una forma renovada de construir ciudad y de regenerar lo ya construido. De hecho, "Sostenibilidad en la ciudad europea" y "Regeneración urbana integrada como nuevo paradigma para el futuro desarrollo" fueron los temas elegidos como hilos conductores de las cuatro ponencias marco y de las dos sesiones paralelas de la Conferencia, durante las cuales representantes de Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Italia, Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Finlandia y España, y de redes internacionales como *Eurocities* o *Ciudades Mediterráneas*, presentaron distintas experiencias y buenas prácticas en torno a los dos ejes mencionados.

Sostenibilidad e innovación urbanas. La necesidad de una gestión integrada

El reto fundamental de las políticas urbanas, como recordó Kaarin Taipale, Presidente del Marrakech Task Force on Sustainable Buildings and Construction, en la Ponencia marco 1, *La ciudad europea y los retos de la sostenibilidad*, no es otro que garantizar una vida decente para los habitantes del Planeta.

Las ponencias y presentaciones están disponibles en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.sepes.es/actualidad/eventos/eu2010>

Tras ese enunciado tan genérico como comprometido, las políticas urbanas en Europa y en el mundo se desenvuelven hoy —en palabras de la propia K. Taipale— en un contexto de “triple amenaza” (financiera, energética y de cambio climático). Superar esa amenaza, o hacer de la amenaza oportunidad, requiere la aplicación urgente de medidas urbanas integradas que afectan principalmente a la construcción sostenible de lo nuevo (edificio y ciudad como contenedora de edificios), pero también y sobre todo al que Taipale denominó “trabajo sucio”, al que afecta al 99% del tejido ya construido, a las hermosas áreas con memoria de muchas ciudades europeas, pero también a las partes de la ciudad que “no ofrecen recuerdos tan bonitos... con ellos también debemos tratar”. El reto implica, así mismo, una movilidad más sostenible e inteligente, impulsando la peatonalización de áreas consolidadas, una concepción renovada de las infraestructuras urbanas al servicio del ciudadano, y no al contrario, y asumir las energías renovables como una apuesta local por el cambio de modelo energético planetario. En ese escenario emerge una apuesta indiscutible por el espacio público, entendido como lugar para la integración social urbana, “como sitio de nuestra democracia”.

Una gestión urbana comprometida con tantos y tan renovados asuntos requiere un modo de hacer las cosas *integrador e integrado*. Este ha sido otro asunto vertebrador y transversal de la Conferencia. El enfoque *integrado* de la sostenibilidad, formulado en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007), hito de la Agenda Urbana Europea, incide en dos recomendaciones en las que el concepto de “integración” resulta esencial para la definición de los escenarios futuros tanto de las políticas urbanas como de las actuaciones sobre el medio ambiente de la ciudad. Dar prioridad a las *políticas integradas* significa, según la Carta, ocuparse de “*los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana, como son la cohesión social y la calidad de vida, la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, el impulso de la eficiencia energética, etc.*”. Y al mismo tiempo, sobre todo en los barrios menos favorecidos, conjugar “*la mejora del medio ambiente físico, con el impulso a la economía y el empleo, la integración e inserción social y el fomento de un transporte urbano eficiente y asequible*”.

Un enfoque integrado resulta particularmente necesario en las tareas de regeneración urbana, que suponen algo más profundo y más complejo que la mera “renovación” (sólo mejora de lo existente), como señaló Mateu Turró, Ex Director Asociado del BEI (Banco Europeo de Inversiones), en su ponencia sobre “La ciudad y el potencial de la regeneración urbana como estrategia para superar la crisis económica”. Dado el carácter reformador y los elevados costes sociales y económicos de la regeneración, el prof. Turró se refi-

rió, entre otras dimensiones del enfoque integrado, a la necesidad de colaboración público-privada, concretamente en el terreno de la financiación, y a las sinergias entre fondos públicos y capitales privados en operaciones que suelen ser muy costosas, aunque de significativos beneficios de todo orden a medio-largo plazo, como pone de manifiesto la experiencia de la red JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas).

¿Cuál es el objetivo de la regeneración urbana?, se preguntó en su conferencia Jan Vranken, Director del Departamento de Investigación sobre pobreza y exclusión social en la Ciudad (OASeS) de la Universidad de Amberes. En palabras del urbanista belga, la regeneración se relaciona o se vincula a la sostenibilidad urbana, pero ésta se ha abordado habitualmente, cuando ha habido voluntad de hacerlo, a través de políticas paralelas, segmentadas, no *integradas*. La opción por la regeneración urbana es para J. Vranken un reto de sostenibilidad, pero a la vez un reto de gobernabilidad, la integración de políticas y acciones, de agentes y de ciudadanos “para contribuir positivamente a la sostenibilidad social en particular, para incrementar la cohesión a nivel urbano”.

El propio Vranken señala cuatro estrategias fundamentales para una regeneración integrada:

- La puesta en marcha de visiones y acciones comprensivas e integradas.
- El análisis del deterioro de los procesos económicos, medioambientales, sociales y culturales.
- El estudio del consecuente deterioro del entorno construido;
- La apuesta por una mejora duradera de las condiciones de un área desde el punto de vista económico, físico, social y ambiental.

Se pretende con ello superar los prejuicios que se atribuyen a esta práctica, como los problemas de disolución de las comunidades locales, la marginación social, la polución, la especulación edilicia y la falta de participación. Se trataría de impulsar, con un enfoque integrado y participativo, auténticos procesos de regeneración urbana en torno a los siguientes objetivos:

- El reciclaje de áreas y edificios degradados.
- La reducción de la demanda de espacio para un crecimiento periférico.
- El desarrollo de ciudades más compactas.

Pero ¿cómo llevar a cabo estas políticas? Vranken, así como las experiencias de distintas ciudades y redes europeas presentadas en la Conferencia, destacan algunos aspectos estratégicos: diversificar e implicar a los actores de los procesos urbanos (políticos, sociedad civil, sociedades sin ánimo de lucro, etc.), atribuyéndoles competencias específicas en la

formulación y seguimiento de los proyectos; favorecer la cooperación entre distintas escalas territoriales como ámbitos funcionales y de gobierno (barrios, distritos, ciudades, regiones, estados, Europa) y entre distintos sectores de actividad (empleo, vivienda, educación, salud, cultura, planeamiento urbano); y fomentar la colaboración público-privado, concretamente en materia financiera. Estas constituyen algunas de las premisas para una política más flexible, basada en la participación de ciudadanos, clientes y usuarios, con poderes de decisión descentralizados.

La política pública de vivienda y urbanismo del Gobierno de España, en su ámbito competencial, pretende precisamente, en palabras de la Directora General de Suelo y Políticas Urbanas, María Rosario Alonso, la convergencia de esos factores en pos de una gestión y regeneración urbana integradas. La regeneración se vislumbra —en palabras de Alonso— como el principal medio para alcanzar los objetivos fijados “por su capacidad para crear empleo e innovación. Por ser una actividad que no consume suelo, mejora la eficiencia energética y permite la implantación de energías renovables; y porque contribuye a la cohesión social, la integración o la educación en los barrios más desfavorecidos. Las metas para 2020 en materia de cambio climático y energía, requerirán acciones de reducción de emisiones y racionalización del consumo de energía, que deberían estar específicamente orientadas a las ciudades, donde se produce una parte importante del gasto energético”.

Gobernanza y acción local para ciudades sostenibles

La necesidad de adoptar un enfoque integrado en materia de gestión y regeneración urbanas para avanzar por el camino de la sostenibilidad territorial y contribuir desde la escala de los edificios, los barrios y las ciudades a mitigar los efectos del cambio climático, está estrechamente vinculada a la idea de gobernanza. Es más, son dos conceptos íntimamente ligados, de tal manera que no podrá considerarse la sostenibilidad urbana al margen de la gobernanza y viceversa.

Este ha sido otro de los mensajes fuertes y de las conclusiones de la Conferencia. La gobernanza es parte fundamental de la solución. No se trata, ciertamente, de una idea nueva. Se viene planteando en la doctrina y en los documentos más avanzados sobre ordenación y desarrollo territorial en Europa desde hace años. Recuérdese, por ejemplo, el Libro Blanco de la Comisión sobre Gobernanza Europea (2001), en el que se asume ya claramente la necesidad de adoptar una política territorial integrada en todos los niveles de decisión política, incluyendo, por supuesto, el nivel local, para alcanzar, así, la sostenibilidad territorial. El tema de la regeneración urba-

na deberá abordarse, por tanto, en el marco de la política territorial integrada de los diferentes centros de poder político y normativo, y en el de la coordinación de las políticas generales y sectoriales locales, regionales, estatales y supranacionales.

El ámbito urbano constituye un terreno lleno de oportunidades para progresar en la sostenibilidad global y en la lucha contra el cambio climático desde lo local. Lo han puesto de manifiesto diferentes ponencias que recogen buenas prácticas urbanas en respuesta a problemas concretos y relevantes, y en los que sostenibilidad y regeneración aparecen siempre estrechamente imbricadas. Por ejemplo, en materia de energía es bien conocido el elevado consumo que se produce en las ciudades. Por eso son muy importantes las soluciones a pequeña escala, desde la edificación, para reducir el consumo y modificar las fuentes de abastecimiento, de modo que una parte cada vez mayor provenga de renovables. Son también muchas las posibilidades del proyecto edificatorio en materia de captación de energía solar, aislamiento térmico, protección contra el ruido, higiene, salud o protección ambiental.

Las ciudades son grandes emisoras de gases de efecto invernadero, como se recordó y documentó en la ponencia marco número 3, de Rafael Tuts, Director del Departamento de Medio Ambiente Urbano. Programa UN-HABITAT. Naciones Unidas, Kenia. A las ciudades les corresponde, pues, un muy importante papel en el cumplimiento de los objetivos de reducción de la contaminación atmosférica. En este ámbito, los poderes públicos pueden y deben dar ejemplo a través de las muy distintas posibilidades que les ofrecen la planificación y la gestión urbanística, y la implementación de los distintos servicios y equipamientos urbanos. Hay ya buenas prácticas al respecto, como han mostrado en la Conferencia responsables técnicos de distintas ciudades europeas y españolas, potenciando y adaptando, por ejemplo, el transporte público a las exigencias verdes de una ciudad compacta, de densidades altas y con múltiples funciones integradas. Se trata además de una necesidad imperiosa para garantizar la calidad de vida; un medio ambiente urbano contaminado implica a escala local una merma de bienestar individual y, al mismo tiempo, pérdida de competitividad económica de la ciudad.

En esa línea hay que situar, por ejemplo, el proyecto Thames Gateway, presentado en la Conferencia por Keith Thorpe. Afecta a un área característica de viejos tejidos industriales a lo largo del estuario del Támesis, desde East London hasta el mar, muy próspera en el pasado, pero abandonada en la actualidad. A juicio de Thorpe se trata del mayor proyecto de regeneración realizado en el Reino Unido, con la construcción de 160.000 viviendas y la creación de 125.000 puestos de trabajo para 2016, en

los terrenos que acogerán buena parte de las instalaciones olímpicas de Londres 2012. El objetivo a largo plazo es la creación de una "eco-ciudad" con bajas emisiones de dióxido de carbono, lo que implica una importante tarea de gestión del crecimiento y de la regeneración urbana, que permita además integrar bien a los residentes actuales y los futuros. Desde el punto de vista político-administrativo –de gobernanza– es muy importante el papel de las agencias de desarrollo regional, tanto en la tarea de regeneración como en la articulación de proyectos regionales y locales, integrando y coordinando las diferentes políticas que inciden el territorio, e impulsando la cohesión económica y social.

De especial interés es también la experiencia del Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Copenhague, presentada por el urbanista y arquitecto Toeger Nis Thomsen. En el contexto del proceso de crecimiento de la capital de Dinamarca, se han implementado distintos proyectos de regeneración de ciertas áreas de la ciudad dentro de un objetivo global de sostenibilidad y calidad urbanas, destacando la decidida apuesta por la movilidad sostenible, favoreciendo medios de transporte limpios o poco contaminantes, como la bici, el tranvía o el metro. También son dignas de mención las iniciativas en materia de gestión de residuos y edificación dentro de los proyectos de regeneración urbana, como el proyecto "puerto sur".

Sobre España se han presentado en la Conferencia iniciativas igualmente interesantes, como las de Vitoria o Santiago de Compostela. En este último caso, el ponente, Ángel Panero Pardo, destacó la constante disyuntiva en la que se encuentra la ciudad de Santiago entre la conservación de una ciudad patrimonial y las necesidades de cambio y evolución. Sólo con un proyecto de ciudad a largo plazo –Santiago lo tiene–, con la cooperación interadministrativa (Consortio de la Ciudad de Santiago), y con la confianza de los ciudadanos, es posible superar las acciones clásicas de tipo patrimonial, porque como se subrayó en la ponencia, el patrimonio no es suficiente; junto a la rehabilitación integrada es necesario poner en marcha políticas que tienen que ver con el empleo, la vivienda, la educación y la cultura, es decir, con la ciudad.

En ese planteamiento se incardinan iniciativas como el programa "No todo es fachada", el de "edificios tutelados", por el que la administración acuerda y recibe de la propiedad el usufructo de edificios para ponerlos en alquiler y hacer política de vivienda en una ciudad histórica, el de la rehabilitación energética, o las iniciativas vinculadas al espacio público y a la recuperación de espacios para los peatones.

Conclusiones y agenda. *Declaración de Toledo, 22 de junio de 2010*

La conferencia de clausura del profesor Michael Parkinson y las conclusiones del plenario sintetizadas por Domingo Jiménez Beltrán inciden en el carácter estratégico de la regeneración urbana integrada como factor clave para la sostenibilidad, para mitigar el cambio climático y para enfrentar mejor la crisis. Para ello se necesita pasar, sin pérdida de tiempo, de la estrategia a la acción y hacerlo a la escala adecuada.

Pero no hay sostenibilidad urbana sin una perspectiva de largo plazo y sin gobernanza, capaz de conciliar conflictos entre intereses nacionales y locales, y de fomentar la cooperación entre la iniciativa pública y privada. El gobierno es, por tanto, parte de la solución; sabemos qué pasa, pero es preciso organizarse para actuar en consecuencia, como destacó Salvador Rueda en su intervención.

En esta tarea, el sector público debe desempeñar un papel protagonista, impulsando la regeneración integrada y velando por el cumplimiento de los objetivos programados por parte de todos los actores implicados, públicos y privados. No obstante, las administraciones públicas no pueden asumir solas estas políticas; se necesita la colaboración e implicación del sector privado en el desarrollo de proyectos destacados de regeneración urbana, asumiendo los riesgos propios de la actividad empresarial y haciendo de la regeneración un sector más —no especulativo— de la economía.

La transparencia debe ser un criterio esencial de funcionamiento para evitar, entre otras cosas, el fenómeno especulativo que en los últimos años ha contaminado la actividad de las administraciones y los particulares en algunos Estados. Y la transparencia requiere participación ciudadana. Sin participación las decisiones carecerán de legitimidad democrática y estarán más lejos de los problemas y necesidades de la gente.

Buena parte de las conclusiones de la Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa quedan recogidas en la "Declaración de Toledo" y su "Documento de Referencia sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa"¹. Ambos textos fueron preparados por la Presidencia española y resultaron aprobados el pasado 22 de junio en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de los países miem-

¹ Se incluye tras esta crónica el texto de la Declaración de Toledo (22 de junio de 2010), que contiene el "Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana

integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa".

bros de UE, respondiendo a la invitación de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (UE).

La Declaración de Toledo asume los retos urbanos actuales y el compromiso de aplicar la estrategia Europa 2020 mediante la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo, así como la idoneidad del enfoque integrado para las políticas de desarrollo urbano y la necesidad de un entendimiento común del mismo.

La Declaración subraya igualmente la necesidad de consolidar en el futuro una agenda urbana europea, sobre la base del fortalecimiento de la dimensión urbana en la Política de Cohesión, el apoyo a una mayor coherencia entre los temas territoriales y urbanos y sus respectivas agendas, y el impulso del desarrollo urbano sostenible y los enfoques integrados mediante el fortalecimiento y la implementación de instrumentos necesarios para poner en práctica la Carta de Leipzig a todos los niveles.

El *“Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana”*, constituye una valiosa contribución para un entendimiento común del enfoque integrado de la regeneración urbana en particular y del desarrollo urbano en general, estableciendo los elementos fundamentales del mismo. El carácter integrado implica, en primer lugar, la adopción de una perspectiva y un pensamiento holístico, que entiende y aborda la ciudad como totalidad: las estrategias y las acciones deben ser unitarias y afrontar la complejidad del desarrollo urbano, considerando el papel de cada parte de la ciudad en la estructura total. La ciudad es a la vez tiempo y espacio, por lo que el enfoque integrado supone también la correcta articulación de todas las ‘escalas temporales’ (largo-medio-corto plazo) y de todas las ‘escalas espaciales’ (región-área metropolitana-ciudad grande/mediana/pequeña-barrio, etc.).

La ciudad es una construcción social. ‘Integrado’, como se dice en el Documento de Referencia, significa también ‘integrador’, esto es, “trabajar la articulación del ‘cuerpo social’ de la ciudad en un proyecto ciudadano inclusivo de coexistencia y convivencia, luchando contra la exclusión social y la segregación espacial”. En la ciudad, donde los objetos (viviendas, edificios) y los sujetos (personas físicas y jurídicas) tienen una localización espacial concreta, generalmente suele resultar más fructífera la conjugación de un planteamiento ‘integrado’ y global, con un desa-

rollo ‘*area based*’, frente a la simple intervención sobre los objetos y los sujetos de forma aislada (vivienda a vivienda, o edificio a edificio, por ejemplo) o de forma indiscriminada y genérica.

La apuesta estratégica por la regeneración urbana integrada no es incompatible con el crecimiento urbano allí donde sea necesario. El planeamiento territorial y urbano debe permitir la urbanización de la cantidad de suelo precisa para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, aplicando los criterios de “fuerte control de la oferta de suelo y del desarrollo especulativo”, considerados ya en la Carta de Leipzig.

Como herramientas para favorecer la regeneración urbana integrada el Documento de Referencia opta por planes y programas de regeneración integrada que consideren simultáneamente el conjunto de la ciudad y las piezas de intervención. Estos planes deberán articular y coordinar programas destinados a la rehabilitación física de edificios y del espacio urbano con otras acciones de carácter sectorial, y con directrices de naturaleza urbanística que establezcan los criterios para las intervenciones de rehabilitación física, para la gestión de usos, para la mejora de los espacios públicos y de la escena urbana, y para la protección del paisaje y del patrimonio.

Teniendo en cuenta que la variedad de grupos sociales y de funciones y actividades urbanas diversas —más allá de ciertas áreas de usos especializados— es un síntoma de vitalidad urbana, debe procurarse extender la calidad de vida, el atractivo y la habitabilidad a todos los tejidos de la ciudad, particularmente a los tejidos centrales y especialmente a las áreas residenciales.

Por último, la financiación pública de la regeneración urbana se considera esencial para garantizar los objetivos sociales y medioambientales a medio y largo plazo; pero en un escenario como el actual, de limitada disponibilidad de recursos públicos, es necesario combinar los distintos tipos de financiación pública (fondos estructurales europeos, fondos nacionales, regionales y locales, etc.) con otros recursos y nuevos instrumentos financieros (préstamos, “fondos renovables”, JESSICA, etc.) así como el desarrollo de nuevos incentivos financieros y fiscales para los promotores privados, los agentes financieros y otros actores participantes en la regeneración urbana.

Reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración, Toledo, 22 de junio de 2010

Preámbulo

El día 22 de junio de 2010, en Toledo (España), respondiendo a la invitación de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (UE), y en el marco de la Reunión Informal de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano (21 y 22 de junio), ha tenido lugar la sesión de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de los países miembros de la UE, cuyo tema central ha sido “la regeneración urbana integrada”. A dicha reunión han asistido también el Comisario Europeo de Política Regional, representantes del Parlamento Europeo (PE), del Comité de las Regiones (CdR), del Consejo Económico y Social Europeo (CESE), del Banco Europeo de Inversiones (BEI), así como los representantes de los tres países candidatos a la adhesión a la UE, además de Noruega y Suiza, y varios observadores de distintas organizaciones relacionadas con el desarrollo urbano.

Esta reunión ha tenido lugar en el contexto de una crisis financiera, económica y social global, que está provocando un fuerte impacto en la economía europea y también en la calidad de vida de sus ciudadanos. A corto y medio plazo, las ciudades europeas se enfrentan al gran reto de sobreponerse a esta crisis y de emerger reforzadas de la misma; pero también se enfrentan a otros retos estructurales a largo plazo —la globalización, el cambio climático, la presión sobre los recursos naturales, las migraciones, el envejecimiento y el cambio demográfico, etc.— que tienen una fuerte dimensión urbana —impacto en la economía urbana, deterioro del medioambiente urbano, incremento del riesgo de exclusión y polarización social, etc.— y que deben ser abordados al mismo tiempo. Estos retos son una llamada de atención, una oportunidad para mantener un rumbo firme basado en los principios del desarrollo urbano integrado, inteligente, cohesivo, e inclusivo, como el único modo de conseguir una mayor competitividad económica, ecoeficiencia, cohesión social y progreso cívico en las ciudades europeas, así como de garantizar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos en el presente y en el futuro.

Habiendo considerado

- El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009¹.

Informal Ministerial Meeting on Urban Development. Declaration, Toledo, 22 June 2010

Preamble

On 22 June 2010, in Toledo (Spain), in response to the invitation made by the Spanish Presidency of the Council of the European Union (EU), and within the framework of the Informal Ministerial Meeting on Housing and Urban Development (21-22 June), the session of the Informal Meeting of Urban Development Ministers was held, with the core topic of “integrated urban regeneration”. The meeting was also attended by the European Commissioner for Regional Policy and representatives from the European Parliament (EP), Committee of the Regions (CoR), European Economic and Social Committee (EESC), European Investment Bank (EIB), as well as representatives from the three candidate countries for EU membership, plus Norway and Switzerland, and several observers and relevant stakeholder organisations related to urban development.

This meeting was held in a context of a global financial, economic and social crisis, which is having a strong impact on Europe’s economy and also on its citizens’ quality of life. In the short and medium terms, European cities are facing the major challenge of overcoming this crisis and emerging stronger from it; but they are also facing other structural and long term challenges —globalisation, climate change, pressure on resources, migrations, ageing and demographic change, etc.— with a strong urban dimension —impact on cities’ economy, urban environment deterioration, increasing risk of social polarisation and exclusion, etc- which have to be tackled at the same time. These challenges are a wake-up call, an opportunity to chart a firm course based on the principles of integrated, smart, sustainable, cohesive, inclusive urban development, as the only way to achieve a greater economic competitiveness, eco-efficiency, social cohesion and civic progress in European cities, and to guarantee citizens’ quality of life and welfare in the present and in the future.

Having considered

- the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 and entered into force on 1 December 2009,

¹ Nota del Traductor (NT): <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>. Además, a través del siguiente enlace se puede acceder a una versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:ES:HTML>.

- La estrategia “Europa 2020”, aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 tras la Comunicación de la Comisión “EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” de 3 de marzo de 2010 (COM(2010) 2020)ⁱⁱ, y la “Estrategia Revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible”ⁱⁱⁱ, adoptada por el Consejo Europeo de 15/16 de junio de 2006.
- El documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional “Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (2007-2013)”^{iv}, de noviembre de 2008, y la Guía de la Comisión sobre “La dimensión urbana en las políticas de la Unión Europea en el período 2007-2013”^v actualizado en diciembre de 2009.
- La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo titulada “Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte” de 6 de octubre de 2008 (COM (2008) 0616)^{vi}.
- La Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 2009, sobre el Libro Verde sobre la cohesión territorial y el estado del debate sobre la futura reforma de la política de cohesión (2008/2174(INI))^{vii}, la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 2009, sobre la dimensión urbana de la política de cohesión en el nuevo período de programación (2008/2130(INI))^{viii}.
- El dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre “la necesidad de aplicar un enfoque integrado de regeneración urbana” (CESE 760/2010)^{ix}, aprobado el 26 de mayo de 2010.
- El dictamen del Comité de las Regiones sobre “el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa”, aprobado en su sesión plenaria de 9 y 10 de junio de 2010.
- La Agenda de Barcelona “Hacia una Agenda Local Europea”^x, aprobada en la Cumbre Europea de Gobiernos Locales que se celebró del 22 al 24 de febrero de 2010.
- La Comunicación de la Comisión “Plan de acción sobre movilidad urbana” (COM (2009) 490 final)^{xi}, aprobado el 30 de septiembre de 2009 sobre la
- the strategy “EUROPE 2020”, approved by the European Council on 17 June 2010 following the Commission Communication “EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth” dated 3 March 2010 (COM(2010)2020); and the renewed “EU Sustainable Development Strategy”, adopted by the European Council on 15/16 June 2006;
- the Working Document of the Directorate-General for Regional Policy “Fostering the urban dimension —Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)” from November 2008; and the Guide from the Commission on “The urban dimension in Community policies for the period 2007—2013” updated in December 2009;
- the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee entitled “Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength” dated 6 October 2008 (COM (2008)0616)
- the European Parliament resolution of 24 March 2009 on the Green Paper on Territorial Cohesion and the state of the debate on the future reform of cohesion policy (2008/2174(INI)); the European Parliament report of 24 March 2009 on the urban dimension of cohesion policy in the new programming period (2008/2130(INI));
- the opinion of the European Economic and Social Committee (EESC) on “the need to apply an integrated approach to urban regeneration”(EESC 760/2010), approved on 26 May 2010;
- the opinion of the Committee of the Regions on “the role of urban regeneration in the future of urban development in Europe” approved in its Plenary Session of 9-10 June, 2010;
- the Barcelona Agenda “Towards an European Local Agenda”, approved at the European Summit of Local Governments, held on 22-24 February 2010;
- the Communication from the Commission “Action Plan on urban mobility”(COM (2009) 490 final) adopted on 30 September 2009 and based on

ⁱⁱ NT: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf.

ⁱⁱⁱ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/06/st10/st10117.es06.pdf>.

^{iv} NT: Versión en inglés: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf.

^v NT: Versión en inglés:

parte 1, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1_en.pdf;

parte 2, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide2_en.pdf.

^{vi} NT: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:ES:PDF>.

^{vii} NT: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117E:0065:0072:ES:PDF>.

^{viii} NT: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117E:0073:0078:ES:PDF>.

^{ix} NT: Versión en inglés: http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ceslecoleco273ces760-2010_ac.doc&language=EN.

^x NT: http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/AGENDA%20BARCELONA_cast.pdf.

^{xi} NT: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0490:FIN:ES:PDF>.

- base del Libro Verde de la Comisión titulado “*Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*” (COM (2007) 551 final)^{XII}.
- Las Conclusiones de la Reunión Informal de Ministros sobre Política Regional, celebrada en Zaragoza el 19 de febrero de 2010^{XIII}; las Conclusiones sobre Gobernanza Multinivel de la Reunión Informal de Ministros sobre Política Territorial^{XIV}, celebrada en Málaga el 16 de marzo de 2010, y la Declaración Final de la 18ª Reunión Informal de Ministros de Vivienda celebrada en Toledo el 21 de junio de 2010.
 - Los documentos de las últimas Reuniones Informales de Ministros sobre Desarrollo Urbano, en particular: el “*Programa de Acción de Lille*”^{XV}, aprobado en el Consejo Informal de Ministros sobre Asuntos Urbanos, celebrado en Lille el 3 de noviembre de 2000; el “*Urban Acquis*”^{XVI} adoptado en el Consejo informal de Ministros sobre Políticas Urbanas, celebrado en Rotterdam el 30 de noviembre de 2004; el “*Acuerdo de Bristol*”^{XVII}, aprobado en el Consejo Informal de Ministros sobre Comunidades Sostenibles, celebrada en Bristol los días 6 y 7 de diciembre de 2005; la “*Agenda Territorial de la UE - Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*”^{XVIII} y la “*Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*”^{XIX}, aprobadas en las Reuniones Informales de Ministros sobre Cohesión Territorial y Desarrollo Urbano, celebradas en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007; la “*Declaración de Marsella*”^{XX} adoptada en la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano, celebrada el 25 de noviembre de 2008.
- the Commission’s Green Paper “*Towards a new culture for urban mobility*” (COM (2007) 551 final).
- the Presidency conclusions from the Informal Ministerial Meeting on Regional Policy, held at Zaragoza on 19 February 2010; the conclusions on multilevel governance from the Informal Ministerial Meeting on Territorial Policy, held in Málaga on 16 March 2010, and the Final Communiqué of the 18th Informal Meeting of Housing Ministers held in Toledo on 21 June 2010.
 - the documents of the most recent Informal Ministerial Meetings on Urban Development, in particular: the “*Lille Action Programme*” adopted at the Informal Council of Ministers responsible for urban affairs held in Lille on 3 November 2000; the “*Urban Acquis*” adopted at the Informal Council of Ministers responsible for territorial cohesion, held in Rotterdam on 29 November 2004; the “*Bristol Accord*” adopted at the Informal Council of Ministers on sustainable communities held in Bristol on 6-7 December 2005; the “*Territorial Agenda of the EU - Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*” and the “*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*”, which were both adopted at the Informal Council of Ministers responsible for spatial planning and urban development held in Leipzig on 24-25 May 2007; the “*Marseille Declaration*” adopted at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for urban development on 25 November 2008,

Los Ministros responsables del Desarrollo Urbano acordaron y aprobaron los siguientes enunciados de la:

the Ministers responsible for Urban Development agreed upon and approved the following statements of the:

^{XII} NT: http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/doc/2007_09_25_gp_urban_mobility_es.pdf.

^{XIII} NT: Información sobre la Reunión Informal de Ministros de Política Regional: <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/tudela.pdf>.

^{XIV} NT: Información sobre la Reunión Informal de Ministros de Política Territorial: http://www.mpt.es/prensa/notas_de_prensa/notas/2010/03/20100317.html.

^{XV} NT: Versión en inglés: <http://www.eukn.org/binaries/eukn/netherlands/policy/2006/3/lille-action-programme1.pdf>. Conclusiones de la Reunión Informal de Ministros sobre Asuntos Urbanos celebrada en Lille el 2 de noviembre de 2000 (versión en inglés): <http://www.eukn.org/binaries/eukn/netherlands/policy/2006/3/lille-action-programme2.pdf>.

^{XVI} NT: Versión en inglés: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/pdf/112004_rotterdam_conclusion.pdf.

^{XVII} NT: Versión en inglés: http://www.rfsustainablecities.eu/IMG/pdf/Bristol_accord_cle55c32d.pdf.

^{XVIII} NT: http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/ambito_europeo_dt/ete/pdf/ATUE_final_castellano.pdf.

^{XIX} NT: http://www.rfsustainablecities.eu/IMG/pdf/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf.

^{XX} NT: http://www.vivienda.es/es/pdf/AGENDA_URBANA/AUE_ENE09_01.pdf.

Declaración de Toledo

A. Sobre el modo de afrontar los retos urbanos actuales y aplicar la estrategia Europa 2020 mediante la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo

Teniendo en cuenta la dimensión urbana de la presente crisis y los retos futuros a que se enfrentan las ciudades europeas, los Ministros examinaron en detalle la estrategia Europa 2020 y en consecuencia destacaron la necesidad de promover un desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo en las ciudades y áreas urbanas europeas.

A.1. La idoneidad del enfoque integrado en las políticas de desarrollo urbano y la necesidad de un entendimiento común del mismo

Para conseguir este desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo, los Ministros reafirmaron la validez de los compromisos alcanzados y de los principios establecidos durante las Reuniones Ministeriales previas y destacaron en particular el enfoque integrado en las políticas urbanas como una de las principales herramientas para avanzar en la dirección señalada por la estrategia Europa 2020, especialmente en el actual escenario de escasez de recursos, en el cual parece necesario conseguir más con menos. Con este fin, también reconocieron el papel que las ciudades pueden jugar en la consecución de estos objetivos y propusieron una colaboración real con las ciudades en la aplicación de la estrategia Europa 2020.

No obstante, los Ministros consideraron que para afrontar estos importantes retos urbanos, los principios acordados en las pasadas reuniones mantenidas en Leipzig y en Marsella deben ser plenamente desarrollados, aplicados y puestos en práctica. Con el fin de seguir haciéndolo, los Ministros acordaron que sería conveniente establecer en profundidad un entendimiento común del enfoque integrado en el desarrollo urbano. En este sentido, los Ministros tomaron nota de sus principales características, descritas en el *“Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa”*, y agradecieron a la Presidencia española la preparación de este valioso documento. A partir de este entendimiento común, los Ministros expresaron su compromiso de promoverlo dentro de sus respectivas competencias; y además acordaron su interés por explorar la posibilidad de desarrollar una batería común mínima de indicadores traduciendo este común entendimiento del enfoque integrado, e incluyendo indicadores de sostenibilidad urbana.

Toledo Declaration

A. On addressing the current urban challenges and implementing the Europe 2020 strategy by achieving a smarter, more sustainable and socially inclusive urban development

Taking into account the urban dimension of the current crises and future challenges faced by European cities, the Ministers examined the Europe 2020 strategy in detail and consequently highlighted the need to promote a smarter, more sustainable and socially inclusive urban development in European urban areas, cities and towns.

A.1. The suitability of the integrated approach in urban development policies and the need for a common understanding of it

To achieve this smarter, more sustainable and socially inclusive urban development, the Ministers reaffirmed the validity of the commitments taken at and the principles established during previous ministerial meetings, and highlighted in particular the integrated approach in urban policies as one of the main tools in order to advance in the direction set out in the Europe 2020 strategy, especially in the current scenario of scarce resources in which it seems necessary to achieve more with less. To this end, they also acknowledged the role that cities can play in achieving this objectives and call for a real partnership with cities in the implementation of Europe 2020.

Nevertheless, the Ministers considered that to face these important urban challenges principles agreed on at the last meetings held in Leipzig and Marseille have to be fully developed, implemented and put into practice. In order to continue doing so, Ministers agreed that it would be advisable to establish an in-depth common understanding of the integrated approach in urban development. In this regard, they took note of its key features described in the *“Toledo Reference Document on integrated urban regeneration and its strategic potential for a smarter, more sustainable and socially inclusive urban development in Europe”* and thank the Spanish Presidency for the preparation of this valuable document. From this common understanding, the Ministers expressed their commitment to promote it from their respective competences; and furthermore agreed on their interest to explore the possibility of developing a minimum common set of indicators translating this shared understanding of the integrated approach, and including urban sustainability indicators.

A.2. La importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible, y socialmente inclusivo en Europa

Con el fin de hacer realidad el modelo de ciudad más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusiva, los Ministros enfatizaron la importancia de:

- aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial, que promuevan armoniosamente todas las dimensiones de la sostenibilidad de un modo integrado, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente;
- tener en cuenta la necesidad de mejorar el desempeño económico, la ecoeficiencia y la cohesión social de la ciudad consolidada, con el fin de conseguir las metas generales y los principales objetivos específicos¹ indicados en la estrategia Europa 2020 y con el de aplicar y desplegar realmente este modelo más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en todos los tejidos urbanos y sociales de la ciudad consolidada;
- asegurar la calidad de vida de los ciudadanos y su bienestar en todas las comunidades y barrios de la ciudad, subrayando la necesidad de su intervención en el desarrollo urbano a través de la participación ciudadana, y de reconocer la importancia de la alianza y la implicación del resto de los agentes (sector privado, sociedad civil, etc.) como una herramienta crucial para un enfoque integrado;
- recordar la recomendación de reflexionar y tener en cuenta el cambio climático tal como se expresa en la propia estrategia Europa 2020 y en la Declaración de Marsella
- apoyar el reconocimiento de la importancia de la renovación y rehabilitación del parque de vivienda existente desde diferentes perspectivas, tal y como se subraya en el Comunicado Final del 18º Encuentro Informal de Ministros de Vivienda, celebrado en Toledo el 21 de Junio de 2010;
- tener en cuenta los compromisos establecidos en la Carta de Leipzig en relación a prestar especial atención a los *“barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad”*, y más particularmente, sobre la conveniencia de alinear entre sí cada uno de sus objetivos concretos² con el fin de reducir la polarización social;

¹ Que son: el 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada; el 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D; debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello); la reducción del porcentaje de abandono escolar por debajo del 10 %; y la reducción de las personas en riesgo de pobreza a 20 millones de personas menos.

² Que eran: *“la búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico, incluyendo la inversión en vivienda”*,

A.2. The importance of integrated urban regeneration and its strategic potential for a smarter, more sustainable and socially inclusive urban development in Europe

In order to make the model of a smarter, more sustainable and socially inclusive city a reality, the Ministers emphasised the importance of:

- implementing integrated urban development strategies with a global and comprehensive vision of the city, conveniently framed within a territorial perspective, which harmoniously promote all dimensions of urban sustainability in an integrated way both in new urban developments and in existing areas of the city;
- taking into account the need to improve the economic performance, the eco-efficiency and social cohesion of the existing city, in order to achieve the general aims and the specific headline targets¹ set out in the Europe 2020 strategy and to truly implement and deploy this smarter, more sustainable and socially inclusive model in the whole built environment and in all the social fabrics of the existing city;
- assuring citizens' quality of life and welfare in all the existing communities and neighbourhoods of the city, stressing the need of their involvement in urban development through citizen participation, and also acknowledging the importance of the alliance and implication of all other stakeholders (private sector, civil society, etc.) as a crucial tool for an integrated approach,
- recalling the recommendation to reflect and take due account of climate change as expressed in the Europe 2020 strategy itself and in the Marseille Declaration;
- supporting the acknowledgment of the importance of the renovation and physical upgrading of the existing housing stock from different perspectives, as stressed in the Final Communiqué of the 18th Informal Meeting of Housing Ministers held at Toledo on 21st June 2010;
- taking into account the commitments set out in the Leipzig Charter with regard to paying special attention *“to deprived neighbourhoods within the context of the city as a whole”* and more particularly the convenience of aligning one with each other its concrete objectives² in order to reduce social polarization;

¹ These are: 75% of the population aged 24-64 should be employed; 3% of the EU's GDP should be invested in R&D; the 20/20/20 climate energy targets should be met (including an increase to 30% of emissions reductions, if the conditions are right); reduction of the share of early school leavers to under 10% and achieving the rate of at least 40% of the younger generation with a tertiary degree; and reducing the people at risk of poverty to under 20 millions.

² Which were: *“pursuing strategies for upgrading the physical environment, including investment in housing”*,

- recordar que la calidad urbana general, determinada por la calidad de los espacios públicos así como de los paisajes modelados por el hombre y de la arquitectura, es un requerimiento esencial para el establecimiento de un entorno agradable para la población urbana, y también para el atractivo y la competitividad global de la ciudad;
- recalcar la conveniencia y efectividad del planeamiento territorial y urbano como uno de los instrumentos más destacados para integrar los objetivos ambientales, sociales y económicos;
- considerar la idoneidad del reciclaje urbano y/o del planeamiento urbano compacto³, donde sean apropiados, como estrategias para minimizar el consumo de suelo, previniendo la transformación innecesaria de suelo virgen o de zonas naturales en suelo urbanizado, y por tanto controlando y limitando la dispersión urbana.

Sobre esta base, los Ministros acordaron destacar el carácter estratégico de la Regeneración Urbana Integrada, enmarcada dentro del concepto más amplio de Desarrollo Urbano Integrado, como una importante perspectiva para conseguir estos objetivos arriba mencionados.

En consecuencia, los Ministros tomaron nota de las recomendaciones al respecto recogidas en el ya mencionado *“Documento de Referencia de Toledo”*, reconociendo el valor de éste para un entendimiento común de este concepto y para el futuro desarrollo de la cooperación entre los Estados Miembros y con la Comisión Europea, y el resto de instituciones de la UE y otras organizaciones. Sobre esta base, los Ministros acordaron promover —en el marco de sus respectivas competencias, en estrecha cooperación con las ciudades de sus países y, cuando resulte pertinente según el contexto de cada Estado Miembro— la Regeneración Urbana Integrada como un instrumento estratégico para lograr un modelo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo, y en particular para hacer frente a los retos urbanos actuales y poner en práctica los objetivos de la estrategia Europa 2020 en el entorno construido y en los tejidos urbanos ya consolidados.

B. Sobre el apoyo a la continuación del proceso de Marsella y el desarrollo del Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC)

Seguindo la Declaración de Marsella sobre la necesidad de continuar apoyando el desarrollo urbano sostenible y el enfoque integrado, y de poner en práctica en la escala local los principios de la Carta

“el fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral”, la promoción de una “educación proactiva y de políticas de formación para niños y jóvenes”, y el “fomento de un transporte urbano eficiente y asequible”.

³ De acuerdo con la comunicación de la Comisión sobre *“una estrategia temática sobre el Medio Ambiente Urbano”*, COM (2005) 718 final.

- recalling that the overall urban quality, determined by the quality of public spaces and urban man-made landscapes and architecture is an essential requirement for establishing a pleasant environment for the urban population and also for the global attractiveness and competitiveness of the city,
- stressing the convenience and effectiveness of spatial and urban planning as a policy lever for integrating environmental, social and economic objectives,
- taking into account the suitability of urban recycling, and/or compact city planning³, where appropriate, as strategies to minimize land consumption, preventing unnecessary conversion of greenfields and natural areas to urban land, and therefore managing and limiting urban sprawl.

Therefore, they agreed to point out the strategic role of Integrated Urban Regeneration, framed in the broader concept of Integrated Urban Development, as one important perspective in order to achieve these afore-mentioned objectives.

Consequently, the Ministers took note of the related recommendations outlined in the afore mentioned *“Toledo Reference Document”*, acknowledging its value for a common understanding of this concept and for the future development of the cooperation between Member States and with the European Commission, the other EU institutions and stakeholders. Therefore, the Ministers agreed to promote —within the framework of their respective competencies, in close cooperation with the cities from their countries, and when relevant given the context of each Member State— integrated urban regeneration as a strategic tool for achieving a smarter, more sustainable and socially inclusive urban model, and particularly to address the current urban challenges and implement the objectives of the Europe 2020 strategy in the existing urban fabrics and built environment.

B. On supporting the continuation of the Marseille process and the implementation of the European Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC)

Following the Marseille Statement on the need to continue supporting sustainable urban development and the integrated approach, and to implement the principles of the Leipzig Charter at local level, a pro-

“strengthening the local economy and local labour market policy”, promoting “proactive education and training policies for children and young people”, and the “promotion of efficient and affordable urban transport”.

³ In accordance with the Communication from the Commission on *“Thematic Strategy on the Urban Environment”*, COM (2005) 718 final.

Documentación

de Leipzig, un grupo de alto nivel (MS/I WG) liderado por Francia ha desarrollado un prototipo del Marco común Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC)⁴.

Con esta perspectiva, los Ministros:

- agradecieron a todos los participantes implicados, y especialmente a Francia, su contribución y compromiso durante este proceso;
- dieron la bienvenida y celebraron del trabajo desarrollado hasta la fecha, reconociendo el valor añadido del Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) como una herramienta operativa para las ciudades, y más particularmente para las de tamaño mediano y pequeño, ayudándolas –de modo voluntario- a desarrollar de modo más integrado sus estrategias, políticas y proyectos de sostenibilidad urbana;
- reafirmaron, de acuerdo con lo establecido en la Declaración de Marsella, que este Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) está basado en un proceso colectivo y abierto, y que debe ser una herramienta de amplio espectro, adaptable, abierta y no vinculante para la ciudades, basada en el principio de subsidiariedad;

Considerando que el prototipo presentado en la Reunión Informal de Ministros de Toledo debe ser plenamente desarrollado y probado en una nueva fase, los Ministros:

- reafirmaron su compromiso de continuar el proceso para la próxima segunda fase, que está prevista a partir de ahora para tener el prototipo probado por un conjunto de ciudades piloto seleccionadas, así como de mejorar y finalizar el Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) sobre la base de este texto y también como se describe en el documento de Conclusiones del grupo de trabajo MS/I WG, proponiendo que la herramienta final completa y plenamente operativa debería estar concluida a finales de 2011 (bajo la Presidencia de Polonia);
- subrayaron la necesidad de darle un apoyo compartido por parte de los Estados Miembros y de la Comisión Europea, y por tanto solicitaron a la Comisión Europea que asuma un papel significativo en este proceso, co-liderando la fase de ensayo conjuntamente con Francia y otros países voluntarios, incluyendo a las respectivas Presidencias del Consejo de la UE;
- afirmaron su compromiso, en el marco de sus competencias y dentro de sus posibilidades, de continuar y reforzar el proceso en el nivel nacional, a través de la continuación de los Grupos Nacionales de Apoyo (NSG) existentes o del lanzamiento voluntario de nuevos NSG; de hacer un esfuerzo adecuado para difundir, promover y utilizar el Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) en el contexto nacional; y de traducir el prototipo del RFSC y / o la herramienta

prototype of a common European Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC)⁴ has been established in 2009-2010 by a high level working group (MS/I WG) led by France.

In this perspective, the Ministers:

- thanked all participants involved, and especially France, for their contribution and commitment in the process,
- welcomed and acknowledged the work done to date, recognising the added value of the RFSC as an operational tool for cities, and more particularly medium-sized and small towns, helping them on a voluntary basis to develop better integrated sustainable urban development strategies, policies and projects,
- reaffirmed, in line with the Marseille Statement, that this RFSC is based on a collective and open process, and is to be an overarching, adaptable, open and non-binding tool for cities, based on the principle of subsidiarity,

Considering that the prototype presented at the Toledo Informal Ministerial Meeting has now to be further developed and tested in a new phase, the Ministers:

- reasserted their commitment to continue the process for the upcoming second phase, which is now foreseen for having the prototype tested by a set of selected pilot cities, and to improve and finalise the RFSC on the basis of this text and as described in the document of Conclusions of the MS/I working group, proposing that the complete and fully operational final tool would be delivered at the end of 2011 (under the Polish Presidency)
- underlined the need for a shared support by the Members States and the European Commission and asked the European Commission to take a significant role in this process, co-leading the testing phase together with France and other volunteering countries, including the respective EU Council Presidencies,
- affirmed their commitment, within the framework of their competencies and possibilities, to carry on and reinforce the process at national level, through the continuation of the existing National Support Groups or the voluntary launching of new ones; to make an appropriate effort to disseminate, promote and use the European Reference Framework in their national context; and to translate the RFSC prototype and/or the final tool into their national language in order to make it acces-

⁴ <http://www.rfsustainablecities.eu/>

⁴ <http://www.rfsustainablecities.eu/>

final del RFSC a su idioma nacional, con el fin de hacerla accesible y de permitir una amplia participación de las ciudades; y

- consideraron que una amplia participación e implicación de las ciudades europeas es clave para el éxito del desarrollo y la aplicación futura de esta herramienta, y por lo tanto, propusieron, con carácter voluntario, un número de ciudades para la fase de ensayo, así como facilitar en el contexto nacional su testado por parte de estas ciudades, y la comunicación a escala europea si fuera necesario.

Teniendo presentes todas estas recomendaciones, los Ministros:

- animaron a las próximas Presidencias a participar en la fase de seguimiento del proceso;
- invitaron a las autoridades locales y a otras organizaciones, particularmente las profesionales, el sector privado, las ONG, etc. a ser participantes activos en este proceso;
- animaron a todos los agentes relevantes en el nivel europeo, nacional, regional y local a considerar esta oportunidad y a apoyar la difusión de esta herramienta;
- recalcaron la potencial contribución del Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) a la buena gobernanza, y al diálogo europeo multinivel, sobre la base de un entendimiento y de un formato común; y
- subrayaron su potencial valor añadido desde la perspectiva de la nueva Agenda Urbana Europea y de los objetivos de la estrategia Europa 2020.

C. Sobre la necesidad de consolidar en el futuro una Agenda urbana europea.

Reconociendo el trabajo sobre las cuestiones urbanas llevado a cabo por las sucesivas presidencias rotatorias de la UE y, especialmente los resultados de los más recientes hitos de las últimas Reuniones Informales Ministeriales mencionadas en el Preámbulo, los Ministros consideraron que el nuevo marco derivado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa acentúa la necesidad de coordinación entre el Trío de sucesivas presidencias. De este modo, parece adecuado comenzar a establecer líneas estratégicas de continuidad y de coordinación entre las sucesivas presidencias, caminando hacia la elaboración futura de un programa de trabajo conjunto o "Agenda Urbana Europea" que habrá de irse madurando progresivamente hasta tomar su forma definitiva.

Además del apoyo intergubernamental, los Ministros también reconocieron los continuos esfuerzos y contribuciones a la agenda urbana realizados por la Comisión Europea, particularmente a través de la dimensión urbana de la Política de Cohesión. En este sentido, los Ministros invitaron a la Comisión Europea a seguir desempeñando un papel pro-activo, sobre todo en aquellas áreas del proceso intergubernamental que fomenten el Acervo Urbano europeo.

sible and to allow for broad participation across cities, and

- considered that a broad participation and involvement of European towns and cities is key for the success of the development and future implementation of this tool, and therefore, proposed, on a voluntary basis, a number of test cities for the testing phase, and to facilitate the testing by these cities in the national context as well as communication at European level if necessary;

Taking into account all these recommendations, the Ministers:

- encouraged the upcoming Presidencies to participate in the follow-up stage of the process;
- invited local authorities and other bodies, and more particularly the professional bodies, private sector bodies, NGOs, etc. to be active participants in the process;
- encouraged all the stakeholders at European, national, regional and local levels, to take this opportunity and support the dissemination of this tool;
- stressed the potential contribution of the RFSC to good governance, and to a European multi-level wide dialogue on the basis of a common format and understanding; and
- underlined its high added value in the perspective of a new European Urban Agenda and the Europe 2020 objectives.

C. On the need to consolidate a European urban Agenda in the future

Acknowledging the work on urban issues carried on by successive EU presidencies in rotation and especially the outputs of the most recent landmarks from the last Informal Ministerial Meetings mentioned in the Preamble, the Ministers considered that the new framework resulting from the entry into force of the Lisbon Treaty increases the need for coordination between the Trio of successive presidencies. It therefore seems to be appropriate to start consolidating strategic areas for continuity and coordination between successive presidencies, moving towards the future preparation of a joint working programme or 'European Urban Agenda', which will have to mature gradually before taking its final shape.

Besides the intergovernmental support, the Ministers also acknowledged the continuous efforts and contributions to the urban agenda made by the European Commission, particularly through the urban dimension of cohesion policy. In this regard, they called upon the European Commission to continue playing a pro-active role, particularly in those areas of the intergovernmental process that foster the European 'Acquis Urbain'.

Documentación

Los Ministros también subrayaron la necesidad de reforzar la cooperación y coordinación con el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, el Banco Europeo de Inversiones, y otras instituciones y organizaciones relevantes que trabajan en el campo del desarrollo urbano en Europa.

A modo de primera aproximación a este programa de trabajo conjunto, los Ministros se comprometieron a fomentar e impulsar las siguientes acciones conjuntas:

C.1. Fortalecer la dimensión urbana en la Política de Cohesión

Los Ministros consideraron que las ciudades son los lugares donde se concentran la mayoría de los riesgos y de los potenciales presentes y futuros, y que por tanto son claves para alcanzar las metas de la estrategia Europa 2020, haciendo más inteligente, competitiva, sostenible y socialmente inclusiva la economía de Europa. Por ello, recalcaron que debe ser una prioridad política el empoderamiento de las ciudades europeas para afrontar estos retos futuros y desbloquear su potencial, así como continuar y reforzar el apoyo público a las políticas urbanas sostenibles en toda la UE, particularmente a través de la Política de Cohesión.

Para ello, los Ministros coincidieron en su deseo de colaborar con la Comisión Europea en el debate sobre la consideración y la elaboración de un marco reforzado para la dimensión urbana en la Política de Cohesión en el próximo período de programación.

Los Ministros acordaron que las bases comunes del nuevo marco de la dimensión urbana en la Política de Cohesión deben ser los principios siguientes: la implicación de las autoridades locales y las ciudades en el diseño y aplicación de los Programas Operativos, un mayor énfasis en el enfoque integrado y en el desarrollo urbano sostenible, una focalización más fuerte sobre la cohesión territorial y social, y un procedimiento de atribución y gestión de los fondos más simplificado.

C.2. Apoyar una mayor coherencia entre los temas territoriales y urbanos y sus respectivas Agendas, y fomentar la dimensión urbana en el contexto de la cohesión territorial

Los Ministros recalcaron la importancia de la coordinación y coherencia entre las políticas territoriales y urbana, tomando nota del documento *“El territorio importa para hacer de la estrategia Europa 2020 un éxito”*⁵, reconociendo que Europa como totalidad se-

⁵ *“Territory matters to make Europe 2020 a success”*. Contribución conjunta de los Directores Generales de los departamentos ministeriales responsables de las políticas de desarrollo territorial en la UE, aprobado en Sevilla el 10 de mayo de 2010.

The Ministers also underlined the need to strengthen the cooperation and coordination with the European Parliament, the Committee of the Regions, the European Economic and Social Committee, the European Investment Bank, and other relevant institutions and organisations working in the field of urban development in Europe.

As a preliminary outline of this joint work programme, the Ministers undertook to encourage and support the following joint actions:

C.1. Strengthening the urban dimension in Cohesion Policy

The Ministers considered that cities and towns are the places where most of the current and future potentials and challenges lie, and that they are key to achieve the goals of Europe 2020, by making Europe's economies smarter, more competitive, sustainable and socially inclusive. Therefore, they stressed that it must be a political priority to empower European cities to tackle future challenges and to unlock their potential, and to continue and to strengthen the public support for sustainable urban policies across the EU, in particular through Cohesion Policy.

In order to do so, the Ministers agreed on their wish to collaborate with the European Commission in the debate on the consideration of and the elaboration for a strengthened framework for the urban dimension in Cohesion Policy in the next programming period.

The Ministers agreed that the common basis of the new framework of the urban dimension in Cohesion Policy should be the following principles: the involvement of local authorities and the cities in the design and implementation of the Operational Programmes, a stronger emphasis on the integrated approach and sustainable urban development, a stronger focus on territorial and social cohesion, and a simplified delivery system.

C.2. Supporting a greater coherence between territorial and urban issues and agendas and fostering the urban dimension in the context of territorial cohesion

The Ministers stressed the importance of the coordination and coherence of urban and territorial policies, taking note of the paper *“Territory matters to make Europe 2020 a success”*⁵, recognising that Europe as a whole would be smarter, more sustainable

⁵ Joint contribution by the Directors General of ministerial departments responsible for territorial development policy in the European Union approved in Seville, 10th May 2010.

ría más inteligente, más sostenible y socialmente inclusiva si se hiciera un mejor uso de su rica diversidad geográfica y del potencial territorial de todas sus regiones y ciudades, prestando una particular atención a los mecanismos de gobernanza multinivel con el objeto de asegurar una mayor consistencia en el territorio entre las diferentes políticas sectoriales y entre los diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, los Ministros acordaron explorar las posibilidades de establecer una mayor coordinación entre los temas urbanos y territoriales y sus respectivas Agendas, trabajando de manera coordinada sobre ello en el proceso de revisión de la Agenda Territorial Europea que se espera sea aprobada durante la presidencia de Hungría en la primera mitad de 2011.

Los Ministros también consideraron crucial contemplar la dimensión urbana en el contexto más amplio de la cohesión territorial. Las ciudades europeas y la relación entre ciudades y comunidades vecinas -incluyendo las relaciones y partenariados metropolitanos y urbano-rurales, y considerando la amplia diversidad territorial- son claves en la consecución de este nuevo objetivo horizontal de la UE. Por tanto, la dimensión urbana debería ser una parte integrante del concepto de cohesión territorial.

C.3. Continuar promoviendo la investigación, los estudios comparativos y las estadísticas, el intercambio de Buenas Prácticas y la difusión del conocimiento sobre temas urbanos, y fortalecer la coordinación entre todos ellos

Los Ministros consideraron que es fundamental continuar impulsando la investigación, los estudios comparativos y las estadísticas sobre los temas urbanos, así como el intercambio de buenas prácticas y la difusión del conocimiento.

Para ello será necesario coordinar e impulsar más decididamente los programas de investigación a escala nacional, y también los proyectos transnacionales a escala europea. En este sentido, se agradece a la Comisión Europea (CE) su impulso al Espacio Europeo de Investigación en los temas urbanos mediante el considerable apoyo a la investigación urbana a través de los Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico y especialmente mediante la financiación de la red URBAN-NET⁶. Sería muy conveniente continuar más allá de 2010 esta senda iniciada por URBAN-NET en cuanto a coordinación de los programas transnacionales de investigación sobre temas urbanos y financiación intergubernamental de convocatorias de proyectos transnacionales, ampliando también el número de países participantes. Los Ministros también pidieron a la Comisión que considere la dimensión urbana dentro del Séptimo Programa Marco actualmente vigente, e insistieron en la impor-

and socially inclusive if better use of its rich geographical diversity and territorial potential in all the regions and cities were made, paying particular attention to multilevel governance mechanisms in order to secure better consistency in the territory between different sector policies and between different tiers of government.

In this regard, they agreed to explore the possibility of establishing greater coordination between territorial and urban issues and agendas, working in a coordinated way on this issue in the process of reviewing the European Territorial Agenda that is expected to be approved during the Hungarian presidency in the first half of 2011.

The Ministers also considered crucial to view the urban dimension within the wider context of territorial cohesion. European cities and the relationship between cities and neighbouring communities, including metropolitan and urban-rural relations and partnerships, and considering the wider territorial diversities, are key in achieving this new EU horizontal objective. Therefore the urban dimension should be an integral part of the concept of territorial cohesion.

C.3. Continuing to promote research, comparative studies and statistics, exchange of best practices and dissemination of knowledge on urban topics, and strengthening coordination of them all

The Ministers considered it to be key to continue to promote research, comparative studies and statistics on urban topics, in addition to exchanging best practices and dissemination of knowledge.

To do this will require coordination and driving research programmes more vigorously on a national scale and transnational projects on a European scale. In this regard, the European Commission is thanked for driving the European Research Area on urban topics by supporting urban research through the Framework Programmes for RTD in a considerable way and especially by funding the URBAN-NET network⁶. It would be extremely useful to continue beyond 2010 on the path begun by URBAN-NET to coordinate transnational research programmes on urban topics and the intergovernmental funding of calls for transnational projects, and also extend the number of participating countries. The Ministers also asked the Commission to consider the urban dimension within the Seventh Framework Programme currently in effect, and stressed the importance to continue supporting it in the future. Finally, they also asked the Commission and national authorities in-

⁶ <http://www.urban-net.org/>

⁶ <http://www.urban-net.org/>

tancia de continuar apoyándola en el futuro. Finalmente, pidieron también a la Comisión y las autoridades nacionales implicadas que se refuerce dentro del Programa ESPON el análisis de la dimensión territorial de las dinámicas urbanas.

Al hilo de las recomendaciones del Informe presentado por Portugal en Leipzig sobre la necesidad de una cooperación más fuerte entre los proveedores de conocimiento, los Ministros tomaron nota del progreso realizado hasta la fecha en la cooperación entre las redes urbanas europeas, y también entre las iniciativas intergubernamentales y las de la Comisión, dando la bienvenida particularmente a la creación prevista de un motor común de búsqueda entre EUKN⁷ y el Programa URBACT⁸. Los Ministros también dieron la bienvenida al compromiso de varios Estados Miembros de continuar su participación en EUKN para el período 2011-2015 y valoraron sus esfuerzos para establecer EUKN como una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

Finalmente, los Ministros enfatizaron la necesidad de reforzar todas estas iniciativas y celebraron la iniciativa de Suecia, España y Bélgica de crear un grupo de trabajo asociado al UDG para examinar las posibilidades y definir las estrategias para reforzar la coordinación y la reflexión en los temas relacionados con la investigación y el conocimiento urbano.

C.4. Promover el desarrollo urbano sostenible y los enfoques integrados mediante el refuerzo y el desarrollo de instrumentos para poner en práctica la Carta de Leipzig a todos los niveles

Los Ministros reafirmaron que una política multinivel como se describe en la Carta de Leipzig es un requisito previo para la puesta en práctica de una política de desarrollo urbano integrado. Un enfoque de este tipo no sólo facilitará una política integrada de desarrollo urbano, sino también ayudará a conseguir los objetivos de la estrategia Europa 2020 y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE. En este sentido, está claro que la Carta de Leipzig necesita llegar a ser más que un conjunto de principios, y aspirar a convertirse en un documento vivo sobre la base del cual se puedan elaborar estrategias concretas con el fin de poner en práctica todas sus recomendaciones. Los Ministros consideraron que los actuales instrumentos de coordinación tienen que ser reforzados y que debe explorarse el desarrollo de nuevos instrumentos para las políticas de desarrollo urbano sostenible e integrado en todos los niveles de gobierno: local, regional, nacional y europeo. A nivel urbano, el Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) ofrecerá una herramienta útil para apoyar el enfoque integrado. A nivel regional y nacional, deben usarse más intensamente las actuales estruc-

volved to strengthen the analysis of the territorial dimension of urban dynamics within the ESPON Programme.

In the light of the recommendations from Portugal's report presented at Leipzig on the need for stronger cooperation between knowledge providers, the Ministers took note of the progress that has been made in the cooperation between the European urban networks, and also between intergovernmental and Commission initiatives, particularly welcoming the envisaged creation of a Common Search Engine between EUKN⁷ and URBACT⁸ Programme. The Ministers also welcomed the commitment of several Member States to continue their participation in EUKN for the 2011-2015 period and valued their efforts to establish EUKN as an EGTC.

Finally, the Ministers stressed the need to reinforcing all these initiatives and welcomed Sweden, Spain and Belgium's initiative to set up a working group associated with the UDG to look into the possibilities and define the strategies to foster coordination and reflection on these topics related to urban research and knowledge.

C.4. Promoting sustainable urban development and integrated approaches by re-enforcing and developing instruments to implement the Leipzig Charter at all levels

The Ministers reaffirmed that a multi-level policy as described in the Leipzig Charter, is a prerequisite for the implementation of an integrated urban development policy. Such an approach will not only facilitate an integrated urban development policy but will also help to realise the Europe 2020 objectives and the EU Sustainable Development Strategy. In that respect it is clear that the Leipzig Charter needs to become more than just a set of principles, aiming to become a living document on the basis of which concrete strategies can be elaborated in order to implement all its recommendations.

The Ministers considered that existing coordination instruments have to be re-inforced and the development of new instruments for integrated and sustainable urban policies have to be explored at all levels of governance: local, regional, national and European. At the urban level, the RFSC will offer a useful tool to support an integrated approach. At regional and national levels, existing coordination structures should be used more intensively and the possibilities of new coordination instruments explored in order to move towards an integrated approach in urban poli-

⁷ <http://www.eukn.org/>

⁸ <http://urbact.eu/>

⁷ <http://www.eukn.org/>

⁸ <http://urbact.eu/>

turas de coordinación y explorarse las posibilidades de nuevos instrumentos de coordinación, con el fin de avanzar hacia el enfoque integrado en las políticas urbanas. Como se mencionó anteriormente, a nivel europeo, debería también reforzarse la cooperación entre los Estados Miembros, las instituciones europeas, y las redes y asociaciones de ciudades. En relación con ello, es bienvenida la iniciativa llevada a cabo por la Presidencia checa de la UE para el seguimiento de la aplicación de los principios de la Carta de Leipzig en la escala nacional. Las conclusiones de este estudio mostraron la necesidad de continuar impulsando el desarrollo urbano sostenible y los enfoques urbanos integrados, especialmente en las políticas nacionales de las cuales somos responsables. Con este fin, a iniciativa de España, Bélgica y Hungría, a partir de la segunda mitad de 2010 se explorará la posibilidad de desarrollar métodos para la puesta en práctica y el seguimiento de la aplicación de la Carta de Leipzig en todos los niveles de gobierno.

C.5. Considerar los retos más importantes que las ciudades europeas habrán de afrontar en el futuro

Los Ministros acogieron con beneplácito la iniciativa de la Comisión Europea de comenzar un proceso de reflexión sobre los retos y los modelos para las ciudades del mañana.

Los Ministros también apoyaron la iniciativa de Hungría de abrir un debate temático sobre dos de los principales retos a los cuales se enfrentarán en el futuro las ciudades de Europa: el cambio climático –continuando las reflexiones llevadas a cabo durante las Presidencias eslovena, francesa y sueca- y el impacto de los cambios demográficos.

cies. As mentioned above, at European level, cooperation between Member States, European institutions, and cities' associations and networks should also be reinforced.

In relation to this, the initiative driven by the Czech EU Presidency to follow up the implementation of the principles of the Leipzig Charter on a national scale is welcomed. The conclusions of this survey show the need to continue promoting sustainable urban development and integrated urban approaches, especially in the national policies for which we are responsible.

To this end, on Spain, Belgium and Hungary's initiative, the possibility of developing methods to address and follow up the implementation of the Leipzig Charter at all levels of governance will be explored from the second half of 2010 onwards.

C.5. Considering the most important challenges that European cities will face in the future

The Ministers welcomed the European Commission's initiative for a reflection process on the challenges and models for the cities of tomorrow.

The Ministers also supported Hungary's initiative, to open a topic-based discussion on two of the major challenges that Europe's cities will face in the future: climate change –continuing the reflections carried out during the Slovenian, French and Swedish Presidencies- and the impact of demographic changes.

Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa

1. La importancia estratégica de la Regeneración Urbana Integrada para alcanzar un desarrollo urbano más inteligente, sostenible e inclusivo

Como recoge la estrategia Europa 2020 aprobada en el reciente Consejo de junio, la Unión Europea se enfrenta a una serie de grandes retos, tanto desde el punto de vista económico (crisis financiera y económica, globalización, etc.), como social (desempleo, integración social, estructura demográfica, desigualdad, etc.) y ambiental (cambio climático, preservación de los recursos naturales, etc.), sosteniendo que *“nuestra salida de la crisis debe constituir la puerta de entrada en una nueva economía. Debemos tomar medidas si queremos que nuestra generación y las generaciones venideras puedan seguir disfrutando de una vida de alta calidad y sana, sostenida por el modelo social único de Europa. Precisamos una estrategia para convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora caracterizada por unos altos niveles de empleo, productividad y cohesión social”*. Para ello, la estrategia Europa 2020 propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente: un crecimiento inteligente mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; un crecimiento sostenible mediante la promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva; y, un crecimiento integrador mediante el fomento de una economía con alto nivel de empleo que promueva la cohesión social y territorial.

En este sentido, las áreas urbanas y las ciudades son clave para conseguir alcanzar los objetivos generales y los principales objetivos específicos de la estrategia Europa 2020. Si consideramos el impacto en las ciudades europeas de estos retos, y los analizamos desde la clásica perspectiva de la múltiple dimensión de la sostenibilidad (económica, social, ambiental, cultural y gobernanza), resulta que la ‘regeneración urbana’ puede jugar un papel verdaderamente estratégico en el futuro del desarrollo urbano en Europa y convertirse en una oportunidad para ayudarnos a hacer frente a los retos de las ciudades desde esta múltiple perspectiva, y particularmente para afrontarlos en los tejidos urbanos ya consolidados.

Desde el punto de vista medioambiental...

Comenzando por la dimensión ambiental, las áreas metropolitanas, urbanas y las ciudades resultan actores clave en la sostenibilidad global y más específicamente en la lucha contra el cambio climático,

Toledo Reference Document on integrated urban regeneration and its strategic potential for a smarter, more sustainable and socially inclusive urban development in Europe

1. The strategic importance of Integrated Urban Regeneration to achieve a smarter, more sustainable and inclusive urban development

As has been addressed in the Europe 2020 strategy approved at the recent June Council, the European Union faces a number of major challenges in terms of economics (financial and economic recession, globalisation, etc.), social issues (unemployment, social integration, demographic structure, inequality, etc.) and the environment (climate change, preserving natural resources, etc.), maintaining that *“our exit from the crisis must be the point of entry into a new economy. For our own and future generations to continue to enjoy a high-quality of healthy life, underpinned by Europe’s unique social models, we need to take action now. What is needed is a strategy to turn the EU into a smart, sustainable and inclusive economy delivering high levels of employment, productivity and social cohesion”*. To do so, the Europe 2020 strategy sets out three mutually reinforcing priorities: smart growth, developing an economy based on knowledge and innovation; sustainable growth, promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy; and, inclusive growth, fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion.

In this regard, cities and towns are vital for achieving the general objectives and specific headline targets of the Europe 2020 strategy. If the impact of these challenges on Europe’s cities is considered and examined from the classical viewpoint of the multiple dimensions of sustainability (economic, social, environmental, cultural and governance), it comes out that “urban regeneration” may have a truly strategic role to play in the future of urban development in Europe, and come to represent an opportunity to help to address the challenges of European cities from this multiple perspective, and particularly to address them in the existing urban fabrics.

From the environmental viewpoint...

Taking the environmental dimension first, metropolitan areas, cities and towns are key actors for global sustainability and more specifically to combat climate change, since they are the places where most of the resources consumption (both materials

pues son los lugares donde se concentra principalmente el consumo de recursos (tanto materiales como energéticos) y la producción de residuos y emisiones (entre ellas, y muy significativamente las de Gases de Efecto Invernadero). Para resolver la ecuación de la sostenibilidad urbana, y teniendo en cuenta que entre los objetivos de la estrategia Europa 2020 se encuentra reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990 (o en un 30 % si se dan las condiciones al efecto), incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética; la ecoeficiencia de los nuevos desarrollos urbanísticos (por ejemplo, mediante los denominados 'Ecobarrios') es una condición necesaria, pero no suficiente. La batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada.

Para conseguirlo, ha de abordarse una verdadera regeneración "verde, ecológica o ambiental" de las ciudades que incluya cuestiones claves como:

- la reducción de las necesidades de transporte mediante la promoción de la proximidad y de la variedad de usos, impulsando al mismo tiempo una movilidad más sostenible (a escala urbana, metropolitana e interurbana) mediante: la apuesta por la prioridad de los modos de transporte no motorizados (ciudades 'paseables' o 'ciclables')⁹, de los modos menos contaminantes y el apoyo a un transporte público accesible, asequible y eficiente para todos –notablemente para los barrios más desfavorecidos, donde éste puede jugar un importante papel en romper su aislamiento espacial–; las redes multimodales de transporte, y la optimización de la logística urbana;
- el impulso de la eficiencia energética en las edificaciones existentes (mediante la mejora del aislamiento térmico de su envolvente, cerramientos y huecos y de la eficiencia de las instalaciones de acondicionamiento y otras), teniendo en cuenta las condiciones físicas del parque construido;
- la mejora de la gestión de los flujos de energía y recursos materiales en la ciudad (metabolismo urbano), incluyendo la gestión del ciclo integral del agua, los residuos, etc., procurando cerrar los ciclos metabólicos en la escala local y reducir la huella ecológica;
- el impulso de las energías renovables y de su implantación y uso en las ciudades;
- el reciclaje de suelo (mediante la regeneración urbana integrada, la reurbanización o la reutilización de áreas abandonadas, degradadas o sin uso, etc.), como estrategia clave para contribuir a la

and energy) and the production of waste and emissions (including, most significantly, greenhouse gases) are concentrated. To solve the equation of urban sustainability, and taking into account that the Europe 2020 goals include reducing greenhouse gases by at least 20% compared with the 1990 levels (or by 30% if the conditions are suitable), increasing the percentage of renewable-energy sources in our final energy consumption by up to 20%, and energy efficiency also by 20%, the eco-efficiency of the new urban developments (for example, by means of developing new 'eco-neighbourhoods') is a necessary condition, but it is not enough. The core battle for urban sustainability will lie in achieving the maximum possible eco-efficiency in the existing urban fabrics of cities.

To achieve this, a genuine 'green, ecological or environmental' regeneration of cities must be undertaken, including such key issues as:

- reducing transport needs by the promotion of proximity and mixed-uses schemes, while at the same time stimulating a more sustainable mobility (on an urban, metropolitan and interurban scale) by: prioritising non-motorised ('walkable', 'cyclable' cities)⁹, less pollutant means of transport, supporting affordable and efficient public transport accessible for all—notably for deprived neighbourhoods, where it can play a key role in breaking its physical isolation–, and multimodal transport networks, and optimizing urban logistics;
- boosting energy efficiency in existing buildings (by improving the thermal insulation of exterior walls, roofs and glazing, and the efficiency of heating and other installations), considering the physical conditions of the building stock ;
- improving the management of energy and material resources and flows in the city (urban metabolism), including the whole water cycle, waste, etc., striving to close urban metabolic cycles locally and to reduce the ecological footprint;
- promoting renewable energies and implementing them and their use in cities;
- recycling land (by means of urban regeneration, the redevelopment or reuse of abandoned, derelict or unused areas, etc.) as a key strategy for contributing towards the reduction of land consumption and therefore combating 'urban sprawl';

⁹ Como se establece en la Comunicación de la Comisión "Plan de Acción sobre movilidad urbana" (COM (2009) 490 final).

⁹ As pointed out in the Communication from the Commission "Action Plan on urban mobility" (COM (2009) 490 final).

Documentación

- reducción del consumo de suelo y por tanto a la lucha contra la dispersión urbana^{xxi};
- la promoción del consumo de productos ‘verdes’ locales para acortar los circuitos de consumo y reforzar al mismo tiempo la economía local;
 - la protección de los recursos naturales, paisajísticos, forestales, hídricos, agrícolas, etc. en el entorno de la ciudad y el refuerzo de sus conexiones o articulaciones con la misma (por ejemplo, mediante cinturones y/o cuñas verdes conectados y en continuidad con la red de parques y espacios públicos), el ‘reverdecimiento’ de la ciudad existente, etc.

Finalmente, no hay que olvidar que además de las estrategias de mitigación del cambio climático es necesario comenzar a impulsar estrategias de adaptación al mismo, especialmente en las zonas costeras o riberas fluviales potencialmente afectadas por los cambios de nivel del mar o las inundaciones, o aquellas donde previsiblemente los efectos derivados del calentamiento sean mayores. Los nuevos escenarios que se plantean, implican la necesidad de que las ciudades desarrollen estrategias proactivas de resistencia ante los cambios (‘ciudades resilientes’^{xxii}) y de prevención para hacer frente a los desastres naturales o al calentamiento y de mejorar la gestión del agua en régimen de escasez.

Desde el punto de vista social...

Desde el **punto de vista social**, las ciudades -al concentrar la mayor parte de la población europea- resultan ser también los lugares donde se manifiestan más intensamente los retos demográficos, los de la inclusión y la cohesión social, la integración de los inmigrantes, el desempleo, la educación, la pobreza, los retos de la multiculturalidad, etc. Estos problemas, agravados por los efectos de la reciente crisis económica, amenazan con mayor intensidad determinados “barrios desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad”¹⁰ profundizando la polarización social y provocando por tanto un mayor riesgo de potencial fractura social. El impulso del empleo, la reducción del abandono escolar y la reducción del riesgo de pobreza son los principales objetivos sociales de la estrategia Europa 2020. Además, la Comisión Europea ha recomendado¹¹ que las políticas de inclusión social activa faciliten la integración a un empleo duradero y de calidad para aquellos capaces de trabajar y proporcionen unos recursos suficientes para vivir en dignidad —junto con ayuda para su participación social— para aquellos que no pueden trabajar, combi-

- promoting the consumption of local green products to shorten consumption circuits and to strengthen the local eco-economy,
- protecting natural, landscape, forestry, water resources, agricultural areas, etc. around cities and strengthening their links or articulation with cities (for example, with green belts and/or corridors connected to and in continuity with the network of public parks and spaces), ‘re-greening’ the existing city, etc.

Finally, it shouldn’t be forgotten that besides strategies to mitigate climate change there is a need to begin to stimulate strategies to adapt to it, particularly in coastal or river areas that could be affected by rising sea levels or flooding, or areas where the effects of warming are expected to be the greatest. The new scenarios being considered imply the need for cities to develop proactive strategies to resist these changes (‘resilient cities’), to protect them against natural disasters or warming and to improve water management in times of drought.

From the social viewpoint...

From a **social perspective**, cities —concentrating most of the European population as they do— are also the places where the challenges of demographics, inclusion and social cohesion, the integration of immigrants, unemployment, education, poverty, multicultural challenges, etc., are felt most intensely. These problems, which have been made worse by the effects of the recent recession, mostly threaten the most vulnerable population, and particularly some “deprived neighbourhoods within the context of the city as a whole”¹⁰, deepening social polarisation and therefore leading to a higher risk of potential social fracture. Fostering employment, reducing the number of early school leavers and the reducing the poverty risk are the main social targets of the Europe 2020 strategy. Furthermore, the European Commission has recommended¹¹ that active inclusion policies should facilitate the integration into sustainable, quality employment of those who can work and provide resources that are sufficient to live in dignity, together with support for social participation, for those who cannot, combining adequate income support, inclusive labour markets and access to quality services. This goals,

^{xxi} NT. En el original: ‘urban sprawl’.

^{xxii} NT. En el original: ‘resilient cities’.

¹⁰ Leipzig Charter.

¹¹ Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market (notified under document number C(2008) 5737) (2008/867/EC).

¹⁰ Carta de Leipzig.

¹¹ Recomendación de la Comisión del 3 de Octubre de 2008 sobre inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (notificada en el documento C(2008) 5737) (2008/867/EC).

nando apoyo adecuado a la renta, mercados de trabajo inclusivos y acceso a unos servicios de calidad. Estos objetivos, junto con la puesta en práctica de un conjunto de otras medidas interconectadas —por ejemplo: la integración de los inmigrantes, la igualdad de oportunidades en la educación, la formación orientada a la demanda, la inclusión, la garantía de unos servicios accesibles y asequibles, etc.; así como de otras acciones de corte económico o medioambiental, como la mejora material del entorno construido— son acciones clave para estimular una mayor integración y cohesión social que permitan combatir la segregación espacial y la marginación social. En este sentido, las políticas de vivienda son particularmente importantes: por un lado, una vivienda digna y asequible puede ser considerada como uno de los pilares de las estrategias de inclusión social, especialmente para aquellos con mayor riesgo de exclusión; mientras que, por otro, la renovación, la rehabilitación y modernización de las viviendas y edificios puede ofrecer mejoras considerables y tangibles en la calidad de vida diaria de los ciudadanos¹²; y, por último, pero no menos importante, una política de vivienda socialmente equilibrada puede ayudar también a reducir la polarización social a nivel de barrio. Como se recomendó en el Encuentro Informal de Ministros en Róterdam¹³ en 2004, la consideración de este tipo de acciones en programas o en planes urbanos integrados resulta particularmente efectiva cuando se interviene en los barrios más desfavorecidos.

Desde el punto de vista económico...

Finalmente, desde el **punto de vista económico**, las ciudades concentran buena parte del capital humano, social, cultural, económico, etc. de Europa, de modo que su optimización y puesta en valor resultan también claves en una estrategia de competitividad global, en la que precisamente el 'modelo tradicional de ciudad europea' es uno de los principales activos con que cuenta la UE.

Los objetivos económicos de la estrategia Europa 2020 proponen incrementar el empleo y la inversión en I+D+I. Para conseguir esto, parece necesario desarrollar estrategias de 'regeneración de la economía urbana' que, atendiendo a los distintos contextos locales, apuesten por una economía más competitiva, en la que progresivamente se produzca el desacoplamiento entre progreso económico y consumo de recursos, impulsando la economía del conocimiento, la creatividad, la excelencia y la innovación, reforzando el desarrollo endógeno y diversificando el tejido productivo de base local, articulando al mismo tiempo convenientemente el mercado laboral con la educación y formación continua de los trabajadores.

together with the implementation of a set of other interconnected measures —e.g. for the integration of immigrants, ensuring equal opportunities in education, demand-oriented training, inclusion, ensuring the availability and affordability of services, etc., as well as other economic and environmental measures, such as the physical upgrading of the built environment—, are the key actions for stimulating greater social integration and cohesion that enable combating spatial segregation and social marginalisation. In this regard, housing policies are particularly important: on the one hand, decent and affordable housing can be considered as one of the cornerstones of social inclusion strategies, especially for those at the greatest risk of exclusion; while on the other hand, housing and building renovation, retrofitting and upgrading can provide tangible and considerable improvements in its inhabitants' daily lives¹²; and last but not least, socially balanced housing policies allow to reduce social polarization at neighbourhood level. As it was recommended in the Rotterdam Ministerial Meeting on 2004¹³, considering all these types of actions in integrated programmes or urban plans is particularly effective when intervening in the most deprived neighbourhoods.

From the economic viewpoint...

Finally, from an **economic viewpoint**, cities concentrate a large part of Europe's human, social, cultural and economic capital, etc., such that optimising and revaluing them are also key for a strategy of global competitiveness, where the 'traditional European city model' is one of the EU's principal assets.

The economic headline targets of the Europe 2020 propose to increase employment and investment in R&D. To achieve this, it seems necessary to develop strategies to 'regenerate the urban economy', which, in accordance with different local contexts, are committed towards a more competitive economy, in which economic progress is steadily decoupled from the consumption of resources, stimulating an economy of knowledge, creativity, excellence and innovation, strengthening endogenous development and diversifying local production systems, while appropriately organising the labour market through education and ongoing training for workers.

Building retrofitting, physical upgrading and the modernization of infrastructures are not only some of the

¹² Por ejemplo: la mejora de la accesibilidad física es crucial para la promoción de la autonomía y la participación en la sociedad de las personas discapacitadas y de los ancianos.

¹³ Conclusión 3.6 sobre Inclusión Social.

¹² For example: improving physical accessibility is crucial for the promotion of autonomy and participation in society of disabled people.

¹³ Conclusion 3.6 on Social Inclusion.

La rehabilitación edificatoria, la mejora física y la modernización de las infraestructuras son no solamente algunos de los requerimientos esenciales para el atractivo de las ciudades, sino también sectores bastante intensivos en mano de obra, que por tanto pueden convertirse en nuevos yacimientos de empleo capaces de ayudar a absorber parte de la mano de obra desempleada, especialmente la del sector de la construcción de obra nueva (que atraviesa una profunda crisis en varios Estados Miembros). Se trata además de un sector más especializado, bastante adecuado a la formación de pequeñas y medianas empresas de base local y con un cierto arrastre sobre la innovación y la industria. Estas oportunidades resultan aún más significativas en el caso de la 'regeneración verde, ecológica o ambiental', basada en el impulso de la eficiencia energética en la edificación y las instalaciones, en la movilidad sostenible, en la implantación en la ciudad de energías renovables, etc. Como expresa la estrategia Europa 2020¹⁴, este campo ofrece excelentes oportunidades no sólo para la creación de nuevas empresas y empleos cualificados, sino también para la innovación y la consolidación del liderazgo europeo en este sector. Por último, pero no menos importante, la actual crisis económica tiene además una dimensión individual y familiar cuyas repercusiones inciden con especial virulencia en los ciudadanos más vulnerables y en los barrios más desfavorecidos, sobre los cuales un enfoque integrado tendría también un efecto muy positivo, al permeabilizar y canalizar más directamente las políticas de apoyo económico y social a las personas más seriamente afectadas. En este sentido, el refuerzo del bienestar y los servicios sociales no sólo contribuyen a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, sino también al desarrollo económico de la ciudad en su conjunto.

Desde el punto de vista cultural, arquitectónico y urbanístico...

Las ciudades y el patrimonio son elementos fundamentales y repositores de la rica y variada historia y cultura europeas. Afortunadamente, hoy en día, la necesidad de preservar el patrimonio histórico y cultural de la ciudad, y en particular el arquitectónico y la 'Baukultur', se da generalmente por supuesto como un modo de mantener viva la memoria colectiva que es característica del modelo de ciudad europea. Sin embargo, además de proteger el patrimonio desde un punto de vista material, frecuentemente es necesario garantizar también su habitabilidad y atractivo para mantenerlo realmente vivo.

Por su parte, desde el punto de vista arquitectónico, la rehabilitación de los edificios permitirá superar bu-

essential requirements for the attractiveness of a city, but also fairly labour-intensive sectors, and therefore a potential new source of jobs that could help to absorb unemployed workers, particularly those from the new-building sector (which is currently undergoing a major slump in several Member States). It is also a more specialised sector, and quite appropriate for the creation of new local SMEs, with a certain knock-on effect for innovation and industry. These opportunities are even more significant in the case of 'green, ecological or environmental regeneration', based on stimulating energy efficiency for buildings and installations, on sustainable mobility, on the implementation of renewable energies in cities, etc. As the Europe 2020 strategy has pointed out¹⁴, this field offers excellent opportunities not only for creating new businesses and jobs but also for innovation and consolidating European leadership in this sector.

Last, but not least, the current recession also has an individual and family dimension whose repercussions are felt particularly strongly by the most vulnerable and in the most deprived neighbourhoods, where an integrated approach would also have a highly positive effect, by making economic and social support policies more permeable and channelling them more directly towards those who are the most seriously affected. In this regard, strengthening welfare and social services not only contributes towards improving citizens' quality of life, but also towards the economic development of the city.

From the urban planning, architectural and cultural viewpoints...

Cities and heritage are key elements and repositories of the rich and varied European history and culture. Fortunately, nowadays the need to preserve the historical and cultural heritage of the city, particularly its architectural heritage and the 'Baukultur', is generally taken for granted as a way of keeping alive the collective memory that is characteristic of the European city model. Nevertheless, besides as protecting the heritage from a physical point of view, it is often necessary to guarantee its inhabitability and attractiveness in order to keep it really alive.

From an architectural point of view, building rehabilitation will enable many of the deficiencies of the existing built stock to be overcome, particularly those of the many dwellings that were poorly built to low quality standards in the second half of the 20th century, by improving their functionality, promoting diver-

¹⁴ Se estima que el cumplimiento del objetivo del 20% de energía renovable tiene un potencial de creación de más de 600.000 empleos en la UE, y añadiendo el objetivo del 20% en eficiencia energética, podría alcanzarse 1 millón de nuevos empleos.

¹⁴ Meeting the objective of 20% of renewable energy is thought to have the potential to create more than 600 000 jobs in the EU, and adding the 20% target in energy efficiency, over 1 million new jobs are believed to be at stake.

na parte de las deficiencias del parque edificado existente, en especial de muchas de aquellas viviendas que fueron construidas con precariedad y baja calidad durante la segunda mitad del siglo XX, mejorando su funcionalidad, promoviendo la diversidad y adaptando las tipologías residenciales a los nuevos patrones familiares y demográficos, impulsando la ecoeficiencia de los edificios e instalaciones, resolviendo los problemas de accesibilidad y las deficiencias constructivas que algunas presentan, así como aumentando su diversidad, identidad y calidad arquitectónica.

La puesta en valor de los espacios públicos degradados y la provisión de nuevos espacios libres, junto a la protección y recalificación de las formas arquitectónicas, contribuirá no sólo a mejorar la escena urbana, el paisaje y la calidad espacial de buena parte de los tejidos de nuestras ciudades –y por tanto a incrementar su atractivo para las empresas y los trabajadores altamente cualificados- sino también a mejorar su atractivo y la identificación de los residentes locales con su entorno urbano y su comunidad. Esto contribuirá no sólo a su enriquecimiento cultural sino también a la creación o recreación de la ciudadanía, porque los valores de la democracia, la coexistencia, el intercambio, el progreso cívico, la diversidad, la convivencia y la libertad son elementos fundamentales de la cultura de ciudad europea que encuentran su mejor expresión en el espacio público.

Desde el punto de vista de la gobernanza...

Para asegurar el éxito en la puesta en práctica de las políticas públicas se requiere una buena gobernanza, basada en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia y subsidiariedad, así como una asignación más eficiente y efectiva de los recursos públicos y el incremento de la participación directa, la implicación y la potenciación del poder^{xxiii} de los ciudadanos, considerando que su satisfacción y bienestar son también claves para el éxito de las políticas públicas.

La buena gobernanza ha adquirido aún más importancia en la actual crisis financiera, pues ésta hace particularmente significativa la necesidad de alcanzar la máxima optimización de los recursos y esfuerzos, mediante la cooperación y las sinergias, la gobernanza multinivel y el enfoque integrado, tal y como se describe a continuación.

2. Hacia un entendimiento común del enfoque integrado en la regeneración urbana en particular y en el desarrollo urbano en general ¿Cuáles son los elementos clave del enfoque integrado?

La Carta de Leipzig recomendó “*hacer un mayor uso de los enfoques integrados en las políticas de desarrollo urbano*”. La experiencia y la práctica acumula-

city and adapting residential typologies to new family and demographic patterns, stimulating the eco-efficiency of buildings and facilities, resolving accessibility problems and the building deficiencies that some of them still present, etc., and also to increase their architectural quality, diversity and identity.

Revaluing deteriorated public spaces and providing new open spaces, together with the protection or requalification of architectural forms, will contribute not only towards the improvement of the urban scene, landscape and place quality of many of our cities' urban fabrics, and therefore to raise their attractiveness to highly skilled workers and business, but also to increase their attractiveness and the local residents' identification with the urban environment and their community. This will therefore contribute not only to their cultural enrichment but also towards creating or recreating citizenship, because the values of democracy, coexistence, exchange, civic progress, diversity, living together and freedom are key factors in the culture of the European city, which are expressed most effectively in the public realm.

From the viewpoint of governance...

Good governance, based on the principles of openness, participation, accountability, effectiveness, coherence and subsidiarity, is required in order to assure the successful implementation of public policies, a more efficient and effective allocation of public resources and to increase citizen's direct participation, involvement, engagement and empowerment, considering that citizens' satisfaction and well being is also key for the success of urban policies.

Good governance has acquired even greater importance in the current financial crisis, which makes it particularly significant to achieve the maximum optimisation of resources and efforts by stressing cooperation and synergies, multilevel governance and the integrated approach, as described below.

2. Towards a common understanding of the integrated approach in urban regeneration in particular and in urban development in general Which are the key features of the integrated approach?

The Leipzig Charter recommended “*making greater use of integrated urban development policy approaches*”. The experience and practice accumulated through national, regional and local projects as well as those funded through EU urban initiatives (based

^{xxiii} NT. En el original: ‘empowerment’.

da, tanto en los programas y proyectos nacionales, regionales o locales como en los financiados mediante las iniciativas urbanas comunitarias (sobre cuya base se ha constituido un 'Acervo Urbano' europeo común), han demostrado que los elementos claves de este carácter integrado, que han resultado ser especialmente importantes en estos tiempos de escasez de recursos económicos, son:

- Este carácter integrado implica, en primer lugar, la adopción de un enfoque y un pensamiento holístico. Esto significa sustituir los habituales enfoques unidimensionales, mediante nuevos enfoques transversales o multidimensionales, alineando los diferentes recursos y políticas sectoriales. Esto también implica considerar la ciudad como una totalidad: las estrategias y las acciones deben ser unitarias, y afrontar la completa complejidad del desarrollo urbano, considerando el papel de cada parte de la ciudad en la estructura total. Este enfoque holístico también significa pensar y trabajar —y por tanto asignar los recursos económicos consecuentemente— en todas las múltiples dimensiones de la sostenibilidad (económica, social, cultural y ambiental) al mismo tiempo, de modo que las acciones emprendidas en cada una de estas dimensiones produzcan un impulso positivo en las otras, o al menos, no sean contradictorias entre sí o tengan un efecto negativo sobre las demás. El principal reto futuro de las políticas urbanas es el de ser capaces de proporcionar respuestas convergentes con idénticos niveles de eficiencia en los retos ambientales, sociales y económicos a que se enfrentan las ciudades.
- Llevar a la práctica este carácter integrado supone también resolver conflictos, superar discrepancias o interferencias entre los efectos de cada una de estas dimensiones sobre las otras y encontrar compromisos en la dirección global definida por los principios guía de la ciudad. Para llevarlo a cabo, se hace necesario canalizar este compromiso compartido para obtener resultados más sostenibles mediante el establecimiento de plataformas y marcos de coordinación apropiados —formales o informales— para las políticas y las acciones: 'coordinación transversal' para hacer converger los enfoques sectoriales o unidimensionales; 'coordinación vertical' entre todos los niveles de la Administración (UE-nacional-regional-intermedia-local), mediante nuevas fórmulas y configuraciones de 'gobernanza multinivel'¹⁵; y 'coordinación horizontal', entre todos los actores implicados en la construcción de la ciudad (administración, sector inmobiliario y financiero, profesionales, etc.) que combinen los enfoques de arriba a abajo y de abajo a arriba, y, muy especialmente, para hacer rea-

on which a common European 'Urban Acquis' has been developed), has demonstrated that the key features of this integrated approach, which have become especially important in these times of scarce financial resources, are:

- This integrated approach requires, first of all, the adoption of a holistic approach and thinking. This means replacing the usual sector or one-dimensional approaches with new transversal or multidimensional ones, aligning different policy areas and resources. It also implies considering the city as a whole: strategies and actions should be unitary, and address the whole complexity of urban development, taking into account the role of each part of the city in the whole structure. This holistic approach also means thinking and working —and allocating resources in consequence— on all the multiple dimensions of sustainability —economic, social, cultural and environmental— at the same time, in such a way that the actions undertaken in each of them will have a positive effect on the others, or at least avoid them contradicting one another or having a negative effect on the others. The main future challenge for urban policies is to be able to provide convergent answers with equal level of efficiency to the environmental, social and economic questions raised in cities.
- Putting this integrated approach into practice also means resolving conflicts, overcoming discrepancies or interferences between the effects that each of these dimensions has on the others and finding compromises in the line of the overall defined key guiding principles of the city. In order to do so, it seems necessary to channel this shared commitment to deliver sustainable outcomes through establishing appropriate coordination platforms and frameworks —whether formal or informal— for policies and actions: 'transversal coordination' to make sector or one-dimensional approaches converge; 'vertical coordination' between all administrative levels (EU/national/regional/intermediate/local), by means of new formulas and arrangements for 'multilevel governance'¹⁵; and 'horizontal coordination' between all the actors involved in 'city building' (public authorities, property and financial sector, professionals, etc.) which combine top-down and bottom-up approaches, and, most particularly, make public participation and involvement a truly effective reality.
- The city is time and space. The integrated character means seeking the right way to organise all

¹⁵ Esto se encuentra desarrollado en mayor profundidad en el *Libro Blanco sobre Gobernanza Multinivel* del Comité de las Regiones (2009) y en el Anexo 3 ("*Gobernanza y comunidades sostenibles*") de la Reunión Informal de Ministros de Bristol (2006).

¹⁵ This is further developed in the Committee of the Regions White Paper on Multilevel Governance (2009) and in the Annex 3 ("*Governance and sustainable communities*") of the Bristol Informal Ministerial Meeting (2006).

lidad de forma verdaderamente efectiva la participación y la implicación de los ciudadanos.

- La ciudad es tiempo y es espacio. El carácter integrado implica buscar la correcta articulación de todas las 'escalas temporales' (largo-medio-corto plazo) y de todas las 'escalas espaciales' (región-área metropolitana-ciudad grande/mediana/pequeña-barrio, etc.) y, finalmente la conjunción de ambas entre sí.

En el sentido temporal, es conveniente superar las formas de gestión urbana basadas en el corto plazo, mediante la creación de escenarios estratégicos (económicos, ambientales, sociodemográficos, etc.) que se formulen a través de visiones integradas o planes de ciudad con enunciados y objetivos claros, combinando visiones estratégicas a largo plazo con una cierta flexibilidad en las determinaciones concretas que permita una mayor capacidad de adaptación, innovación y evolución, sin rupturas ni sobresaltos radicales, permitiendo la continuidad de las acciones y el uso efectivo de los recursos.

Desde un punto de vista espacial, una visión integrada o plan de ciudad debe ir más allá de la suma de acciones puntuales aisladas, y considerar al mismo tiempo su puesta en práctica en la escala funcional o administrativa correspondiente.

- En la escala local, esta visión espacial integrada debe reflejarse en la coordinación de las acciones, con la meta de asegurar un desarrollo equilibrado de la ciudad como totalidad y de sus partes, y más aún, considerando su papel dentro del territorio;
- En la escala regional, en la coordinación de las políticas locales y sectoriales bajo una perspectiva regional más amplia, y en la articulación de las relaciones urbano-rurales, promoviendo los clusters regionales de cooperación e innovación, reforzando la contribución del desarrollo económico territorial como una fuerza motriz capaz de fortalecer una estructura policéntrica bien equilibrada y un modelo integrado basado en las diversas identidades territoriales;
- En la escala nacional, asegurando la coordinación de las políticas sectoriales y la eficacia de la gobernanza multinivel en todos los niveles administrativos, promoviendo un desarrollo nacional policéntrico y equilibrado y la competitividad internacional, mediante el desarrollo de los vínculos funcionales, económicos y sociales y de los proyectos de cooperación existentes o planeados.
- La ciudad es una construcción social. 'Integrado' también se refiere a 'integrador': esto es, trabajar la articulación del 'cuerpo social' de la ciudad en un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia, luchando contra la exclusión social y la segregación espacial.
- El carácter integrado también se refiere a la 'integración' de las partes en una estructura de totalidad. Esto implica que los planteamientos conceptuales y operativos deben partir de estrate-

'timescales' (short/medium/long term) and all 'spatial scales' (region/metropolitan area/small, medium sized and large cities and towns/neighborhood, etc.) and, finally, the conjunction between the two.

From a time-scale viewpoint, it is advisable to overcome short-term urban-management methods by creating strategic scenarios (economic, environmental, socio-demographic, etc.) formulated through an integrated city plan or vision with clear statements and goals, combining long-term framework visions with a certain flexibility when it comes to specific determinations, to allow for a greater capacity for adaptation, innovation and evolution, without any extreme ruptures and assuring the continuity of actions and effective use of resources.

From a spatial viewpoint, an integrated city plan or vision must go beyond the sum of ad-hoc or isolated actions, and at the same time consider its implementation at a functional or administrative level.

- at local level, an integrated spatial vision should be reflected in the coordination of actions with the goal to ensure a balanced development of the city as a whole and its parts, and even beyond, considering its role within the territory;
- at regional level, in coordinating sector and local policies under a broader regional perspective and articulating metropolitan or rural-urban relationships, promoting regional clusters of cooperation and innovation, ensuring the contribution of territorial economic growth as a driving force for strengthening a polycentric structure, and a well-balanced and integrated model based on diverse territorial identities;
- at national level, in assuring the coordination of sector policies and the effectiveness of multi-level governance at all the administrative tiers, promoting polycentric and balanced national development and international competitiveness by developing existing and planned economic, social and functional ties and cooperation projects.
- The city is a social construct. 'Integrated' also refers to 'inclusive', i.e. working on articulating the city's 'social body' in an inclusive shared project of coexistence, to combat social exclusion and spatial segregation.
- The integrated character also refers to the 'integration' of the parts into a whole structure. This implies that conceptual and operational thinking must also stem from strategies or plans with 'integrated' -global or comprehensive- visions of the city as a whole, but optimal development will

gias o planes con visiones 'integradas' –globales o integrales- de la ciudad como conjunto, pero que frecuentemente su desarrollo óptimo se debe producir mediante 'acciones concretas territorializadas' (enfoque 'area based'). En la ciudad, donde los objetos (viviendas, edificios) y los sujetos (personas físicas y jurídicas) tienen una localización espacial concreta, generalmente suele resultar más fructífera la conjugación de un planteamiento 'integrado', global o integral con un desarrollo 'area based', frente a la simple intervención sobre los objetos y los sujetos de forma aislada (vivienda a vivienda, o edificio a edificio, por ejemplo) o de forma indiscriminada y genérica.

En términos prácticos, el enfoque integrado requiere un compromiso compartido para obtener resultados convergentes en materia de sostenibilidad urbana, constancia de equipos multiagencia o de carácter transversal trabajando conjuntamente, y constancia de que presupuestos de diferentes autoridades o agencias se ponen en común y son dirigidos en las mismas direcciones, o de forma convergente.

¿Cuáles son los beneficios del enfoque integrado?

En un contexto en el que los retos urbanos son crecientemente complejos, pero donde tanto los recursos públicos como los privados están disminuyendo, y como consecuencia hay necesidad de alcanzar más con menos, es necesario esforzarse en extraer todo el valor de cada uno de los recursos de los agentes públicos y privados. Es necesario romper el pensamiento, los modos de trabajo y financiación basados en compartimentos estancos, para desarrollar nuevas formas de pensar y trabajar con el fin de ofrecer servicios mejores, más eficientes y sostenibles. El enfoque integrado ofrece todas estas posibilidades, permitiendo alcanzar efectos adicionales, sinérgicos y multiplicadores fomentando al mismo tiempo la coordinación y evitando la duplicación de esfuerzos, los conflictos o las interferencias.

3. ¿Cómo entendemos la Regeneración Urbana Integrada^{xxiii}?

La regeneración urbana integrada se concibe como un proceso planificado que ha de trascender los ámbitos y enfoques parciales hasta ahora habituales para abordar la ciudad como totalidad funcional y sus partes como componentes del organismo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y de equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas, impulsando al mismo tiempo una mayor ecoeficiencia ambiental. Este concepto de 'regeneración urbana integrada' pretende optimizar, preservar o revalorizar todo el capital urbano existente (social, urbanístico, patrimonio edificado, etc.), en contraste con otras formas de

often be brought about through 'territorialised actions' ('area-based' approach). In the city, where objects (e. g: housing, buildings) and subjects (physical and legal persons) have a specific spatial location, it is usually more fruitful to conjugate an 'integrated', global or comprehensive overall strategy with an 'area-based' development, rather than merely acting on objects and subjects in isolation (home by home, or building by building, for example) or indiscriminately and generically.

In practical terms, the integrated approach requires shared commitment to deliver common outcomes in urban sustainability, evidence of multiagency or cross cutting teams working together, and evidence of budgets from different authorities or agencies being pooled and directed in the same or convergent directions.

Which are the benefits of the integrated approach?

In a context where the urban challenges are increasingly more complex, but where both public and private resources are decreasing, and subsequently there is a need to achieve more with less, it is necessary to struggle to extract full value from each input of public and private stakeholders. There is a need to break down silo-based thinking, working and funding to develop new ways of thinking and working in order to offer better, more efficient and sustainable services. The integrated approach offers these possibilities, allowing additional, synergic and multiplying effects to be achieved while encouraging coordination and avoiding any duplication, conflict or interference.

3. How do we understand Integrated Urban Regeneration?

Integrated urban regeneration is conceived as a planned process that must transcend the partial ambits and approaches that have usually been the norm until now, in order to address the city as a functioning whole and its parts as components of the whole urban organism, with the objective of fully developing and balancing the complexity and diversity of social, economic and urban structures, while at the same time stimulating greater environmental eco-efficiency.

This concept of 'integrated urban regeneration' aims to optimise, preserve or revalue all the existing urban capital (social, built environment, heritage, etc.) in contrast to other forms of intervention

^{xxiii} NT: En el original: 'Integrated Urban Regeneration'.

intervención, en las cuales, dentro de este capital urbano, sólo se prioriza y conserva el valor del suelo, al demolerse traumáticamente y sustituirse el resto del capital urbano¹⁶ y, muy lamentablemente, el capital social. Las áreas urbanas desfavorecidas no deben ser vistas como un problema, sino como fuente de capital humano y físico desaprovechado y cuyo potencial tiene que ser desbloqueado para que pueda contribuir al progreso cívico y al desarrollo económico general de la ciudad.

Esta apuesta estratégica por la 'regeneración urbana integrada' no pretende ser incompatible con el crecimiento urbano. Evidentemente, allí donde sea necesario, el planeamiento territorial y urbano deberán permitir la urbanización de la cantidad de suelo precisa para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, aplicando los términos de "*fuerte control de la oferta de suelo y del desarrollo especulativo*" ya contemplados en la Carta de Leipzig. Pero también conviene poner freno al crecimiento ilimitado de la ciudad o a la dispersión urbana, ya que —en sociedades de demografía básicamente estable o recesiva como las de muchas ciudades europeas— el nuevo crecimiento suburbano se nutre en buena medida —además de por el incremento del precio de la vivienda, y de la descentralización del empleo, los servicios y los equipamientos— del sentimiento de declive o de falta de calidad percibido por los ciudadanos en algunas partes de la ciudad existente.

En las 'ciudades menguantes'^{xxiv}, puede ser importante encontrar un equilibrio entre el mantenimiento de la vitalidad de las áreas centrales y la regeneración y mejora de los barrios periféricos de bloques, evitando potenciales efectos contradictorios como el incremento de las viviendas vacías en edificios renovados.

En definitiva, se trata de impulsar políticas urbanas de plenitud mediante enfoques urbanos globales que administren la extensión física de la ciudad según lo necesario y conjuguen la apuesta por la regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada con un modelo sostenible e integrado de crecimiento en los nuevos desarrollos urbanísticos. Todo ello debe estar basado en la reivindicación del 'concepto tradicional de ciudad europea', que, aunque diverso (y en ello reside también su riqueza), es reconocible por su búsqueda de la complejidad, la compacidad, la diversidad funcional, la pluralidad y la integración social, con el objetivo final de lograr

in which, amongst all this urban capital, only the value of the land is prioritised and conserved, by traumatically demolishing and replacing the rest of the whole urban capital¹⁶ and —most lamentably— of the social capital. Deprived urban areas are not to be seen as a problem, but as a source of untapped human talent and physical capital whose potential has to be unlocked in order to contribute to the overall civic progress and economic growth of the city.

This strategic commitment towards 'integrated urban regeneration' is not meant to be incompatible with urban growth. Obviously, wherever necessary, spatial and urban planning should allow the appropriate amount of land development to meet justifiable needs, applying the terms of "*strong control of land supply and of speculative development*" included in the Leipzig Charter. But it is also advisable to curb the limitless growth of cities or urban sprawl, because —in societies with basically stable or recessive demographics such as that of many European cities— new suburban growth is largely fed —together with the increase of housing prices and the decentralisation of employment, services and facilities— by the citizen's feeling of decline or lack of quality of life in some of the existing parts of the city.

In shrinking cities it may be important to find a balance between the need to maintain the vitality of their central areas and the regeneration and upgrading of block housing estates, avoiding some potential contradictory side effects such as the increasing share of unused dwellings in renovated buildings.

In short, the aim is to stimulate urban policies of plenitude by means of comprehensive urban approaches that administer the physical extension of the city as necessary and combine the commitment towards integrated urban regeneration in the existing fabrics and built environment with a sustainable, integrated growth model in new urban developments. This should be based on calling for the 'traditional European city concept', which, while diverse (and therein also lies its richness), is recognisable by striving for complexity, compactness, functional diversity, plurality and social integration, with the ultimate goal of achieving a better balance

^{xxiv} NT: En el original: 'shrinking cities', término acuñado que designa el fenómeno de declive urbano y despoamiento característico en algunas ciudades de Europa Central y del Este.

¹⁶ Esto no significa que en ciertas operaciones de 'regeneración' no pueda ser necesario para algunos edificios que éstos sean demolidos y reemplazados, o que en otras ocasiones ('brownfields', áreas abandonadas, obsoletas o en declive) pueda incluso ser conveniente abordar una renovación completa.

¹⁶ This does not mean that in certain 'regeneration' operations it may be not necessary for some specific buildings to be demolished and replaced, or that on other occasions ('brownfields', derelict, abandoned areas or areas in decline) it may be best to turn to complete renewal.

Documentación

un mayor equilibrio e integración entre todas las dimensiones de la sostenibilidad.

4. ¿Cuáles son las herramientas operativas que pueden favorecer la regeneración urbana integrada?

Desde el punto de vista operativo, entre las herramientas que pueden favorecer la regeneración urbana integrada se encuentran las siguientes:

- La puesta en marcha de planes y programas de regeneración integrada que consideren simultáneamente tanto el conjunto de la ciudad como sus ámbitos parciales de intervención, y en los que se establezcan diagnósticos de los problemas y las oportunidades y se determinen las acciones sectoriales que deban aplicarse y la manera de articularlas y coordinarlas para generar sinergias y superar las discrepancias que pueda haber entre ellas, asegurando los consensos necesarios entre todos los agentes urbanos y contando con la participación ciudadana.
- La combinación, dentro de estos planes y programas, de un conjunto articulado de acciones enfocadas a la rehabilitación física de los edificios y del espacio urbano con otras integradas de carácter sectorial como las ya mencionadas, y con directrices de naturaleza urbanística que establezcan los criterios para las intervenciones de rehabilitación física, para la gestión de usos, para la mejora de los espacios públicos y de la escena urbana, para la protección del paisaje y del patrimonio, etc.
- Teniendo en cuenta que la variedad integrada de grupos sociales y de funciones y actividades urbanas diversas —más allá de ciertas áreas de usos especializados— es un síntoma de vitalidad urbana, debe procurarse extender la calidad de vida, el atractivo y la habitabilidad a todos los tejidos de la ciudad, particularmente a los tejidos centrales y especialmente a las áreas residenciales. Esto significa: ciudades y barrios habitables para todos, en un entorno urbano que sea *“activo, inclusivo y seguro, bien mantenido, bien conectado, bien servido, medioambientalmente responsable, atractivo, bien diseñado y construido, y justo para todos”*¹⁷. Para conseguirlo, el planeamiento y la gestión urbana deben buscar la creación o la recuperación del suficiente atractivo y de unas condiciones de habitabilidad óptimas, y poner los medios para *“satisfacer las necesidades de los residentes presentes y futuros”*¹⁸, de modo que todas las partes que componen los tejidos de la ciudad sean áreas donde grupos sociales diversos puedan y *“quieran vivir y trabajar, ahora y en el futuro”*¹⁹.

¹⁷ Estas eran las 8 características de una comunidad sostenible acordadas en el Acuerdo de Bristol de 2006.

¹⁸ Acuerdo de Bristol, 2006.

¹⁹ Esta era la definición de comunidad sostenible incluida en el Acuerdo de Bristol de 2006.

and integration between all the dimensions of sustainability.

4. Which are the operational tools that could favour integrated urban regeneration?

From an operational viewpoint, the tools that could favour integrated urban regeneration include:

- The launch of integrated regeneration plans and programmes that at the same time consider both the city as a whole and its partial ambits of intervention, establishing diagnoses of the problems and opportunities and determining the sector actions to be applied and how they should be organised and coordinated in order to create synergies and to overcome any discrepancies between them, assuring the necessary consensus between all the urban actors, and including public participation.
- Among these plans and programmes, combining an organised set of actions focusing on the physical upgrading of buildings and urban spaces with other integrated sector-based actions as the afore-mentioned, and with urban-development guidelines that set the criteria for physical-regeneration interventions, for the management of uses, improvement of public spaces and the urban scene, protection of the landscape and cultural heritage, etc.
- Taking into account that the integrated variety of social groups and diverse urban activities and functions, over and above certain areas of specialized uses, is a symptom of urban vitality, we should aim to extend quality of life, attractiveness and inhabitability to all the fabrics of the city, particularly to its central ones and especially to residential areas. This means: cities and neighbourhoods for everyone to live in, in an urban environment which is *“active, inclusive and safe, well run, well connected, well served, environmentally sensitive, thriving, well designed and built, and fair for everyone”*¹⁷. For this to be achieved, urban planning and urban management must seek to create or recover sufficient attractiveness and optimal inhabitability conditions, and to provide the means to *“meet the needs of existing and future residents”*¹⁸, so that all parts that make up the fabrics of the city become areas where diverse social groups can and *“want to live and work, now and in the future”*¹⁹.

¹⁷ These were the eight characteristics of a sustainable community agreed at the Bristol Accord, 2006.

¹⁸ Bristol Accord, 2006.

¹⁹ This was the definition of sustainable communities included in the Bristol Accord, 2006.

En algunos casos, esto puede significar tener que incrementar la complejidad y la variedad social y funcional de ciertas áreas (por ejemplo, de los barrios de bloques construidos después de la Segunda Guerra Mundial), mediante el refuerzo de su atractivo para nuevos residentes o nuevas actividades, de modo que se mejore la mezcla social de diferentes grupos de población y renta y el balance funcional del área. Sin embargo, en otros casos (como es frecuente, por ejemplo, en las áreas centrales o históricas), puede ser necesario establecer mecanismos que reduzcan la exclusión social o aquellos efectos no intencionados de gentrificación que las intervenciones de regeneración urbana pueden ocasionalmente causar, al producir el efecto indeseado de expulsar a ciertos grupos de población o funciones vitales para un adecuado equilibrio urbano, pues no pueden competir con otras actividades más rentables en el corto plazo. Las tipologías y formatos de vivienda, la accesibilidad de los precios para las viviendas en propiedad o en alquiler, son algunos de los elementos clave de estas estrategias. Para conservar —o estimular, si es necesario— la diversidad social, y la pluralidad de grupos sociales con variedad de rentas y edades en todos los diferentes ámbitos de la ciudad, conviene impulsar la presencia de una amplia diversidad de tipologías y formatos de vivienda mediante su conservación si es posible, o introduciéndolos cuando tal diversidad nunca estuvo presente.

- La financiación pública de la regeneración urbana es considerada clave para garantizar los objetivos sociales y medioambientales en el medio y largo plazo, pero en el actual escenario de disponibilidad limitada de recursos públicos puede ser necesario combinar diferentes tipos de financiación pública (fondos estructurales europeos, fondos nacionales, regionales y locales, etc.) junto con otras fórmulas y nuevos instrumentos financieros (préstamos, 'fondos renovables'^{xxv}, JESSICA, etc.) así como el desarrollo de nuevos incentivos financieros y fiscales para los promotores privados, los agentes financieros y otros actores participantes en la regeneración urbana.
- El refuerzo de las formas de partenariado público-privado específicas para la regeneración ya existentes, y el desarrollo de nuevas formas, basadas en códigos de conducta claros y transparentes por ambas partes, lideradas —caso de ser necesario para activar la implicación del sector privado— por las autoridades públicas mediante incentivos o mediante un impulso económico inicial y el ejercicio de un papel catalizador.
- La inversión en el desarrollo de capacidades y habilidades técnicas para afrontar los retos económicos, sociales y ambientales que afectan a los lugares, donde quiera que estén ubicados (ciudades, áreas urbanas y rurales) es esencial para

In some cases, this may mean increasing the social and functional complexity and variety of certain areas (for example, in tower block housing estates built after the Second World War), by enhancing the attractiveness of these areas for new residents or new activities, and thus improve the social mixture of different population and income groups and the functional balance of the area. However, in other cases (as is often the case, for example, in central or historic areas), it can be necessary to set up mechanisms to reduce social exclusion or any unintended side effects of gentrification that urban regeneration interventions may occasionally cause, by having the unwanted effect of driving out certain population groups or vital functions for a proper urban balance, because they find themselves unable to compete with other, more profitable activities in the short-term.

Housing typologies and formats, and affordability of prices for rented or owned houses are some of the key elements of these strategies. In order to preserve —or if necessary, stimulate— social diversity and the plurality of social groups of differing incomes and ages in all the existing fabrics of the city, there is a need to encourage the presence in them of a wide diversity of housing typologies and formats, by preserving them if possible, or by introducing them if no such diversity was previously present.

- Public funding in urban regeneration is considered to be key in order to guarantee social and environmental goals in the medium and long terms, but in the current scenario of limited public resources it may be necessary to combine different types of existing public funding (European structural funds, national, regional and local funds, etc.) together with other formulas and new financial means (loans, revolving funds, JESSICA, etc.) as well as the development of new financial and tax incentives for private enterprises trying to increase the involvement of private property and financial agents and other urban actors in urban regeneration.
- Strengthening existing and developing new, regeneration-specific forms of public-private partnership based on codes of conduct for both sides that are clear and transparent, led —if necessary, in order to spur the private sector's involvement— by the public authorities by means of incentives, an initial economic boost and the play of a catalysing role.
- Investing in capacity building efforts and skills to address economic, social and environmental issues as they affect places, wherever they are located (cities, towns, urban and rural) is essential in

^{xxv} NT: Se refiere al término inglés 'revolving funds'.

impulsar la sostenibilidad. El Acuerdo de Bristol impulsó el concepto de habilidades para 'construir ciudad', tales como el liderazgo territorial, el compromiso con la comunidad, el trabajo de partenariatado, la gestión de los proyectos, la gobernanza y el aprendizaje profesional transversal.

- Teniendo en cuenta la diversidad de las ciudades y pueblos europeos y la gran diversidad geográfica y contextual, es imposible aplicar soluciones únicas en los planes y programas de regeneración urbana, y por lo tanto éstos se pueden beneficiar de un desarrollo y aplicación local, mediante la inclusión de una propuesta de gestión y gobernanza adaptada al contexto concreto local, con especial atención a la estimulación y la canalización de la participación pública. Esto a menudo requiere la existencia previa de un proceso abierto y transparente para medir e informar del seguimiento de la sostenibilidad a los ciudadanos y otros actores locales, habilitando a las personas y haciéndoles que tomen conciencia primero, y dándoles después las oportunidades para tener una participación más activa en la toma de decisiones.
- En este sentido, también parece conveniente –tanto para la autoevaluación de las políticas públicas como para la información de los ciudadanos- incluir herramientas de evaluación y seguimiento apropiadas (evaluación *ex ante*, a medio plazo y *ex post*, batería de criterios e indicadores, etc.) en los planes y programas, con el objeto de verificar si se alcanzan los objetivos planteados y, si resulta necesario, considerar los cambios o correcciones pertinentes.

5. La necesidad de configurar una nueva 'alianza urbana' para poner en práctica el compromiso estratégico hacia la regeneración urbana integrada.

Poner en práctica esta apuesta estratégica por la 'regeneración urbana', así como el 'enfoque integrado' que se está planteando, supone la búsqueda de una nueva 'alianza urbana' compartida por todos los agentes que intervienen en el 'proceso de construcción de la ciudad' (sector inmobiliario, financiero, ciudadanos, administración pública, profesionales, etc.). Esta nueva 'alianza urbana' debería estar basada en el consenso y legitimada por nuevas formas de gobernanza, en las cuales las redes sociales y ciudadanas juegan un papel protagonista, y en las que la meta común debiera ser la puesta en valor, la recuperación e incluso la reinención de la 'ciudad existente', optimizando por tanto el capital humano, social, material, cultural y económico acumulado en ella en el curso de su historia, y construyendo con esos elementos las ciudades eficientes, innovadoras, inteligentes, más sostenibles y socialmente integradas que Europa anhela.

promoting sustainability. The Bristol Accord championed the concept of 'place-making' skills – such as territorial leadership, community engagement, partnership working, project management, governance and cross-occupational learning.

- Considering the diversity of European cities and towns and the wide geographical and contextual diversity, it is impossible to apply 'one-size-fits-all' solutions in integrated urban regeneration plans and programmes, and consequently they can benefit from a local development and implementation by the inclusion of a management and governance proposal adapted to the local context, with particular regard to the stimulation and channelling of public participation. This often requires previously the existence of an open and transparent process for measuring and reporting performance towards sustainability to local citizens and other stakeholders, empowering people and making them aware first, and then giving them the opportunities to have a stronger participation in decision making.
- In this regard, it seems convenient –both for the self evaluation of public policies and for citizens' information- to include appropriate monitoring and assessment tools (ex ante, mid-term and ex post evaluations, set of criteria and indicators, etc.) in the plans and programmes, in order to verify whether the goals set have been reached and, if necessary, consider the relevant changes or corrections.

5. The need to configure a new 'urban alliance' to put the strategic commitment towards integrated urban regeneration into practice

Putting into practice this strategic commitment towards 'urban regeneration' and the 'integrated approach' that is under consideration will call for a new 'urban alliance' shared by all the actors involved in the 'city-building' process: the property sector, finance, local people, public authorities, professionals, etc. This new 'urban alliance' should be based on consensus and legitimised by new forms of governance, where social and citizens' networks play a leading role, and its common aim should be to re-value, recover and even re-invent the 'existing city', thus optimising the human, social, material, cultural and economic capital that has been built up there over the course of its history, and using these elements to build the efficient, innovative, smart, more sustainable and socially integrated cities that Europe is striving for.

Crónica Jurídica

O. BOUAZZA ARIÑO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid*

RESUMEN: Tras la crónica legislativa de 2009 presentada en el número anterior, en este número realizaré un resumen de la jurisprudencia más destacada de los últimos meses. Centraré la atención en una sentencia del Tribunal Constitucional, sobre la ejecución de una sentencia en la que se ordena la demolición de unas obras ilegales (Sentencia 22/2009, de 26 de enero), dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de supuesto de hecho coincidente, sobre la aplicación de la Ley de Costas francesa en relación con la protección del dominio público marítimo terrestre (Sentencias *Depalle c. Francia* y *Brosset-Triboulet y otros c. Francia*, de 29 de marzo de 2010), y finalmente, otra sentencia del Tribunal Supremo en la que se ordena la paralización de las obras de construcción de un campo de golf por la insuficiencia de los recursos hídricos (Sentencia de 21 de octubre de 2009).

La Crónica de cada sentencia, a efectos sistemáticos, la estructuraré en dos apartados, identificando los hechos acontecidos y la argumentación del Tribunal.

1. Declaración de ilegalidad de la suspensión de un orden de demolición de obras ilegales

Hechos

El recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo solicitando que se declarara la ilegalidad de la construcción de una vivienda y de la licencia que la amparaba, otorgada por el Ayuntamiento de Siero, con la consiguiente demolición en la parte afectada. El recurso fue estimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 28 de noviembre de 2001, declarando "la ilegalidad de la obras y la licencia otorgada según lo razonado en el quinto fundamento de esta resolución, debiendo demolerse aquéllas". La Sentencia fue confirmada por la Sentencia del

Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2003, al declarar la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Siero.

El recurrente solicitó la ejecución de la Sentencia. Por su parte, el Ayuntamiento instó su inexecución parcial y, subsidiariamente, la suspensión de la demolición de las obras declaradas ilegales hasta la aprobación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Siero, que puede dar lugar a la legalización de lo ilegalmente construido, debido a los graves e irreparables perjuicios que se podrían irrogar al promotor de las obras ilegales en caso de su ejecución inmediata, a modo de ver del Ayuntamiento. Por Auto de 27 de septiembre de 2005 se acordó la suspensión parcial del cumplimiento de la Sentencia, en cuanto a la demolición acordada, durante el plazo indicado en el mismo, argumentando

obouazza@der.ucm.es. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación "La incidencia de la nueva ordenación europea de los derechos fundamentales en los sistemas jurídicos nacionales y la actuación de las

Administraciones Públicas en su protección y desarrollo" (DER2008-06077/JURI) que dirige el Prof. Dr. D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

que, si bien no se ha producido ninguna transformación de la situación con la propuesta de cambio normativo que plantea el Ayuntamiento, “no puede obviarse en el juicio ponderado y equitativo que debe presidir toda solución, las graves consecuencias que para el titular de las obras conllevaría el cumplimiento inmediato de la ejecutoria sin esperar durante un plazo prudencial que concilie los intereses enfrentados, a discernir, con todos los datos sobre su acomodación a las determinaciones urbanísticas que se proponen revisar a efectos de su posible legalización”. El demandante recurriría esta decisión pero fue desestimado, con lo que se confirmaría la suspensión parcial de la demolición de las obras.

El recurrente acude finalmente ante el Tribunal Constitucional alegando que se ha violado su derecho a la tutela judicial efectiva, derecho que integra el de la ejecución de las sentencias. Dirá el demandante que se ha primado el interés del promotor de obras que han sido declaradas ilegales.

Argumentación del Tribunal

El Tribunal Constitucional comenzará su argumentación indicando que la decisión judicial de suspender la demolición acordada en Sentencia firme, en expectativa de una futura modificación de la normativa urbanística que, eventualmente, la legalizara, supone una vulneración del art. 24.1 de la Constitución Española, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos. En efecto, tomado en consideración que el principio general es la ejecución de las resoluciones judiciales firmes y que sólo, de forma excepcional, cuando, en los términos previstos legalmente, concurren circunstancias de imposibilidad legal o material, debidamente justificadas, cabe inexecutar o suspender su cumplimiento, no puede admitirse que suponga un supuesto de imposibilidad legal o material la mera expectativa de un futuro cambio normativo, toda vez que ello no implica alteración alguna de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta. Del mismo modo, tomando en consideración que había transcurrido un dilatado período de tiempo desde que alcanzó firmeza la orden judicial de demolición de la obra, tampoco cabe sostener, como se hace en la resolución impugnada, que frente a la exigencia constitucional de ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos, cabe ponderar, a los efectos de su inexecución, las consecuencias que para el condenado conllevaría el cumplimiento inmediato de una orden cuyo objeto es la restauración de la legalidad. Por tanto, concluida la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos, el Tribunal anula las resoluciones

impugnadas y ordena la retroacción de actuaciones para que se dicte nueva resolución con respeto al derecho fundamental reconocido.

2. Orden de demolición de viviendas residenciales construidas en la zona del dominio público marítimo terrestre

Las sentencias que ahora voy a comentar proceden del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Antes de entrar en el análisis, quiero realizar una breve anotación sobre la naturaleza de este Tribunal así como sobre la virtualidad de sus sentencias. Este Tribunal nace en el seno del Consejo de Europa, tras la II Guerra Mundial, con la finalidad de hacer cumplir el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Una vez agotada la vía interna, las personas físicas y jurídicas de cada uno de los Estados contratantes pueden someter su demanda ante este Tribunal, que resolverá siempre que se haya producido una interferencia en el ejercicio de los derechos reconocidos por el Convenio. Sus decisiones tienen un doble valor: sirven para la resolución de casos concretos; y, también, para la interpretación de cómo proteger los derechos humanos en el seno del Consejo de Europa de tal manera que ningún tribunal interno puede dictar sentencias contrarias a la jurisprudencia de éste.

Hechos

En las sentencias recaídas en los casos **Depalle c. Francia y Brosset-Triboulet y otros c. Francia, ambas de 29 de marzo de 2010**, los demandantes adquirieron sendas viviendas en el municipio de Arradon. Las casas, construidas en la orilla del mar, estaban calificadas como propiedades públicas marítimas. En el momento de la compra, la ocupación del dominio público estaba autorizada por la Administración, que había constituido un derecho de concesión a favor de los anteriores ocupantes, mediante el pago de un canon. La concesión se renovó regularmente a favor los demandantes hasta el 31 de diciembre de 1992 en el primer caso y el 31 de diciembre de 1990 en el segundo.

Tales decisiones de la Administración especificaban que las autoridades se reservaban el derecho de modificar o retirar la autorización en el caso de considerarlo necesario y sin indemnización. Igualmente, indicaban que los demandantes debían restaurar la zona a su estado original, si lo requería la autoridad competente. Desde hace siglos, el Derecho francés ha prohibido la utilización de la propiedad pública marítima para fines privados (es inalienable y no está sujeta a limitaciones).

Los demandantes solicitaron la renovación de la autorización de ocupación de sus propiedades pero la Administración las rechazó. Sin embargo, se les ofreció la posibilidad de firmar un acuerdo con el Estado autorizándoles continuar ocupando la zona del demanio hasta su fallecimiento con la condición de que no realizaran otras obras que no fueran de mantenimiento. El acuerdo prohibió la venta o transferencia de la propiedad a terceros.

Alegaciones de las partes y argumentación del Tribunal

Los demandantes, agotada la vía interna, acudirán ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando que la obligación de demolición de las casas a su costa y sin indemnización no era compatible con sus derechos de propiedad (artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio) y de respeto del domicilio (artículo 8 CEDH).

El Tribunal comenzará su argumentación considerando que los demandantes disponían de posesiones en el sentido del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio. Mientras que las autorizaciones de ocupar el dominio público, continúa el Tribunal, no les han otorgado un derecho real de propiedad, el tiempo que ha transcurrido ha tenido el efecto de revestirles de un interés en el goce pacífico de la vivienda.

El Tribunal recordará que el Convenio reconoce a los Estados contratantes el control del uso de la propiedad de acuerdo con el interés general, bajo la condición de que se respete el derecho de propiedad. En los casos presentes, las decisiones de no renovar las autorizaciones de ocupación del dominio público y las órdenes de demoler las casas pueden ser observadas como un control de uso de la propiedad, de conformidad con el interés general de promover un acceso libre a la costa. El papel del Tribunal consiste en asegurar que se alcanza un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los intereses de los demandantes que querían conservar su vivienda. Al realizar ese juicio de ponderación de los bienes e intereses en conflicto, el Tribunal ha tenido especialmente en cuenta que los Estados gozan de un especial margen de discreción en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente, ámbitos en los que el interés general de la comunidad prevalece.

Tras analizar los argumentos del Estado y de los demandantes en apoyo a sus posiciones respectivas,

el Tribunal sostendrá que los demandantes no pueden exigir de una manera justificada la responsabilidad de las autoridades en relación con el estatus incierto de sus viviendas. A mayor abundamiento, los demandantes han sido en todo momento conscientes de que las decisiones autorizando la ocupación del dominio público eran en precario y revocables. La tolerancia mostrada hacia ellos por el Estado no ha alterado ese hecho.

Los demandantes, que reconocieron que las casas formaban parte del patrimonio nacional y no impidieron de ninguna manera, el acceso a la costa, no podían esgrimir de una manera justificada que las medidas adoptadas iban contra el interés general. En este punto, el Tribunal subrayará que el Estado tiene competencia para decidir qué tipo de medidas deben imponerse para proteger las áreas costeras. A continuación, el Tribunal constatará que tras un lapso de tiempo tan largo, la demolición supondrá una interferencia en las posesiones de los demandantes. Sin embargo, una parte importante del ordenamiento jurídico se refiere a la necesidad de la protección de las áreas costeras y, por consiguiente, a la necesidad de asegurar el cumplimiento de los planes.

El Tribunal observó que los demandantes han rechazado la propuesta del prefecto de continuar disfrutando de las casas con las condiciones indicadas. Tales propuestas, que no parecen irrazonables, podrían haber proporcionado una solución para la reconciliación de los intereses enfrentados.

El Tribunal añadió finalmente que la ausencia de indemnización no puede contemplarse como una medida desproporcionada en el control del uso de las posesiones de los demandantes, adoptada para garantizar el interés general. El principio de no indemnización, en el que se basa la regulación de la propiedad pública, ha sido claramente establecido en cada decisión de autorización temporal de ocupación del dominio público otorgada a los demandantes durante décadas.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Tribunal sostiene que en el caso de que se ejecutara efectivamente la orden de demolición de sus casas sin indemnización, no sería una carga excesiva. Por ello, el Tribunal concluye que prevalece el interés general de la comunidad sobre el interés individual de los demandantes, por lo que, por trece votos contra cuatro, falla que no ha habido violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio¹.

¹ En ambos casos, el juez Casadevall formuló una opinión concurrente. Los jueces Bratza, Vajić, Björgvinsson y Kallaydieva, formularon una opinión parcialmente disidente

conjunta; y el juez Kovler una opinión parcialmente disidente. Me remito a la lectura de la sentencia para averiguar su contenido.

Documentación

En relación con la demanda sobre la interferencia en el derecho al respeto del domicilio, el Tribunal no considera que se desprendan consideraciones diferentes con respecto de las planteadas en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

3. Paralización de las obras de construcción de un campo de golf por escasez de recursos hídricos

Hechos

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2009, el demandante impugna un desarrollo urbanístico propuesto para la construcción de un campo de golf. Alega un interés privado consistente en conservar el tradicional destino pastoril de sus terrenos y, junto a ello, insistía, desde la perspectiva de la legalidad de fondo, en la ausencia de un abastecimiento de agua suficiente y proporcional con el desarrollo urbanístico proyectado.

Argumentación del Tribunal

El Tribunal acepta las pretensiones del demandante. Considera que, por tanto, el interés general —y los intereses particulares que del mismo pudieran derivarse consecuencia del citado desarrollo— requiere la acreditación de la suficiencia de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo urbanístico en proyecto. Observa que ello no ha sido acreditado. La falta de acreditación de tal requisito implica una patente afectación del interés general que requiere y exige una materialización del desarrollo urbanístico dentro el marco —y con el absoluto respeto— a la normativa sectorial de aplicación al caso, que, en este caso, es la de aguas. Dicho de otra forma, en la confrontación entre el interés general que el desarrollo urbanístico representa y el interés general derivado del cumplimiento de la normativa sectorial de aguas, obvio es que este debe primar.

El Tribunal, a la vista del expediente, observa que hay una escasez de recursos hídricos y que el desarrollo urbanístico proyectado pretende realizar un uso del agua diferente al de su destino natural por lo que no entiende que deba primar el interés a la construcción del campo de golf frente al mantenimiento del uso del suelo de acuerdo con su naturaleza.

Legislación

F. PICAZO

*Jefe del Servicio de Estudios Urbanos de la
Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas*

NORMATIVA ESTATAL

Leyes orgánicas, leyes y reales decretos-leyes

- Ley Orgánica 1/2010, 19 febrero, modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial (BOE 20.02.2010).
- Ley 1/2010, 1 marzo, reforma la Ley 7/1996, 15 enero, de Ordenación del Comercio Minorista (BOE 02.03.2010).
- Ley 3/2010, 10 marzo, aprueba medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias CCAA (BOE 11.03.2010). El RD 344/2010, 19 marzo, (BOE 23.03.2010) y la Orden 07.04.2010 (BOE 09.04.2010). amplían su ámbito de aplicación
- Ley 5/2010, 17 marzo, modifica la Ley 48/1960, 21 junio, de Navegación Aérea (BOE 18.03.2010).
- Ley 6/2010, 24 marzo, modifica el T.R. de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el R. D. Legislativo 1/2008, 11 enero (BOE 25.03.2010).
- Ley 7/2010, 31 marzo, General de la Comunicación Audiovisual (BOE 01.04.2010).
- Real Decreto-ley 6/2010, 9 abril, medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo (BOE 13.04.2010, corrección de errores en BOE 17.04.2010 y 20.04.2010).

Reales decretos

- Real Decreto 39/2010, 15 enero, deroga diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio (BOE 04.02.2010).
- *Real Decreto 1419/2005, 25 noviembre, adopta medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro.* La STS de 24.11.2009 (BOE 01.03.2010) declara su nulidad de pleno derecho
- Real Decreto 173/2010, 19 febrero, modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el R. D. 314/2006, 17 marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad (BOE 11.03.2010).
- Reales Decretos 249/2010, 5 marzo, y 367/2010, 26 marzo, que, respectivamente, adaptan disposiciones en materia de energía y minas (BOE 18.03.2010) y medio ambiente (BOE 27.03.2010), a lo dispuesto en la Ley 17/2009, 23 noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, 22 diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Real Decreto 341/2010, 19 marzo, desarrolla determinadas obligaciones de información para actividades que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE 23.03.2010).

Documentación

Reales decretos (continuación)

- Real Decreto 410/2010, 31 marzo, desarrolla los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación para el ejercicio de su actividad (BOE 22.04.2010).
-

Otras disposiciones

- Resolución VIV/3698/2009, 30 noviembre, fija el volumen máximo de préstamos convenidos a conceder en la anualidad 2010 por las entidades de crédito colaboradoras en la financiación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 21.01.2010).
 - Resolución 30.11.2009, publica la declaración de dos nuevas Reservas de la Biosfera Españolas: Reserva de la Biosfera de Fuerteventura y Reserva de la Biosfera Transfronteriza Gerès-Xurès, entre España y Portugal (BOE 01.02.2010).
 - Resolución 21.12.2009, declaración de impacto ambiental sobre el proyecto de desmantelamiento y clausura de la central nuclear José Cabrera en el término municipal de Almonacid de Zorita, Guadalajara (BOE 14.01.2010).
 - Orden CUL/3631/2009, 29 diciembre, resuelve el procedimiento por expoliación del Conjunto Histórico del Cabanyal (BOE 08.01.2010).
 - Orden PRE/23/2010, 15 enero, habilita el Aeropuerto de Huesca-Pirineos como puesto fronterizo (BOE 16.01.2010).
 - Orden VIV/561/2010, 1 febrero, desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados (BOE 11.03.2010).
 - Resolución 11.03.2010, aprueba los criterios para disponer de los recursos librados y los requisitos de justificación de los proyectos de inversión y las actuaciones de interés social financiadas con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, creado por Real Decreto-ley 13/2009, 26 octubre (BOE 17.03.2010).
 - Orden VIV/666/2010, 15 marzo, crea el Registro Electrónico del Ministerio de Vivienda y se establecen sus funciones y régimen de funcionamiento (BOE 18.03.2010).
 - Resolución 15.03.2010, publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12.03.2010 que revisa y modifica los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco de los Planes de Vivienda desde 1992 hasta 2008 (BOE 20.03.2010).
 - Resolución 29.03.2010, publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26.03.2010 que aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico (BOE 09.04.2010).
 - Resolución 20.03.2010, publica la Adenda específica entre la entidad pública empresarial Red.es, el Ministerio de Vivienda y la ciudad de Melilla, para el desarrollo del programa de impulso al urbanismo en red (BOE 14.04.2010).
 - Orden VIV/905/2010, 8 abril, crea la Sede Electrónica en el Ministerio de Vivienda (BOE 14.04.2010).
-

Cerrado en BB.OO. 30 de abril de 2010

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración local

ARAGÓN

- Ley 9/2009, 22 diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos. Recurso de inconstitucionalidad nº 2725-2010 (BOE 21.04.2010).
-

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración local (continuación)

NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley Foral 7/2010, 6 abril, modifica la Ley Foral 6/1990, 2 julio, de la Administración Local, para su adaptación a la directiva 2006/123/CE, sobre servicios de mercado interior (BON 14.04.2010). — Decretos Forales 13/2009 (16 febrero) y 93/2009 (28 diciembre), aprueban, respectivamente, la alteración de los términos municipales de Pamplona y de Burlada (BOE 30.01.2010) y de la Cendea de Galar y de Noáin (Valle de Elorz) (BOE 30.01.2010).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2010, 10 marzo, aprueba alteración términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela (BOR 15.03.2010 y BOE 01.04.2010).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 16/2010, 15 enero, aprueba el cambio de denominación del municipio de Alfara de Algimia por la forma exclusiva en valenciano de Alfara de la Baronia (DOGV 19.01.2010 y BOE 12.02.2010). — Decreto 26/2010, 29 enero, aprueba el cambio de denominación del municipio de Sant Joan de l'Énova por la forma exclusiva en valenciano de Sant Joanet (DOGV 02.02.2010 y BOE 15.02.2010). — Decreto 64/2010, 16 abril, aprueba el cambio de denominación del municipio de Masalavés por la forma exclusiva en valenciano de Massalavés (DOGV 20.04.2010).
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto Foral 6/2010, 16 marzo, desestima la solicitud de segregación de Igeldo del municipio de Donostia-San Sebastián (BOE 08.04.2010). — Resolución 12.01.2010, publica los nombres oficiales de los municipios de la Comunidad Autónoma (BOPV 26.02.2010). — Resolución 15.02.2010, aprueba el cambio de nombre del municipio de Legutiano por Legurio (BOPV 10.03.2010).

Aguas

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 22/2009, 23 diciembre, de Ordenación Sostenible de la Pesca en Aguas Continentales (BOE 18.01.2010, corrección de errores en DOGC 04.02.2010). — Ley 2/2010, 18 febrero, de pesca y acción marítimas (DOGC 04.03.2010 y BOE 13.03.2010).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 6/2009, 11 diciembre, modifica la Ley 11/2008, 3 diciembre, de Pesca de Galicia (BOE 04.02.2010).

Cultura

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 56/2010, 2 marzo, concreta la delimitación del Conjunto Histórico de la Ciudad de Marchena (Sevilla), aprobado por Decreto 651/1966, 10 marzo, e inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (BOJA 05.03.2010).
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 7/2010, 27 enero, declara BIC (Conjunto Histórico) el Pozo Santa Bárbara de La Rabaldana, en el Concejo de Mieres (BOPA 08.02.2010 y BOE 06.03.2010).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Cultura (continuación)

ASTURIAS	— Decreto 10/2010, 27 enero, declara BIC (Conjunto Histórico) a Bاندوخ, en el Concejo de Proaza (BOPA 08.02.2010 y BOE 06.03.2010).
BALEARES	— Resoluciones 14.01.2010, referente a la incoación de expediente de declaración de BIC del prat de Vila, en Eivissa y del prat de ses Monges, en Santa Eulària des Riu y Eivissa (BOE 28.01.2010). — Resolución 02.02.2010 referente a la incoación del expediente de delimitación de Son Real como Zona Arqueológica en Santa Margalida (BOE 27.02.2010). — Resolución 18.02.2010 referente a la declaración de BIC a favor de Orient, Bunyola (BOE 12.03.2010).
CANARIAS	— Decreto 22/2010, 11 marzo, declara BIC (Zona Arqueológica) “La Mesa de Acusa”, en Artenara (Gran Canaria) (BOCAN 26.03.2010).
CASTILLA-LA MANCHA	— Acuerdo 02.03.2010, declara BIC (Conjunto Histórico) la Fábrica de Armas, sita en Toledo (DOCM 10.03.2010).
CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 16/2010, 4 febrero, declara BIC (Conjunto Histórico) la villa de Pineda de la Sierra (Burgos) (BOCyL 10.02.2010 y BOE 25.02.2010).
EXTREMADURA	— Decreto 70/2010, 12 marzo, aprueba el Reglamento General de Procedimientos en materia de Patrimonio (DOE 18.03.2010).
MURCIA	— Decreto 23/2010, 5 marzo, declara BIC (Zona Arqueológica) el yacimiento El Capitán, en Lorca (BORM 09.03.2010). — Decreto 59/2010, 26 marzo, declara BIC (Zona Arqueológica) el Conjunto Ibérico El Cigarralejo, en Mula (BORM 30.03.2010). — Decreto 64/2010, 9 abril, declara BIC (Zona Arqueológica) el Yacimiento Los Molinicos, en Moratalla (BORM 13.04.2010).
NAVARRA	— Ley Foral 14/2009, 9 diciembre, modifica los art 103 y 104 de la Ley Foral 14/2007, 4 abril, del Patrimonio de Navarra (BOE 15.01.2010).
VALENCIA	— Decreto-ley 1/2010, 7 enero, medidas de protección y revitalización del Conjunto Histórico de Valencia (DOCV 08.01.2010). Recurso de inconstitucionalidad 803-2010 (BOE 27.02.2010). — Ley 2/2010, 31 marzo, medidas de protección y revitalización del Conjunto Histórico de Valencia. (DOCV 06.04.2010 y BOE 26.04.2010). Recurso de inconstitucionalidad 2977-2010 (BOE 21.04.2010). — Orden 20.10.2009, complementa la declaración de BIC de la ciudad Ibero romana amurallada La Carencia, en Turis (Valencia), delimitando el entorno de protección y estableciendo su normativa de protección (BOE 16.01.2010).
PAIS VASCO	— Decreto 37/2010, 2 febrero, califica como Bien Cultural (Conjunto Monumental) la zona Arqueológica del Poblado fortificado de Basagain, sita en Anoeta (Gipuzkoa) (BOPV 17.02.2010). — Decreto 38/2010, 2 febrero, califica como Bien Cultural (Conjunto Monumental) la Zona Arqueológica del Poblado fortificado de Buruntza, sita en Andoain (Gipuzkoa) (BOPV 12.02.2010).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	— Decreto 48/2010, 23 febrero, declara determinados Monumentos Naturales de Andalucía y dicta normas y directrices para su ordenación y gestión (BOJA 12.03.2010).
ASTURIAS	— Ley 1/2010, 5 febrero, modifica la Ley 12/2002, 13 diciembre, de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias (BOPA 12.02.2010 y BOE 03.04.2010).
CANARIAS	— Decreto 174/2009, 29 diciembre, declara Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000 en Canarias y medidas para el mantenimiento en un estado de conservación favorable de estos Espacios Naturales (BOCAN 13.01.2010).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 1/2010, 2 marzo, declaración del Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión" (Soria) (BOCyL 10.03.2010 y BOE 22.03.2010).
PAIS VASCO	— Ley 1/2010, 11 marzo, modifica la Ley 16/1994, 30 junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOE 17.04.2010).

Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	— Decretos 135/2010 y 139/2010, 13 abril, establecen la Estructura Orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda y la de Medio Ambiente (BOJA 14.04.2010).
ASTURIAS	— Decreto 25/2010, 24 marzo, modifica el D. 124/2008, 27 noviembre, de Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda (BOPA 25.03.2010).
BALEARES	— Decreto 10/2010, 9 marzo, establece las competencias y la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías (BOCAIB 11.03.2010). — Decreto 48/2010, 26 marzo, modifica el D. 115/2005, 11 noviembre, que establece la organización y el régimen jurídico de la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (BOCAIB 27.03.2010).
CATALUÑA	— Decreto 38/2010, 16 marzo, reestructuración del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (DOGC 18.03.2010).
GALICIA	— Decreto 449/2009, 23 diciembre, modifica el D. 316/2009, 4 junio, que establece la Estructura Orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras (DOG 15.01.2010)
PAÍS VASCO	— Decreto 88/2010, 16 marzo, crea y regula el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes (BOPV 31.03.2010).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Medio Ambiente

CANTABRIA	— Decreto 19/2010, 18 marzo, aprueba el Reglamento de la Ley 17/2006, 11 diciembre, de Control Ambiental Integrado (BOC 31.03.2010).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 20/2010, 20 abril, regula el aprovechamiento de la energía eólica (DOCM 23.04.2010).
CATALUÑA	— Ley 20/2009, 4 diciembre, prevención y control ambiental de las actividades (BOE 14.01.2010, corrección errores DOGC 04.02.2010). — Orden 15.03.2010, regula el Premio Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña (DOGC 25.03.2010).
GALICIA	— Ley 8/2009, 22 diciembre, regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental (BOE 04.02.2010 y BOE 13.04.2010).
MURCIA	— <i>Ley 4/2009, 14 mayo, de Protección Ambiental Integrada</i> (Corrección de errores en BORM 04.03.2010).
LA RIOJA	— Resolución 19.01.2010, incluye en el Inventario Español de Zonas Húmedas 49 humedales de la Comunidad (BOE 04.02.2010).
PAÍS VASCO	— Ley 1/2010, 11 marzo, modifica la Ley 16/1994, 30 junio, de Conservación de la Naturaleza (BOPV 30.03.2010).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— Decreto 60/2010, 16 marzo, aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística (BOJA 07.04.2010). — Decreto 80/2010, 30 marzo, simplificación de trámites administrativos y modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, 22 diciembre, que modifica diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior (BOJA 12.04.2010).
ARAGÓN	— Orden 03.02.2010, concreta el ámbito subjetivo del régimen urbanístico simplificado regulado en la Ley 3/2009, 17 junio, de Urbanismo de Aragón (BOA 04.03.2010).
ASTURIAS	— Resolución 02.12.2009, normalización de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística para su incorporación al Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística y su integración en el sistema de información territorial del Principado (BOPA 07.04.2010).
CANARIAS	— Ley 8/2009, 16 diciembre, reforma la Ley 11/2001, 15 junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears para la trasposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior (BOE 30.01.2010). — Ley 11/2009, 15 diciembre, regula la Ordenación Territorial de las Telecomunicaciones de Canarias (BOE 30.01.2010). — Ley 14/2009, 30 diciembre, modifica la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo (BOCAN 05.01.2010 y BOE 15.03.2010).+
CANTABRIA	— Resolución 23.12.2009, aprueba los mapas estratégicos de ruido de la red de carreteras autonómicas (BOC 13.01.2010).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Ordenación del Territorio y Urbanismo (continuación)

CASTILLA-LA MANCHA	— Resolución 03.02.2010, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación con la Ley 2/2008, 14 mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el T. R. de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (BOE 22.03.2010).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 3/2010, 26 marzo, modifica la Ley 10/1998, 5 diciembre, de Ordenación del Territorio (BOE 26.04.2010). — Resolución 29.03.2010, publica el Convenio específico de colaboración, entre el Ministerio de Vivienda y la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, para el desarrollo del sistema de información urbana (BOE 14.04.2010).
CATALUÑA	— Ley 3/2010, 18 febrero, prevención y seguridad en materia de incendios en establecimientos, actividades, infraestructuras y edificios (DOGC 10.03.2010 y BOE 13.04.2010). — Decreto-ley 1/2009, 22 diciembre, Ordenación de los Equipamientos Comerciales (BOE 18.01.2010).
EXTREMADURA	— Resolución 08.02.2010, da publicidad a la Adenda al Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Entidad Pública Empresarial Red.es para el desarrollo del Programa de Impulso al Urbanismo en Red (DOE 19.02.2010)
GALICIA	— Ley 7/2009, 22 diciembre, modifica la Ley 10/1988, 20 julio, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia (BOE 04.02.2010). — Ley 1/2010, 11 febrero, modifica diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (DOG 23.02.2010 y BOE 09.04.2010). — Ley 2/2010, 25 marzo, medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, 30 diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural (DOG 31.03.2010).

Vivienda

ANDALUCÍA	— Ley 1/2010, 8 marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda (BOE 30.03.2010 y BOJA 19.03.2010).
CANARIAS	— Decreto 165/2009, 29 diciembre, amplía el plazo de aplicación de las medidas para hacer frente a la coyuntura económica, previstas en el apartado 1 de la Disposición Transitoria Primera del D. 135/2009, 20 octubre, que regula las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias para el período 2009-2012 (BOCAN 07.01.2010).
CATALUÑA	— Decreto 12 /2010, 2 febrero, regula los requisitos para ejercer la actividad de agente inmobiliario y se crea el Registro de Agentes Inmobiliarios de Cataluña (DOGC 09.02.2010). — Decreto 13/2010, 2 febrero, del Plan para el derecho a la Vivienda de 2009-2012 (DOGC 11.02.2010).
EXTREMADURA	— Ley 7/2009, 17 diciembre, de enajenación de viviendas (BOE 15.01.2010).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Vivienda (continuación)

EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none">— Decreto 51/2010, 5 marzo, regula las exigencias básicas que deben reunir las VPP, actualiza determinados precios del D. 114/2009, 21 mayo, que aprueba el Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Extremadura 2009-2012, y modifica el régimen transitorio del D. 113/2009, 21 mayo, que regula las exigencias básicas que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma (DOE 11.03.2010).— Decreto 104/2010, 23 abril, aprueba el Reglamento que regula el Registro de Demandantes y los procedimientos de sorteo en materia del Plan Especial de Vivienda. ((DOE 29.04.2010).— Resolución 18.01.2010, da publicidad a la actuación de precios máximos de venta o adjudicación de la VPP para el ejercicio 2010 (DOE 04.03.2010, corrección errores DOE 29.03.2010).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none">— Decreto 1/2010, 8 enero, regula el Registro Único de Demandantes de Vivienda y la adjudicación de las Viviendas Protegidas, así como de las acogidas a programas de acceso a vivienda con ayudas públicas (DOG 21.01.2010).— Decreto 29/2010, 4 marzo, aprueba las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia (DOG 18.03.2010).— Orden 24.02.2010, regula la aplicación del Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios aprobado por el Real Decreto 1027/2007, 20 julio (DOG 18.03.2010).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none">— Decreto 43/2010, 5 marzo, modifica el art. 29 del D. 182/2006, 1 diciembre, que establece las condiciones y los requisitos específicos para la autorización de las viviendas tuteladas para personas con discapacidad física o con enfermedad mental crónica (DOGV 09.03.2010).

Cerrado en BB.OO. 30 de Abril de 2010

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento español: FARIÑA, J. & J. M. NAREDO (DIR.), Ministerio de Vivienda, Centro de Publicaciones Madrid 2010; 14x 21 cm 37 pp + CD, PVP. 20 €, ISBN: 978-84-96387-51-5

Un Libro blanco es un documento revestido de cierto carácter oficial que se publica con la idea de servir como informe o guía sobre algún problema específico, proponiendo algunas fórmulas efectivas para saber enfrentarlo. Desde ese punto de vista, se diferencia del denominado "Libro verde" en que éste último plantea estrategias que requieren su desarrollo e implementación a través de normativa específica, mientras que la función del Libro Blanco estriba en el fomento de una cierta educación en la materia concernida, con la finalidad de ayudar a quienes deben tomar las decisiones, a hacerlo con conocimiento de causa. De hecho, en la Unión Europea, los libros blancos contienen un conjunto argumentado de propuestas de acción comunitaria, en ámbitos específicos, con la aspiración de ayudar a gestar las decisiones políticas y las acciones concertadas.

El Ministerio de Vivienda, desde su creación, se halla fuertemente comprometido con el objetivo de proteger los recursos limitados que la naturaleza pone a nuestra disposición, con la creación y mejora de ambientes armoniosos para alojar la vida humana, con la innovación técnica y el planeamiento ordenado de los procesos de urbanización y con el empeño de transmitir a quienes, desde los más diversos sectores, se dedican a la arquitectura y al urbanismo, para dirigir sus actuaciones hacia el compromiso de un desarrollo sostenible que sea compatible con la mejora continuada de las condiciones de habitabilidad de las ciudades, en desarrollo de sus competencias.

En este contexto, en el año 2008, el Ministerio firmó un Convenio con la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, de la Universidad Politécnica de Madrid, para que, desde su Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, se elaborase un Libro Blanco sobre Sostenibilidad en el Planeamiento Urbano Español, dónde se recogiese la situación en la que se encontraban los elementos que definen la sostenibilidad en dicho planeamiento, y, sobre todo,

en el que se desarrollasen recomendaciones, criterios e indicadores que permitan hacer realidad este principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

El formato del Libro Blanco, es exclusivamente en formato digital, con indudables ventajas frente al texto tradicional impreso en papel. Es un DVD en versión imprimible en pdf y navegable en HTML. Incluye además el acceso interactivo a todos los documentos que se han manejado en su proceso de elaboración. Se presenta en edición bilingüe: español e inglés.

El Libro Blanco se estructura en cinco Capítulos y tres Anexos.

El Capítulo Primero, dedicado a la Introducción, incorpora una visión crítica de nuestro pasado reciente, en la que toma en consideración, de manera especial, los siguientes aspectos:

- 1º El peso del factor económico en las últimas décadas.
- 2º El problema específico de la construcción de vivienda.
- 3º El modelo de ciudad compacta o difusa y su impacto ambiental.
- 4º La rehabilitación y la renovación urbana.

El Capítulo Segundo aclara el "Planteamiento general" del documento, introduciendo al lector en sus diversos contenidos, a todos los cuales se accederá en los capítulos siguientes.

De este modo, en el Capítulo Tercero, dedicado a la "Metodología del Trabajo" se analiza uno de los aspectos fundamentales del documento, el relativo a la "sostenibilidad o insostenibilidad de los modelos urbanísticos" y a la enunciación de "estrategias para reducir la insostenibilidad". Tras ello, se aborda la "aplicación de estas estrategias al planeamiento urbanístico". Todo este contenido se basa en el uso práctico de una larga lista de criterios de sostenibilidad, entresacada de normativa vigente, tanto estatal como autonómica, e incluso proveniente de la escala europea, y de Guías y Recomendaciones publicadas y en uso. A ello se acompañan las

Libros y Revistas

consultas realizadas con los expertos a los que aludí más arriba.

En el Capítulo Cuarto se dedica una atención especial al planeamiento urbanístico español. La heterogeneidad del mismo en nuestro ordenamiento urbanístico es uno de los problemas a los que se alude de manera específica y respecto de la cual se intentan aportar claves de mejora. Todo ello, obviamente en el marco constitucional español, que ofrece una amplísima competencia en esta materia a las Comunidades Autónomas, la cual ha sido ya objeto de desarrollo específico por la inmensa mayoría de las mismas, y no siempre por caminos homogéneos.

Otras características del planeamiento urbanístico español a las que se dedica una atención especial son las siguientes:

- El sistema de planeamiento jerárquico. En especial su vinculación actual con los instrumentos de ordenación del territorio y la constancia de su escasa repercusión, todavía, por el casi nulo desarrollo autonómico.
- La relación tradicional entre el planeamiento y el derecho de propiedad, que sólo con la vigente Ley de Suelo parece querer debilitarse.
- La absoluta predominancia de la figura del Plan General de Ordenación Urbana, en el esquema de la ordenación urbanística y territorial española.
- El carácter de nuestro planeamiento urbanístico como planeamiento básicamente de ensanche y expansión, por encima de las técnicas renovadoras.
- La escasa incidencia, todavía, de las evaluaciones de impacto ambiental en la planificación territorial y urbanística.

En relación con todas estas cuestiones se introducen aportaciones de interés, con propuestas de mejora.

El último Capítulo del Libro Blanco contiene, una serie de conclusiones, bajo el epígrafe de “Decálogo a favor de un urbanismo más sostenible” y, dentro del mismo se destacan medidas en los siguientes frentes:

- 1º En la legislación urbanística y medio-ambiental.
- 2º En la relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico.
- 3º En la tradicional relación existente entre el derecho de propiedad y el planeamiento urbanístico.
- 4º En el ámbito administrativo del plan.
- 5º En la necesidad de cambiar las características de nuestros planes urbanísticos. Básicamente se hace referencia a su escala, tanto temporal como espacial.

- 6º En el seguimiento del plan y la necesidad de fortalecer los observatorios territoriales.
- 7º En la información y participación ciudadanas.
- 8º En los propios criterios de sostenibilidad que manejamos.
- 9º En el uso eficiente de un patrimonio inmobiliario claramente sobredimensionado.
- 10º En la crisis de un modelo inmobiliario insostenible y en la evidente necesidad de cambiarlo.

Tres Anexos que acompañan al Libro Blanco:

El Anexo I contiene el listado de los criterios de sostenibilidad. En concreto se han considerado los siguientes:

1. Criterios de actuación sobre el entorno de la ciudad:
2. Criterios de actuación en suelo urbano:
3. Criterios de actuación en temas de transporte.
4. Criterios de actuación en cuanto a recursos.
5. Criterios de actuación en cuanto a residuos.
6. Criterios de actuación en temas de cohesión social.
7. Criterios de actuación en temas de gobernanza.

El Anexo II, contiene la evaluación del marco normativo que se ha tenido en cuenta, es decir, el listado de la normativa analizada, con el resumen de los resultados procedentes de su evaluación y con una ficha o cuadro-resumen, tremendamente útil y eficaz para obtener a “simple vista” una evaluación de conjunto.

En concreto, se ha analizado la siguiente normativa estatal y autonómica:

Estatal:

- Toda la normativa con incidencia en urbanismo, empezando con la vigente Ley de Suelo y englobando toda la legislación estatal de aplicación supletoria en la materia: TRLS 1976 y sus tres Reglamentos de desarrollo. Asimismo, forma parte del análisis el vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación.
- La legislación medioambiental, tanto la relativa a evaluación como al Patrimonio Natural y Biodiversidad.
- La normativa de edificación.
- La Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural y
- La legislación de Procedimiento Administrativo Común.

Autonómica:

Siguiendo el mismo esquema, todas las normas urbanísticas, medioambientales y de edificación de cada una de las Comunidades Autónomas y, además,

- La legislación de ordenación del territorio y de protección de Espacios Naturales.
- La normativa específica de accesibilidad y
- La legislación de vivienda.

El Anexo III hace referencia a las Guías y manuales tenidos en cuenta, al igual que la numerosa normativa utilizada. Entre ellos, tanto los de ámbito estatal, como autonómico y local. Se han analizado Guías del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y el IDAE, de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Castilla-La Mancha, La Rioja, el País Vasco y Valencia, así como de la Red de Ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad y del Ayuntamiento de Sevilla.

PPG

Construir la arquitectura. Del material en bruto al edificio: un manual. A. DEPLAZES (ed), Editorial Gustavo GILI, Barcelona, 2010. 29,5 x 24 cm. 555 pp. ISBN: 978-84-252-2351-8

Este libro es un innovador tratado de construcción que, partiendo de la premisa de que proyectar y construir forman una unidad inseparable, aborda las diferentes ramas del conocimiento constructivo tanto desde la vertiente técnica como desde la compositiva y conceptual. La obra es fruto del trabajo colectivo realizado por la cátedra de Construcción de la escuela de arquitectura de la ETH de Zúrich.

Bajo este nuevo prisma, el libro aborda los principios y temas recurrentes propios de los tratados de construcción, ahondando en sus orígenes, contextos, historia y realizaciones materiales concretas, restableciendo sus significados y atributos e incidiendo en su intencionalidad y connotaciones funcionales, conceptuales y estéticas.

Teniendo en cuenta los premios que ha recibido, esta obra ha supuesto un giro radical en la concepción tradicional de los tratados de construcción y es una obra necesaria y imprescindible, además de un instrumento didáctico de valor.

El manual está dividido en cuatro capítulos principales (materiales constructivos, elementos constructivos, estructuras y edificios) que abarcan desde los elementos individuales hasta las estructuras y elementos más complejos. Los

apartados que examinan los temas como, la madera, el hormigón, el forjado, las cubiertas etc, se apoyan en referencias históricas cuidadosamente seleccionadas. El quinto capítulo, proporciona una serie de detalles a escala 1:20 que muestran el completo acabado de las capas envolventes diversos edificios actuales.

El libro está ilustrado con más de 1.400 imágenes, planos y dibujos de detalles comentados.

Andrea Desplazes es arquitecto de la ETHZ de Zúrich y desde 1988 junto con Valentin Bearth dirige el estudio Bearth+Desplazes. En 1997 comenzó a impartir clases de arquitectura y construcción en la ETHZ.

CJJ

Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano. L. LÓPEZ TRIGAL. Biblioteca Nueva, Madrid 2010, 25 x 17,5 cm 421 pp. ISBN: 978-84-9940-089-1

El objetivo de este diccionario ha sido realizar una aproximación crítica al conocimiento del fenómeno urbano y contribuir a la publicación de un diccionario temático que refleje los avances de la investigación multidisciplinar y sus mutaciones en este campo. La redacción de los términos se ha apoyado en el análisis conceptual, acompañado de la casuística de cada término seleccionado, en textos y artículos científicos, en diccionarios y en conocimientos adquiridos por el autor, como profesor, investigador y consultor.

El diccionario contiene cuatrocientos veinte términos, con un encabezamiento en español y español americano y traducciones al inglés, francés, alemán, portugués e italiano. Se ha incorporado también un personal relatorio de geógrafos urbanos destacados, una bibliografía general y un amplio índice analítico de entradas y subintradas en los distintos idiomas. Lorenzo López es graduado en Ciencias Políticas y en Geografía e Historia y catedrático en la Universidad de León de Geografía Urbana. Sus líneas de investigación son, entre otras, los sistemas urbanos y las dinámicas u problemas de las ciudades.

CJJ

Acuse de recibo

1. Arquitectura y vivienda

- Arquitectura COAM*: 359, 2010. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid
- Habitat, futura*: Revista de arquitectura, edificación sostenible: febrero 10, 2010. Equipo habitat-futura. Barcelona
- Ciudad sostenible*: 3, Febrero-marzo 2010. Acciones de comunicación. Madrid.
- Global Tenant*: May 2010. International Union of tenants quarterly magazine.
- Global Tenant*: December 2009. International Union of tenants quarterly magazine

2. Ciencias Regionales, Geografía

- Anales de Geografía de la Universidad Complutense*: 29/2, 2009, Departamentos de Geografía Humana, Análisis Geográfico Regional y Geografía Física, Universidad Complutense de Madrid.
- Cadernos de Geografía*: 26/27, 2008. Universidade de Coimbra, Faculdade de Letras Coimbra
- Cuadernos Geográficos*: 45, 2009-2 Universidad de Granada
- Cuadernos Geográficos*: 44, 2009-1 Universidad de Granada
- Estudios Geográficos*: LXX, 267, julio-diciembre 2009. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid
- Revista Geográfica de América Central*: 44, 2010 Escuela de Ciencias Geográficas (Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar) de la Universidad Nacional Heredia Costa Rica

3. Economía urbana y regional

- Economistas*: 124, 2010 Colegio de Economistas Madrid
- Economistas*: 123, 2010 Colegio de Economistas Madrid
- Revista de la CEPAL*: 99 diciembre 2009 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile
- Revista de la CEPAL*: 98 agosto 2009 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile

4. Estadísticas

- Boletín económico*: 03/2010. Banco de España Madrid
- Boletín económico*: 04/2009. Banco de España Madrid
- Boletín económico*: 02/2010. Banco de España Madrid
- Boletín mensual*: 04/2010. Banco Central Europeo Madrid
- Boletín mensual*: marzo 2010. Banco Central Europeo Madrid
- Boletín mensual*: febrero 2010. Banco Central Europeo Madrid
- Informe Anual 2009*: Banco Central Europeo Madrid
- Informe Mensual*: abril 2010. La Caixa, Barcelona.
- Informe Mensual*: mayo, 2010. La Caixa, Barcelona.

5. Medio ambiente

- Observatorio medioambiental*: 12, 2009. Servicio Publicaciones, Universidad Complutense Madrid
- La Economía de la Región de Murcia: diagnóstico estratégico*. Colección Comunidades Autónomas. La Caixa. 2009 Barcelona

6. Obras públicas e Infraestructuras

- Ingeniería y Territorio*: 89 2010 Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

7. Sociología urbana y regional

- Agrosociales y Pesqueros*: 225/2010 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid
- Revista Crítica de Ciências Sociais*: 86, setembro 2009 Centro de Estudos Sociais Coimbra

8. Urbanismo

- Études foncières*: 143 janvier-fevrier 2010 Association des études foncières (adef) Paris
- Études foncières*: 144 mars-avril 2010 Association des études foncières (adef) Paris

Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente:
257, abril-mayo 2010 Montecorvo Madrid

ROCH PEÑA Fernando & HERNÁNDEZ AJA Agustín,
(2009): *Presencia en las publicaciones profesionales. de gerencia de urbanización a Sepes, medio siglo de historia.* SEPES, Madrid, ISBN: 978-84-613-5767-3

LÓPEZ GROH Francisco, (2009): *La producción de suelo. De gerencia de urbanización a Sepes, medio siglo de historia.* SEPES, Madrid, ISBN: 978-84-613-5769-7

ECHENAGUSTIA BELDA Javier, (2009): *Memoria de la experiencia. De gerencia de urbanización a*

Sepes, medio siglo de historia. SEPES, Madrid, ISBN: 978-84-613-5768-0

9. Varios

Anuario de Estudios Centroamericanos: 33-34, 2007-2008 Instituto de Investigaciones Sociales Universidad de Costa Rica

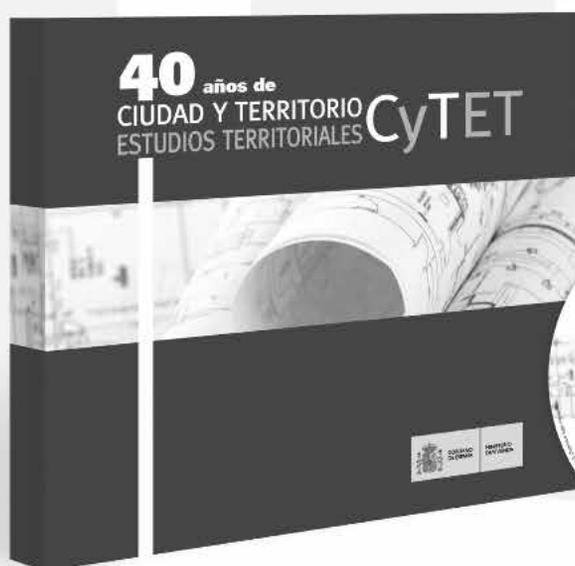
Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid: 23, enero 2010 Área de Gobierno de Economía y Empleo. Ayuntamiento de Madrid.

Novedad
Ministerio de Vivienda

40 años de CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**

Edición digital:
Formato DVD.

PVP: 36,00€ (IVA incluido)
ISBN: 9788496387515



Volcada en investigaciones, estudios, proyectos y realizaciones, la revista **CIUDAD Y TERRITORIO** Estudios Territoriales tras 40 años de informar y ser palestra de debates, lanza un DVD interactivo con el contenido de estos años, reafirmandose como uno de los vehiculos de expresion de los más cualificados y prestigiados nacional e internacionalmente.

Revista trimestral especializada, dentro del amplio campo de las Ciencias Sociales, en el ámbito específicamente investigado por las disciplinas del Espacio Territorial.

Recoge los trabajos publicados de selectos profesionales e investigadores, urbanistas, geógrafos regionales y urbanos, ecólogos, economistas, sociólogos, juristas, arquitectos, ingenieros e historiadores. Todos ellos han impulsado un más profundo conocimiento de la ciudad y del territorio, los dos objetos de nuestro espacio vital, social e históricamente determinados en: 181 números de la revista, 3.500 artículos y 31.500 páginas.

Distribución y venta:

BOE
C/ Trafalgar, 27. Madrid.
Tlf: 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
Tlf: 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
Tlf: 91.436.37.04 - Fax: 91.575.39.98
www.mundi-prensa.es
e-mail: libreria@mundiprensa.es

REYDIS LIBROS, Lázaro Pascual, S.L.
C/ Hierbabuena, 35, bajo. 28039. Madrid.
Tlf: 91.311.66.82 - Fax: 91.311.66.67
www.reydislibros.es
e-mail: reydis@reydislibros.es

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 18 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. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.*: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A, b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de "Bibliografía citada" y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
 - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
 - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): "Título del artículo", en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: *número*: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cf.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: "cita textual" (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; 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).

Libros y Revistas

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, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
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 el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, 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
correo electrónico: CyTET@vivienda.es

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 con letras mayúsculas y claras.
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/ Apellidos:

Nombre:

CIF/ NIF:

Teléfono de contacto:

Domicilio fiscal:

CP:

Localidad, Provincia:

Actividad institucional/ Experiencia:

Profesión/ Cargo profesional (años):

¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista?

NO

SI

Envío cheque nº: del Banco/ Caja: por la suscripción anual

Giro postal nº: por la suscripción anual

PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:

Centro de Publicaciones, Ministerio de Vivienda
Pº de la Castellana, 112 - 28046 Madrid

Por fax: +34 91 728 4862

Por correo electrónico: CyTET@vivienda.es

Los datos personales que nos facilita serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial (Pº Castellana 112) o en el registro electrónico (<http://sede.vivienda.gob.es>) del Ministerio de Vivienda, dirigido al Centro de Publicaciones.