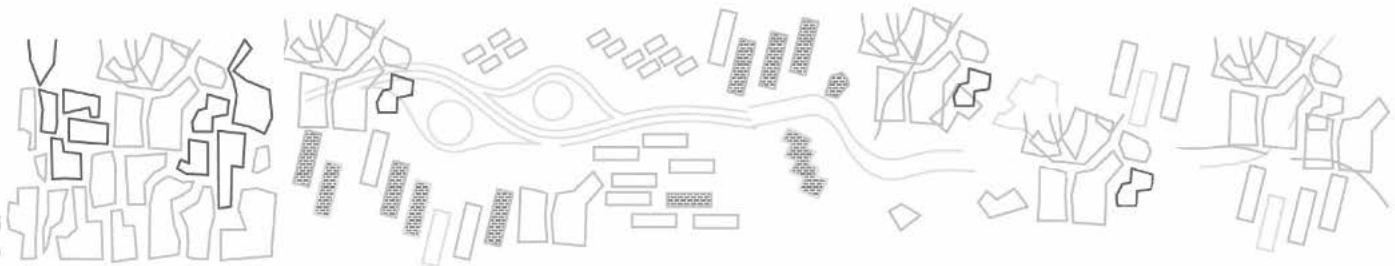


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES CyTET



Vol. XLIV. Cuarta época N.º 174 invierno 2012

De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias

Secuelas de la «burbuja inmobiliaria» en áreas protegidas litorales españolas

Intervención en la ciudad existente, las reformas legislativas de 2011

Repercusión de la entrada en vigor del CTE en el *stock* de viviendas

Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa

Incidencia de las dinámicas demográficas en las necesidades residenciales en la Región Metropolitana de Barcelona

Estrategias, actores y redes en la revitalización de ciudades industriales en declive

Conflictos vecinales en los cerros orientales de Bogotá

Casas de campo españolas



**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 GÓMEZ 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. Solicitada su inclusión en ISI-JCR

# Índice

## Presentación

Presentación Rafael MATA OLMO .....	593
--	-----

## Estudios

De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias Aitziber ETXEZARRETA ETXARRI & Joris HOEKSTRA & Kees DOL & Gala CANO FUENTES .....	597
Secuelas territoriales de la «burbuja inmobiliaria» en las áreas protegidas litorales españolas Carmen DELGADO VIÑAS .....	615
Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011 María Rosario ALONSO IBÁÑEZ .....	639
Repercusión de la entrada en vigor del CTE en el <i>stock</i> de viviendas: período 2006-2010 Rafael VÁZQUEZ BARROS .....	655
Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa: los planes de las regiones urbanas de París, Londres, Berlín y Roma Rafael DE MIGUEL GONZÁLEZ & José María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ .....	669
La incidencia de las dinámicas demográficas en las necesidades residenciales y en la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona Carles DONAT MUÑOZ .....	689
Estrategias, actores y redes en la revitalización de ciudades industriales en declive: el caso de Langreo (Asturias) José PRADA TRIGO .....	707
Conflictos vecinales en los cerros orientales de Bogotá: las disputas por la avenida de Los Cerros Diana GÓMEZ NAVAS & Adrián SERNA DIMAS .....	727
Casas de campo españolas (1930): la revisión de un libro de Alfredo Baeschlin Juan Antonio GARCÍA-ESPARZA .....	743
<b>ABSTRACTS .....</b>	759

## Observatorio Inmobiliario

Debilidad de la economía, debilidad del mercado de vivienda Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	763
--	-----

## Internacional

Italia: Federico Oliva .....	777
Italia: Francesco Lo PICCOLO & Anna Licia GIACOPPELLI & Giuseppe Lo BOCCCIARO .....	780
Argentina: Rubén PESCI .....	785

## Índice

### Documentación

Crónica Jurídica Omar Bouazza .....	789
Normativa estatal y autonómica Francisca Picazo .....	793
Planeamiento urbanístico .....	799

### Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	811
Índices anuales 2012 .....	816

## Presentación

El presente número de CYTET se inicia con dos artículos dedicados a analizar y evaluar las consecuencias de la burbuja inmobiliaria desde dos perspectivas distintas. El primero de ellos, escrito por Aitziber ETXEZARRETA ETXARRI, Joris HOEKSTRA, Kees DOL y Gala CANO FUENTES, se ocupa de las repercusiones de la explosión de la burbuja en los desahucios o las ejecuciones hipotecarias por impago, relacionadas tanto con la evolución del sistema financiero como con la degradación general de las economías reales, que afectan a numerosos países en un contexto global común, aunque con matices específicos. Partiendo del ciclo expansivo inmobiliario en el mundo occidental, se analizan los diferentes aspectos de la burbuja inmobiliaria y crediticia en España, la evolución de las ejecuciones hipotecarias a partir del pinchazo de la misma y las respuestas ciudadanas e institucionales a la crisis actual.

Por su parte, Carmen DELGADO VIÑAS, del Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio Universidad de Cantabria, aborda en su artículo «Secuelas territoriales de la ‘burbuja inmobiliaria’ en las áreas protegidas litorales españolas» algunas de las consecuencias que ha tenido la presión ejercida por la construcción residencial y turística sobre las áreas del litoral que disponen de instrumentos legales de protección ambiental, en las que, teóricamente al menos, la urbanización y la edificación debían quedar excluidas o, al menos, contenidas. El estudio se ha apoyado principalmente en informes elaborados por diferentes organismos oficiales y organizaciones no gubernamentales, en los datos de las administraciones públicas, la legislación y normativa promulgada sobre este asunto y en la prensa periódica de difusión estatal y regional, cuya información es una vía fundamental para conocer las posturas y reacciones de los ciudadanos españoles ante este asunto.

María Rosario ALONSO IBÁÑEZ, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, destaca en su contribución titulada «Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011», cómo la transición hacia un cambio de modelo urbano precisa de un marco jurídico estatal riguroso, que favorezca una acción concertada y coordinada en todos los niveles y escalas de los plurales factores que confluyen en lo que se ha dado en llamar la ciudad existente. Ese marco debería propiciar las actuaciones de regeneración de los tejidos urbanos con un enfoque global e integrador, promoviendo simultáneamente todas las dimensiones de la sostenibilidad y superando así las aproximaciones de carácter específicamente urbanístico. Las reformas legislativas aprobadas por el Gobierno español en el año 2011 para facilitar la intervención sobre las estructuras urbanas existentes en materia de rehabilitación no proporcionan, en opinión de la autora, el marco jurídico claro y riguroso que las mismas precisan.

Rafael VÁZQUEZ BARROS, Ingeniero de la Edificación, se ocupa del asunto que da título a su artículo, las «Repercusión de la entrada en vigor del CTE en el stock de viviendas: periodo 2006-2010». La aparición del CTE con nuevos requisitos en la construcción de edificios supuso un cambio que, debido a su entrada en vigor gradual, originó que empresas promotoras adelantaran la elaboración de proyectos con la intención de cumplir solamente la normativa aplicada hasta ese momento, lo que produjo una elevación en las estadísticas oficiales del número de viviendas que se iban a construir. Hay, por tanto, gran cantidad de viviendas que, aunque constan en las estadísticas, aún no han sido iniciadas y menos aún terminadas, formando parte de una bolsa de proyectos a ejecutar o pendientes de terminar, cuya existencia influirá retrasando la manifestación de la recuperación del sector y la financiación de las administraciones.

## Presentación

Los dos artículos siguientes se ocupan del fenómeno metropolitano. El primero de ellos, escrito por los urbanistas Rafael DE MIGUEL GONZÁLEZ y José María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, pasa revista a diversos instrumentos recientes de planificación territorial de grandes regiones metropolitanas europeas para afrontar los retos de ordenación de unos espacios post-metropolitanos de estructuras y procesos cada vez más complejos. Se tratan asuntos como el desarrollo local-regional y su articulación con la red de ciudades mundiales de la economía global, los retos sociales desde la calidad de vida, la seguridad ciudadana o la cohesión social y los temas ambientales, que incorporan discursos como el cambio climático, el ahorro energético o la reducción de emisiones, lo que suele traducirse en el diseño de nuevas redes de transporte colectivo, que a su vez, sirven para vertebrar los nuevos asentamientos o redensificar los ya existentes. Todo un conjunto de estrategias territoriales, como la contención de la dispersión, la organización del policentrismo o la renovación urbana, que se adoptan para afrontar la ordenación de las dinámicas metropolitanas actuales.

Por su parte, el artículo titulado «La incidencia de la dinámicas demográficas en las necesidades residenciales y en la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona», del que es autor Carles DONAT MUÑOZ, del Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, analiza la demanda y la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona, que presenta diferencias notables respecto al resto del territorio, como ocurre en general con los principales sistemas urbanos españoles. En un contexto como el actual, de grandes incertidumbres sobre la evolución de los mercados de vivienda, el artículo propone analizar el sistema residencial a partir de la evolución de algunos componentes demográficos que han condicionado estrechamente las necesidades y la oferta de vivienda durante el período 1996-2007 con objeto de apuntar las principales tendencias demográficas que, según el autor, podrían condicionar dichas necesidades en los próximos años.

El texto del geógrafo e investigador del CSIC José PRADA TRIGO, titulado «Estrategias, actores y redes en la revitalización de ciudades industriales en declive: el caso de Langreo (Asturias)», aborda el asunto de los procesos de declive y revitalización en ciudades de tradición industrial a partir del caso de estudio de Langreo (Asturias). Tras una aproximación teórica a las cuestiones del declive y la revitalización, se desarrolla el caso de estudio, que

dedica especial atención a las estrategias de revitalización, poniéndose de manifiesto la importancia de los actores locales para tejer redes sólidas, movilizar recursos y desarrollar estrategias de revitalización exitosas. Algunos déficits detectados en el caso de Langreo permiten explicar también la situación de declive en la que aún hoy se encuentra la ciudad asturiana.

El artículo «Conflictos vecinales en los cerros orientales de Bogotá: las disputas por la avenida de Los Cerros», del que son autores los investigadores colombianos Diana GÓMEZ NAVAS y Adrián SERNA DIMAS aborda el terreno poco explorado de los conflictos vecinales en la construcción contemporánea de Bogotá. Uno de los conflictos más emblemáticos del siglo xx, fue el suscitado por la construcción de la avenida de Los Cerros, obra en la que se centraba el interés de grandes capitales y que amenazaba los derechos de vastos sectores populares que ocupaban los terrenos ubicados en los cerros orientales de la ciudad. A través de la caracterización de la acción del Estado, del mercado y de la sociedad, la aproximación a este conflicto pone de manifiesto las tensiones entre distintos modelos de planificación urbana y las reivindicaciones de diferentes agentes sociales por hacerse en una ciudad caracterizada por agudos desajustes y brechas sociales, y por un marcado patrón de segregación física y social.

Finaliza la sección de estudios de este número 174 con el titulado «Casas de campo españolas (1930). La revisión de un libro de Alfredo Baeschlin, de Juan Antonio GARCÍA-ESPARZA, Profesor de la Universitat Jaume I. El artículo lleva a cabo una reflexión de ciertas tipologías edilicias que trascendieron el ámbito urbano, concretamente las Casas de campo españolas, obra tardía de Alfredo Baeschlin. Ante la necesidad de encontrar una arquitectura identitaria y el afán por situarse al nivel cultural de otros países centroeuropeos, la sociedad obvió, según señala el autor, ciertos aspectos de la cultura propia. Aspectos inherentes a la arquitectura vernácula que algunos viajeros como Baeschlin, no dudaron en exaltar y a la vez comprender para adaptarlos al futuro.

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ titula el **Observatorio Inmobiliario** de este número «Debilidad de la economía, debilidad del mercado de vivienda». Como sintetiza el autor, en un contexto en el que la economía de la eurozona parece abocada a un nuevo retroceso de la actividad en 2012, el retroceso de la actividad productiva en España desde 2011 ha afectado a la bajada

de la demanda de vivienda, que ha acentuado a su vez la intensidad de la caída de los precios de las viviendas en el bienio 2011-2012. En el primer semestre del presente año el mercado de vivienda mantuvo, de hecho, en España la tónica deprimida de los cuatro ejercicios anuales precedentes. La creación del denominado «banco malo» puede producir algunos cambios en el desenvolvimiento del mercado de vivienda. El texto aborda los cambios en la fiscalidad, el fin de las nuevas ayudas a la construcción y compra de viviendas protegidas y al arrendatario joven y la modificación de la normativa relativa a los alquileres como cambios más relevantes establecidos después de diciembre de 2011 en lo que al mercado de vivienda se refiere, a lo que su suma el hecho de que los Presupuestos Generales del Estado para 2013 contemplan el fin de la desgravación por compra de vivienda habitual desde el 1º de enero de 2013.

En la sección **Internacional**, Federico OLIVA aborda en su crónica titulada «Dos señales», otras tantas iniciativas aprobadas recientemente (verano del 2012) por el gobierno interino de Italia, que pueden interpretarse —a juicio del autor— de inversión de tendencia y como señales positivas en el gobierno del territorio: el inicio de una política urbanística explícitamente dirigida a la recualificación urbana y una primera propuesta legislativa concerniente a la contención del consumo de suelo no edificado. Dichas medidas son, en realidad, dos caras de la misma moneda, con las que se pretende, por una parte, incrementar y fortalecer jurídicamente los procesos de recualificación urbana para responder a las necesidades de servicios de los asentamientos urbanos dentro de los perímetros de las ciudades existentes y, por otra, de reducir el consumo de suelo extraurbano, agrícola o natural, hasta hoy ampliamente utilizado para garantizar tales necesidades.

Francesco Lo PICCOLO, en calidad de corresponsall, y Anna Licia GIACOPELLI y Giuseppe Lo BOCCCIARO como cronistas, hacen balance en su texto «Los instrumentos de la programación negociada para el territorio» de distintas formas de «programación global» recomendadas a varios instrumentos financieros de intervención público/privada en Sicilia, como los Pactos Territoriales, los Proyectos Territoriales Integrados y los *Leader* (en sus tres fases: *Leader 1*, *Leader 2*, *Leader +*), resultado de las reformas que la Unión Europea puso en marcha para la modificación de los

Fondos Estructurales de 1988 y para la programación comunitaria. Dichos instrumentos han estimulado cierto nivel de colaboración y concertación real entre los diversos agentes locales de los Ayuntamientos y han contribuido también a superar los límites administrativos y las atávicas condiciones de aislamiento y marginalidad. Sin embargo apenas han tenido resultados en la adecuación y adaptación de los instrumentos urbanísticos a las transformaciones físicas de los territorios implicados.

Para terminar, el arquitecto Rubén PESCI, desde Argentina, difunde la realización del IV Congreso Internacional de Arquitectura y Ambiente «Habitat, Paisaje y Territorio» (noviembre de 2012, La Plata - Argentina), organizado por Fundación CEPA y la Universidad Nacional de La Plata. Esta cuarta edición de Arquitectura y Ambiente, precedida por las celebradas entre 2009 y 2011 en Salta (Argentina), Porto Alegre (Brasil) y México D.F, responde a la gravedad de las crisis ambientales y sociales que aquejan al mundo y que exige un replanteo del conjunto de conocimientos que convergen en la arquitectura, el urbanismo y la ordenación del territorio. La crónica sintetiza también las conclusiones de los tres congresos anteriores, que se inicia con la «más reiterada»: recuperar los patrones de identidad regional e histórica, y considerar la valoración integral del paisaje.

En la sección de **Documentación**, el profesor Omar BOUAZZA ARIÑO, miembro del Comité de Redacción, dedica la **Crónica Jurídica**, a falta de disposiciones normativas en materia de ciudad y territorio desde la crónica del número anterior, a comentar dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos muy destacadas, a su juicio. La primera, referida a España, sobre la incompatibilidad del uso residencial con el uso industrial y la imposibilidad de reclamar la protección de un derecho cuando se parte de una situación de ilegalidad, y la segunda, al debate sobre si se debe permitir la caza en las fincas privadas, en este caso a partir de una sentencia recaída sobre un terrateniente alemán.

Concluye la sección y el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica, planeamiento urbanístico, reseñas de libros e índices acumulados del año.

Rafael MATA OLMO  
Director de CyTET



# De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias

Aitziber ETXEZARRETA ETXARRI (1) & Joris HOEKSTRA (2)  
& Kees DOL (2) & Gala CANO FUENTES (3)

(1) Profesora Adjunta, UPV/EHU &

(2) Housing researcher, OTB Research Institute, Delft University of Technology Holanda &

(3) Becaria predoctoral, Universidad de Murcia

**RESUMEN:** Uno de los problemas más acuciantes del panorama estatal e internacional es, además de la crisis global y el desempleo, el fenómeno de los desahucios o las ejecuciones hipotecarias por impago. Desde que estallara la crisis financiera internacional tras la quiebra de Lehman Brothers, numerosas crisis y fenómenos dramáticos se han desatado, algunas directamente relacionadas con la evolución del sistema financiero y otras derivadas de la degradación general de las economías reales. Sin embargo, lo cierto es que el mundo occidental ha entrado en crisis, y de hecho diversas burbujas se estaban gestando simultáneamente en diferentes países, pero con idéntico perfil, aunque con matices, en un contexto global común.

En este artículo, en primer lugar, se abordan el ciclo expansivo y la burbuja inmobiliaria acaecidos en el mundo occidental, en segundo lugar, se analizan los diferentes aspectos de la burbuja inmobiliaria y crediticia en España, en tercer lugar, la evolución de las ejecuciones hipotecarias a partir del pinchazo de la burbuja inmobiliaria, y en cuarto y último lugar, las respuestas ciudadanas e institucionales que se están dando a la crisis actual.

**DESCRIPTORES:** Ejecuciones hipotecarias. Burbuja inmobiliaria. Vivienda.

## 1. Introducción. El ciclo expansivo y la burbuja inmobiliaria en el mundo occidental

**E**l mundo occidental ha sido testigo de un crecimiento sin precedentes del precio real de la vivienda en muchos países, que en 2006 empezó a atenuarse y en 2008

tras la quiebra de Lehman Brothers y la restricción de crédito que siguió a este, revertió en una situación de crisis inmobiliaria y crediticia, que afecta a muchos países y gran parte de su población.

Lo cierto es que existen unos rasgos comunes en el desarrollo de estas historias de expan-

Recibido: 22.02.2012; Revisado: 26.04.2012  
e-mail: aitziber.etxezarreta@ehu.es; J.S.C.M.Hoekstra@tudelft.nl; c.p.dol@tudelft.nl; galacano@um.es

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus enriquecedores comentarios.

sión crediticia e inmobiliaria que ha ido acompañada de unas subidas muy fuertes de los precios de las viviendas, y posteriormente de una fuerte caída de los mismos. Ello se ilustra en un reciente trabajo comparativo que se ha realizado recabando opiniones de expertos de 16 países occidentales junto con el análisis de la información oficial (SCANLON & al., 2011), y pone de manifiesto todas las similitudes de los fenómenos mencionados que han ido perpetrándose en los diferentes países.

Tal y como se observa en el cuadro adjunto (FIG. 1), Irlanda registraba el mayor aumento en sus precios, de un 404% en el período comprendido entre 1987 y 2006, y posteriormente un descenso del 22,8% en los dos años posteriores, mientras España se producía un incremento en sus precios de viviendas de un 127%, entre 1996 y 2007, seguido de una caída del 6,6% en el siguiente año, y consiguientes caídas en años posteriores (7,4% en 2009, 4,6% en 2010 y 6,9 % en 2011, TINSA, 2011).

**FIG. 1/ La burbuja inmobiliaria en los países occidentales**

	Período (1)	Δ Precio vivienda % (2)	Caída de precios 08 (3)
Irlanda	1987-2006	404	22,8
Holanda	1985-2008	234	+0,7
Noruega	1993-2007	198	11,7
Dinamarca	1993-2007	174	14,9
Gran Bretaña	1995-2007	173	11,4
España	1996-2007	127	6,6
Suecia	1996-2007	127	5,4
Francia	1997-2007	113	4,6
Australia	1996-2008	109	8,6
Finlandia	1993-2007	109	7,7
Nueva Zelanda	2000-2007	90	13,5
Estados Unidos	1995-2006	56	9,3

(1) Período más reciente con subidas reales del precio de la vivienda.

(2) Aumento total de precio de la vivienda en el período.

(3) Caída de precios desde el pico a último trimestre de 2008 (%).

Fuente: SCANLON & al., 2011.

Asimismo, Gran Bretaña y Francia registraban importantes aumentos de 173% y 113%, respectivamente, seguidos de sendas caídas de 11,4% y 4,6%, respectivamente. También Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos recorrían una senda parecida marcada por una

fuerte subida en el período expansivo (109%, 90% y 56%, respectivamente) y seguida por una caída en los primerísimos años de la crisis (8,6%, 13,5% y 9,3%).

Pero además, países con una tradición marcadamente diferente en materia de política de vivienda, con más intervención del estado y un sector de alquiler social más extenso como Holanda, Dinamarca y Suecia también han sufrido incrementos de entre 127% y 234% y posteriormente descensos de entre 5,4% y 14,9%.

Todo este proceso fue acompañado de continuas desregulaciones en los mercados financieros en la mayoría de los países, y de las consiguientes innovaciones en los productos de dichos mercados (SCANLON & al., 2008). Sin embargo, cuando la situación económica general empeoró rápidamente y a finales de 2008 casi toda Europa entró en recesión, quedó de manifiesto que los riesgos tenían un alto grado de correlación.

Así, una fuerte restricción crediticia siguió, en todos los países estudiados, al anterior boom, con una restricción de 2007 a 2008 en los nuevos créditos concedidos que llegaba a un 50% en Irlanda, un 52% en Islandia, un 59% en Gran Bretaña, un 29% en España, un 24% en Australia y un 22% en Nueva Zelanda (Scanlon & al., 2011), así como de una importante restricción en los créditos residenciales (Irlanda, 59%; Rusia, 50%; Dinamarca, 49%; Gran Bretaña, 46%; Portugal, 43%; Estados Unidos, 42%, y España, 38%, según la misma fuente). Simultáneamente se endurecían tanto las condiciones de acceso como las condiciones generales en la mayoría de los países estudiados.

Con todo, el valor total de las hipotecas había aumentado de manera espectacular. Tomando el valor de la deuda hipotecaria residencial en términos de porcentaje del Producto Interior Bruto de los Estados europeos, se observa que algunos países aumentaron más de 50 puntos el valor de la deuda hipotecaria sobre su PIB entre 1999 y 2010 (Irlanda, 58,1%, y Holanda, 46,4%), España lo aumentaba en más de 37 puntos, mientras la media europea de los veintisiete lo aumentaba en 17 puntos porcentuales (FIG. 2).

Y todo ello, por otra parte, en combinación con una subida del paro y una bajada de la tasa de movilidad por falta de confianza, derivó en problemas de impagos y ejecuciones en muchos países. En el período comprendido entre finales de 2007 y finales de 2008 en España el porcentaje de hipotecas con impagos de más

**FIG. 2/ Deuda de las hipotecas europeas en porcentaje del PIB (%), 1999-2010**

	1999	2010	Δ
Irlanda	29,0	87,1	58,1
Holanda	60,7	107,1	46,4
España	26,7	64,0	37,3
Suecia	45,8	81,8	36,0
Dinamarca	68,6	101,4	32,8
Gran Bretaña	55,1	85,0	29,9
Grecia	6,7	35,0	28,3
Francia	20,8	41,2	20,4
Bélgica	27,6	46,3	18,7
Italia	7,3	22,7	15,4
Finlandia	29,7*	42,3	12,6
Alemania	55,6	46,5	-9,1
EU27	35,3	52,4	17,1

\* Dato de 1998.

Fuente: EUROPEAN MORTGAGE FEDERATION, 2011.

de 3 meses aumentó un 253%, en Estados Unidos un 221%, en Dinamarca un 179%, en Gran Bretaña un 74%, y en Finlandia un 38%, entre otros (FIG. 3).

Como se aludía con anterioridad, podríamos relacionar estos fenómenos con el proceso de globalización que se ha desarrollado en Europa en los mercados financieros, laborales y de vivienda (en propiedad) en las últimas décadas, y que los ha ido convirtiendo en sectores con mayor volatilidad y mayor riesgo (DOLING & FORD, 2003).

También es considerable la variación del impacto de la globalización y la crisis financiera global de unos países a otros, o mejor dicho, de unos sistemas de vivienda a otros (VAN DER HEIJDEN & al., 2011), ya que parece que la evidencia muestra que aunque haya muchas características comunes en estos procesos, también hay países que han sufrido las consecuencias con una mayor o menor intensidad en función de la organización previa de su sistema de vivienda.

Una de las interpretaciones sobre las diferencias que el impacto de la crisis financiera global ha tenido en los diversos países, pone el sistema de vivienda en el eje central de las divergencias. La diferencia entre los sistemas de vivienda estáticos y dinámicos vendría a

**FIG. 3/ Porcentaje de hipotecas con impagos de más de 3 meses (finales 2007-finales 2008)**

	2007	2008	%
España	0.95	2.40	253
Estados Unidos	0.85	1.88	221
Dinamarca	0.14	0.32	179
Gran Bretaña	1.08	1.88	74
Finlandia	0.37	0.51	38
Islandia*	0.8	1.0	25
Irlanda	1.21	1.44	19
Portugal	1.3	1.5	15
Australia	<1	<1	0
Noruega	0.7	0.7	0

Aumento porcentual de impagos de finales 2007 a finales 2008.

\* Total deuda hogares, más de un mes de impago.

Fuente: SCANLON & al., 2011.

explicar porqué países como Alemania o Bélgica (estático) apenas se han visto influidos por el boom inmobiliario, y sin embargo, en Irlanda, Inglaterra u Holanda (dinámico) los efectos han sido de mucho mayor calado.

Para explicar ese menor impacto de las consecuencias en los sistemas estáticos los autores resaltan la existencia de un menor número de transacciones inmobiliarias, un nivel mayor de casas construidas en terreno propio y una movilidad residencial muy baja que dan lugar a menores niveles de especulación inmobiliaria (VAN DER HEIJDEN & al., 2011).

## 2. Los diferentes aspectos de la burbuja inmobiliaria y crediticia en España

Dentro del contexto internacional que acabamos de describir, España ha vivido entre 1997 y 2007 una década de fuerte expansión en términos económicos, y sobre todo, inmobiliarios, que ha dejado paso a una época de crisis, crisis económica, inmobiliaria y, por supuesto, del sistema financiero, con un importante racionamiento del crédito, entre otros factores.

En el origen de esta burbuja se entrelazan varios factores, no siendo ninguno de ellos, por sí solo, capaz de explicar el crecimiento tan

intenso que ha registrado el mercado de la vivienda. Entre estos factores destacan el cambio demográfico, con el aumento de la población inmigrante (GARCÍA MONTALVO, 2008b), la legislación en materia de suelo urbanizable que liberalizó y flexibilizó el acceso al mismo (FERNÁNDEZ, 2011), así como la favorable situación financiera de bajo interés hipotecario y fácil concesión crediticia. Tampoco hay que olvidar que en España el valor del suelo es residual (no tiene un valor objetivo), es decir, que el valor esperado de las viviendas determina el valor de un terreno a urbanizar, y este hecho ha sido fundamental a la hora de explicar la burbuja inmobiliaria.

Algunos autores apuntan también otros factores como el desvío de inversión de la fallida burbuja de las llamadas «puntocom» o la influencia del intento de blanqueo de dinero con la entrada del euro (RULLAN & ARTIGUES, 2007). Además de los citados anteriormente, factores culturales propios hicieron que, en España la burbuja inmobiliaria fuera mayor que en otros países (GARCÍA, 2010), con comportamientos muy característicos en puntos clave del sector como el precio de las viviendas (HOEKSTRA & VAKILI-ZAD, 2011).

Pasado el auge, la evolución posterior a 2007 ha sido calificada por muchos autores como el claro *pinchazo* de una *burbuja inmobiliaria* (GARCÍA MONTALVO, 2008), que venía gestándose desde finales del siglo pasado, pero otros muchos seguían hablando de *ajuste* del mercado inmobiliario (RODRÍGUEZ, 2009)<sup>1</sup>. Otros autores (CAMPOS ECHEVERRÍA, 2008), en cambio, apuntaban a la existencia de una *burbuja inmobiliaria* (paralelamente a una *burbuja crediticia* que la había hecho posible), si bien opinaban que el pinchazo era una expresión inadecuada, ya que en su lugar se desarrollaría un proceso «largo y penoso de ajuste» para promotores, familias, bancos y cajas.

Lo cierto es que el año 2007 marca un punto de inflexión en muchos sentidos y, diversos indicadores relacionados con la vivienda, hasta entonces en progresivo aumento, empiezan a descender (el precio de la vivienda, el número de transacciones de vivienda, la actividad constructiva, etc.), como también lo harán a continuación el grueso de los indicadores generales de la economía, (producto interior bruto, consumo, empleo y confianza, entre otros).

Según las estadísticas más recientes, el precio de la vivienda obtuvo una tasa de variación interanual negativa de 7,4% en los indicadores del mercado de la vivienda (BANCO DE ESPAÑA, 2012). Dicho índice, muestra desde mediados de 2006 una evolución decreciente, que partía de valores positivos cercanos al 15% de variación interanual mantenidos desde 2002, y desde aproximadamente el segundo trimestre de 2008 una evolución negativa. En España, en general, las etapas de mayor crecimiento y de expansión de la economía española han estado asociadas a episodios de fuerte auge de la construcción, en especial de la residencial, y de los precios de las viviendas (RODRÍGUEZ, 2006).

Las transacciones inmobiliarias de vivienda, por su parte, se redujeron progresivamente hasta situarse en 90.746 en el segundo trimestre de 2011, mientras que en el mismo trimestre del año precedente de situaban en 153.164, y en 2007 en 227.562 (MINISTERIO DE VIVIENDA, varios años).

Por último, uno de los exponentes de la situación actual del mercado de la vivienda en España son las viviendas nuevas terminadas no vendidas. No hay que olvidar que todavía resulta muy elevado el stock de viviendas terminadas y no vendidas, ya que superaba los 900.000 viviendas al inicio de 2009 en el conjunto del Estado, donde destaca la costa mediterránea, con 228.500 viviendas en esta situación en Valencia (RODRÍGUEZ, 2009).

## 2.1. La expansión del crédito hipotecario en España 1996-2007 y su posterior caída

### El crédito hipotecario de las entidades bancarias españolas

El crédito hipotecario concedido y gestionado por las entidades financieras españolas aumentó de manera espectacular en el período comprendido entre 1996 y 2007. Así, el crédito hipotecario gestionado en 1996 se situaba en 124.985 millones de euros mientras que en 2007 ascendía a 1.047.441 millones, un 738% más que al inicio del período. En lo que respecta al crédito concedido por las entidades financieras españolas para la adquisición de vivienda, se puede observar que éste aumenta exponencialmente en el período del *boom*,

<sup>1</sup> Ha existido una clara dicotomía entre los «negacionistas», que no aceptan la existencia de una burbuja inmobiliaria en España, o «aterricistas» (defensores de un supuesto

atterrizaje suave), y los «burbujistas», quienes han mantenido que estaba formándose una burbuja inmobiliaria de gran dimensión. (GARCÍA MONTALVO, 2008)

partiendo de un valor cercano a 100.000 millones de euros en 1999, hasta superar los 600.000 millones de euros en 2008, cifra que se mantiene en los últimos años, 2009 y 2010.

Todo ello forma parte de la crisis crediticia observada en España desde que estallara la crisis. La evidencia empírica deja patente el endurecimiento de las condiciones crediticias y la reducción de la provisión de crédito bancario acaecido en España desde agosto de 2007. La reducción de la concesión de crédito, por su parte, viene acompañada por un aumento nada desdeñable del crédito de dudoso cobro, que era del 1,1% en 2006, 2,3% en 2007 y 5,7% en 2008.

## 2.2. El endeudamiento de las familias y la morosidad

El endeudamiento de las familias se fue incrementando desde finales de los noventa, favorecido por las facilidades crediticias, bajos intereses y ampliación de plazos que ha ofrecido el sistema financiero español. Es más, lo cierto es que el apoyo fiscal a la compra de vivienda junto con la relajación de las condiciones de crédito desde el comienzo de la década de los 90 y primeros años de la actual, han propiciado el hecho de que las familias se hayan ido endeudando crecientemente por la vía prioritaria de la adquisición de vivienda.

El apoyo fiscal a la compra de vivienda en España se ha apoyado fundamentalmente en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que incorpora diversas disposiciones referidas a la vivienda habitual ocupada por su propietario<sup>2</sup>.

De hecho, la política fiscal ha sido el pilar básico de la intervención en materia de vivienda en España, superando con creces los recursos invertidos en las medidas directas basadas en los Planes de Vivienda, lo que ha sido calificado como una política regresiva (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002), y además, no ha respetado el criterio de neutralidad con respecto al régimen

de tenencia (ETXEZARRETA, 2011). Todo ello ha contribuido al gran desequilibrio existente en el sistema de vivienda actual, con una inmensa mayoría de propietarios y un escaso mercado de alquiler: en España casi un 90% del parque de vivienda tiene régimen de propiedad, y algo más de 10% de alquiler.

Pasando a valorar la magnitud del endeudamiento de los hogares españoles, en 1995 la deuda de las familias representaba el 46% de la renta anual bruta disponible, mientras que a finales de 2007 se situaba en el 134%, destinada fundamentalmente a la adquisición de la vivienda. Este nivel de endeudamiento superaba el observado en la zona euro, aunque se encontraba por debajo de los registrados en Estados Unidos y Reino Unido (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2008).

Sin embargo, en 2006 se observa un punto de inflexión, y en 2008 se intensificó la desaceleración de la deuda de los hogares iniciada en 2006. Así, su tasa de avance se situó ligeramente por debajo de la correspondiente a las rentas del sector, de forma que, por primera vez desde mediados de los noventa, el endeudamiento de las familias se redujo ligeramente, hasta representar algo menos del 130% de su Renta Bruta Disponible (BANCO DE ESPAÑA, 2009)<sup>3</sup>.

Por tanto, parece claro que después del imparable crecimiento vivido entre 1998 y 2006, el endeudamiento de los hogares españoles se ha frenado (a la par que la concesión de crédito). No obstante, el crédito hipotecario había experimentado un ritmo de crecimiento muy elevado dentro de un contexto de boom inmobiliario del mercado de la vivienda, por lo que se torna aún más importante vigilar de cerca los niveles de activos dudosos. A este respecto, los ratios de impagos y crédito dudoso<sup>4</sup> son relativamente bajos, si bien han crecido de manera muy significativa en los últimos años.

Según el BANCO DE ESPAÑA (2009) los ratios de dudosos se habían incrementado desde 2007, pero apenas tenían un peso del 2,5% sobre crédito, lo que calificaban de poco preocupante.

<sup>2</sup> En primer lugar, no se efectúa imputación de cantidad alguna como rendimiento del capital inmobiliario derivado de la vivienda habitual, en segundo lugar, existe una deducción en la cuota del impuesto por adquisición de la vivienda habitual, por pagos de principal e intereses de capitales ajenos. En tercer lugar, los incrementos de patrimonio manifestados por enajenación de vivienda se gravan a tipos reducidos, o incluso pueden hallarse exentos (LÓPEZ GARCÍA, 2006).

<sup>3</sup> A pesar de la reducción observada en la ratio de endeudamiento de los hogares, la carga financiera soportada por el sector aumentó hasta situarse en el 18% de su RBD, 0,6 puntos por encima del registro de 2007, debido

al incremento en los pagos por intereses. Esta evolución no impidió que la capacidad de ahorro de las familias, una vez descontados los gastos financieros, se incrementase en casi 3 puntos como resultado, fundamentalmente, de la notable recuperación de su ahorro bruto, según datos del Banco de España.

<sup>4</sup> Concepto definido por el Banco de España de la siguiente manera: «Recoge los dudosos que lo son por razón de morosidad, es decir, aquellos instrumentos de deuda que tienen importes vencidos por cualquier concepto (principal, intereses...) bien con una antigüedad superior a tres meses, bien por un importe superior al 25% de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos)».

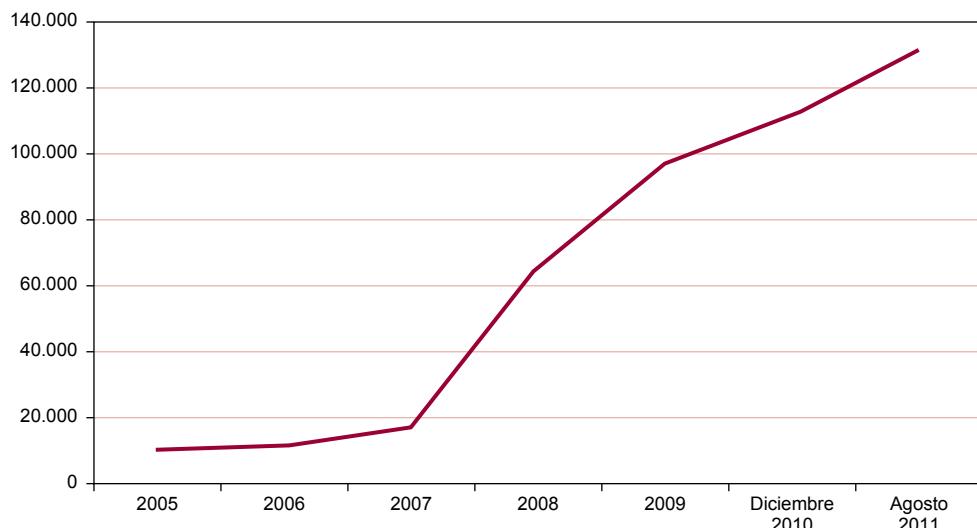


Fig. 4/ **Evolución de los créditos dudosos (2003-2011) (en millones de euros)**

Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

Sin embargo, en 2007 el total de créditos de cobro dudoso se situaba en algo más de 17.000 millones de euros, a diciembre de 2008 se situó en más de 65.000 millones de euros, a finales de 2009 en casi 97.000 millones de euros, en 2010 superaba los 111.000 millones de euros y en agosto de 2011 los 131.000 (FIG. 4).

Concretamente, la evolución del crédito de dudoso cobro presenta una evolución dispar en función del tipo de crédito observado. Así, siguiendo las fuentes oficiales, mientras que el crédito inmobiliario concedido a los hogares presentaban en 2009 tasas cercanas al 3%, el crédito dudoso concedido al sector privado residente, y en especial, al concedido a empresas para financiar actividades inmobiliarias y constructivas se situaban en torno al 5%, 10% y 9%, respectivamente, a diciembre de 2009<sup>5</sup> (FIG. 5).

No obstante, los datos arrojados para el conjunto del Estado español han podido pecar de ser excesivamente conservadores y no reflejar los riesgos que el sistema financiero había contraído. Con todo, cabe destacar que muchos organismos y asociaciones, nacionales e internacionales (el FMI, entre otros) venían alertado sobre el hecho de que las familias españolas superaban los niveles recomendados de sobreendeudamiento en relación con su renta disponible.

<sup>5</sup> Es más, un estudio de 2010 de Esade cifraba la morosidad de promotoras y constructoras españolas en un 13%, cuatro puntos por encima de las fuentes oficiales (*Expansión*, 4 de mayo 2010). Este dato se suma a toda una

### 3. Evolución de las ejecuciones hipotecarias a partir del pinchazo de la burbuja inmobiliaria

Desde que pinchó la burbuja inmobiliaria española en 2007, y sobre todo, desde que debido a la crisis económica buena parte de la población ha perdido su empleo y, por tanto, las rentas para poder afrontar sus deudas, las ejecuciones inmobiliarias se han incrementando a un ritmo atroz. Si en 2007 se registraron en total 25.943 ejecuciones en el conjunto del Estado, en 2009 se tramitaron 93.319 casos de ejecución hipotecaria y en 2010 93.636 casos más (hay que destacar que no se desagrega entre alquiler y propiedad, son datos globales) (FIG. 6).

#### 3.1. La incidencia de los desahucios por territorios

Por territorios existen grandes diferencias en cuanto a la incidencia del fenómeno de los desahucios, ya que en la cornisa cantábrica de la península el crecimiento de las ejecuciones hipotecarias ha sido notablemente menor: en el caso de Asturias un 58,24%, en el País Vas-

serie de centros de investigación económica, que pone en tela de juicio los números publicados por las fuentes oficiales, que muestra tradicionalmente una opacidad elevada, y un intento de «maquillar» la situación.

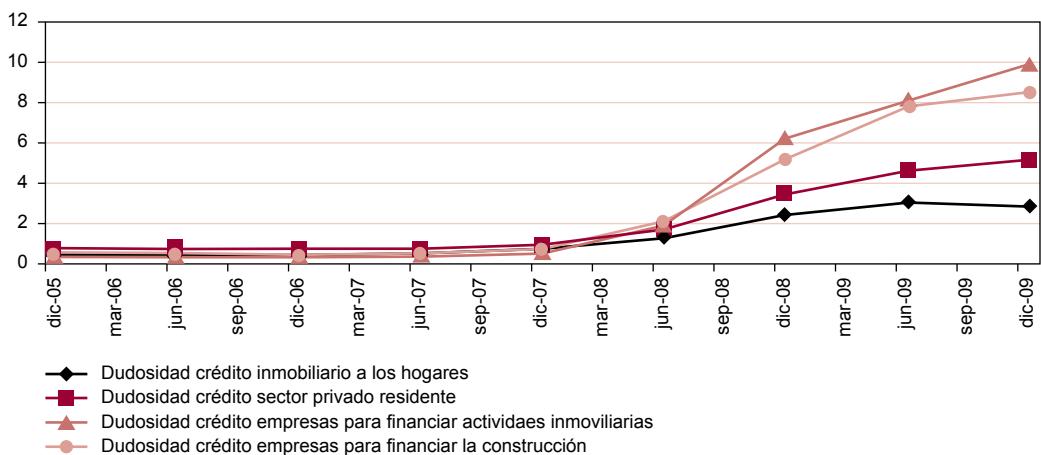


FIG. 5/ Evolución del crédito dudoso, según finalidad

Fuente: ASOCIACIÓN HIPOTECARIA ESPAÑOLA.



FIG. 6/ Ejecuciones hipotecarias en España. 2007-2011

Fuente: CGPJ. Estadística Judicial.

co un 101,20%, en Cantabria un 157,82% y, por último, en Galicia un 177,03%.

Sin embargo, en el resto de los territorios, se han registrado tasas superiores al 200%, suponiendo en el caso de Madrid un 266,74%, y en Cataluña un 299,12%, y llegando en el caso extremo de Murcia a un 389,34% (FIG. 7).

En números absolutos, las Comunidades Autónomas con mayores tasas de ejecución hipotecaria son Valencia (con 5.369 ejecuciones en 2007 y 18.102 en 2010), Andalucía (con 4.595 en 2007 y 17.913 en 2010), Cataluña (con 4.538 y 18.112 ejecuciones) y Ma-

drid (con 2.802 y 10.276 respectivamente), y las que menos La Rioja (615 en 2010 y 154 en 2007), Navarra, Cantabria y Extremadura (FIG. 8).

Por otra parte, se puede fijar una secuencia correlativa entre las citadas ejecuciones hipotecarias y las transacciones inmobiliarias registradas en años anteriores. Así, las comunidades con mayores tasas de transacciones entre 2004 y 2007 son precisamente las que presentan mayores índices de ejecuciones entre 2007 y 2010, por lo que parece que puede establecerse una correlación positiva entre ambos indicadores.

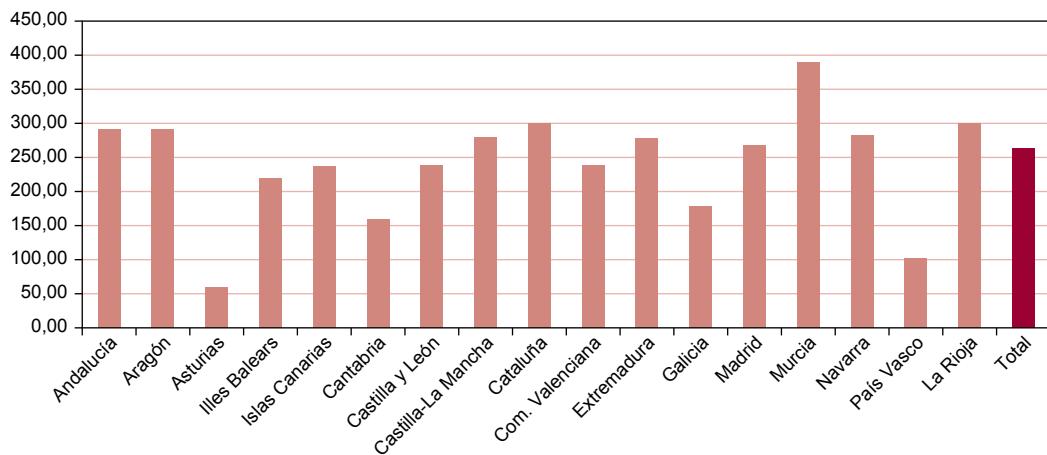


Fig. 7/ Evolución de las ejecuciones hipotecarias (% crecimiento 2007-2011)

Fuente: CGPJ. Estadística Judicial.

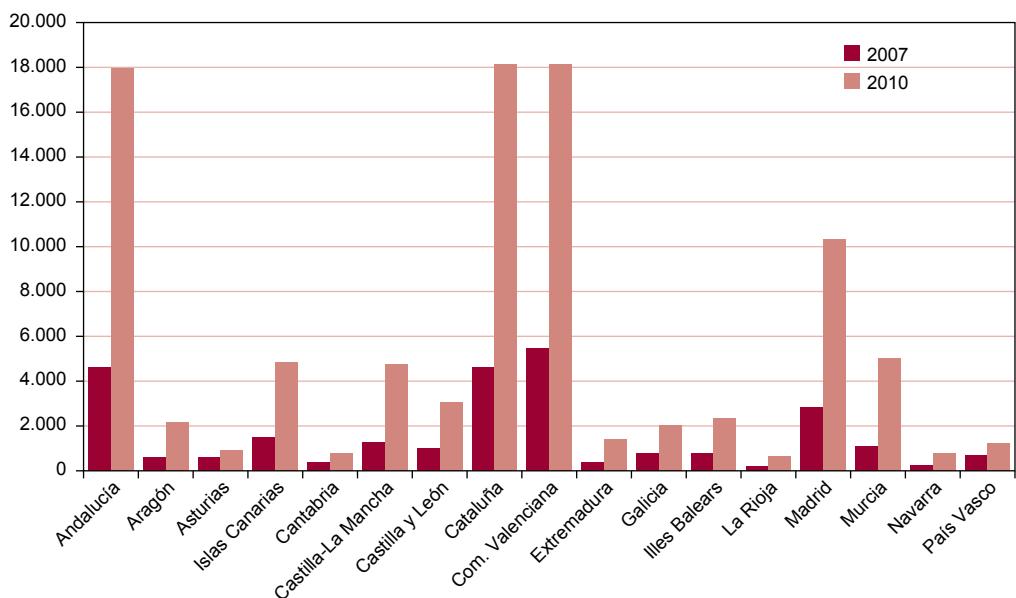


Fig. 8/ Ejecuciones hipotecarias en números absolutos (2007 y 2010)

Fuente: CGPJ. Estadística Judicial.

Concretamente Valencia, Andalucía, Cataluña y Madrid son las comunidades que registraron mayores tasas de transacciones inmobiliarias (con 149.719, 171.397, 162.845 y 108.469 transacciones respectivamente como datos de año significativo), siendo también, las regiones que durante los principales años de boom inmobiliario realizaron un mayor número de transacciones inmobiliarias. En el otro extremo, La Rioja, Navarra, Cantabria y

Extremadura las que menos (con 10.181, 9.770, 15.494 y 17.147 transacciones como datos de año significativo).

Esta correlación se mantiene en el resto de territorios españoles (FIG. 9). Como se puede observar, las consecuencias de este período empiezan a mostrar su peor cara en los años actuales, pero están estrechamente relacionados con los excesos cometidos en el pasado.

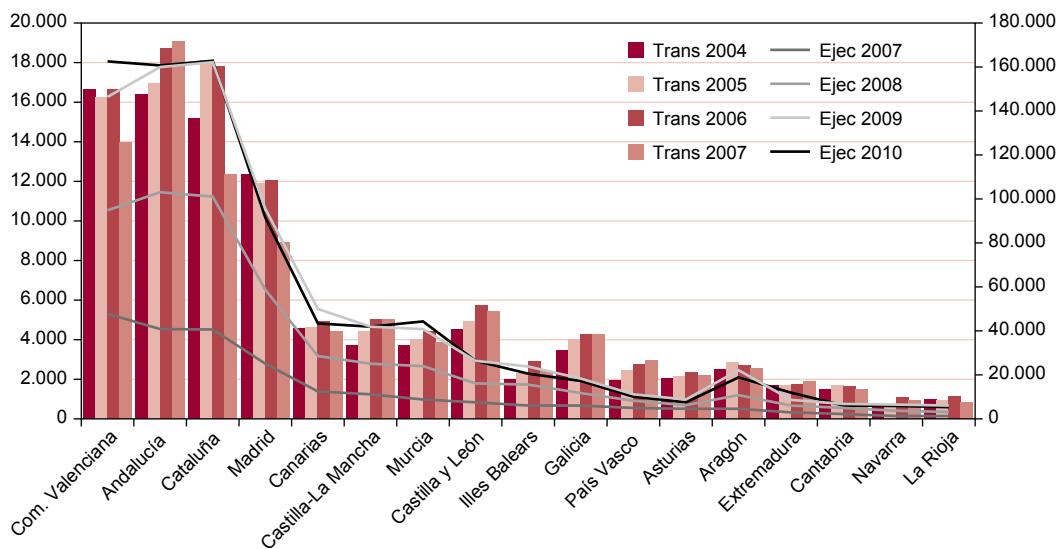


FIG.9/ Número absoluto de ejecuciones inmobiliarias ordenadas de mayor a menor según año 2007 (2007-2010) y su relación con el número de transacciones inmobiliarias (2004-2007)

Fuente: CGPJ. Estadística Judicial, y MINISTERIO DE FOMENTO (2011).

Ello se suma a la diversidad y focalización del problema de la vivienda en España, ya que el problema de la vivienda tiene características diferentes, y matices que varían por territorios, como también se mencionaba en la descripción del problema de la vivienda nueva vacía en España (vivienda nueva construida y no vendida, que afecta prioritariamente a la costa mediterránea).

Con todo, lo cierto es que el problema de la multiplicación de los desahucios o ejecuciones hipotecarias afecta a la totalidad del País, si bien la cornisa cantábrica no parece estar sufriendo con la misma intensidad este fenómeno.

#### 4. Respuestas ciudadanas e institucionales a la crisis

##### 4.1. Las respuestas institucionales en el contexto europeo

###### Estados del bienestar y el riesgo de desahucios

En Europa, se han desarrollado diversos estados del bienestar, entre los cuales las diferencias se manifiestan fundamentalmente en el grado de protección contra una bajada de los ingresos familiares por situaciones de desem-

pleo, enfermedad y jubilación. Y consiguientemente, el grado de protección que ofrece el estado del bienestar, está directamente relacionado con el riesgo de desahucios. En este análisis comparativo basado en las diferentes tipologías de los Estados de Bienestar y los sistemas de protección de riesgos (incluidos los desahucios) se hace relevante la utilización de las categorías de ESPING-ANDERSEN (1990).

Así, siguiendo la citada categorización, en los países socialdemócratas (Dinamarca, Finlandia, Suecia) y corporatistas (Holanda, Bélgica, Alemania, Francia) el subsidio de desempleo<sup>6</sup> es relativamente alto (ver FIG. 10). Esto significa que la caída de los ingresos en el primer período tras el despido es relativamente pequeña, lo que implica un menor riesgo de impagos y ejecuciones hipotecarias.

En los países liberales (Irlanda, Reino Unido) se buscan sobre todo «soluciones de mercado». Esto no significa que el gobierno sea pasivo, pero las facilidades ofrecidas se sitúan al nivel mínimo (red de seguridad). Esto se manifiesta en un subsidio de desempleo relativamente bajo y por lo tanto una mayor probabilidad de problemas de pago de la hipoteca en caso de desempleo. Por otra parte, el mercado privado ofrece seguros contra una eventual reducción en los ingresos o posibles incrementos

<sup>6</sup> Replacement rate en inglés, referido al subsidio de desempleo como porcentaje del último sueldo.

FIG. 10/ **Subsidios\* por desempleo en los diferentes sistemas de bienestar**

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Media
<b>Socialdemocrática</b>						
Dinamarca	68	68	68	68	9	56
Finlandia	60	58	33	33	33	43
Suecia	66	63	41	8	8	37
<b>Corporatista</b>						
Holanda**	71	59	3	3	3	28
Bélgica	65	63	63	63	63	63
Alemania	64	48	42	36	36	45
Francia	67	64	31	31	31	45
<b>Europa del Sur</b>						
España	69	65	25	25	13	39
Italia	37	0	0	0	0	7
<b>Liberal</b>						
Irlanda	50	50	50	50	50	50
Reino Unido	28	28	28	28	28	28

\* Se refiere únicamente a las personas que pierden su empleo. Algunos países también tienen subsidios de asistencia social para personas que no tienen acceso a los subsidios de desempleo. Esto también varía según el régimen de bienestar, ya que, a modo de ejemplo, desempleados de larga duración en los Países Bajos y Suecia tienen acceso a una prestación de asistencia social mínima que es relativamente alta en comparación con otros países.

\*\* Holanda tiene características que son a la vez socialdemócratas y corporatistas (Vrooman).

Fuente: Subsidios de desempleo, OECD (2009), sistemas de bienestar, ESPING-ANDERSEN (1990) y ALLEN & al (2004).

en los costos de vivienda, pero tales garantías tienen un precio bajo para las personas que corren poco riesgo y muy elevado (muchas veces inasequible) para los que más lo necesitan.

Los países del sur de Europa (España, Italia) se caracterizan por el fuerte rol que ejerce la familia (ver HOEKSTRA & VAKILI-ZAD, 2011; ARBACI, 2007; ALLEN & al., 2004) y porque tienen relativamente pocos subsidios o ayudas sociales. El subsidio de desempleo varía significativamente entre países (relativamente alto en España, relativamente bajo en Italia), pero normalmente sólo un determinado segmento de la población (los llamados *insiders*) puede acceder a un subsidio de desempleo alto y prolongado. En definitiva, el riesgo de impagos y ejecuciones hipotecarias debido al desempleo es relativamente alto en estos países, aunque la ayuda de la familia puede disminuir estos riesgos.

Asimismo, hay que señalar que en algunos países del Sur de Europa, como Italia y Grecia, existe una fuerte tradición de invertir mucho dinero propio en la vivienda. En consecuencia, las hipotecas son relativamente bajas,

y ello reduce el riesgo de ejecuciones hipotecarias en caso de desempleo. Un préstamo bajo en comparación con el valor de la vivienda, por su parte, también reduce el riesgo de una deuda residual en caso de una venta forzosa. Por otro lado, la burbuja inmobiliaria española también ha puesto de manifiesto que el ahorro tradicional puede convertirse rápidamente en un endeudamiento excesivo, sobre todo entre los hogares jóvenes y con relativamente pocos ingresos.

Por último, existe una cierta relación entre el tipo de Estado de Bienestar y la estructura del mercado de la vivienda (FIG. 10). Los sistemas de bienestar socialdemócratas y corporatistas tienen a menudo amplios mercados de alquiler de vivienda y en estos sistemas, la mayoría de los hogares con bajos ingresos vive en régimen de alquiler. Por supuesto, los impagos en el sector del alquiler también pueden derivar en desahucios, pero éstos, en general, tienen un impacto más limitado que los desahucios de las viviendas en propiedad, donde la probabilidad de una tener una deuda residual es muy alta.

### **Medidas contra las ejecuciones hipotecarias en los diferentes sistemas de bienestar**

A pesar de que según el BANCO CENTRAL EUROPEO (2009), en el continente europeo no hubo prácticas de hipotecas *subprime*, se puede constatar que en muchos países los préstamos hipotecarios habían crecido sobremanera en los años previos a la crisis. Según SCANLON & al. (2011) y VAN DER HEIJDEN & al. (2011) las condiciones hipotecarias suelen ser relativamente blandas en época de bonanza económica y más estrictas durante una crisis económica. Pero además, se puede observar que a este respecto existe, una vez más, una relación con el tipo de Estado de Bienestar.

Los países corporatistas, como Alemania, Bélgica y Francia, tienen una cultura muy conservadora en cuanto a conceder préstamos altos (ver contribuciones en DOLING & FORD, 2003, para Alemania también EMF, 2011). Consiguientemente, en esos países la gente no asume riesgos hipotecarios elevados (y los bancos tampoco lo permiten), ni siquiera en períodos expansivos de auge económico. En otros regímenes de bienestar, sin embargo, esta cultura no se encuentra tan presente, y, por tanto, un crecimiento económico suele conducir rápidamente a un auge de los préstamos hipotecarios.

Hasta el momento la mayoría de los países ha logrado mantener los tipos de interés en niveles bajos (ver SCANLON & al., 2011; VAN DER HEIJDEN & al., 2011), y especialmente en los países donde hay muchas hipotecas con tasas de interés variables, como Inglaterra, esto ha sido una «salvación» para muchos propietarios que se enfrentan a situaciones de desempleo y una bajada de los ingresos.

Sin embargo, sólo unos pocos países europeos han desarrollado políticas específicas para evitar desahucios y ejecuciones hipotecarias en las circunstancias actuales. Las publicaciones más recientes sobre este tema demuestran que no (o apenas) se han tomado nuevas iniciativas en los Países Bajos, Francia, Bélgica, Alemania, Suecia, Dinamarca y Finlandia (SCANLON & al., 2011; DOL & al., 2010; VAN DER HEIJDEN & al., 2011). Los países donde sí se han tomado nuevas iniciativas son sobre todo aquellos en los que se enfrentan a los problemas más graves, como Reino Unido e Irlanda.

En Reino Unido, se ha introducido un plan de rescate hipotecario (*Mortgage Rescue Scheme*)

para hogares vulnerables y en riesgo de desahucio. Se consideran hogares vulnerables los hogares con niños pequeños, una mujer embarazada o ancianos. Bajo este programa, una asociación de vivienda social puede ofrecer préstamos favorables a los propietarios para que sustituyan parte de la hipoteca actual. Asimismo, se ofrece la alternativa de comprar la vivienda a un precio del 90% del valor del mercado, con la opción de alquilar después al anterior propietario a un alquiler del 80% de los alquileres de libre mercado. La venta de una vivienda a un fondo de inversión para después alquilarla del mismo, por su parte, es una práctica que también se observó en Portugal (ver SCANLON & al., 2011).

El gobierno de Reino Unido también ha ampliado el programa ya existente *Income Support for Mortgage Interest*, un subsidio para los propietarios de una vivienda que se quedan en el paro. La cifra máxima de las hipotecas que pueden acceder a este programa se ha duplicado de 100.000 a 200.000 libras esterlinas. A través del Ministerio de Vivienda británico, se ha destinado más de 200 millones de libras a un plan de rescate de hipotecas, ofreciendo un último recurso para evitar el desahucio de las familias más vulnerables ([www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk)).

Por otra parte, un método que se deriva de la práctica de la industria financiera es la que busca maneras de modificar las condiciones de la hipoteca (ver SCANLON & al., 2011). Así, tras el comienzo de la crisis, la tasa de interés (debido a la intervención del banco central) sigue siendo muy baja, de modo que una hipoteca con un tipo de interés fijo se puede convertir en una hipoteca con una tasa de interés más baja que la de inicio. Además, con frecuencia es posible ampliar el plazo de la hipoteca. Finalmente, parece que una ruta interesante y ampliamente utilizada es la conversión de una hipoteca normal en una *hipoteca de interés único*, que se trata de aquellas en las que se establece una carencia de amortización del préstamo para todo el plazo de la hipoteca (pagando únicamente los intereses del préstamo), de manera que sólo se devuelve el préstamo al final del plazo de la hipoteca (20 o 30 años), mediante los ahorros o la venta de la vivienda. Estas modificaciones de las hipotecas se han usado mucho en Irlanda (pueden verse ejemplos en las estadísticas del CENTRAL BANK OF IRELAND, 2011a).

Sin embargo, a pesar de las medidas tomadas en los últimos tres años en Reino Unido se han registrado cerca de 40.000 ejecuciones hipotecarias por año. En muchos otros

países (no así en el caso de España) la magnitud de estos problemas ha sido más limitada hasta el momento. En Irlanda, el esfuerzo del gobierno se ha centrado en evitar todos los casos de desahucio posibles, por temor a una caída fuerte de los precios de la vivienda y a los grandes problemas sociales. A mediados de 2011, alrededor del 7% de las hipotecas residenciales irlandesas enfrentaban retrasos en sus pagos, frente a un 1,5% en Inglaterra (CENTRAL BANK OF IRELAND, 2011b, y *UK Housing statistics table 1300*).

Desde el comienzo de la crisis, el gobierno irlandés formalizó un código de conducta para los bancos (ver MCGUINNESS, 2011). Así, se establece que si un propietario con retraso en sus pagos coopera en la búsqueda de una solución, una ejecución hipotecaria no es posible hasta que transcurran 12 meses (CENTRAL BANK & FINANCIAL SERVICES AUTHORITY OF IRELAND, 2010). Ello se ha traducido en que a pesar de la gran cantidad de retrasos en los pagos, sólo unos pocos cientos de ejecuciones hipotecarias han tenido lugar en Irlanda, mientras que miles de hipotecas han sido reestructuradas.

Todo lo anterior pone de manifiesto que las nuevas iniciativas gubernamentales dirigidas a atajar los problemas de impagos y la evasión de las ejecuciones hipotecarias se concentran sobre todo en Inglaterra e Irlanda. Sin embargo, hay que recordar que algunos países ya tenían con anterioridad buenos instrumentos en este campo, lo que hace menos urgente el desarrollo de nuevas medidas. Un ejemplo muy notable a este respecto es la garantía hipotecaria holandesa (NHG), que cubre más de la mitad de todas las hipotecas nuevas en este país (sólo hipotecas de menos de 350.000 euros pueden tener NHG).

El NHG es un fondo administrado por una fundación independiente, respaldado por el gobierno central en el caso de grandes pérdidas. La NHG proporciona un sistema coherente y fácil para los bancos, prometiendo la devolución total de las hipotecas garantizadas. Incluso las posibles deudas residuales de los propietarios en caso de venta forzosa son cubiertas por el NHG. Además, el NHG ofrece otras posibilidades como los pagos retrasados para evitar que propietarios con problemas económicos se enfrenten a un desahucio inminente. Por último, en Suecia también existe una garantía hipotecaria. Esta garantía asegura el pago de intereses hipotecarios durante un período determinado, para los propietarios que tienen problemas de impagos.

#### 4.2. Iniciativas institucionales y ciudadanas en España

Empezando por los antecedentes, hay que recordar que han existido impulsos regionales como el que el gobierno vasco puso en marcha en enero de 2009 (rescindido en mayo del mismo año, tras el cambio de gobierno), una iniciativa de *Recompra de vivienda libre*, para ayudar a las personas propietarias en situación de desempleo por más de 3 meses, donde el propietario se quedaba como inquilino en su casa, con opción de recompra. En este programa, el gobierno regional compraba la casa, pero el prestatario tenía que renunciar a un 20% del principal de la deuda. La persona propietaria quedaba como inquilina por un año (renovable), y con opción de recompra del piso, en caso de recuperación de los ingresos.

Asimismo, cabe mencionar la moratoria que puso el gobierno español en 2009 para el pago de la hipoteca, a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), dirigida a las familias con una deuda inferior a 170.000 euros, que se encontraran en situación de desempleo, o de falta de actividad en caso de ser trabajadores autónomos. También merecen mención las iniciativas a favor de la dación en pago, llevadas al Congreso de los Diputados al inicio de la actual décima legislatura tanto por el PSOE como por Izquierda Plural, que fueron rechazadas en el Parlamento.

Atendiendo a la respuesta institucional actualmente vigente en España, se constatan dos importantes medidas que se han materializado en fechas muy recientes; en primer lugar, la relativa a la reforma del desahucio express desarrollada a finales del año 2011, y en segundo lugar, en el primer trimestre de 2012, la publicación de un Código de Buenas Prácticas de adhesión voluntaria. En el primer punto, la entrada en vigor de las leyes 19/2009 y 37/2011 tenía como objetivo agilizar el mercado de la vivienda de alquiler, facilitando las condiciones de la entrada en el mercado inmobiliario de las casas en vías de desahucio o impago. Entre las medidas que se contemplaban se encuentran: la reducción de hasta en 15 días, frente a los 30 anteriores, del abandono de la vivienda por parte de los inquilinos, y a la mitad, en un mes, la posibilidad de enervarción de la deuda. En la reforma de 2011, además se introdujo la posibilidad de establecer el desahucio sin necesidad de juicio a los diez días de la notificación de la demanda. A pesar de todo, desde ciertos sectores (DOMÍNGUEZ, 2010) se ha criticado la falta de agilidad

de dichos procesos legales, dada la gran carga de los juzgados españoles y la demanda creciente de desahucios.

En segundo lugar, el crecimiento del número de ejecuciones hipotecarias (tal y como analizamos en los datos anteriores) y el clamor social planteaban una necesidad urgente de desarrollar nuevas respuestas institucionales. La aprobación de Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (*BOE* de 10 de marzo), establecía una serie de medidas para gestionar estos impagos, todas ellas recogidas en un Código de Buenas Prácticas (CBP, en adelante) de aplicación voluntaria, por parte de aquellas entidades bancarias que lo consideraran oportuno. En el preámbulo de esta ley se alude al compromiso con el artículo 47 de la Constitución española, de consagración del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (también de conformidad con el art. 53.3 de la misma y el mandato 9.2 de la Norma Fundamental), y a la necesidad de ofrecer soluciones a un segmento creciente de la población que se encuentra en situaciones dramáticas, tras la pérdida de ingresos y no poder hacer frente a sus obligaciones de pago, y con serios problemas para su sustento.

Este código plantea medidas para la reestructuración de la deuda, que desarrolla en tres fases. Y será de aplicación (en adhesión voluntaria), siempre que el deudor cumpla los requisitos exigidos sobre el *umbral de exclusión* especificados<sup>7</sup>, y que aseguran que ni el propio deudor, ni el resto de miembros de la unidad familiar pueden hacerse cargo de la deuda contraída. Además se adoptan cautelas para evitar que pueda producirse un acogimiento fraudulento o abusivo de estas medidas. Adicionalmente, otro de los requisitos de aplicación es que vaya referido a la compra-venta de viviendas cuyo precio de adquisición no haya excedido de 200.000 euros en las ciudades más grandes y 120.000 en los municipios más pequeños, para todo el territorio español, puesto que no se desagrega más que por el tamaño del municipio donde se ubican las viviendas.

<sup>7</sup> El capítulo II de la ley define el umbral de pobreza, y definen requisitos tales como que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas, que la cuota hipotecaria resulte superior al 60%, que el conjunto de los miembros de la unidad familiar carezca de otros bienes o patrimonio, que se trate de un crédito que carezca de otras garantías, y que si hay codeudores se encuentren en las mismas condiciones.

En una primera fase se plantean medidas de reestructuración de la deuda: aplicación de carencia en la amortización, reducción de tipo de interés y ampliación de plazo. En una segunda fase, si la primera no fuera viable, se proponen medidas complementarias, por las que se podrían negociar diferentes opciones de quita de la deuda (reducción de un 25% u otras fórmulas). En la fase última, los deudores hipotecarios para los que la reestructuración y las medidas complementarias no resulten viables, podrán solicitar la dación en pago, quedando definitivamente saldada la deuda, y con la opción de permanecer durante dos años en la vivienda en concepto de arrendatario.

En una resolución del 10 de abril (*BOE* de 12 abril) se publican las entidades que han comunicado su adhesión a este código, llegando a 88 entre cajas y bancos de todo el territorio nacional<sup>8</sup>. Esta ley también incluye medidas fiscales y procesales y una comisión de control encargada de la supervisión y el cumplimiento de este CBP que entre otras obligaciones, publicará semestralmente un informe en el que evalúe el grado de cumplimiento del mismo.

Por otra parte, es importante resaltar la creciente respuesta de la ciudadanía y los movimientos sociales, ya que debido a las situaciones de riesgo creciente que se han ido generando en muchos hogares, las iniciativas ciudadanas se han multiplicado. Destaca la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (PAH), que además de promover mociones en los ayuntamientos para ser «ciudades activas en la prevención de desahucios», ha facilitado asesoramiento jurídico y burocrático a personas que se encontraban en vías de ser desahuciadas. Este movimiento se ha servido del impulso de las redes sociales y las nuevas tecnologías para evitar o intentar paralizar el acometimiento de los desahucios efectivos<sup>9</sup>.

En este sentido, la PAH se ha visto arropada por el «Movimiento 15M» desde el principio en dichos esfuerzos por paralizar los desahucios que las entidades financieras han llamado a hacer tras agotar el plazo de una ejecución hipotecaria. Asimismo, esta plataforma ha recla-

<sup>8</sup> Entre ellos están el Banco Santander, BBVA, Banco Popular, Barclays, Bankinter, ING direct España, muchas cajas rurales, la fusión de las cajas vascas, Kutxabank, etc.

<sup>9</sup> Según fuentes propias, hasta abril de 2012 este procedimiento había evitado 215 desahucios en España (<http://www.affectedsporlaihipoteca.wordpress.com>), aunque cada vez en mayor medida hay presencia policial en el acto en el que las autoridades del juzgado proceden al desahucio.

mado desde su inicio la dación en pago<sup>10</sup>, y denuncian a través de muchas de sus acciones las numerosas prácticas imprudentes y abusivas llevadas a cabo por parte de las entidades financieras en un momento de bonanza económica y sin tener en cuenta futuras situaciones de pérdida de empleo e ingresos, tales como: «hipotecas crecientes», inclusión de productos obligatorios como seguros, establecimiento de avales cruzados, de «cláusulas suelo» (VALIÑO, 2009). En marzo de 2012 la PAH pone en marcha la Iniciativa Legislativa Popular por la dación en pago retroactiva y otras medidas de paralización de desahucios, que en el plazo de seis meses se plantea la recogida de 500.000 firmas.

De hecho, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca denuncia que el CBP recién aprobado por el gobierno constituye una lista de recomendaciones, frente a una legislación garantista que debiera proteger eficazmente los derechos fundamentales de la ciudadanía. En el mismo sentido, los jueces para la democracia, mediante un comunicado afirmaban que la situación actual requiere reformas legales articuladas por medio de normas de carácter imperativo, que se impongan a todas las partes que han suscrito la hipoteca y no dependan de su voluntad<sup>11</sup>. Esta asociación ya se había pronunciado en anteriores ocasiones sobre la conveniencia de reformar la actual legislación en materia hipotecaria, por considerar que no reparte equitativamente entre las partes afectadas los riesgos y perjuicios derivados de una eventual crisis económica como la presente.

## 5. Conclusiones

Europa y gran parte de los países desarrollados han generado una burbuja inmobiliaria en su historia más reciente: un aumento muy significativo en el precio de la vivienda que comienza en la década de los 90 y termina en 2007 tras la quiebra de Lehman Brothers y la crisis crediticia, seguido de un bajón también

importante del precio de la vivienda. La deuda de las hipotecas europeas había aumentado de forma espectacular en el primer período, lo que tras el punto de inflexión empieza a traducirse en impagos y ejecuciones en muchos países, debido en gran parte y entre otros factores, a un proceso de globalización de los mercados financieros y de la vivienda, que los habían convertido en sectores con mayor volatilidad y mayor riesgo.

España, por su parte, ha vivido el citado período expansivo y la burbuja inmobiliaria de manera especialmente intensa, ya que en este país convergían una serie de factores que la han hecho más vulnerable ante estos fenómenos. Factores propios y ajenos han generado un proceso que, al margen de los términos utilizados para definirlo, han derivado en una importante caída de todos los indicadores relacionados con la vivienda y el sector de la construcción y la existencia de casi un millón de viviendas nuevas construidas y no vendidas.

Para posibilitar todo esto, el crédito hipotecario dado y gestionado por las entidades financieras españolas se multiplicó por ocho en el período comprendido entre 1996 y 2007 (de casi 125.000 a más de 1.047.000 millones de euros, respectivamente), y tras el estallido de la crisis se evidencia un fuerte racionamiento de crédito en el sistema financiero español. Unido a esto, el endeudamiento de las familias españolas había pasado de representar en 1995 el 46% de la renta anual bruta disponible, a situarse en un 134% a finales de 2007, y ello daba lugar a los primeros incrementos en los ratios de impagos y crédito dudosos.

En este contexto, se observa la veloz expansión de las ejecuciones hipotecarias en España, que entre 2007 y 2010 había multiplicado casi por cuatro su incidencia en términos anuales (de casi 26.000 ejecuciones a casi 94.000, respectivamente), incidiendo de manera especial en regiones como Madrid, Cataluña y Murcia (con incrementos superiores al

<sup>10</sup> Considera insuficiente el CBP aprobado por el gobierno debido al carácter muy restrictivo de los beneficiarios. Asimismo, critican que paralizan las negociaciones que ya estaban iniciándose con entidades bancarias por parte de familias que estarían fuera de este umbral de exclusión, pero que ya estaban llegando a acuerdos específicos. Para ellos la dación en pago no debería ser la última de las opciones dentro de un largo y complejo proceso de fases, sino una opción viable para poder saldar las deudas y no quedar endeudados de por vida.

<sup>11</sup> La reforma anunciada, según esta asociación, no sólo es ineficaz por la falta de imperatividad sino que es redundante, puesto que en la actualidad ya se prevé en la Ley

hipotecaria la posibilidad de que las partes, entidad bancaria y deudor hipotecario, pacten desde un inicio la posibilidad de liquidar definitivamente la deuda con la entrega de la vivienda. Puesto que en este tipo de relaciones contractuales la posición de las partes no es igualitaria, en la inmensa mayoría de las hipotecas suscritas estos últimos años en España no se incluye esta posibilidad, al no interesar a la entidad bancaria, por lo que los deudores, en caso de impagar una sola cuota, no sólo pueden perder la vivienda sino que quedan sujetos al pago de elevadas deudas restantes con el resto de su patrimonio. [www.juecesdemocracia.es](http://www.juecesdemocracia.es).

200%) y menos en la cornisa cantábrica (Asturias, País Vasco, Cantabria y Galicia). En términos absolutos, Valencia, Andalucía, Cataluña y Madrid son las regiones que presentan un mayor número de ejecuciones en los últimos años, y no en vano, las regiones que más transacciones inmobiliarias habían registrado en años anteriores.

Ante todo ello, las respuestas institucionales y ciudadanas a la crisis atraen el máximo interés. En el contexto europeo, cabe diferenciar entre unos Estados de Bienestar y otros, ya que los socialdemócratas (Dinamarca, Finlandia, Suecia) y corporatistas (Holanda, Bélgica, Alemania, Francia) han desarrollado un mayor grado de protección ante una eventual pérdida de ingresos y un amplio sector de vivienda en alquiler, y, por tanto, tienen un menor riesgo de desahucios. Sin embargo, en los sistemas liberales (Irlanda y Reino Unido) y en los países del sur de Europa (España, Italia) existe una mayor probabilidad de sufrir problemas de impagos y riesgo de desahucios.

En cuanto a las medidas contra las ejecuciones hipotecarias desarrolladas recientemente en los diferentes sistemas de bienestar, se constata que pocos países han tomado nuevas iniciativas, entre los que destacan Reino Unido e Irlanda. En Reino Unido gracias a los planes de rescate hipotecario y diversos programas (entre otros, el de compra y alquiler de la vivienda a sus ocupantes) han tratado de apoyar económicamente y con diferentes alternativas a las familias vulnerables y en riesgo de desahucio, y en Irlanda, se han concentrando los esfuerzos fundamentalmente en evitar a toda costa las situaciones de desahucio, donde cabe resaltar la instauración de un código de conducta para los bancos, y la renegociación de las hipotecas. Por último, cabe reseñar que países como Holanda y Suecia ya contaban con instrumentos muy buenos de garantía hipotecaria antes de la crisis.

Y finalmente, en el contexto español ha habido respuestas institucionales recientes destacables, centrados en dos ejes: uno, el de la reforma para agilizar los desahucios en el mercado de la vivienda de alquiler, y sobre todo, el más reciente, el relativo al establecimiento por parte del gobierno de un Código de Buenas Prácticas (CBP) para las entidades financieras en aras a proteger a los deudores hipotecarios sin recursos, que en el contexto de grave crisis económica y de empleo que

vivimos, no pueden hacer frente a las deudas contraídas. Ese es el ánimo de este decreto ley, tal y como se expone en el preámbulo, si bien, se establece un Código de Buenas Prácticas de libre adhesión, sin carácter coercitivo, y dirigido exclusivamente a un sector de la población que se encuentre en el umbral de la exclusión. El cumplimiento de dicho código también está sujeto a unos precios máximos de la vivienda hipotecada que únicamente se clasifica en función del tamaño del municipio en que está ubicado, sin atender a las diferencias territoriales<sup>12</sup>.

Aun siendo muy reciente la aprobación del decreto ley que establece el citado CBP, ya se han adherido voluntariamente más de 80 entidades financieras de gran peso en el territorio español. Sin embargo, no se dispone de mayor información para hacer una primera valoración del nivel de cumplimiento y del alcance de estas medidas, y de la cobertura de cada uno de los tres niveles previstos en el código, a saber: el de la renegociación de la deuda, el de la quita parcial de la deuda, y el correspondiente a saldar la deuda a través de la dación en pago en último lugar. Las valoraciones realizadas hasta el momento se han centrado en la falta de carácter coercitivo de las medidas, y en las restricciones que implica la definición del umbral de exclusión, ya que no se han previsto medidas con carácter universal, lo que descarta desde un principio a una parte de la población afectada por la incapacidad de hacer frente a su deuda hipotecaria. Asimismo, la PAH denuncia la falta de carácter retroactivo de esta medida, puesto que estima las ejecuciones hipotecarias iniciadas entre 2007 y 2011 en casi 350.000 y los desahucios acometidos entre 2008 y 2011 en más de 166.000 (asimismo, prevén que próximamente vayan a aumentar considerablemente los desahucios después de terminar el plazo de muchas ejecuciones hipotecarias iniciadas con anterioridad).

En este sentido, frente a las medidas tomadas en el seno de los Estados de Bienestar europeos, las instituciones españolas no han dado de una partida económica específica al creciente problema de las ejecuciones hipotecarias y sus consecuencias (a diferencia del caso británico, por ejemplo), pero ya existen iniciativas encaminadas a intermediar entre prestatarios y prestamistas en aras a buscar soluciones y renegociaciones de la deuda contraída. En concreto el establecimiento de un Código de Bue-

<sup>12</sup> Destacar las diferencias notables del valor de los inmuebles en ciudades de igual número de habitantes pero si-

tuadas en distintas comunidades autónomas (Extremadura o Murcia frente a País Vasco o Navarra).

nas Prácticas (como por ejemplo, en Irlanda), que podría contribuir a aliviar la situación de extrema vulnerabilidad de parte de las familias afectadas y sin recursos. Sin embargo, desde algunos sectores de la ciudadanía se reclama una mayor imperatividad y carácter retroactivo, entre otras cosas, para todas esas personas y hogares que ya tienen en marcha una ejecución (así la Iniciativa Legislativa Popular reclama la dación en pago retroactiva).

Al fin y al cabo, la magnitud del problema no deja que pase desapercibido, en una crisis económica sin precedentes en Europa. Lo cierto es que las medidas iniciadas en otros países europeos parecen ir consolidándose positivamente, creando cierto clima de esperanza, no sólo para las propias familias sino

también para las instituciones de crédito y administrativas que pueden recuperar, aunque en un plazo más largo, los créditos que concedieron. Y en el contexto español, además de los pasos dados recientemente en este sentido, con la creación de un código de conducta para bancos y cajas, todavía esta problemática podría seguir agudizándose más en un futuro próximo. Es por ello que conviene mirar también al contexto internacional y seguir planteando la necesidad de medidas como un plan nacional de rescate de hipotecas, y por qué no, una legislación más igualitaria en materia hipotecaria (más allá de un código de conducta), o aspirar a crear un sistema de garantía hipotecaria que evite que en un futuro más o menos lejano estos dramáticos fenómenos vuelvan a producirse.

## 6. Bibliografía

- ALLEN, J. & J. BARLOW & J. LEAL & T. MALOUTAS & L. PADOVANI (2004): *Housing and Welfare in Southern Europe*, Blackwell Publishing, Londres.
- ARBACI, S. (2007): «Ethnic segregation, housing system and welfare régimes in Europe», en *International Journal of Housing policy*, 7 (4): 401-433. <http://dx.doi.org/10.1080/14616710701650443>.
- ASOCIACIÓN HIPOTECARIA ESPAÑOLA (2010): *Boletín Anual*, en [www.ahe.es](http://www.ahe.es).
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2009): *Research Bulletin*, 8, marzo.
- BANCO DE ESPAÑA (2009): *Informe anual 2008. La evolución financiera en España*, Madrid.
- (varios años): *Boletín estadístico*, en [www.bde.es](http://www.bde.es).
- (2012): *Indicadores del mercado de la vivienda*, en [www.bde.es](http://www.bde.es).
- CAMPOS ECHEVERRÍA, J. L. (2008): *La burbuja inmobiliaria española*, Marcial Pons, Barcelona.
- CARBÓ VALVERDE, S. (2008): «La crisis económica y el crédito bancario: ¿crédito crunch o corrección?», en *CIE*, 205: 33-35.
- CENTRAL BANK OF IRELAND (2011a): *Revised Residential Mortgage Arrears, reposessions and restructuring statistics*.
- (2011b): «Latest mortgage arrears data show 7.2% of mortgage accounts in arrears», *Press Release*, 29 de agosto de 2011.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2011): *Estadística Judicial. Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales: segundo trimestre de 2011*. [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es).
- DOL, K. & J. HOEKSTRA & M. OXLEY (2009): *Inventarisatie crisismaatregelen op de woningmarkt in negen West Europese landen. [Inventory of crisis measures in housing markets in nine Western European countries]*, OTB Research Institute, Delft University, The Netherlands.
- DOLING, J. & J. FORD (ed.) (2003): «Globalization and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union», en *Housing and Urban Policy Studies*, Delft University Press.
- DOMÍNGUEZ, A. (2010): «La ¿efectividad? De la Ley del desahucio exprés», en *Lex Nova: La revista*, 59.
- ESPAÑA, MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Estadística y publicaciones. Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa)*. [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/ESTADISTICAS\\_Y\\_PUBLICACIONES/INFORMACION\\_ESTADISTICA/Vivienda/Estadisticas/Transalnmo/default.htm](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/Vivienda/Estadisticas/Transalnmo/default.htm).
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press Cambridge, Reino Unido.
- ETXEZARRETA, A. (2011): *Vivienda y fiscalidad. Aspectos sobre el endeudamiento*, documento de trabajo del grupo de estudios Ekiten-Thinking.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2009): *Housing Finance in the Euro Area, Occasional Paper Series*, n.º 101, marzo de 2009, European Central Bank, Frankfurt am Main.
- EUROPEAN MORTGAGE FEDERATION (2010): *Hypostat 2009. A review of Europe's mortgage and housing markets*, noviembre de 2010.
- (2011): *Hypostat 2010: A review of Europe's mortgage and housing markets*, European Mortgage Federation, noviembre, Bruselas.
- FERNÁNDEZ, G. R. (2011): *Para comprender el urbanismo español*, Iustel, Madrid.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2008): *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero: crónica de un desenlace anunciado*, Antoni Bosch, Barcelona.
- (2008b): «El sector inmobiliario español a principios del siglo XXI: entre la demografía y las expectativas», en *Clm. Economía*, 11.
- (2009): «Los orígenes inmobiliarios de la crisis económica actual», en CABRALES & al. (ed.), *La crisis de la economía española*, capítulo 8, 51-57.
- GARCÍA, M. (2010): «The breakdown of the Spanish urban growth model: social and territorial effects of the global crisis», en *International journal of Urban and Regional Research*, 34 (4).

- HOEKSTRA, J. & C. VAKILI-ZAD (2011): «High vacancy rate and rising house price: the Spanish paradox», en *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 102 (1).
- LÓPEZ GARCÍA, M. Á. (2006): «Precios inmobiliarios, renta y tipos de interés en España», en *XIII Encuentro de Economía Pública*, 2 y 3 de febrero, Playadulce, Almería, 88.
- MCGUINNESS, A. (2011): «The distribution of property level mortgage arrears», en *Economic Letters Series*, 2011 (6), Central Bank of Ireland.
- OECD (2009): *Employment Outlook 2009*, downloadable editions. [http://www.oecd.org/document/0/0,3746,en\\_2649\\_33927\\_40774656\\_1\\_1\\_1\\_1,0\\_0.html](http://www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_33927_40774656_1_1_1_1,0_0.html).
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2009): «La crisis de los mercados inmobiliario e hipotecario. Factores explicativos», en *Papeles de Economía Española*, 122: 236-253.
- RULLAN, O. & A. A. ARTIGUES (2007): «Estrategias para combatir el encarecimiento de la vivienda en España, ¿construir más o intervenir en el parque existente?», en *IX Coloquio Internacional de Geocrítica*.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T. (2002): *La política de vivienda en España: análisis de sus efectos redistributivos*, Universidad de Granada, Granada.
- (2008): «Boom inmobiliario y financiero: el final del ciclo», en *Cuadernos de Información Económica*, 205: 101-111.
- SCANLON, K. & J. LUNDE & C. WHITEHEAD (2008): «Mortgage product innovation in advanced economies: more choice, more risk», en *European Journal of Housing Policy*, junio: 109-131.
- (2011): «Responding to the Housing and Financial Crises: Mortgage Lending, Mortgage products and Government Policies», en *International Journal of Housing Policy*, 11 (1): 23-49.
- TINSA (2011): *Notas de coyuntura inmobiliaria, mercado residencial*, [www.tinsa.es](http://www.tinsa.es).
- VALIÑO, V. (2009): «Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar», en *Observatorio DESC*.
- VAN DER HEIJDEN, H. & K. DOL & M. OXLEY (2011): «Western European housing systems and the impact of the international financial crisis», en *Journal of Housing and the Built Environment*, DOI 10.1007/s10901-011-9230-0.
- WALLACE, A. & J. FORD (2010): «Limiting Possessions? Managing Mortgage Arrears in a New Era», en *International Journal of Housing Policy*, 10 (2): 133-154.



# **Secuelas territoriales de la «burbuja inmobiliaria» en las áreas protegidas litorales españolas**

Carmen DELGADO VIÑAS

Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad de Cantabria

**RESUMEN:** Este estudio tiene como finalidad analizar algunas de las consecuencias que está teniendo la presión ejercida por la construcción residencial y turística sobre las áreas litorales que disponen de instrumentos legales de protección ambiental, en las que, en teoría, la urbanización y la edificación deberían quedar excluidas o, al menos, contenidas.

Para comprender la situación real que viven hoy muchas de las áreas protegidas españolas, en particular los espacios naturales de las franjas litorales, es imprescindible subrayar que el substancial aumento de su extensión superficial, así como el del número de los nuevos instrumentos implementados en pro de su protección y ordenación, han coincidido en el tiempo con la fase de apogeo de un espectacular proceso de expansión urbana y edificatoria. Tal simultaneidad no es un aspecto baladí, sino un factor condicionante de gran trascendencia.

Este análisis se ha apoyado en la utilización, como documentos esenciales, de los informes elaborados por diferentes organismos oficiales y organizaciones no gubernamentales, en los datos emanados de las instituciones administrativas públicas, la legislación y normativa promulgada sobre este asunto y la prensa periódica de difusión estatal y regional, cuya información es un instrumento fundamental para saber cuáles son las posturas y las reacciones de los ciudadanos españoles ante estas situaciones.

**DESCRIPTORES:** Urbanización extensiva. Espacios naturales protegidos. Áreas litorales. Ley de Costas. Ordenación del territorio. Planeamiento urbanístico.

---

Recibido: 01.12.2011; Revisado: 24.09.2012  
e-mail: carmen.delgado@unican.es

La autora agradece los comentarios y sugerencias con que los evaluadores anónimos han contribuido a la mejora de este artículo. El trabajo que está en el origen de este estu-

---

dio se ha financiado con el Proyecto de Investigación «Las unidades básicas de paisaje agrario en España: identificación, delimitación, caracterización y valoración. La España atlántica y Navarra» (CSO2009-12225-C05-04) del Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación.

## 1. Construcción residencial y artificialización del suelo durante el ciclo de la «burbuja inmobiliaria»

**E**l sector de la construcción ha estado superando sus propias marcas de manera constante durante casi diez años, de 1997 a 2006 (BURRIEL, 2008 y 2011), tanto en el número de viviendas edificadas como en la cantidad de suelo consumido; un hecho que se ha traducido en una ampliación desmedida del suelo artificial<sup>1</sup>.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento, en España se han concedido licencias para la construcción de 7.423.335 nuevas viviendas en los veinte años transcurridos entre 1990 y 2010, lo que representaría, de haberse edificado todas, el 43% del total de viviendas recogidas en el Censo

de 1991 (ver FIG. 1). No obstante, el ritmo constructivo no ha sido homogéneo en esas dos décadas, sino que se ha acelerado en los últimos años del siglo xx y, en particular, en los primeros de la actual centuria; algo más de diez años durante los que ha tenido lugar el fenómeno al que se ha dado en llamar «burbuja inmobiliaria» (RODRÍGUEZ, 2006). Así, mientras que de 1990 a 1999 se concedieron licencias para construir 2.652.569 viviendas (35,97%), entre 2000 y 2010 la cifra se ha elevado a 4.720.824 (64,03%), con una media anual de 3,6% para el primer período y 5,8% para el segundo. Hay que tener en cuenta, además, que en esta última etapa están incluidos también los años iniciales de la actual «crisis inmobiliaria», durante los que el volumen de licencias ha descendido drásticamente, hasta el punto de que el número de viviendas que se proyectaba edificar en 2010 era 87,6% menor que el del año 2006, cuando se alcanzó el máximo.

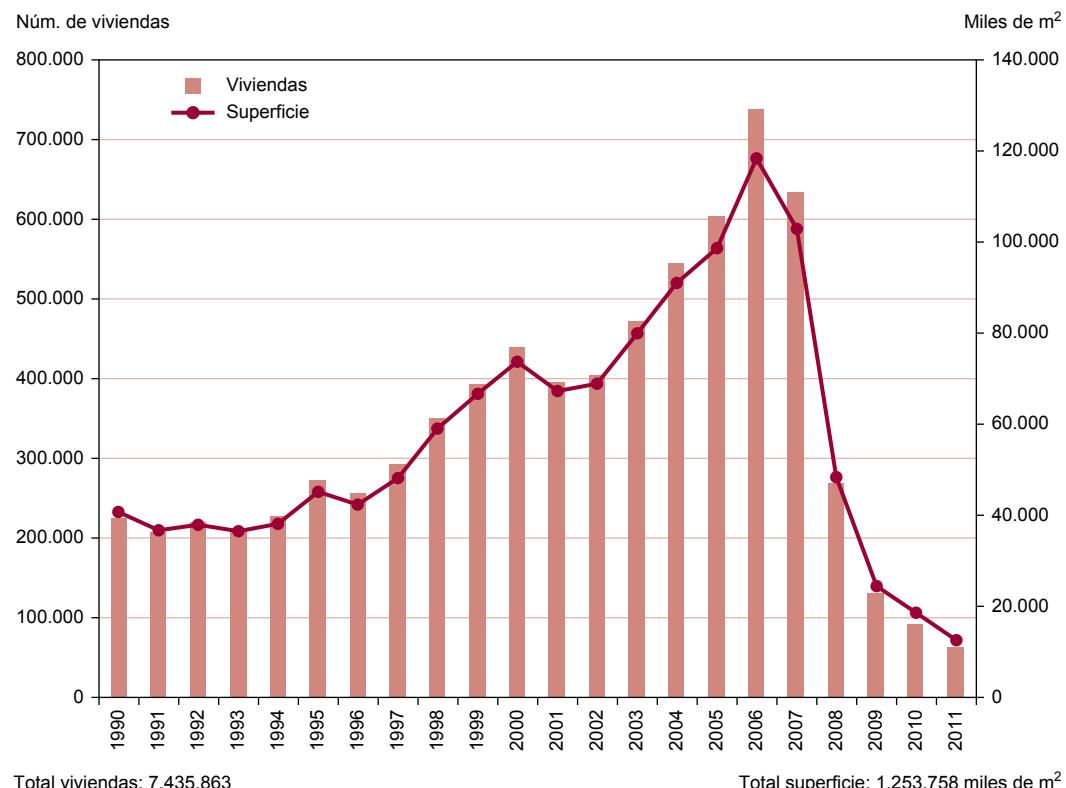


FIG. 1/ **Viviendas de obra nueva y superficie edificable en España (1990-2011)**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento (Licencias municipales de obra nueva).

<sup>1</sup> Según la nomenclatura del proyecto «Corine Land Cover» el concepto de suelo artificial incluye las zonas urbanas, zonas industriales, comerciales y de transporte, zonas de

extracción minera, vertederos y de construcción, y zonas verdes artificiales no agrícolas.

Asimismo, entre 2000 y 2010, la superficie residencial total que se tenía previsto construir con licencia de obras ascendió en toda España a 791.296.000 m<sup>2</sup> según la estadística del Ministerio de Fomento. A dicha superficie hay que sumar la correspondiente al suelo adicional que acompaña al consumido por la construcción residencial en forma de dotación de infraestructuras y equipamientos para las nuevas áreas urbanizadas.

Desde la perspectiva territorial cabe destacar que todas las regiones españolas, en mayor o menor medida, se han visto aquejadas de la «fiebre del ladrillo», bien es cierto que existen diferencias reseñables entre unas y otras (ver FIG. 2). Por lo que se refiere a los valores absolutos, los máximos corresponden a las Comunidades Autónomas (CCAA) de mayores dimensiones y localización en el litoral pero, al margen de las diferencias de tamaño y situación, es preciso resaltar la intensidad del fenómeno en algunas CCAA en las que, en tan sólo

veinte años, se han concedido licencias para edificar un volumen de viviendas que supera el 50% de las que tenían censadas en 1991.

El auge de la construcción ha implicado la artificialización de grandes cantidades de suelo. Así, en el año 2006 las superficies artificiales ascendían en España a 1.017.400 has, un pequeño porcentaje del territorio español (2,01%), es cierto, pero lo más revelador es que son precisamente estas superficies las que han tenido un crecimiento más brioso debido al auge de la edificación residencial y a la ampliación de las redes de infraestructuras (MATA, 2007; BURRIEL, 2011).

El análisis detallado de la cartografía de usos y cobertura del suelo del Proyecto Corine Land Cover (CLC) indica que, entre 1987 y 2006, las superficies artificiales habían aumentado 347.500 has (51,9% respecto a su extensión en la primera fecha), lo que supone una media de crecimiento anual de 18.300

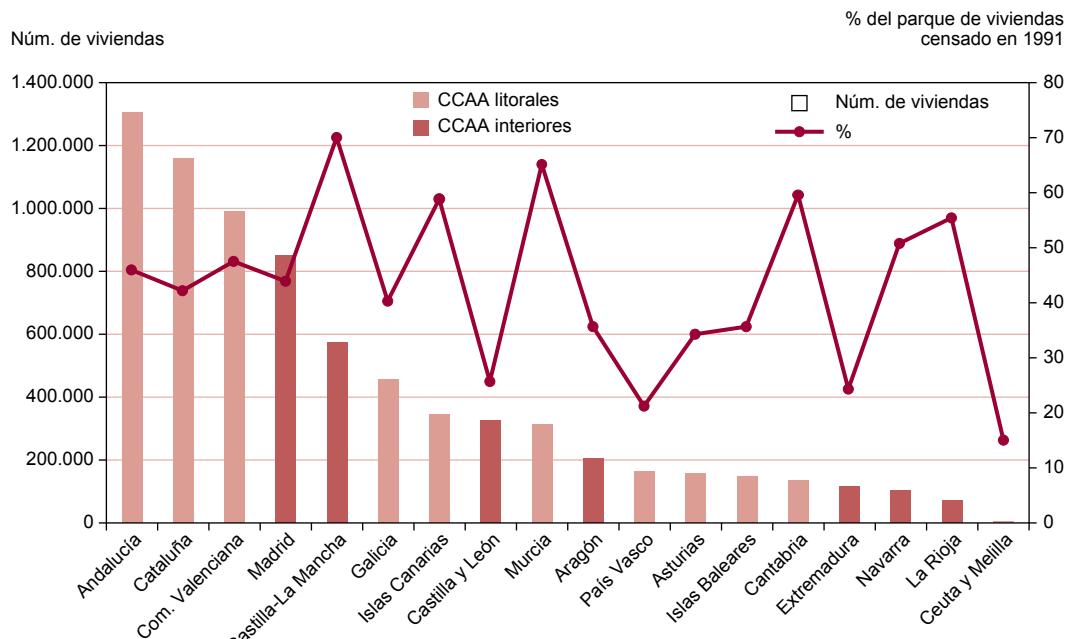


FIG. 2/ Número de viviendas construidas en cada Comunidad Autónoma y peso relativo sobre su respectivo parque inmobiliario (1990-2010)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento (Licencias municipales de obra nueva).

<sup>2</sup> Los datos proporcionados por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) en sus últimos informes no coinciden plenamente con los que publicó en 2006 en el titulado *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*. En éste se informaba de que la superficie de suelo artificial había pasado de

814.150 has en 1987 a 1.054.316 has en 2000, lo que representa un incremento del 29,5%. La explicación de la discrepancia se encuentra en el cambio de nivel de análisis de los datos del Proyecto CLC (nivel 3 en el informe de 2006 y nivel 5 en los posteriores).

has<sup>2</sup>. Desglosado este período, se constata que en los primeros trece años, de 1987 a 2000, la extensión de superficie artificial ascendió a 170.500 has. Pero el ritmo ha sido mucho más intenso en la segunda etapa, 2000-2006: en tan sólo seis años la superficie artificial aumentó en otras 177.000 has y la tasa de artificialización fue de 29.500 has anuales. En este último plazo de tiempo, mientras que la población crecía en 7,13%, la superficie artificial lo hacía en 21,06% por lo que, aplicando los conceptos de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA, 2006b; COUCH, 2007), cabría calificar el proceso de «expansión urbana incontrolada».

El aumento de superficies artificiales ha sido proporcionalmente mucho mayor en las áreas litorales. El informe *The changing faces of Europe's coastal areas* (AEMA, 2006a) muestra que en Europa, por término medio, la superficie artificial es 25% mayor en la costa que en el interior y que, además, el crecimiento de las superficies artificiales en las zonas costeras europeas ha tenido un aumento medio en la última década del siglo xx de 12%, superado ampliamente en algunos países, entre ellos Portugal (34%), Irlanda (27%) y España (18%). La tendencia observada se ha consolidado e incrementado en el primer lustro de la presente centuria.

En el caso español, en la franja de los primeros diez kilómetros de la costa la superficie artificial se ha ampliado en 74.417 has (31,97%) en el período 1987-2006, con un incremento medio anual de 2.884 has de 1987 a 2000 y de 6.154 has de 2000 a 2006. Una de las consecuencia de esta expansión es que la superficie artificial de los primeros diez kilómetros de la costa representaba en 2006 el 9,07% del total, un valor bastante más elevado que el 2,01% de la superficie artificial total de España. En el mismo sentido cabe interpretar que la franja de diez kilómetros de la costa, que únicamente es el 6,7% de la superficie total del territorio español, concentrase en esa fecha el 30% de las áreas artificiales de todo el país, lo que pone de manifiesto el desequilibrado proceso de litoralización de la población y de la urbanización que continúa teniendo lugar en España.

Pero también en este aspecto se constata la existencia de notables diferencias entre unas y otras regiones. Así, algunas CCAA rebasan con creces la tasa media de crecimiento de superficies artificiales litorales en el período 1987-2006, como sucede en la Comunidad Valenciana (NAREDO & MONTIEL, 2011) y las Islas

Baleares, que aumentaron las superficies artificiales en los primeros diez kilómetros de la costa en 72% y 56%, respectivamente, seguidas de Andalucía (40%) y Murcia (36%). Las Comunidades con menor crecimiento son las cantábricas, con una presión urbanística más pequeña hasta ahora (DELGADO, 2011), y Cataluña, que ya presentaba antes un elevado grado de artificialización.

Al descender a un nivel de detalle mayor, se observa que el 26,5% de los primeros dos kilómetros de la costa mediterránea está artificializado y que el 40,2% del suelo está ocupado por áreas artificiales en los primeros 500 metros del litoral. En este aspecto existen también significativas diferencias interregionales; así mientras que el porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de la costa ascendía en Cataluña a 32%, a 27% en la Comunidad Valenciana y 21% en Andalucía, en Canarias era únicamente 9% y 10% en Asturias (OSE, 2006).

En este escenario no son raras, sino al contrario, las ocasiones en que la artificialización se ha producido en espacios protegidos, incluso dentro del dominio público marítimo-terrestre (DPMT), preservado por la Ley de Costas vigente desde 1988, y, a menudo, perteneciente a áreas naturales protegidas integradas en redes ecológicas nacionales e internacionales.

## 2. Los principales instrumentos de protección ambiental y contención urbanística en las áreas litorales españolas

La noción de área protegida que he utilizado en esta ocasión tiene un sentido lato e integral, similar al que usa la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para la que un área protegida es todo

«espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, a través de medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados» (DUDLEY, 2008: 10).

Concepto que, por otra parte, coincide en gran medida con el del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Ambas definiciones ponen de manifiesto, a mi entender, la progresiva e imprescindible supe-

ración del tajante distanciamiento que ha existido muchas veces entre el enfoque estrictamente naturalista de la protección ambiental y la perspectiva de la ordenación como instrumento político y técnico de planeamiento y gestión de los usos del territorio. Puede afirmarse que, a medida que se va asumiendo una concepción integrada del territorio, al menos en teoría, la conservación y protección tienden a ser entendidas como categorías de la ordenación territorial (MULERO, 2009) al tiempo que se empieza a abordar el planeamiento sostenible desde una perspectiva ambiental (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2010). Buena prueba de ese avance es la reciente publicación del *Plan estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017*, que afecta conjuntamente a los Espacios Naturales Protegidos y a las áreas litorales<sup>3</sup>.

En correspondencia con esta perspectiva integral del territorio, he juzgado necesario tomar en consideración en mi investigación tanto los espacios naturales protegidos declarados a través de diferentes fórmulas (Red española de Espacios Naturales Protegidos —ENP—, Red Natura 2000, Humedales de Importancia Internacional —Convenio Ramsar—, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo, Reservas de la Biosfera, etc.) como el conjunto de la franja litoral afectada por la Ley de Costas y otras figuras de ordenación y gestión elaboradas por las CCAA. Ambos tipos de espacios guardan una íntima vinculación territorial, incluso se solapan en muchas ocasiones ya que un elevado número de áreas naturales protegidas se localizan en el ámbito litoral, y son precisamente éstas zonas las que sufren en mayor medida las amenazas urbanísticas.

### 2.1. Los instrumentos de protección de los espacios naturales frente a la expansión urbanística

A escala estatal la protección de los espacios naturales se rige actualmente por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del *Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, que pretende reforzar la protección de los territorios con mayor riqueza biológica y ambiental. La Ley (título II, capítulo II, artículos 29 a 34) clasifica los Espa-

cios Naturales Protegidos en las siguientes categorías:

- a) Parques,
- b) Reservas Naturales,
- c) Áreas Marinas Protegidas,
- d) Monumentos Naturales, y
- e) Paisajes Protegidos.

Entre otras previsiones, el texto dispone que ningún ENP pueda perder su estatus protegido, salvo que se degrade su riqueza biológica de forma natural, no provocada; una de las finalidades parece ser, por tanto, la de servir de freno a la especulación edificatoria y a las amenazas urbanísticas como factores de degradación, por lo que establece «la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística».

El punto clave en cuanto a defensa de los espacios protegidos frente a las agresiones urbanísticas se encuentra en el título I, capítulo III, artículo 18, que regula los Planes de Ordenación de los Recursos. Asimismo, el título II, capítulo II, artículo 37 permite la posibilidad de establecer «zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior». El artículo 51 presenta una redacción similar a otro contenido en la Ley del Suelo española, aprobada el 10 de mayo de 2007, en cuyo título II, artículo 13.4 se definen los mecanismos de *Alteración de la delimitación de los espacios protegidos*<sup>4</sup>.

A los anteriores hay que añadir las áreas protegidas integradas en la Red Ecológica Europea Natura 2000 (RN 2000), que se creó en 1992 a partir de la aprobación de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo (Directiva Hábitats) con la finalidad de garantizar la conservación de los hábitats y especies de interés comunitario y que es actualmente el pilar fundamental de la política de conservación de la naturaleza de la Unión Europea (HERRERO, 2008) con más de 26.000 espacios protegidos que cubren cerca del 18% del territorio europeo.

La RN 2000 está formada por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA; Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la Conservación de las Aves Silvestres) y los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC; Direc-

<sup>3</sup> Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el *Plan estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017* (BOE, n.º 236, 30 de septiembre de 2011: 103071).

<sup>4</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 18/05/2007, 98-16: 252. «Una enmienda a la Ley de Suelo frena la urbanización de parques naturales», *El País*, 12/04/2007.

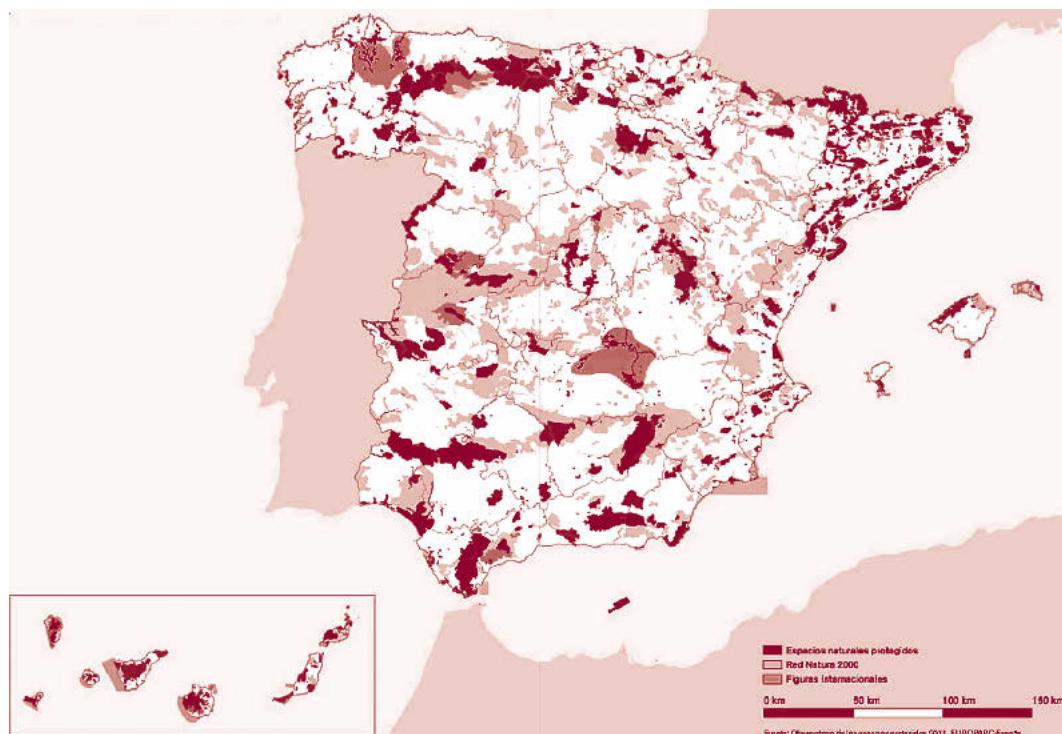


FIG. 3/ Las áreas protegidas en España en 2011

Fuente: EUROPARC. ANUARIO 2011.

tiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y la Flora Silvestres) hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (ZEC). Los espacios protegidos que conforman la RN 2000 están incorporados en la Ley española 42/2007 en el capítulo III con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000.

Estas redes de áreas protegidas se completan con los espacios protegidos por otros instrumentos internacionales: los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, incluidos en la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convenio de Ramsar) que entró en vigor en 1975; los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; las áreas protegidas del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del noreste (OSPAR); las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo;

los Geoparques declarados por la UNESCO; las Reservas biogenéticas del Consejo de Europa; y las Reservas de la Biosfera declaradas por la UNESCO.

Los datos proporcionados por diferentes informes (OSE, EUROPARC) indican que, en España, tanto el número de ENP de la Red española como la superficie protegida total han aumentado de forma significativa durante los últimos años. En 2011 se contabilizan 1.740 ENP que ocupan casi 7 millones de has (12,8% de la superficie del Estado) (ver FIG. 3). Si se toman en consideración los espacios incluidos en la RN 2000, sumados a los ENP, la superficie terrestre protegida se acerca a 14 millones de has (28% del territorio español) de manera que, en conjunto, España es el país que más superficie aporta en términos absolutos a la red europea. Hay que destacar, sin embargo, que el peso relativo de la superficie protegida varía bastante de unas Comunidades Autónomas a otras, alcanzando los valores máximos en el caso de las Islas Canarias (47,6%), La Rioja (33,07%), Cataluña (30,97%) y Cantabria (29,28%) y los mínimos en el de Aragón (3,24%), Murcia (6,05%), Navarra

(7,06%) y Castilla-La Mancha (7,37%) (EUROPARC, 2012)<sup>5</sup>.

Las carencias e insuficiencias no proceden, por tanto, ni del número de espacios protegidos declarados ni de la extensión de la superficie preservada sino, sobre todo, del hecho de que todavía muchos de aquéllos carecen de los oportunos instrumentos de planificación y gestión, Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), y de los recursos financieros pertinentes. En 2009 sólo disponía de PORN el 40% de los Parques Nacionales y el 80% de los Parques Naturales al tiempo que seis Parques Nacionales y la mitad de los Parques Naturales no tenían un PRUG<sup>6</sup>. Sirvan como ejemplos de estas carencias los casos de Galicia y de las Islas Canarias.

En el de Galicia, la *Lei de Conservación da Natureza*, de 2001, establecía los instrumentos obligatorios de planificación, siendo el fundamental el Plan Rector de Uso e Xestión (PRUX), que deberían aprobarse en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la declaración de cada espacio natural protegido; tras más de diez años de vigencia de la Ley, ni siquiera el Parque Nacional das Illas Atlánticas, ni los seis Parques Naturales, ni otros espacios integrados en la RN 2000 poseían las herramientas apropiadas para gestionar los usos del territorio.

Canarias es la Comunidad que tiene más superficie protegida (varias Reservas de la Biosfera —la totalidad de las islas de La Palma, Lanzarote, El Hierro y Fuerteventura y una gran extensión de Gran Canaria— además de 174 LIC), pero no elaboró medidas de gestión específicas para los espacios de la RN 2000 antes de diciembre de 2007, como era preceptivo, por lo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha condenado al Reino de España, en septiembre de 2011, por no haber designado a tiempo un número suficiente de

<sup>5</sup> Los porcentajes corresponden a la red española de ENP; las proporciones cambian mucho cuando se contabilizan conjuntamente la red española y la RN 2000. En valores absolutos, la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) es la mayor de Europa y España, así como la que más aporta a la superficie protegida nacional (18,4%).

<sup>6</sup> En la misma fecha disponía de plan de gestión normativamente aprobado el 50,3% de los parques (57,1% de parques nacionales y 49,7% de parques naturales) y el 57,7% de la superficie protegida (36,5% de parques nacionales y 59,7% de parques naturales) (EUROPARC, 2010).

<sup>7</sup> Con el término inglés *paper parks* se pretende definir las situaciones en que la declaración de un Espacio Natural Protegido no va más allá de delimitarlo sobre un mapa, sin

espacios naturales protegidos en las Islas Canarias y no haber adoptado las medidas necesarias para su conservación.

Sin los medios de gestión adecuados para cumplir los objetivos ambientales y socioeconómicos, la declaración legal es una condición insuficiente para juzgar un espacio realmente protegido, por lo que habría que incluirlo en la categoría que, irónicamente, se ha denominado «parques de papel»<sup>7</sup> una situación que ha sido denunciada por varios autores (MULERO, 2002; TROITIÑO, 2005; FLORIDO & LOZANO, 2005).

## 2.2. Los instrumentos específicos de protección y contención urbanística en el litoral

Además de la protección proporcionada por sus propios instrumentos (PORN y PRUG) a los espacios naturales ubicados en el litoral, la preservación de la franja costera está regida por la Ley 22/1988, de 28 de julio, *Ley de Costas*, cuya finalidad es el deslinde, protección y ordenación del uso del dominio público marítimo-terrestre y la conservación de los valores medioambientales y paisajísticos de la costa (TORRES, 2009)<sup>8</sup>.

La Ley de Costas de 1988 tiene un marcado carácter ambientalista y protecciónista, aunque llegó tarde a muchas áreas, intensamente urbanizadas antes o, incluso, durante el período de tramitación de la Ley, y no respondía al moderno concepto de gestión integrada de las áreas litorales, que se ha empezado a asimilar con posterioridad (TORRES, 2010). No obstante, no es completamente ajena a una concepción integrada de la ordenación del litoral, que puede considerarse avanzada en Europa y precoz en España, pese a que no ha dispuesto de los mecanismos adecuados para su aplicación eficiente.

implementar las imprescindibles medidas de ordenación y gestión que hagan real su funcionamiento. «Una cosa es la teoría y otra la realidad. O, aplicado a los parques naturales, una cosa son las normas de protección y otra el ladrillo, el hormigón y el cemento, que amenazan la conservación de los entornos más valiosos... No es que no existan medidas de protección, es que no son efectivas», *El País*, 09/07/2009.

<sup>8</sup> BOE n.º 181, del 29 de julio de 1988. Con anterioridad había estado vigente la primera Ley de Costas, promulgada en abril de 1969, de acentuado sesgo desarrollista, que primaba la propiedad privada y los usos lucrativos y residenciales, en particular los relacionados con las actividades turísticas, sobre el dominio y uso públicos y la preservación de los ecosistemas litorales.

La Ley delimita el DPMT y establece una franja de *servidumbre de protección* de 100 metros, ampliables a 200 en determinados casos, medidos siempre desde el límite interior de la ribera del mar; la anchura se reduce a 20 metros para los suelos urbanos y urbanizables con planeamiento parcial aprobado antes de la entrada en vigor de la Ley. En esta zona se pueden realizar cultivos y plantaciones, sin necesidad de autorización, sólo se permiten instalaciones, fijas o desmontables, para aquellos usos y actividades «que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» y está prohibido cualquier tipo de «edificaciones destinadas a residencia o habitación» (viviendas y hoteles, arts. 24 y 25); la competencia para la concesión de licencias y permisos de ocupación en este espacio corresponde a las CCAA y a los Ayuntamientos.

Se define también una franja de *servidumbre de tránsito*, con la finalidad de facilitar la circulación (art. 27), de 6 metros de anchura (20 en lugares de tránsito difícil o peligroso); en ella quedan prohibidos los usos permanentes salvo los paseos marítimos; la administración competente en esta franja es la Dirección General de Costas (Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar en la actualidad), en calidad de última gestora del DPMT.

Además, se delimita una *zona de influencia litoral* (art. 30), de 500 metros de anchura, para la que, si bien continúa dependiendo de la normativa urbanística municipal, se estipulan algunas recomendaciones de control de la edificación y, en particular, se desaconseja la formación de pantallas arquitectónicas.

En sus disposiciones transitorias, la Ley salvaguardaba a los titulares de derechos de propiedad preexistentes mediante la conversión de los propietarios en titulares de un derecho de ocupación y uso temporal (lucrativo o residencial) en régimen de concesión administrativa (concesiones, autorizaciones, reservas de suelo y adscripciones) sin pago de canon y por un plazo de 30 años, prorrogable por otros 30 en el caso de contar con inscripción registral. A la pérdida del derecho de propiedad, sin otra indemnización que la concesión temporal de uso, se añadían otras limitaciones sobre la capacidad de los concesionarios para actuar sobre las edificaciones ya que cualquier obra debía contar con el preceptivo permiso de la Dirección General de Costas, al tratarse de obras ejecutables en zona marítimo-terrestre o playas.

La Ley, consciente de las dificultades para llevar a cabo el deslinde del DPMT (cap. III), no establecía un plazo preciso para completarlo y

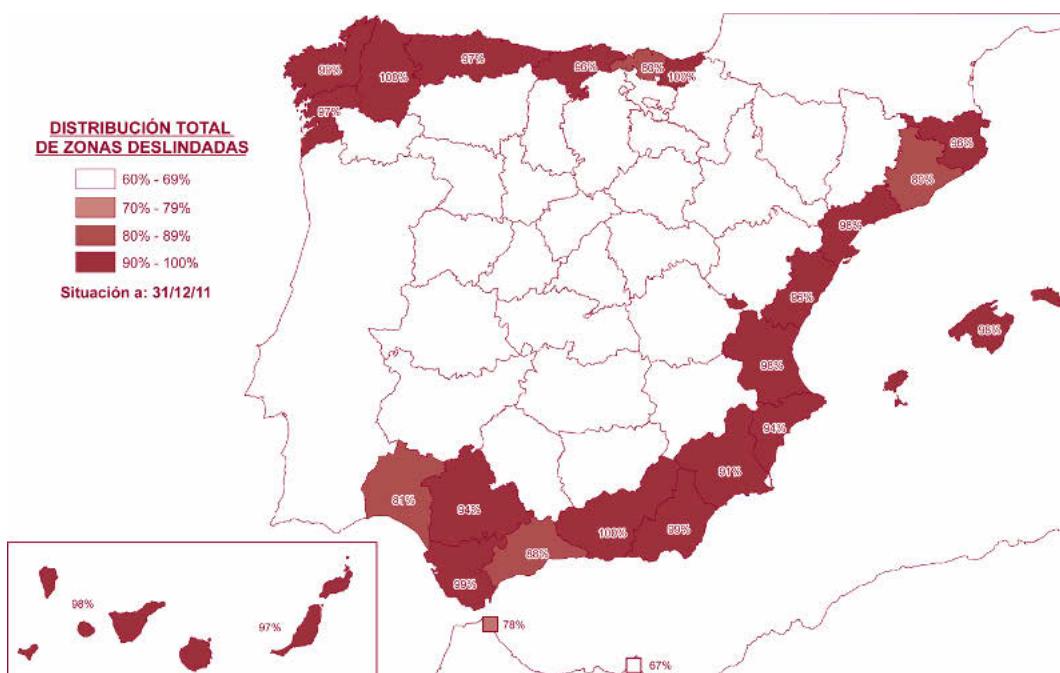


FIG. 4/ Proporción de zonas deslindadas en el litoral español hasta finales de 2011

Fuente: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO RURAL Y MARINO.

el proceso prácticamente estuvo paralizado hasta 2004, año a partir del cual experimentó una gran aceleración desde el momento en que se elaboró y aplicó el *Plan Nacional de Deslindes (2004-2008)*; desde entonces hasta la actualidad se ha deslindado en torno al 95% de la costa española (ver FIG. 4).

En septiembre de 2007 se puso en marcha una iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino vinculada a la Ley de Costas, la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* (ESC), que contemplaba un Programa de Adquisición de Terrenos de la Costa, aunque sin dotación económica. Se pretendía, así, desarrollar un plan de choque contra el urbanismo salvaje mediante la adquisición directa de suelo, para protegerlo, en la franja costera de los primeros 500 metros, en particular en los entornos de los parajes naturales, y a través de la redefinición de los deslindes de la zona pública en la costa. Una de las últimas actuaciones, en agosto de 2010, ha sido el polémico deslinde del litoral del Parque Nacional de Doñana, en Huelva; al considerar que todo el cordón de dunas es un sistema único necesario para mantener la playa, se declaró como DPMT una franja, desde Matalascañas hasta la desembocadura del Guadalquivir, frente a Sanlúcar de Barrameda, de 36,8 kilómetros de longitud y 4,8 de profundidad desde la línea del mar (9.200 has); queda todavía pendiente un segundo deslinde mucho más complicado, el de la zona de marismas y cultivos de arrozales.

La ESC está relacionada con la puesta en marcha, en 2005, de la *Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras* (GIZC) como respuesta a la recomendación de la Comisión Europea 2002/413/CE, que reconoce la importancia de conservar los recursos marinos y potenciar la integración de los diferentes sectores relacionados con el mar; varias Comunidades Autónomas adoptaron la GIZC como objetivo (DOMENECH & SANZ, 2010; GARCÍA & BARRAGÁN, 2011).

En el mismo sentido, España se encuentra entre los catorce países mediterráneos que firmaron en Madrid a principios de 2008 el *Protocolo de Gestión Integrada sobre las Zonas Costeras del Mediterráneo*, un convenio que establecía el compromiso de todos los países mediterráneos de evitar la construcción en los primeros 100 metros del litoral; el Protocolo

fue ratificado el 23 de marzo de 2011, fecha a partir de la cual entró en vigor.

Por otra parte, la mayoría de las Comunidades Autónomas han desarrollado iniciativas e implementado normativas e instrumentos tendentes a la preservación, ordenación y gestión de los espacios litorales.

Andalucía aprobó en 1990 las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* (Decreto 118/1990) y dispone de varios *Planes de Ordenación del Territorio de Comarcas Litorales*, de ámbito subregional, cuya función principal es el establecimiento de los elementos básicos para la organización y estructura del territorio (CHICA, 2008)<sup>9</sup>. Uno de los aspectos destacables de los planes subregionales andaluces es que amplían hasta 200 metros la franja de servidumbre que establece la Ley de Costas. Además, donde aún es posible, no permiten ningún nuevo uso residencial o industrial en una franja de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, en la que sólo serán consentidos equipamientos de uso público o de carácter turístico.

En la década de los años ochenta el Principado de Asturias definió el suelo no urbanizable de Costas para el que se estableció un régimen de usos donde primaban los agrícolas y forestales. En 1993 elaboró unas *Directrices Subregionales para la Franja Costera* que se pueden considerar como precedente del *Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano* (POLA) aprobado en mayo de 2005. El POLA, al que el Consejo Europeo de Urbanistas concedió el Premio Europeo de Urbanismo en su edición de 2006, delimita el suelo no urbanizable del litoral, los primeros 500 metros de la costa, aunque su implementación ha sido bastante limitada y autoriza promociones urbanísticas en la franja protegida en algunas condiciones. Asimismo, en junio de 2004 se firmó un *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Principado de Asturias en la Gestión Integral del Litoral Asturiano*, que, al igual que en otras regiones españolas, casi no ha tenido aplicación práctica.

En 2004 Cantabria promulgó la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del *Plan de Ordenación del Litoral* (POL) en la que se establecen criterios de ordenación de usos y actividades. El POL delimita Áreas de Protección Ambiental y Lito-

<sup>9</sup> A la espera del Plan Subregional de la Aglomeración Urbana de Huelva, que se encuentra aún en tramitación, con estos planes se completa la ordenación del litoral

andaluz con directrices que afectan a 39 municipios y 810.565 habitantes a lo largo de casi 5.000 km<sup>2</sup>, *Finanzas*, 06/07/2011.

ral) con diferentes categorías en razón de sus características físicas y ambientales. La norma orienta las estrategias de crecimiento urbanístico de los espacios que no forman parte de las áreas sometidas a algún régimen especial de protección (ENP) o que no son suelos urbanos y urbanizables con plan parcial aprobado (DELGADO, 2010). Algo más tarde se firmó un *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Cantabria para la gestión integral y sostenible del litoral* (Resolución de 23 de marzo de 2007 de la Dirección General de Costas), cuya aplicación ha sido prácticamente nula.

El mismo año la Región de Murcia aprobó las *Diretrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia* (Decreto 57/2004, de 18 de junio) con el objetivo de conseguir «la puesta en valor de los recursos naturales», fundamentalmente para usos turísticos, y «orientar un modelo urbanístico que rompa con la estacionalidad». La norma, con un enfoque desarrollista tradicional, se limitaba a proteger algunos espacios naturales y a bloquear la reclasificación de los sectores de Suelo de Protección Ambiental (RULLÁN, 2011). El balance a día de hoy es muy pobre y desde posiciones ecologistas se llega a sostener, incluso, que las *Diretrices*, más que proteger, facilitan la recalificación de la mayor parte del litoral como urbanizable.

Cataluña elaboró en 2004 un *Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Cataluña*, que no ha tenido continuidad y se ha convertido en una mera guía de buenos propósitos (GARCÍA & al., 2011). Pero en 2005 y 2006 comenzó a aplicar sendos *Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero* (PDUSC) (NELLO & LLORT, 2006) a través de los que se preservan los suelos que aún no han sufrido un proceso significativo de transformación urbanística en los primeros 500 metros de la franja costera para, así, garantizar el desarrollo urbanístico sostenible del territorio<sup>10</sup>.

También el País Vasco ha aprobado en marzo de 2007 (Decreto 43/2007) un *Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral* (PTSL) que fija criterios de protección y conservación de los recursos naturales y limita la construcción de nuevos edificios en los primeros 500 metros a partir de la ribera del mar.

<sup>10</sup> «Es, sin lugar a dudas, un modelo a seguir». X. ESTÉVEZ, «Dibujar la costa», *El País*, 18/01/2007. Frente a esta opinión, otras afirman que «la aprobación del PDUSC ha provocado el efecto contrario al buscado ya que, de gol-

La Comunidad de las Islas Baleares no ha puesto en marcha ningún instrumento específico para las áreas litorales, no obstante, las *Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias* (Ley 6/1999) incluían importantes medidas de ordenación y contención de los ritmos de crecimiento urbanístico, entre otros el establecimiento de las Áreas de Protección Territorial, que abarcaban la franja de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar en el caso de Mallorca, Menorca e Ibiza y de 100 metros en el de Formentera. Las Directrices marcaban también las pautas para la elaboración de los *Planes Territoriales Insulares*, que han sido aprobados en el primer lustro del siglo xxi (el de Menorca en 2003 y modificado en 2006, el de Mallorca en 2004 y el de Ibiza-Formentera en 2005) y que también establecen mecanismos de contención de la urbanización en las áreas litorales, en particular el de Menorca (RULLÁN, 2007).

Al igual que otras regiones, la Comunidad balear firmó en 2007 un *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de las Illes Balears para actuaciones en infraestructuras de costas* (Resolución 23 de marzo) de resultados limitados. Asimismo, en la actualidad se encuentra en proceso de elaboración el *Plan Insular de la Costa de Menorca*, que contiene una apuesta novedosa de gestión integrada y sostenible en la franja del DPMT con objeto de dar solución a algunas de las actividades y prácticas en creciente expansión que, por falta de regulación, pueden llegar a ser perjudiciales para la estabilidad del medio.

La Xunta de Galicia aprobó la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de *Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia*, que, de forma cautelar, prohibía desarrollar suelos urbanizables a menos de 500 metros de la costa hasta que los ayuntamientos adaptasen sus planes generales o la Consellería de Política Territorial concluyera el *Plan de Ordenación del Litoral de Galicia* (POLGA), para lo que contaría con un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley. El POLGA, aprobado cuatro años después, en febrero de 2011 (Decreto 20/2011, de 10 de febrero), ha sido concebido como un «plan territorial integrado» y tiene como objetivos la protección, ordenación y gestión del litoral,

pe, ante la posibilidad de entrar en un ciclo restrictivo, muchos promotores han presentado sus proyectos para edificar lo antes posible», *El País*, 16/05/2007.

bajo la óptica de la sostenibilidad; en la redacción del Plan ha tenido gran importancia la protección del paisaje, de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/2008, de *Protección del Paisaje de Galicia*. No obstante, se ha censurado especialmente que se permitan nuevos desarrollos urbanísticos «necesarios para la satisfacción de las necesidades de crecimiento municipal» en los 162 núcleos tradicionales que cataloga el Plan, generalmente enclavados en las zonas de protección, a pesar de entrar en abierta contradicción con la Ley de Costas estatal.

En las Islas Canarias se presentó en 2009 un avance de las *Directrices de Ordenación del Litoral* (DOL), que habían empezado a redactarse en 2004, consistente en dos informes sectoriales de diagnóstico y una memoria de objetivos generales; desde entonces no ha habido ningún progreso.

Entre los proyectos inconclusos hay que mencionar también el *Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana* (PATL), sometido a exposición pública en febrero de 2006, en el que se proponía una nueva forma de ordenar y gestionar las áreas costeras, adaptada a los criterios de la Ley 4/2004 de *Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*, mediante la clasificación como suelo no urbanizable de algunos sectores de una franja litoral de un kilómetro de anchura. Aunque este propósito parezca tener un carácter conservacionista, en las alegaciones al PATL presentadas por el Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana se critica la ausencia de medidas efectivas para garantizar la protección del litoral y, por el contrario, la presencia destacada de medidas desarrollistas, dirigidas a «abrir nuevas fronteras, nuevos espacios y ámbitos donde la actividad inmobiliaria pueda proseguir sin dificultades ni limitación» (BURRIEL, 2009). En cualquier caso, seis años después, el PATL aún no ha sido aprobado ni tiene visos de serlo. Previamente, en 2002, se había presentado la *Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa* (EVGIZC), que ha tenido un escaso desarrollo y resultados, al igual que el *Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat Valenciana para la Gestión Integral del Litoral de la Comunidad Valenciana* (Resolución de 21 de julio de 2005).

### 3. Protección versus urbanización extensiva en las áreas litorales: una pequeña muestra de conflictos territoriales emblemáticos

Aunque a primera vista pudiera parecer contradictorio, las áreas litorales y con protección ambiental especial, que no son urbanizables por principio legal, o lo son únicamente en condiciones excepcionales, no están libres de sufrir los efectos de lo que se viene calificando como urbanismo «depredador» y «salvaje» y son muy vulnerables ante la especulación urbanística (ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, 2007b).

La Fundación Alternativas, en el estudio titulado *Urbanismo y Democracia, alternativas para evitar la corrupción*, denuncia

«la concesión de licencias urbanísticas por parte de las Administraciones locales para la edificación en zonas protegidas... La construcción se hace en cualquier sitio, da igual que sean parajes naturales, se hace en el lugar que uno quiera» (2007: 36).

Todos los informes publicados por el OSE desde el de 2007 evidencian que la deficiente aplicación de la Ley de Costas es responsable de los exagerados niveles de artificialización del suelo en el litoral español, en particular en la franja de los primeros diez kilómetros. En el de 2008 se especifica que

«el proceso de urbanización descontrolado de las costas españolas en los últimos años ha causado importantes impactos sobre los ecosistemas litorales, muchas veces irreversibles» y es un «factor de riesgo de insostenibilidad global».

El último informe, de 2010, habla de problemas severos en el litoral español derivados de «un aprovechamiento inadecuado del territorio» para actividades residenciales y turísticas<sup>11</sup>.

Asimismo, el informe de Greenpeace *Destrucción a toda costa* (2008) insiste en que el mayor problema de nuestro litoral es el urbanismo ya que:

«muchos ayuntamientos del litoral han puesto todo su afán en convertir en suelo urbanizable el

<sup>11</sup> Sobre el impacto medioambiental y social del urbanismo véase también ROSAL (2006).

mayor porcentaje posible de su territorio —incluidos espacios naturales protegidos— para llenar sus arcas sin preocuparse por construir ciudades habitables» (2008: 8).

En fechas más recientes, el *Informe Auken* (26 de marzo de 2009, A6-0082/2009) sobre el *Impacto de la urbanización extensiva en España* censura a las administraciones españolas por no haber querido, sabido o podido contener el descontrol urbanístico de estos últimos años, en particular en la franja litoral (PARLAMENTO EUROPEO, 2009)<sup>12</sup>.

En ocasiones han sido las propias instituciones y organismos encargados precisamente de velar por la conservación y gestión de los espacios protegidos y litorales quienes han propiciado la desprotección a través de numerosas y variadas fórmulas (DELGADO, 2008). Así, algunas Comunidades Autónomas han desprotegido por ley decenas de miles de has del interior de Espacios Naturales Protegidos para facilitar la urbanización de sus suelos.

El caso más espectacular es el de la Región de Murcia donde la modificación de la Ley autonómica del Suelo 1/2001, de 24 de abril, que considera urbanizable todo el territorio que no esté estrictamente protegido, supuso la desprotección de unas 15.000 has, la mayor parte en terrenos litorales entre Cartagena y Águilas, que el Gobierno autonómico anterior había clasificado como Espacios Naturales Protegidos, y que se convirtieron automáticamente en sue-

los urbanizables. Hay quienes interpretan, con bastante verosimilitud, que la desprotección de tales espacios no fue nada más que el primer paso de una larga secuencia que ha desembocado en el macroproyecto de urbanización Marina de Cope, declarado por el gobierno murciano como una Actuación de Interés Regional y considerado como el más colosal del litoral mediterráneo<sup>13</sup>.

Por otra parte, la mencionada Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia, también derogó la Ley 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, orientada a la gestión costera integrada, pero que apenas había sido aplicada.

Los espacios naturales del litoral andaluz se encuentran entre los más amenazados por la especulación urbanística y, en particular, el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, declarado en 1987, en cuyo entorno se contabilizan numerosos proyectos: El Toyo-Retamar, Hoya Altica (urbanización y campo de golf —Almería—), La Boca de los Frailes (480 viviendas), El Nazareno (1.000 viviendas, 2.500 plazas hoteleras y un campo de golf de 27 hoyos en 230 has en la entrada principal del parque y colindante con la zona de amortiguación denominada «Campillo de Gata»), la ampliación del Puerto de Carboneras y el proyecto de Rambla Macenas (urbanización y campo de golf), el crecimiento del Puerto de San José y las urbanizaciones previstas en la zona de Las Salinas, Las Negras y en La Fábricilla<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> «Hay muchos casos de terrenos protegidos, o terrenos que deberían protegerse en vista de su vulnerable biodiversidad, que se desclasifican y reclasifican, o no se clasifican en absoluto, precisamente para permitir la urbanización de la zona en cuestión» (Considerando Af).

<sup>13</sup> Así será Marina de Cope. «Imágenes del Master Plan que dará forma al mayor complejo turístico de Europa», *La Actualidad de Murcia, Suplemento Inmobiliario*, 02/12/2005 (el subrayado es mío). La sentencia 91/2011, de 11 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en relación con una contradicción entre las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral y la Ley del Suelo de la Región de Murcia, conlleva la reducción de la edificabilidad total en un 15% (unas 5.000 viviendas). La inherente disminución de los futuros beneficios está relacionada con la retirada de uno de los principales inversores, Cajamurcia, y representa una seria amenaza para la rentabilidad y la continuación del proyecto. No obstante, el proyecto sigue vivo aunque con poca repercusión mediática reciente. «La urbanización Marina de Cope echa a andar» «el director general de la Sostenibilidad de la Costa y el Mar, impuso a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio un decálogo para desbloquear plenamente los impedimentos de realización del proyecto. Estas recomendaciones han sido solventadas ahora por el Gobierno regional, el cual ha modificado por última vez los planes urbanísticos de los municipios de Águilas y Lorca porque ya no se recogen

en los mismos las deficiencias dentro del terreno medioambiental que apuntó el Ministerio de Medio Ambiente... Por tanto, el proyecto de Marina de Cope se encuentra libre de vericuetos legales que puedan impedir su desarrollo», *La Razón*, 25/05/2012.

<sup>14</sup> Acaba de constituirse una Plataforma por la Conservación del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar integrada por varias organizaciones ecologistas y ciudadanas con el objetivo de alertar de los «peligros» urbanísticos, medioambientales y patrimoniales a los que sigue expuesto este Parque Natural en el 25 aniversario de su declaración que, reconocen, «ha servido para alejar de la zona grandes proyectos urbanísticos, y para que la sociedad tome conciencia de la importancia de este espacio», *Europa Press*, 22/02/2012. No obstante, en mayo de 2012 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) ha anulado el nivel de protección ambiental dado por la Junta en 2008 al paraje en el que se levantaría la macrourbanización Marinas de Aguamarga (Níjar) por lo que vuelve a ser urbanizable. Se da así vía libre a la construcción de 350 viviendas en parcelas de uso residencial y un hotel con 300 habitaciones. En ese mismo municipio está prevista la realización de otro polémico proyecto que prevé la construcción de un hotel de 50 habitaciones en Campillo de Gata promovido por el Círculo Agroambiental sobre el que un juzgado de Almería ha dictado otra sentencia favorable, *El País*, 02/06/2012.

No obstante, aunque no sea el único, el caso más simbólico es, sin duda, el de un hotel de 411 habitaciones en 21 plantas de altura cuya construcción inició Azata del Sol, S. L., en 2003 en la playa de El Algarrobico, perteneciente al municipio de Carboneras, un área afectada por la Ley de Costas e incluida en el Parque Natural y en una Reserva de la Biosfera (ver FIG. 5). El hotel formaba parte de un proyecto de complejo residencial integrado por otros siete hoteles, 1.500 viviendas y un campo de golf de 18 hoyos.

A pesar de que el PORN del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar de 1994 declaraba el entorno de la playa como no urbanizable, el plan urbanístico parcial de este sector, aprobado por el Ayuntamiento de Carboneras en 1988 y ratificado en 1997, incluía la construcción del hotel, con evidente contradicción entre ambas figuras de planeamiento.

La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía propuso, en 2006, la modifica-

ción del PORN de 1994 para incluir algunas de las reclamaciones de los ayuntamientos para legalizar la urbanización de 200 has de terrenos protegidos. El nuevo PORN fue aprobado definitivamente en febrero de 2008, pero, en noviembre de ese mismo año, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía suspendió de forma cautelar y parcial la aplicación del nuevo PORN, que calificaba el sector donde se ubica el hotel como «área degradada»<sup>15</sup>. Sin embargo, en octubre de 2009 el Ayuntamiento de Carboneras, en la adaptación de su Planeamiento Urbanístico a la nueva *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, ratificó como urbanizables los terrenos en los que se había construido el hotel.

Por otra parte, un juzgado de Almería declaró la ilegalidad de las obras y decretó su paralización cautelar en febrero de 2006, a pesar de lo cual continuaron; en septiembre de 2008 otro juzgado anuló la licencia de construcción del hotel. El Tribunal Supremo ha confirmado en septiembre de 2011 que el edi-



FIG. 5/ Hotel en construcción en la playa de El Algarrobico, en Carboneras (Almería)

Fuente: Fotografía de Julián Rojas, *El País*, 28/03/2012.

<sup>15</sup> El TSJA ha emitido en junio de 2012 una sentencia anulando definitivamente el cambio de calificación introducido en el PORN y, en consecuencia, obligando a que la

zona sea calificada como «espacio protegido no urbano» tal y como se recogía en la normativa de 1994.

ficio se comenzó a construir en suelo calificado como no urbanizable por la norma urbanística de rango superior vigente, el PORN de 1994<sup>16</sup>. A principios de febrero de 2012 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha dictado una providencia en la que emplaza al Ayuntamiento de Carboneras y a la Junta de Andalucía a que adopte, en el plazo de diez días, medidas para «restablecer» el paraje de El Algarrobico al nivel de protección del que gozaba en 1994 como «espacio protegido no urbanizable».

El 27 de marzo de 2012 el Tribunal Supremo ha emitido una sentencia firme, contra la que no cabe recurso, dictaminando que el hotel vulnera la Ley de Costas al invadir parcialmente la zona de servidumbre de protección del DPMT, que se sitúa en 100 metros y no en 20 metros como pretendía el Ayuntamiento de Carboneras, puesto que el Plan Parcial del sector en el que se encuentra El Algarrobico no fue aprobado realmente en 1988, con anterioridad a la Ley de Costas, sino en octubre de 1997, con posterioridad a la entrada en vigor de la norma<sup>17</sup>.

Sin embargo, aunque paralizadas las obras desde hace seis años, el edificio prácticamente terminado continúa en pie sobre la playa a falta de la sentencia definitiva sobre la legalidad o ilegalidad de la licencia de construcción de El Algarrobico, que será la que determine la demolición del hotel<sup>18</sup>. Por el momento, ninguna de las administraciones implicadas, central, autonómica y municipal, se han hecho responsable de la demolición cuyo coste se estima en 7,3 millones de euros<sup>19</sup>.

Entre los efectos más nocivos que sufren las áreas protegidas y litorales se encuentra la

generalización del recurso a un sistema de protección que afecta casi en exclusiva a los espacios con mayor riqueza ecológica, considerados como enclaves excepcionales; el riesgo es muy grave porque las áreas periféricas circundantes son, en general, terrenos que carecen de instrumentos especiales de protección. El resultado es un modelo de organización territorial fragmentado y dual en el que los espacios protegidos aparecen sitiados por aureolas donde proliferan las urbanizaciones y las edificaciones aisladas.

Uno de los casos más expresivos es el del entorno del Cap de Creus, en Girona, dividido en tres Parajes Naturales de Interés Nacional (PNIN), el Parque Natural de Cap de Creus, el Parque Natural de Aiguamolls de l'Alt Empordà y el Parque Natural de El Montgrí. En sus áreas periféricas, en realidad intersticiales, el municipio de Cadaqués tenía previsto un crecimiento urbanístico desmesurado, el de Roses estaba revisando el planeamiento urbanístico y preveía la construcción de 3.000 nuevas viviendas y el Ayuntamiento de Castelló d'Empuries pretendía recalificar el 23% de suelo no urbanizable con un Plan de Ordenación Urbanístico Municipal.

Asimismo, el principal humedal de la provincia de Castellón, el Parque Natural de Prat de Cabanes-Torreblanca, declarado en 1994, está «acosado» por macrourbanizaciones situadas dentro o en el borde de su perímetro de protección, como la de Torrenostra y Torre la Sal, de la empresa Marina d'Or; en idéntica situación se encuentran el Marjal de Peníscola y el Marjal de Nules, prácticamente ocupado por edificaciones, el Saladar de Agua Amarga (Alicante), sometido a la presión urbanística del núcleo de Urbanova, y, en ma-

<sup>16</sup> El auto confirma las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía del 25 de noviembre de 2008 y del 17 de marzo de 2009 sobre la suspensión cautelar del PORN de 2008, dejando sólo válido el plan anterior, el de 1994, que concedía el máximo grado de protección al suelo sobre el que se encuentra el hotel en El Algarrobico.

<sup>17</sup> La Fiscalía de Medio Ambiente de Almería ha acusado al alcalde de Carboneras de un presunto delito de prevaricación por mantener la clasificación de El Algarrobico como urbanizable en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), a pesar de que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y el Supremo han dictado lo contrario. También se le imputa un presunto delito de desobediencia al no respetar la servidumbre de protección de 100 metros establecida por el Tribunal Supremo, según la sentencia del 21 de marzo de 2012, *Diario de Sevilla*, 30/07/2012.

<sup>18</sup> En noviembre de 2011 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Almería ha denegado la ejecución provisional de la sentencia de septiembre de 2008

y establecido que la demolición no se acometerá en tanto no exista un pronunciamiento firme del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

<sup>19</sup> El 15 de noviembre de 2011 la Junta de Andalucía y el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino suscribieron un protocolo para «en el momento en el que sea posible y al amparo de los que resuelvan los órganos judiciales» devolver al paraje a sus «condiciones originales» (el Gobierno central se haría cargo del derribo y la Junta de Andalucía del desescombro y gestión de residuos y ambos a la restauración de la zona para devolverle las características naturales originarias). Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar sobre el Protocolo general con la Junta de Andalucía, para la recuperación de la playa de El Algarrobico, en el término municipal de Carboneras, Almería (BOE de 7 de diciembre de 2011). Tras varios desencuentros, el Gobierno central y la Junta de Andalucía han recuperado el consenso para cofinanciar entre las dos administraciones el coste de la demolición, el tratamiento de residuos y la posterior regeneración de la zona, *El País*, 05 y 09/07/2012.

yor medida aún, el parque de las Salinas de Santa Pola y Torrevieja, considerado como paradigma del acoso urbanístico a humedales protegidos<sup>20</sup>.

#### **4. La crisis inmobiliaria actual, ¿otra «oportunidad» perdida para contener la expansión urbanística y sus efectos sobre las áreas protegidas litorales?**

A partir de 2007, y sobre todo desde el año siguiente, en España asistimos a un verdadero desplome del sector inmobiliario y de la construcción residencial (ver FIG. 1). En teoría, este hecho debería constituir una circunstancia propicia para aliviar la presión edificatoria sobre las áreas litorales<sup>21</sup> y para facilitar una aplicación más rigurosa de la normativa y los instrumentos de protección ambiental y contención urbanística, pero la realidad no parece ir en esa dirección. Bien al contrario, tanto a escala estatal como autonómica, los innegables efectos socioeconómicos negativos de la crisis económica actual están siendo utilizados como pretexto para adoptar medidas «anticrisis» y «anticíclicas» que, en aras de una pretendida reactivación económica y de la creación de empleo, suprinen algunos de los instrumentos de protección existentes, debilitan las medidas de contención urbanística, regularizan actuaciones previas dudosas, irregulares, incluso ilegales, refuerzan la capacidad autónoma de la administración local en la gestión territorial y, finalmente, promueven *de facto* la desregulación.

En tal sentido cabe entender la relajación de numerosas normas legales, como la propia Ley de Costas cuya primera modificación en 2002, camuflada dentro de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, había abierto ya la puerta a la supeditación de la protección a los planes ur-

banísticos de los municipios y rebajado el carácter conservacionista de esta normativa. Por otro lado, en diciembre de 2009, a través de la Ley General de Navegación Marítima del Ministerio de Fomento, el propio Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, cuya actitud con respecto a la franja costera había cambiado mucho, promovió la introducción de una enmienda para permitir la compraventa *intervivos* de concesiones de uso residencial en dominio público. Casi a la vez, el citado *Informe Auken* ponía de manifiesto algunas de las deficiencias de la vigente Ley de Costas, en particular la escasa eficacia de su aplicación y su carácter retroactivo contrario a los intereses de los propietarios particulares<sup>22</sup>.

Desde el momento en que se aceleró el proceso de deslinde y, sobre todo, al acercarse la fecha fatídica de 2018 en la que finalizará el primer plazo de 30 años de las concesiones, se reorganizaron las Plataformas de Afectados por la Ley de Costas, a las que se han sumado poderosos colectivos de propietarios extranjeros de viviendas, con la pretensión de promover una reforma en profundidad de la Ley. Tales movimientos han contado desde el principio con el apoyo de varios partidos políticos, entre ellos el Partido Popular, que presentó en julio de 2010 una proposición de ley para modificar la normativa. Por las mismas fechas, Convergència y Unió y Coalición Canaria introdujeron en el Congreso de los Diputados enmiendas a la Ley de Protección del Medio Marino para evitar los derribos de las construcciones situadas en dominio público.

Por otra parte, las presiones contra la Ley de Costas se acentuaron a partir de la cesión de competencias de gestión y uso del litoral a las CCAA (Cataluña y Andalucía las han recibido en sus respectivos Estatutos reformados), y son varios los ejemplos de las que habían iniciado ya acciones contra dicha Ley.

<sup>20</sup> La Generalitat Valenciana ha dado el visto bueno a la construcción de 7.490 viviendas en el plan de La Hoya, junto al perímetro de protección del Parque Natural de Las Lagunas de Torrevieja y La Mata, que forma parte de la Red Natura 2000 como Lugar de Interés Comunitario y Zona de Especial Protección para las Aves y además es uno de los humedales más importantes de la Comunidad Valenciana, *La Verdad*, 03/07/2012.

<sup>21</sup> Según un reciente informe de Catalunya Caixa sobre el sector residencial en España, las dos terceras partes del excedente de casas sin vender se localiza en el litoral mediterráneo. En concreto, casi el 65% se encuentra en Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía. El primer lugar lo ocupa la Comunidad Valenciana con un stock de 210.000 viviendas al cierre del tercer trimestre de 2011; junto con Andalucía (137.000 casas) y

Cataluña (107.000) representan el 55,4% del stock total. Según los últimos datos de la tasadora Tinsa, los precios en los municipios de la costa mediterránea acumulan un retroceso medio de más del 33% desde los máximos de finales de 2007, lo que supone una pérdida de un tercio de su valor desde el inicio de la crisis. El problema fundamental es que, a pesar de la caída de precios, la demanda potencial ha seguido decreciendo, *Cinco Días*, 08/02/2012.

<sup>22</sup> «... la mencionada Ley de Costas afecta de manera desproporcionada a los propietarios particulares de bienes, cuyos derechos deberían verse plenamente respetados, y, al mismo tiempo, no tiene un impacto suficiente en los auténticos autores de la destrucción costera, responsables en muchos casos de unos desarrollos urbanísticos excesivos en las costas, incluidos complejos vacacionales...» (Considerando Q).

En primer lugar, la Junta de Galicia trató en noviembre de 2008 una enmienda a la *Lei de Vivenda autonómica* para conseguir que la Ley de Costas respetase los «núcleos rurales preexistentes», anteriores a 1988, aunque no las urbanizaciones promovidas en el litoral gallego después de la entrada en vigor de esa normativa<sup>23</sup>. Se pretendía así, mitigar las restricciones de Costas en una decena de municipios (Marín, Redondela, Gondomar, Vilaboa, A Illa de Arousa, Ribeira, A Pobra do Caramiñal, Dumbría, Ponteceso y Malpica) con núcleos de población consolidados en los que numerosas viviendas tenían sentencias de derribo. Recurrida por el Gobierno central en abril de 2009, el Tribunal Constitucional suspendió la aplicación de la ley gallega considerando que la competencia para delimitar el dominio público no es urbanística ni, por tanto, autonómica o municipal, sino de protección del litoral y, en consecuencia, estatal<sup>24</sup>.

Asimismo, el Parlamento de Canarias aprobó la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de *Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo*, que permite desbloquear un buen número de obstáculos que la normativa urbanística tiene en la actualidad y legalizar edificaciones que se encuentren en servidumbre de protección, otorgándoles el calificativo de «núcleos inmemoriales representativos de los valores culturales y etnográficos propios de las islas»<sup>25</sup>.

Los resultados de las elecciones locales, autonómicas y generales de mayo y noviembre de 2011, respectivamente, han acelerado el proceso de modificación de la Ley de Costas. A mediados de enero de 2012 el ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) anunció una «profunda reforma» de la Ley consistente en alargar las concesiones a 75 años, probablemente con la imposición del pago de un canon, y en autorizar nuevos usos en la franja de *servidumbre de protección*. La intención explicitada era «poner en valor el litoral» y conciliar

«la necesaria protección del litoral con una mayor garantía y seguridad para los titulares de derechos en el dominio público, que no restrinja, además, la actividad económica y, por tanto, la generación de empleo»<sup>26</sup>.

Finalmente el 13 de julio de 2012 se ha presentado el Anteproyecto de la denominada *Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*. Nombre paradójico, cuando menos en su primera parte, para un proyecto de Ley que rebaja significativamente los niveles de protección de la normativa vigente y utiliza escasos argumentos para la justificación de tal título, incluso en la exposición de motivos.

El texto del borrador del Anteproyecto, de sólo 24 folios, afirma que

«Se parte del análisis crítico de la aplicación de la ley anterior, que en ciertas ocasiones ha tolerado resultados inaceptables medioambientalmente. Superando esta circunstancia la reforma pretende ser un medio eficaz para proteger la integridad del dominio público marítimo-terrestre y preservar su uso común».

En realidad, el Anteproyecto no contiene ninguna disposición nueva de preservación del litoral y su contenido se limita, básicamente, a redefinir, a la baja, el DPMT y a establecer, al alza, los plazos de las concesiones y autorizaciones de uso en dicho dominio.

Además de estipular que se procederá a la revisión de los deslindes aprobados, la Ley diferenciará entre playas urbanas, «las contiguas con suelos urbanizados», y playas naturales, «las contiguas a espacios protegidos o suelo rural»; para ambas se fijarán regímenes de protección distintos, siendo más alto el nivel que se impondrá en las segundas en las que, sin mayores precisiones, se dice que se limitarán las ocupaciones.

Quedarán excluidas del dominio público las «dunas artificiales y las dunas muertas», lo

<sup>23</sup> En enero de 2010 el Parlamento Gallego aprobó una proposición del Grupo Parlamentario Popular para solicitar al Congreso de los Diputados la reforma de la Ley de Costas. La propuesta pretende que las normas dictadas para las actuaciones anteriores a la Ley de Costas se apliquen también a actuaciones posteriores a la misma, que la servidumbre se reduzca de 100 a 20 metros y que en estos terrenos se permitan nuevos usos y nuevas construcciones.

<sup>24</sup> El Tribunal Constitucional ha anulado en mayo de 2012 una disposición de la *Lei do Solo* de Galicia de 2002 que perseguía un objetivo similar.

<sup>25</sup> Resulta significativo que el Director de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible dimitiera de su cargo alegan-

do que esta Ley «es una nueva amnistía a la ocupación incontrolada del suelo».

<sup>26</sup> Un mes más tarde, el 22 de febrero de 2012, el Senado aprobó, con el voto favorable de CiU, CC, PNV y Grupo Mixto una moción presentada por el Partido Popular sobre la reforma de la Ley de Costas. En un informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente sobre la próxima reforma de la Ley de Costas, el Ministerio apunta que flexibilizará el proceso de desafectación para dejar en manos privadas el terreno público de la costa si ésta se encuentra degradada y se ponen como ejemplo los casos de El Palo y Pedregalejo, en Málaga; Chilches, en Castellón; la cornisa de Cantabria, etc.

que reducirá la zona pública en lugares como Doñana, y se permitirá rebajar la franja de *servidumbre de protección* en las rías de 100 a 20 metros, con la intención clara de excluir del DPMT a muchos de los núcleos gallegos, como es el caso de Marín. Igualmente se exigen del dominio público «aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no lo fueran» en clara alusión a las marinas artificiales.

Además, se establece un régimen especial para once zonas sin justificación alguna motivada en informes técnicos. Por un lado, se propone un régimen excepcional de deslinde, más laxo, para la isla de Formentera, de modo que se pueda evitar la protección de toda la superficie de la isla. Por otro, se excluyen del dominio público diez núcleos de población: Rocafel (Alicante), Puerto de Santa Pola (Alicante), Marina de Empuriabrava (Girona), Platja d'Aro (Girona), la ría de Punta Umbría (Huelva), el casco urbano de Isla Cristina y el Caño del Cepo (Huelva), Pedregalejo y El Palo (Málaga) y Oliva (Valencia). Estos núcleos se incorporarán al Patrimonio del Estado como bienes patrimoniales, que se pueden vender, por lo que se interpreta como un paso previo para transferir la propiedad de los terrenos a manos privadas. Se estima que estos diez núcleos contienen unas 10.000 viviendas situadas dentro del DPMT en los deslindes realizados.

Por otra parte, se propone la ampliación del plazo de las concesiones de uso del dominio público. El plazo inicial de 30 años que contempla la Ley vigente podrá prorrogarse de forma general otros 75 años, respetando los usos y aprovechamientos existentes y sin necesidad de abonar canon. De manera que, de aprobarse la reforma de la Ley, la mayoría de las concesiones finalizarán en el año 2093. Además, los concesionarios podrán vender los terrenos y las edificaciones y hacer reformas en ellos sin permiso, siempre que no impliquen aumento de altura, volumen o superficie.

<sup>27</sup> Una de las administraciones más activas a favor de la reforma de la Ley de Costas, el Gobierno de Cantabria, dejaba claros sus objetivos desde el primer momento: facilitar la construcción residencial en el litoral y evitar la ejecución de las sentencias firmes de derribo de viviendas y urbanizaciones afectadas por la Ley, *El Diario Montañés*, 28/02/2012. Y después de la presentación del Anteproyecto: «El consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, ha trasladado este domingo a los afectados por los derribos la confianza en que la normativa que permita regularizar las viviendas con sentencia de derribo esté lista «en menos de un año» y llegue del Estado, con la nueva Ley de Costas», *Europa Press*, 22/07/2012.

Los chiringuitos y demás instalaciones desmontables podrán disponer de permisos de hasta 4 años, en vez del plazo de un año actual, y ocupar mayor superficie que la fijada en la Ley vigente.

Sin embargo, en contrapartida, es obligado también destacar el hecho de que, entre las modificaciones de mayor relevancia contenidas en el Anteproyecto, se establece la posibilidad de suspensión cautelar automática en vía administrativa de los acuerdos adoptados por las entidades locales (ayuntamientos, cabildos, etc.) que afecten a la integridad del DPMT o de la franja de *servidumbre de protección*.

Aunque en conjunto la reforma propuesta representa un notorio retroceso en los niveles de protección del litoral, no parece que su objetivo prioritario sea facilitar la construcción en primera línea de la costa, pero sí resolver las situaciones existentes más conflictivas mediante una amnistía urbanística encubierta. En muchos casos se interpreta que la reforma, que algunos analistas califican rotundamente de abolición de la Ley de Costas de 1988, será un instrumento eficaz para hacer una regularización de lo construido y urbanizado antes sobre el DPMT, en ocasiones de forma ilegal durante la vigencia de la Ley<sup>27</sup>. Al menos así se ha entendido tanto desde posiciones ecologistas como, lo que resulta aún más elocuente, desde otras decididamente productivistas<sup>28</sup>.

Lo que sí parece una finalidad explícita de la reforma propuesta, declarada desde las propias instancias gubernamentales, es la potenciación de las actividades turísticas y, específicamente, el turismo de segunda residencia, lo que apunta un cierto parentesco de la futura ley con el modelo desarrollista de la Ley de Costas de 1969. El mismo sentido tiene la campaña organizada por el Gobierno central consistente en la divulgación sobre la reforma de la Ley a través de las embajadas españolas en Estados europeos con la intención de atraer a compradores extranjeros de segundas viviendas.

<sup>28</sup> «La reforma de la Ley de Costas o cómo legalizar lo «ilegal», *Ecocias*, 16/07/2012. «El jefe de la Demarcación de Costas del Estado en la Región de Murcia ha confirmado que su departamento dejaría de instar la demolición del poblado de Puntas de Calnegre, en Lorca, si el emplazamiento es declarado Bien de Interés Cultural (BIC) y si sale adelante la nueva Ley de Costas», 20 Minutos, 19/09/2012. «El Ayuntamiento de Camargo trabaja actualmente en la legalización de la actividad y la explotación de la zona situada en la Punta Parayas (Mallao)... La legalización de estos espacios será posible gracias a la modificación de la Ley de Costas», *El Diario Montañés*, 31/07/2012.

Por ello no debe extrañar la buena acogida que el Anteproyecto ha tenido en algunas instituciones de la Unión Europea ya que se considera que protege mejor los intereses de los propietarios de los países comunitarios<sup>29</sup>. El borrador del Anteproyecto de Ley también ha gozado de un caluroso recibimiento por parte de organizaciones empresariales, como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación de Asociaciones Empresariales de Baleares (CAEB)<sup>30</sup>, de colectivos de titulares de concesiones de la Ley vigente<sup>31</sup>, de asociaciones de acuicultores (Apromar), etc., la mayoría de las cuales se cuentan entre los agentes promotores de la reforma.

Al mismo tiempo, la mera presentación del borrador ha abierto la puerta a peticiones de todo tipo que van mucho más allá de lo proyectado: «armonización» de las leyes estatales de costas y puertos para favorecer el desarrollo del sector portuario recreativo (Asociación de Instalaciones Náuticas Deportivas de Baleares —ANADE—), ampliación de la superficie permitida a los chiringuitos hasta 1.500 m<sup>2</sup>, posibilidad de que se autoricen otras actividades en el DPMT (bodas, celebraciones o actividades tradicionales como las llamadas «casetes de vorera»), ampliación *sine die* de las concesiones otorgadas a las casas situadas en primera línea de playa de los núcleos del litoral, exclusión del DPMT de otros núcleos de población, transformación de las concesiones directamente en propiedades, etc.

Por el contrario, el proyecto de reforma ha contado con la oposición de muchos colectivos de profesionales del territorio y expertos en urbanismo (*Manifiesto por la preservación y ges-*

*tión de los espacios costeros*) y el rechazo unánime de los colectivos ecologistas que han constituido la plataforma «No a Nuestra Costa», integrada por más de 200 organizaciones, que ha solicitado al Gobierno la retirada del Anteproyecto considerando que inicia el camino hacia una mayor degradación de la costa<sup>32</sup>.

Casi en paralelo con el anterior, en la actualidad, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente está preparando también un decreto ley «de medidas urgentes en materia de medio ambiente» con la intención de «simplificar» cuatro leyes relevantes (la Ley de Patrimonio Natural, la de Aguas, la de Residuos y la de Evaluación Ambiental). Por lo que se refiere a la primera, se propone unificar en un único instrumento de gestión todas las figuras de protección cuando se solapen varias de ellas en un mismo espacio. SEO/Birdlife ya ha advertido que este cambio puede originar conflictos con la Unión Europea ya que limita la interpretación de la Directiva de Hábitats.

En otro orden de cosas y a escala regional, el 27 de noviembre de 2008, el pleno del Parlamento andaluz aprobó la *Ley de Medidas Tributarias y Financieras y de Impulso de la Actividad Económica*. Con la justificación de la lucha contra la crisis económica, el Gobierno andaluz modificó hasta diez leyes, siete de ellas relacionadas con el medio ambiente. La norma retoca la Ley 2/1989, de *Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, la 12/1984 de *declaración de las Marismas del Odiel como Paraje Natural y de la Isla de En medio y la Marisma del Burro como Reservas Integrales*, la Ley 8/1999, del *Espacio Natural de Doñana*, y la 3/2003 del *Paraje Natural de Alborán*.

<sup>29</sup> «Bruselas aplaude la reforma de la Ley de Costas porque protege a los propietarios. La vicepresidenta de la Comisión, Viviane Reding, cree que es una buena noticia para la economía española porque los extranjeros invertirán con más confianza. Unos 2,3 millones de ciudadanos de otros países de la UE tienen posesiones en la costa. De ellos, alrededor de 367.000 son británicos, 238.000 alemanes, 225.000 franceses, 99.000 italianos, 52.000 neerlandeses y 17.000 irlandeses. La nueva ley beneficia a muchos de estos propietarios porque amplía las concesiones de las casas construidas en la playa en 75 años, a contar a partir de que acabe la prórroga actual», *El País*, 03/08/2012.

<sup>30</sup> «La Mesa del Turismo ha mostrado su «gran satisfacción» ante el proyecto de Ley de Costas del Gobierno. La Organización empresarial considera, por unanimidad, que constituye un «notable acierto del Ejecutivo»... Esta nueva Ley puede considerarse como un logro personal del presidente de la Mesa, Abel Matutes, que ha contribuido a que las aportaciones del Sector se tengan en cuenta a la hora de presentar el proyecto a trámite», *NexoHotel, Diaria on line de hostelería y alojamiento*, 20/08/2012.

<sup>31</sup> «¡YA LA TENEMOS AQUÍ, LA TAN ANUNCIADA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS!», *APROEM, Asociación ProEmpuriabrava*, 20/08/2012.

<sup>32</sup> ABC, 10/09/2012. La organización ecologista Greenpeace, por su parte, ha presentado un pliego de alegaciones en el que pide anulación del Anteproyecto porque «modifica y debilita los pilares básicos de la protección del litoral» y denuncia que la reforma «derroca las garantías de protección ambiental actuales ya que amnistía las ilegalidades urbanísticas, a la carta, y privatiza varios tramos de la costa española». La diputada del PSOE Cristina Narbona, ex ministra de Medio Ambiente, ha registrado en el Congreso una batería de preguntas en las que solicita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que especifique por escrito el número de titulares de concesiones afectados por la prórroga de 75 años, qué indemnizaciones se abonarían a los titulares en el supuesto de efectos asociados al cambio climático que comprometan su seguridad física o el valor económico de tales concesiones. Solicita, además, información sobre los informes científicos que avalan los cambios introducidos en el anteproyecto en relación con los criterios para el establecimiento del deslinde de dominio público marítimo terrestre y también sobre los que justifican que se excluyan del DPMT diez núcleos de población concretos, *Europa Press*, 21/09/2012.

Más recientemente, en febrero de 2011, y también con la finalidad de facilitar la superación de la crisis económica, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha aprobado el Decreto que tiene como objetivo agilizar los trámites administrativos en los parques naturales, pero que, indirectamente, puede favorecer su urbanización puesto que parece establecer la prevalencia del planeamiento urbanístico municipal sobre los PORN y PRUG (Disposición transitoria segunda). Por otro lado, el Decreto faculta a la Consejería de Medio Ambiente para modificar estos instrumentos de ordenación a fin de adecuarlos a los planes urbanísticos (Disposición final decimocuarta e).

El conflicto entre la protección del litoral y la construcción turística y residencial ha estallado de nuevo en Andalucía a propósito de la playa de Valdevaqueros, en Tarifa, una zona de alto valor ecológico incluida en la RN 2000 y catalogada como Reserva de la Biosfera por la Unesco, que linda con los parques naturales del Estrecho y de Los Alcornocales. En ella el Ayuntamiento tarifeño ha aprobado recientemente un plan urbanístico que permitirá desarrollar 80.000 m<sup>2</sup> de suelo para la construcción de un complejo hotelero y 350 viviendas<sup>33</sup>.

En las Islas Baleares se ha producido una situación contradictoria. Por un lado, la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de *Medidas Urgentes para un Desarrollo Territorial Sostenible en las Islas Baleares*, pretendía equilibrar el desarrollo territorial al derogar la Ley de campos de golf de 1988, modificar la ley de espacios naturales de 1991 e incorporar 1.228 has más al régimen de protección, 186 de las cuales eran suelo urbanizable. Por el contrario, la Ley 8/2010, de 16 de junio, de *Medidas Urgentes para el Impulso de la Inversión en las Islas Baleares* ha facilitado el levantamiento de algunas de las disposiciones más conservacionistas de la política urbanística y turística balear (RULLAN, 2010).

<sup>33</sup> «Valdevaqueros, la última batalla entre el ladrillo y las playas vírgenes», *El Mundo*, 30/05/2012.

<sup>34</sup> Poco después se ha aprobado la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOCAIB de 23 de junio de 2012).

<sup>35</sup> Tendrán «la consideración de suelo urbano» aquellos terrenos que, con independencia de su clasificación urbanística anterior, se encuentran integrados en una trama urbana y parcialmente transformados. Por otra parte, la nueva norma urbanística contempla la reactivación de urbanizaciones que el Gobierno balear del Pacto de Progreso paralizó el año 2008 al convertirlas en suelo rústico protegido. Poco después de la entrada en vigor del decreto se han reactivado más de dos decenas de urbanizaciones y ha sido legalizado un centenar de parcelaciones ilegales. El decano del Colegio de Arquitectos de Baleares calcula que, con el decreto de ordenación urba-

nística sostenible aprobado por el Govern, unas 70 obras ilegales podrían evitar el derribo sólo en los municipios de Palma y Marratxí.

<sup>36</sup> La declaración, que implica la reducción a la mitad del tiempo de tramitación y aprobación de licencias, se justifica por la hipotética creación de 1.000 puestos de trabajo. El grupo ecologista GOB (Grupo de Ornitología Balear), que ha tildado el proyecto de «disparate urbanístico» y «operación especulativa» y la plataforma Salvem Sa Ràpita han aunado sus fuerzas para oponerse a este «macro-proyecto». Además del de Es Trenc-Sa Ràpita, se han avalado oficialmente otros tres nuevos complejos hoteleros de lujo: el de Canyamel (Capdepera) y otros dos en Magaluf (Calvià). En todos los casos los establecimientos hoteleros son vecinos de espacios naturales frágiles. Véase también «Ladrillo o ecología», *El País*, 14/04/2012.

Pero las recientes medidas no se limitan a facilitar los procedimientos sino que, en realidad, suprime controles, crean un marco legal desregulador, claramente más permisivo para la edificación, y habilitan a los ayuntamientos para modificar el planeamiento urbanístico, aunque no esté adaptado al plan territorial insular pertinente, y para incorporar urbanizaciones ilegales o irregulares, fuera de planeamiento<sup>35</sup>.

Las «nuevas» políticas territoriales han empezado ya a dar frutos; uno de los más recientes es la calificación de «interés autonómico» otorgada al proyecto Es Mirador des Trenc para construir un hotel de 1.150 plazas con urbanización y campo de golf en la finca de Son Durí de Sa Ràpita (20 has), en suelo urbanizable situado junto a la playa de Es Trenc, en el municipio de Campos<sup>36</sup>. Este espacio se encuentra en los límites de un espacio natural protegido, Es Trenc-Es Salobrar de Campos, con 1.500 has y 3,5 kilómetros de arenales sin urbanizar, que es Área Natural de Especial Interés desde 1984, LIC y ZEPA. Además, está próximo a Sa Vinyola, donde se está construyendo ya otra urbanización de 37 has, y a la playa de Ses Covetes, en la que en 1994 se

construyeron varias decenas de apartamentos dentro de la franja de servidumbre de protección de 100 metros, por tanto en zona no edificable según la Ley de Costas, que todavía están pendientes de derribo.

Las Cortes valencianas, como medida «anticíclica» argumentada por la necesidad de reactivación económica, han aprobado la Ley 12/2010, de 21 de julio, de *Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo* que, en su Disposición derogatoria segunda c suprime, entre otros, el anexo I, del *Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística* (Decreto 67/2006, de 19 de mayo). Igualmente, el Gobierno valenciano ha iniciado el procedimiento para la *Reforma Legislativa en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Valenciana*, impulsada por la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. La finalidad es unificar en una sola norma cinco leyes (*Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, Ley Urbanística Valenciana, Ley del Suelo No Urbanizable, Ley del Golf y Decreto-Ley de Actuaciones Territoriales Estratégicas*) y dos reglamentos para

«agilizar y simplificar la actividad urbanística, así como favorecer la dinamización socioeconómica y la generación de empleo en el conjunto del territorio»<sup>37</sup>.

Asimismo, la nueva Ley 4/2009, de *Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia*, con el argumento de adaptar la Ley 1/1995, de *Protección del Medio Ambiente*, a la nueva normativa estatal, la ha sustituido por otra en la que se reducen drásticamente los supuestos de protección, limitados prácticamente a los que obliga la legislación estatal, lo que es considerado como un retroceso en la protección del medio ambiente.

En relación con todo lo anterior no se puede dejar de tener en cuenta que en España hay más de 1.671 millones de m<sup>2</sup> edificables en

suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado o sectorizado. Esta inmensa reserva de suelo edificable, a la espera de nuevos tiempos de bonanza económica, pondría la posibilidad de construir cerca de 20 millones de viviendas más. De hecho, a pesar de la enorme bolsa de viviendas sin vender, se sigue construyendo obra nueva<sup>38</sup>. Por otra parte, dentro del «pacto anticrisis» se contempla que el suelo urbanizable donde aún no se haya construido no vuelva a ser rural, contra lo que disponía en 2008 el Texto Refundido de la Ley de Suelo<sup>39</sup>; la modificación introducida prolonga al ejercicio 2011-2013 el plazo para construir en ese tipo de suelos.

## 5. Conclusiones

En España se han implementado una gran cantidad de instrumentos normativos y técnicos para la protección medioambiental de los espacios naturales y el litoral, pero, al mismo tiempo, existen grandes carencias en cuanto a la coordinación entre unos y otros y, por ende, en lo que se refiere a la efectividad real de su aplicación. Todo ello ha facilitado procesos acelerados y descontrolados de cambios de uso y artificialización del suelo y contribuido a la degradación del patrimonio territorial, incluidas las áreas protegidas. Lo que, en definitiva, pone de manifiesto que las normas y las declaraciones legales no garantizan suficientemente la protección si no se completan con los recursos y las prácticas adecuados.

A ello hay que añadir que la cultura de la ordenación territorial y de la protección ambiental todavía no ha sido asumida completamente por la sociedad española. Uno de los motivos principales es que la protección del medio ambiente y el paisaje se percibe muchas veces con hostilidad desde la promoción inmobiliaria y urbanística y, lo que es más grave aún, desde las propias administraciones y por un amplio sector de la ciudadanía, como un obstáculo al crecimiento

<sup>37</sup> El Periodic, 13/04/2012. Aunque la dinámica expansiva de la construcción ha quedado paralizada a causa de las críticas circunstancias económicas y financieras que atravesamos, los cambios normativos mencionados no son inocuos en el presente ni, mucho menos, lo serán en el futuro inmediato. La mayor laxitud del marco normativo emergente agrava el riesgo que representa la existencia de un enorme volumen de suelo potencialmente edificable que, aunque no se ha transformado aún, continúa siendo legalmente urbanizable.

<sup>38</sup> La Asociación Española de Promotores Inmobiliarios estima que se necesitarán bastantes años para digerir el

exceso de oferta. «¿Vuelve el urbanismo salvaje?», El País, 06/06/2011. En recientes declaraciones un dirigente del Partido Popular, Esteban González Pons, ha justificado parcialmente la «burbuja inmobiliaria»: a pesar de que «Hemos edificado mal la costa española» ... insiste en que no hay que arrepentirse de la burbuja inmobiliaria porque «Facilitó que mucha gente que no tenía casa pudiera acceder a ella y que muchas personas pudieran adquirir una segunda residencia» además «que la construcción tirara de la economía española no era del todo malo», El Mundo, 15/05/2012.

<sup>39</sup> Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

económico que debe ser obviado<sup>40</sup>. Tampoco parece ser ajeno a esta situación de rechazo el hecho de que, como se ha manifestado a menudo, hasta ahora «han primado planteamientos de conservación pasiva y se han minusvalorado, con frecuencia, las realidades socioterritoriales» (TROTIÑO, 2005; CHAPE, 2008).

Esa parece ser una de las causas por las que el proceso de ampliación de la RN 2000, al igual que la de algunos otros ENP, no está resultando fácil, pues se ha encontrado con las reticencias cuando no con la resistencia de algunas administraciones regionales y locales y con la abierta oposición de algunos colectivos sociales. Además, casi siempre la tendencia dominante ha sido la de reducir los límites de los ENP al mínimo imprescindible, o a fragmentarlos, para dejar fuera de sus demarcaciones las zonas donde pudiera haber algún conflicto o previsión de desarrollo de proyectos con impacto sobre el medio natural. Además, en algunos casos se está empezando a recurrir con bastante frecuencia a la oportuna modificación y adulteración de los PORN para poder burlar la ley o, al menos, el espíritu de la ley desde la más estricta legalidad.

Pero la presión urbanística sobre las áreas protegidas no es idéntica en todas partes, sino que está relacionada con las características socioeconómicas y funcionales del contexto territorial en que se localizan. Los niveles de presión directa más bajos se dan todavía en las áreas protegidas interiores y de montaña mientras que las tensiones más intensas guardan estrecha relación con su localización en la proximidad de espacios muy urbanizados y litorales. De ahí que las mayores amenazas recaigan sobre los ENP situados en el litoral a los que, no en vano, la organización Greenpeace dedicó su informe *Destrucción a toda costa* el año 2009<sup>41</sup>.

Lo que no significa en absoluto que los instrumentos de protección hayan resultado completamente estériles e ineficaces. Por el contrario, como afirma M.<sup>a</sup> L. GÓMEZ en referencia al

caso andaluz, aunque extensible también a los de otras regiones, los espacios naturales protegidos litorales han sido

«un corrector de la urbanización costera» ya que «con una aplicación muy discutible de la Ley de Costas..., la presencia de figuras de protección ha sido la única medida de ordenación del territorio capaz de frenarla» (2010: 337).

Igualmente, el último informe del OSE (2010) constata grandes diferencias en la evolución temporal de los cambios de ocupación y de los procesos de artificialización del suelo dentro de los ENP, donde son mucho menos intensos que en el exterior. Bien es verdad que, precisa el informe,

«si las tendencias observadas en zonas sin protección continúan, podrían llegar a afectar a la red de ENP, ocasionando previsiblemente una falta de conectividad entre los mismos».

Un reciente estudio realizado por investigadores del Departamento de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid, publicado en *Ecological Economics*, afirma que en las últimas décadas los Espacios Naturales Protegidos han sido una estrategia de conservación de la biodiversidad clave en España. Sin embargo, el estudio también revela que el modelo dual de protección aplicado, conservacionista en el interior de las áreas protegidas y desarrollista en el exterior, ha fomentado la transformación de los entornos colindantes en territorios monofuncionales intensamente urbanizados. Los autores llegan a la conclusión de que la estrategia de áreas protegidas debería formar parte de instrumentos de ordenación y gestión territorial que integren la conservación de la biodiversidad y las necesidades socioeconómicas como elementos fundamentales en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

La Ley de Costas de 1988, por su parte, pese al retraso de los deslindes y a los obstáculos con que ha chocado su aplicación, ha sido también útil para contener parcialmente la especulación urbanística salvaje ligada a la bur-

<sup>40</sup> «Doñana está en mitad del pulso que se está librando entre la protección medioambiental y el desarrollo económico», *El País*, 20/01/2011. «Salvar la playa o salir del paro. Los vecinos de Tarifa, divididos ante la urbanización que afecta a la playa virgen de Valdevaqueros», *El País*, 30/05/2012. En este sentido es sumamente significativo que, cuando prácticamente está concluyendo el proceso jurídico de ilegalización de El Algarrobico, 14 municipios de la Mancomunidad de Municipios del Levante de la provincia de Almería se opongan a su derribo y soliciten al Ministerio y a la Junta un acuerdo para concluir las obras y abrir

el hotel ilegal. En la solicitud se alegan motivos estrictamente económicos considerando que la apertura del hotel estimularía la creación de «cientos de puestos de trabajo de forma inmediata» y estimularía el sector turístico, «pieza angular para la economía de importantes núcleos costeros», *El País*, 03/05/2012. A los 14 iniciales se han adhesido más tarde otros 16 municipios de la Mancomunidad de Municipios del Almanzora hasta completar la cifra de 30 peticionarios de la apertura del hotel, *Ibidem*, 14/06/2012.

<sup>41</sup> Son 233 ENP de los que, según ese informe, 120 están gravemente amenazados.

burbuja inmobiliaria<sup>42</sup>. Por lo que, en buena lógica, más que una reforma en profundidad de la ley, la solución debería consistir en establecer

las garantías de su eficaz cumplimiento y en modificar los aspectos más discutibles, como la retroactividad, si la hubiere<sup>43</sup>.

## 6. Bibliografía

- AEMA/COMISIÓN EUROPEA (2006a): *The changing faces of Europe's coastal areas*, European Environment Agency, Report, 6/2006, Copenhagen/Madrid.
- (2006b): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, European Environment Agency, Report, 10/2006, Copenhagen/Madrid.
- ARANA, X. (2010): *Reservas de la biosfera de España*, Ed. Lunwerg, Barcelona.
- BARRAGÁN, J. (2004): *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ed. Ariel, Barcelona.
- BURRIEL, E. L. (2008): «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, XII (270). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-sn-270-64.htm>.
- (2009): «La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, XIII (306). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm>.
- (2011): «Subversion of land-use plans and the housing bubble in Spain», en *Urban Research & Practice*, 4 (3): 232-249.
- CHAPE, S. & M. SPALDING & M. JENKINS (2008): *The World's Protected Areas. Status, Values and Prospects in the 21st Century*, University of California Press, Berkeley.
- CHICA, J. A. (2008): *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos*, Editorial CEP, Madrid.
- COUCH, C. & L. LEONTIDOU & G. PETSCHEL-HELD (2007): *Urban Sprawl in Europe: landscapes, land-use change and policy*, Blackwell Publishing Ltd, Oxford.
- DELGADO, C. (2008): «Urbanización sin fronteras. El acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47: 271-310.
- (2010): «La ordenación territorial en Cantabria: normas, planes, proyectos y realidades», en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47: 453-491.
- (2011): «Efectos territoriales, socioeconómicos y legislativos del urbanismo expansivo en Cantabria», en *Urbanismo expansivo, de la utopía a la realidad*, Asociación de Geógrafos Españoles/ Colegio de Geógrafos de España, Alicante, 203-215.
- DOMENECH, J. L. & F. J. SANZ (coord.) (2010): *Guía para la Implementación de un Sistema de Gestión Integrada de Zonas Costera*, Netbiblio, Oleiros (A Coruña).
- DUDLEY, N. (ed.) (2008): *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, UICN, Gland (Suiza).
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2007a, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012): *Banderas Negras*, Madrid.
- (2007b): *Infracciones Ley de Costas*, Madrid.
- ESPAÑA, MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico español*, Madrid, Ministerio de Vivienda.
- EUROPARC (2005): *Integración de los espacios naturales en la ordenación del territorio*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- (2010): *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2009*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- (2012): *Anuario 2011 del estado de las áreas protegidas en España*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- FLORIDO, G. & P. J. LOZANO (2005): «Las figuras de protección de los espacios naturales en las Comunidades Autónomas españolas: una puesta al día», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 40: 57-81.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2007): *Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid.
- GARCÍA, J. & J. GARCÍA & J. M. BARRAGÁN (2011): *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España. Materiales para un debate sobre gobernanza*, Fundación Biodiversidad/Universidad de Cádiz, Cádiz.
- GÓMEZ, M.ª L. (2010): «Los espacios naturales protegidos como categoría de ordenación del territorio. El caso de la comunidad autónoma andaluza», en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47: 317-346.
- GREENPEACE (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011): *Destrucción a toda costa*, Greenpeace España, Madrid.
- HERRERO, G. (2008): «Configuración de la Red Natura 2000 en España. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas», en *Anales de Geografía*, 288 (2): 85-109.

<sup>42</sup> «La Ley de Costas es una de las más avanzadas de Europa. Aun así, no ha cumplido sus objetivos porque las administraciones locales no han asumido la importancia de conservar los valores naturales del litoral, ni de garantizar los derechos públicos de su disfrute... Pero, en gran parte, ha sido una ley útil e importante, salvando nuestras costas de la especulación urbanística salvaje, que ha formado gran parte de la burbuja inmobiliaria que ha llevado

a la crisis económica. La solución no se encuentra en una reforma profunda de la ley, sino en velar por su cumplimiento», Hazel Morgan, presidenta de Amics de la Terra Eivissa, *Diario de Ibiza*, 22/01/2012.

<sup>43</sup> En 1991 el Tribunal Supremo consideró correcta la interpretación de que no existía retroactividad y que, por tanto, las construcciones afectadas debían pasar a dominio público (Sentencia del Tribunal Constitucional 149/91).

- MATA, R. (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*, Universidad Autónoma de Madrid, Lección inaugural curso académico 2007-2008, Universidad Autónoma, Madrid.
- MULERO, A. (2002): *La protección de espacios naturales en España. Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos, perspectivas*, Mundi-Prensa, Madrid.
- (2009): *Espacios naturales protegidos y ordenación del litoral en Andalucía. Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos, perspectivas*, Mundi-Prensa, Madrid.
- NAREDO, J. M. & A. MONTIEL (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria, Barcelona.
- NEL-LO, O. & J. LLORT (2006): *Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner de Catalunya*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010): *Informe Sostenibilidad en España*, Madrid.
- (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid.
- (2009): *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*, Madrid.
- (2011): *Biodiversidad en España. Base de la sostenibilidad ante el cambio global*, Madrid.
- PARLAMENTO EUROPEO (2009): *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos, individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (Informe Auken)*, Comisión de Peticiones, Bruselas.
- RODRÍGUEZ, J. (2006): «Los booms inmobiliarios en España. Un análisis de tres períodos», en *Papeles de Economía Española*, 109: 76-90.
- ROSAL, B. del (2006): «El impacto social y medioambiental de la actividad urbanística», en *Derechos Ciudadanos*, 1: 13-26.
- RULLAN, O. (2007): *L'ordenació territorial a les Balears (segles XIX-XX)*, Edicions Documenta Balear, Palma de Mallorca.
- (2010): «Las políticas territoriales en las Islas Baleares», en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47: 403-428.
- (2011): «La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 168: 279-297.
- TORRES, F. J. (2009): «La ocupación del dominio público marítimo-terrestre en España», en *Investigaciones Geográficas*, 50: 63-91.
- (2010): «Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)», en *Investigaciones Geográficas*, 52: 167-198.
- TROTIÑO, M. A. & al. (2005): «Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socio-territorial», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39: 227-265.

## Abreviaturas

- AEMA: Agencia Europea del Medio Ambiente.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- CLC: Corine Land Cover.
- DOL: Directrices de Ordenación del Litoral (de las Islas Canarias).
- DPMT: Dominio público marítimo-terrestre.
- ENP: Espacios Naturales Protegidos (Red Española).
- ESC: Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa.
- GIZC: Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras.
- LIC: Lugar de Importancia Comunitaria.
- OSE: Observatorio de la Sostenibilidad en España.
- PATL: Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana.
- PDUSC: Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (de Cataluña).
- PNIN: Parajes Naturales de Interés Nacional.
- POL: Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.
- POLA: Plan de Ordenación del Litoral Asturiano.
- POLGA: Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.
- PORN: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.
- PTSL: Plan Territorial Sectorial de Protección del Litoral (del País Vasco).
- PRUG: Plan Rector de Uso y Gestión.
- PRUX: Plan Rector de Uso e Xestión.
- RN 2000: Red Natura 2000.
- ZEC: Zona Especial de Conservación.
- ZEPA: Zona de Especial Protección para las Aves.
- ZEPIM: Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo.



# **Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011**

María Rosario ALONSO IBÁÑEZ

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo

**RESUMEN:** Los entornos urbanos son actores privilegiados para hacer frente a los principales problemas que se plantean en el escenario de cambio global. Sin embargo, es en ellos donde más se constata la falta de respuestas jurídicas a los problemas que desencadenan las dinámicas económicas. El artículo pone de manifiesto que la transición hacia un cambio de modelo urbano precisa de un marco jurídico estatal riguroso, que favorezca una acción concertada y coordinada en todos los niveles y escalas de los plurales factores que confluyen en eso que se ha dado en llamar la ciudad existente, que facilite las actuaciones de regeneración de los tejidos urbanos con un enfoque global e integrador del entero espacio urbano, que promueva simultáneamente todas las dimensiones de la sostenibilidad, la energética, medioambiental, económica, social y cultural, no siendo ya ni útiles ni suficientes, y menos si son especulativas, las aproximaciones de carácter específicamente urbanístico. Las reformas legislativas aprobadas por el Gobierno español en el año 2011, pretendiendo facilitar la intervención sobre las estructuras urbanas existentes mediante previsiones referidas a las actuaciones de rehabilitación, no proporcionan el marco jurídico claro y riguroso que las mismas precisan.

**DESCRIPTORES:** Derecho urbanístico. Desarrollo urbano. Sostenibilidad urbana. Rehabilitación. Regeneración urbana integrada.

---

Recibido: 21.05.2012; Revisado: 08.08.2012  
e-mail: mralonso@uniovi.es

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «La regeneración urbana integrada como instrumento estratégico

para un nuevo modelo de desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. Su estatuto jurídico» (DER2011-26446) que dirige la profesora doctora María Rosario Alonso Ibáñez. La autora agradece a los evaluadores anónimos sus enriquecedores comentarios.

## 1. La intervención en la ciudad existente: la relevancia del enfoque integrado en la transición hacia un cambio de modelo urbanístico y los compromisos políticos asumidos por el Gobierno español

**E**l Derecho urbanístico español viene arrastrando, desde los textos decimonónicos, un componente especulativo del que no se ha desprendido todavía. El interés dominante en las primeras actuaciones de reforma interior no fue otro que el formar amplias vías para mejorar la circulación y la estética urbanas. La perspectiva de obra pública aislada —entonces, la apertura de nuevas calles— prevaleció sobre otras finalidades de planificación general del tejido urbano y sirvieron de coartada a operaciones de especulación inmobiliaria que dieron lugar a espacios urbanos sólo aptos para la incipiente burguesía. Igualmente, la incidencia de las presiones especulativas de los propietarios de suelo va asociada a la práctica de los ensanches decimonónicos, que se desarrollan como piezas homogéneas, sin conexiones con el casco histórico. En las primeras normas sobre ensanches estos se concibieron como operaciones urbanísticas para fomentar la edificación, y su práctica coincide con el desarrollo de un urbanismo marginal, que hace proliferar parcelaciones espontáneas en la periferia a fin de proporcionar alojamiento a quienes no podían acceder al ensanche (LÓPEZ RAMÓN, 2009: 24). Es así cómo, desde entonces, existe un desequilibrio normativo que ha favorecido los procesos urbanísticos y edificatorios de la expansión urbanística especuladora, y ha jugado en contra de la intervención y gestión de la ciudad existente, como es bien conocido.

Hoy día la legislación española sigue sin contemplar los procesos de intervención en la ciudad existente de forma adecuada y satisfactoria. En la práctica, las intervenciones que se han ido desarrollando —la mayor parte limitadas a actuaciones de rehabilitación edificatoria— se han amparado en un contexto normativo inespecífico<sup>1</sup> y muy disperso, conformado

básicamente por preceptos procedentes de la legislación urbanística, de la legislación sobre patrimonio cultural, de la legislación sobre edificación, de la legislación sobre propiedad horizontal, de la legislación sobre arrendamientos urbanos, de la legislación tributaria, o de la legislación sobre vivienda. Ha sido precisamente el marco jurídico predispuesto para el fomento de vivienda protegida el que ha incorporado los instrumentos que realmente han impulsado las escasas políticas de intervención en lo existente, como áreas de rehabilitación integral, o áreas de renovación urbana, en combinación con las distintas figuras de planeamiento urbanístico. En cualquier caso, este marco jurídico inespecífico y disperso ha determinado que las intervenciones en la trama urbana lo sean con carácter sectorial, muy a menudo sin articulación con el planeamiento urbanístico y territorial, y raramente al servicio de actuaciones de carácter integrado, donde se combinen actuaciones urbanísticas propiamente dichas con actuaciones de desarrollo económico y de política social.

Por otro lado, aunque en la planificación urbanística tienen cabida las intervenciones rehabilitadoras, y aunque el marco jurídico de la planificación posibilita la integración de factores de muy distinto signo, espaciales, funcionales, económicos, sociales, culturales o ambientales, lo cierto es que las actuaciones rehabilitadoras que se han llevado a cabo, aunque en la mejor de las hipótesis se hubieran desarrollado de manera coordinada, presentan serias deficiencias en el tratamiento de los factores sociales y económicos, esenciales en los procesos de intervención en la ciudad existente, ya se actúe por perímetros urbanos, ya lo sea edificio a edificio. El diagnóstico certero de la problemática socioeconómica de la trama urbana consolidada se convierte en un factor crítico para el éxito de las actuaciones físicas sobre la estructura urbana, ya se trate de reconversión, de renovación, de mejora, de eliminación de la infravivienda, o de mera rehabilitación residencial. Actuaciones todas ellas de muy difícil gestión con los instrumentos jurídicos existentes, entre otras razones porque la dimensión social de las actuaciones urbanas ha sido tradicionalmente obviada por el planeamiento y la gestión urbanística, resultando

<sup>1</sup> Hasta la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones de 1990, que incorpora por primera vez la referencia al deber de rehabilitación como parte del estatuto jurídico de la propiedad del suelo, ni el texto de la Ley del Suelo de 1975, ni el Texto Refundido de 1976 ni los Reglamentos de 1978 hacían referencia explícita a la rehabilitación urbana, lo cual no fue óbice para que durante la década de 1980 se desarrollaran diversas actuaciones con apoyo en la propia

Ley del Suelo estatal, utilizando de un modo adecuado las figuras y previsiones de dicha norma para amparar actuaciones de carácter rehabilitador del patrimonio urbano, fundamentalmente a través de los Planes Especiales de Reforma Interior como instrumento de planeamiento adecuado para abordar la recuperación del tejido urbano y proceder a la rehabilitación de determinadas áreas o zonas especialmente degradadas (RUBIO DEL VAL, 1990: 26).

la paradoja de que sus principales destinatarios, los ciudadanos, son con mucha frecuencia excluidos de procesos que afectan decisivamente a la calidad de su entorno cotidiano y, por ende, a sus posibilidades de desarrollo personal y comunitario. En el caso de las tramas urbanas más vulnerables este desconocimiento adquiere, es sabido, mayor gravedad.

No vamos a insistir en el presente trabajo en que los retos de la sostenibilidad, el cambio climático y el actual escenario de crisis demandan un cambio de modelo de crecimiento urbano. En muchas otras publicaciones científicas se viene insistiendo suficientemente al respecto. Por el contrario, de lo que tratamos es de poner de manifiesto que la transición hacia un cambio de modelo urbano precisa de un marco jurídico estatal riguroso, que favorezca una acción concertada y coordinada en todos los niveles y escalas de los plurales factores que confluyen en eso que se ha dado en llamar la ciudad existente, que facilite las actuaciones de regeneración de los tejidos urbanos con una visión global e integradora del entero espacio urbano, promoviendo simultáneamente todas las dimensiones de la sostenibilidad, la energética, medioambiental, económica, social y cultural.

Los entornos urbanos, en su más variado y complejo mosaico de formas, son actores privilegiados para hacer frente a los principales problemas que se plantean en el presente escenario de cambio global. Sin embargo, es en ellos donde más se constata la falta de respuestas jurídicas a los problemas que desencadenan las dinámicas económicas, y donde cristalizan en última instancia las potencialidades y las contradicciones de la propia sociedad. El marco de la sostenibilidad urbanística, reducido como está en su tratamiento jurídico a la estricta dimensión medioambiental, no es, digámoslo claramente, el único lugar que debe acoger a los problemas urbanos y sus tensiones, desequilibrios y contradicciones, perdidos como están estos espacios de «territorio» político y competencial claro, y por mucho que el medioambiente y lo urbano deban ser binomios en suma, y no excluyentes.

Los entornos urbanos, en la compleja dimensión que hoy presentan, son el escenario donde se está desenvolviendo un debate de profunda reconsideración de las políticas públicas que deban ordenarlos, no siendo ni útiles ni suficientes, y menos si son especulativas, las aproximaciones de carácter específicamente urbanístico. Y menos si, como hemos comenzado señalando, el marco jurídico del urbanismo se presenta desequilibrado, como es el caso.

La toma en consideración de los aspectos sociales, culturales y económicos, junto a los estrictamente medioambientales, deben ocupar, desde un enfoque integrado que asegure una sólida coordinación horizontal, transectorial y vertical de las actuaciones, un papel de protagonismo en la política de, por y para la ciudad existente como nunca antes ha tenido. Y es a estos aspectos que se reconduce el debate tan manido del *desarrollo sostenible* en el ámbito urbano, del crecimiento duradero y garantizador de calidad de vida para los ciudadanos, y no para unos pocos que se beneficien de intervenciones urbanas puntuales. Porque de lo que se trata ya no es sólo de buscar soluciones a «las partes» dentro de la ciudad, sino de no generar más efectos perversos con las intervenciones urbanas puntuales, es decir, de actuar para que funcione de manera integrada el entero sistema urbano, donde «todo» se relaciona con «todo», y donde sin actuar sobre «todo» difícil será hablar de cambios en la buena dirección, en la dirección comprometida por el Gobierno español en el seno de la Unión Europea, que está mostrando el nuevo camino.

En efecto. Los Ministros responsables de las políticas de desarrollo urbano en Europa han enfatizado la importancia de aplicar modelos de desarrollo urbano con enfoque integrado, esto es, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Así quedó reafirmado en la Declaración de Toledo de 24 de junio de 2010, promovida bajo la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Allí quedó reconocido igualmente que el enfoque integrado en las políticas urbanas es una de las principales herramientas para avanzar en la dirección señalada por la estrategia comunitaria Europa 2020. Para afrontar estos importantes retos urbanos se alcanzaron compromisos políticos intergubernamentales y con las instituciones comunitarias, compromisos que se plasmaron en un entendimiento común del enfoque integrado en el desarrollo urbano, que queda descrito 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*. Para profundizar en su conocimiento, cfr. BOUAZZA & TROVATO & MATA (2010: 367), ALONSO (2011: 191-194) y VERDAGUER & VELAZQUEZ (2012: 106-110). Se trata de una transformación sustancial del modelo de desarrollo urbano, un cambio de paradigma que está experimentando la cultura urbana europea en todas sus ma-

nifestaciones. Es, además, un cambio de modelo que fue asumido en nuestro país por todas las fuerzas políticas parlamentarias, y en el ámbito comunitario por todos los Estados miembros e instituciones. No en vano, en el paquete legislativo adoptado por la Comisión Europea este mismo año sobre la política de cohesión que se aplicará entre 2014 y 2020<sup>2</sup>, ya incorpora este enfoque como contenido necesario de los nuevos contratos de asociación que la Comisión firmará con los Estados miembros, de manera que los programas que vayan a resultar financiados deben incluir las disposiciones apropiadas para que quede garantizado un enfoque integrado del uso de los Fondos para el desarrollo urbano, en el marco de una estrategia de desarrollo local. Ya no bastará con la mera transformación urbanística de los centros urbanos, con hacer ciudad en las periferias mal urbanizadas, ni con integrar los polígonos de viviendas construidas en los años sesenta y setenta resultantes de políticas públicas que se olvidaron de su población. Todo esto se puede hacer, tenemos instrumentos jurídicos para ello, incluso podemos hacerlo bien, como demuestran los encantadores ejemplos de buenas prácticas que hemos sido capaces de desarrollar en el pasado. Otra cosa es que haya voluntad política o competencia profesional para hacerlo bien. Pero en el nuevo escenario que abre este marco financiero comunitario el desafío es mayor y más difícil, por la novedad de la escala urbana, de las formas urbanas, por la complejidad de los procesos de toda índole que se desarrollan en esa escala, y porque el cambio en la forma de administrar es uno de los mayores obstáculos que afrontan nuestras estructuras administrativas, acostumbradas a actuar por hábitos o por inercia.

El Derecho urbanístico español se enfrenta a la necesidad de un profundo cambio. Este cambio apenas si es perceptible en las leyes urbanísticas que se suceden, sin exceptuar la vigente legislación estatal sobre suelo, por mu-

cho que ésta no se presentara como normativa urbanística. En toda esta normativa sigue privilegiándose la reglamentación al servicio de las actuaciones de urbanización, y por ende, al servicio del negocio inmobiliario, también en su incipiente transformación. Normativa que sigue estando, por tanto, desequilibrada, y alejada de los antedichos y desafíos y compromisos. Por su parte, las reformas legislativas aprobadas por el Gobierno español en el año 2011, aun pretendiendo facilitar la intervención sobre las estructuras urbanas existentes mediante previsiones referidas a las actuaciones de rehabilitación, no proporcionan el marco jurídico claro y riguroso que las mismas precisan, habiéndose desaprovechado la ocasión para haber dejado incorporado en el Derecho interno el enfoque integrado, en los términos del documento de Toledo.

El Derecho público estatal no puede renunciar al papel regulador e impulsor que le corresponde, porque uno de los objetivos básicos de la actividad de regulación precisamente consiste en «contrarrestar que los beneficios privados se acrecienten a costa del deterioro público o de terceros» (VILLAREJO, 2008: 291)<sup>3</sup>. La necesidad de reivindicar el valor de los mecanismos públicos de regulación estatal se presenta hoy con especial intensidad en la intervención en la ciudad existente, que necesita de principios y reglas claras. Una ojeada a los países de nuestro entorno permite sostener que no es posible sin un importante grado de intervencionismo público una política urbana que tenga por objeto impedir que se rompa bruscamente el tejido social, que garantice el derecho a una vivienda asequible, que equilibre el sector inmobiliario, y que afronte los retos del cambio global. Conceptos como igualdad, diversidad, inclusión, proximidad, capacitación, información, participación, convivencia, cohesión, seguridad, cooperación, coordinación, concertación, transversal, enfoque integrado, necesariamente tendrán que estar presentes en las actuaciones urbanísticas en

<sup>2</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, COM(2011) 615 final/2. Bruselas, 14.3.2012

<sup>3</sup> Todos los males que aquejan a los entornos urbanos contemporáneos son fallos que presenta la hegemonía del mercado en la organización de esa realidad social que es la ciudad (VILLAREJO, 2008). Desgraciadamente la regula-

ción suele asumir una forma básicamente reactiva, es decir, tratando de enmendar *a posteriori* los problemas o los fallos que presenta la hegemonía del mercado en la organización de esta realidad social. Recalca que, en sentido estricto, no existen bienes puramente privados, pues todos en alguna manera generan externalidades. Debido a ello, la regulación debe ser una actividad indisoluble de aquella otra dedicada a la generación y consumo de los bienes y servicios privados. Por otro lado, el terreno en el que juega la regulación es también el correspondiente a los bienes colectivos y a las expectativas que van generando los diferentes grupos sociales. Es función del Estado preservar y garantizar, dice, una oferta adecuada de bienes comunes, afirmación ésta que adquiere hoy día más trascendencia, si cabe.

los entornos urbanos en los próximos años, y tendrán que venir acompañadas de transformaciones en la organización administrativa y en la gestión urbana, en correspondencia con la complejidad de los desafíos y la amplitud de las interdependencias de las acciones a desarrollar por los distintos poderes públicos. En el ámbito científico se afrontan hoy pocas incertidumbres al respecto.

No realizaremos ahora una mayor reflexión sobre los elementos que nos llevan a plantear la emergencia de un marco jurídico distinto, cómo reenfocar la ordenación urbanística, identificar sus requerimientos, los instrumentos al servicio del nuevo enfoque, sus principios y reglas en el sentido expuesto. Nos limitamos en este momento a analizar las últimas reformas legislativas estatales. Reformas que se llevaron a la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y al Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*, convalidado mediante Resolución del Congreso de los Diputados de 14 de julio de 2011.

## 2. Las actuaciones de rehabilitación

### 2.1. De la consideración de la rehabilitación como sector estratégico

No puede desconocerse que las actuaciones de rehabilitación se han visto beneficiadas por las medidas de carácter coyuntural que se adoptan por el Estado en el período 2008-2010, con apoyo financiero a la obra pública, mediante inversiones destinadas a dinamizar a corto plazo la actividad económica. Al margen de su mayor o menor efectividad, quisieramos destacar que es al hilo de estas medidas que va a empezar a considerarse a la *rehabilitación de viviendas* y la *rehabilitación de espacios urbanos* sectores estratégicos de nuestra economía. Así lo hacía el inicial Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un

<sup>4</sup> Véanse las letras d) y e) del artículo 11 del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre. La posterior ORDEN EHA 3566/2008, de 9 de diciembre, por la que se hace público el Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008, aprueba el destino del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Em-

Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, cuya finalidad no fue otra que:

«mejorar la situación coyuntural de determinados sectores estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo»<sup>4</sup>.

Así lo hacía también la Estrategia para la Economía Sostenible, presentada en el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno el 2 de diciembre de 2009, con la que se pretendía renovar el modelo de crecimiento de la economía española, contemplando un conjunto de *grandes reformas modernizadoras*, según se indicaba en la misma.

De la citada Estrategia formaba parte la Ley de Economía Sostenible (en adelante, LES), que se aprueba el 4 de marzo de 2011, y a cuyo título III, referido a la *sostenibilidad ambiental*, y en su capítulo IV, bajo el epígrafe *rehabilitación y vivienda*, se van a llevar las medidas de las que nos ocuparemos en este trabajo. De la Estrategia formaba también parte un Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, cuya aprobación se había adelantado a la propia presentación de la Estrategia, en el Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre, y un Fondo para la Economía Sostenible, creado por acuerdo del Consejo de Ministros el 4 de diciembre de 2009. En el primero se contemplaban:

«inversiones para proyectos y actuaciones que contribuyan a la sostenibilidad económica, social y ambiental»,

y en el segundo, que en virtud del artículo 112 de la LES se constituía como:

«el instrumento financiero del Estado para el apoyo a los particulares en el desarrollo de los principios y objetivos contenidos en esta Ley»,

incomprensiblemente, sólo se posibilitaban líneas de préstamos para la rehabilitación «de viviendas», y no «de espacios urbanos». Incomprensiblemente también, entre las actuaciones que contribuían a la sostenibilidad no se contemplaban ni las actividades de «rehabilitación de viviendas» ni las de «rehabilitación de espacios urbanos», por seguir utilizando la terminología del Real Decreto-Ley

pleo, previamente dotado, y su distribución por Departamentos. Con arreglo al mismo, se destinaron 110 millones de euros a la financiación de actuaciones de rehabilitación de viviendas y espacios urbanos, en el marco del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado mediante Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

9/2008, que abría, como hemos dicho, la consideración de las mismas como actividades estratégicas<sup>5</sup>.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, plantea la necesidad de un modelo energético —un modelo de consumo y generación de energía que sea compatible con la normativa y objetivos comunitarios y los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático— basado en unos principios —seguridad de suministro, eficiencia económica y sostenibilidad medioambiental— y referido a objetivos nacionales<sup>6</sup>, al servicio de cuya ejecución se contemplan instrumentos específicos, básicamente de planificación para la organización, y precisión de las medidas pertinentes<sup>7</sup>, dotado de un sistema de evaluación y seguimiento<sup>8</sup>. En paralelo a este modelo, se consignan toda una serie de medidas de muy diverso contenido, finalidad y alcance —fomento de la investigación, desarrollo e innovación en el ámbito de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética, la transparencia e información a los consumidores, la simplificación de procedimientos administrativos, el ahorro energético de las administraciones públicas—, y varios paquetes, más articulados, con diversos objetivos —la reducción de emisiones, la renovación del régimen de los transportes, la promoción de políticas de movilidad sostenible, y el impulso de acciones de rehabilitación que reúnan determinadas características.

Por lo que se refiere a las actuaciones de rehabilitación, es claro que lo que la Ley perseguía era la reactivación de un sector, el de la construcción, que se estaba viendo especialmente afectado por la caída de la actividad y el empleo. Una finalidad coyuntural, la misma que estaba tras las medidas económicas y fiscales —beneficios tributarios y ayudas económicas directas— que se sucedieron a favor de las actuaciones rehabilitadoras. Y no tanto fomentar una decidida política de regeneración urbana que atendiera a los desafíos que aquejan a los entornos urbanos, en sintonía con las iniciativas que el propio Gobierno estaba im-

<sup>5</sup> Descontextualizadas a estos efectos, sí aparecían, en el artículo 9 del citado Real Decreto-Ley 13/2009, actividades de «rehabilitación de centros educativos», o de «rehabilitación de centros penitenciarios», por poner algunos ejemplos.

<sup>6</sup> Mínimo de participación de las energías renovables en el consumo de energía final bruto, y reducción de la demanda de energía primaria coherente con el objetivo establecido para la UE del 20 por ciento en 2020 y con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España.

pulsando en el contexto europeo que permitieran consolidar un cambio de modelo de desarrollo urbano. La propia Estrategia para la Economía Sostenible lo corroboraba, no contemplaba más medida en este ámbito que:

«una evaluación del sector de la vivienda»,

esto es, un informe que evaluará:

«el ritmo de ajuste del sector de la construcción residencial y la efectividad de las medidas puestas en marcha para acelerar dicho ajuste»,

y un

«Plan de rehabilitación energética de los edificios de la Administración General de Estado».

Ello, a pesar de que la Estrategia cuantificaba como objetivos para 2020 un modelo de vivienda sostenible que destinara el 35% de la inversión a la rehabilitación e incrementara el porcentaje de vivienda en alquiler hasta el 20%, objetivos canalizados sólo en parte, en lo referido a la rehabilitación, fundamentalmente a través de las previsiones del PEVR. Difícilmente pues podía servir todo ese paquete de medidas de política económica y fiscal y de reformas legislativas para la regeneración de los entornos urbanos consolidados, por mucho que en él se contemplaran actividades de rehabilitación. Algunas de estas medidas hay que acogerlas con la simpatía que merecen todas las pretensiones de buena voluntad, pero otras están necesitadas de reformulación. Las analizaremos a continuación.

## 2.2. El deber estatal de favorecer la rehabilitación y la renovación de la ciudad

Los artículos 109, 110 y 111 de la LES consagran en primer lugar el esfuerzo por favorecer las que allí se llaman *acciones de rehabilitación y de renovación urbana*, utilizando sin mayor rigor ambos términos.

<sup>7</sup> Planes nacionales de ahorro y eficiencia energética, planes de energía renovables, planificación de carácter indicativo del modelo de generación de energía y la planificación energética vinculante prevista en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

<sup>8</sup> Informes periódicos de seguimiento de los diferentes planes y programas, evaluación cuatrienal de los distintos instrumentos de la planificación indicativa del modelo de generación de energía, la vinculante de las infraestructuras y redes de energía, los planes de energía renovables, y los planes nacionales y programas de ahorro y eficiencia energética.

A tales efectos, en el artículo 109 se impone a la Administración General del Estado, *en el ámbito de sus competencias y en colaboración con las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que favorezca las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos residenciales existentes*, pero sólo si estas acciones reúnen una serie de condiciones, aunque no precisa si deben reunirse todas y cada una o sólo alguna de las siguientes:

- «a) Tengan por objetivo la cualificación, revitalización y, en general, puesta en valor de las tramas y los tejidos correspondientes, así como, en su caso y complementariamente, de la extensión razonable de los mismos en el ámbito de su periferia inmediata, de acuerdo con criterios de compacidad y proximidad física y funcional y aprovechamiento racional de infraestructuras, dotaciones y servicios y garantizando en todo caso un marco urbano coherente.
- b) Se articulen preferentemente en planes, programas o instrumentos integrales que, considerando las pertinentes variables de naturaleza, ambiental, económica y social en ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos, degradados o que padeczan problemas de naturaleza análoga determinados al efecto, combinen las medidas de creación o mejora del espacio urbano con las de reequipamiento en dotaciones y servicios y garanticen su coherencia y eficacia.
- c) Contribuyan, cuando tengan carácter aislado, al objetivo a que se refiere la letra anterior y a un marco urbano coherente, en el que se aborde la mejora y refuerzo de dotaciones y servicios y se consideren cuantas variables de naturaleza socioeconómica son inherentes al proceso rehabilitador».

Hay que destacar que el artículo 109 está configurando un deber para la Administración del Estado, pero a diferencia de lo que acontece con la articulación de otros deberes, como el deber de proporcionar información urbana, que delimita el artículo 108, donde sí se concreta la acción que la Administración del Estado debe desarrollar, en el caso que ahora vemos, las acciones para favorecer:

---

<sup>9</sup> Artículo 110.6 «Todas las Administraciones Pùblicas deben cooperar para asegurar la efectiva ejecución de las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana, especialmente la aplicación coordinada de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, que sean aplicables por razón de los objetivos perseguidos».

«la rehabilitación y la renovación de la ciudad y los demás núcleos residenciales existentes»,

se formulan en términos inespecíficos y el deber carece realmente de contenido. Tal como está introducido el deber, no deja de ser una mera declaración *ad pompan vel ostetationen*. Y lo mismo sucede con las apelaciones al principio de cooperación interadministrativa y a una actuación coordinada, contenidas en el apartado 6 del artículo 110, a las que tampoco se da contenido<sup>9</sup>. Se puede pues decir que el legislador estatal se desenvuelve en estos preceptos formulando meras normas programáticas —*soft law*— con una técnica jurídica similar a la que se suele utilizar en la normativa medioambiental internacional cuando se persigue el desarrollo y la armonización del derecho interno de los Estados. Pero no es el caso. El Estado dispone de títulos competenciales que le habilitan para poder legislar en esta materia con un mayor alcance.

Una mayor concreción se ha alcanzado en la formulación de un principio de integración de la sostenibilidad urbana en todo tipo de políticas, o en la articulación de la información urbana como una función pública estatal. Veamos.

### 2.3. El principio de integración de la sostenibilidad urbana en todas las políticas públicas

Ha quedado formulado en el artículo 107 de la LES un principio de integración en todas las políticas públicas, tengan o no impacto territorial, de una serie de fines al servicio de la sostenibilidad del *medio urbano*, medio urbano que la Ley no identifica, y sin que se sepa tampoco si la expresión deba interpretarse como complementaria o no a la de *medio rural*, que sí se define en la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural*.

Tampoco en los fines que el precepto contempla se acogen todas las dimensiones de la sostenibilidad urbana. Cierto es que no son sólo fines estrictamente medioambientales los que allí se prevén: se da entrada, por ejemplo, a fines que tienen clara dimensión económica<sup>10</sup>, otros en los que puede incluso considerar-

---

<sup>10</sup> Véase artículo 107.d): «Favorezca, por contar con las infraestructuras, dotaciones y servicios precisos, la localización de actividades de contenido económico generadoras de empleo estable y sostenibles medioambientalmente, especialmente las que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías».

se que puedan tener alguna dimensión social<sup>11</sup>, pero, en general, lo que se observa es confusión, en la medida que la cohesión social, que es la caracterización o concreción más clara de la dimensión social de la sostenibilidad, no está contemplada como *fines para un medio urbano sostenible* sino con un tratamiento jurídico distinto. Cohesión social y sostenibilidad del medio urbano son considerados en este precepto como objetivos —principios— de la acción pública, pero jerarquizados: uno al servicio del otro, el principio de cohesión social se subordina al principio de sostenibilidad urbana, y todos ellos condicionarían a todo tipo de políticas públicas:

«Los poderes públicos, de acuerdo con los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional, formularán y desarrollarán las políticas de su respectiva competencia al servicio de un medio urbano sostenible».

Parte el legislador estatal de una visión reducida de la sostenibilidad urbana, la misma aproximación reducida que ya se había plasmado en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, donde sólo se tomaron en consideración los aspectos medioambientales a la hora de incorporar el principio de desarrollo urbano y territorial sostenible.

En efecto. El artículo 2 de la Ley 8/2007, de Suelo (hoy, del texto refundido 2008) positivizó el principio de manera limitada, al no darle contenido a la dimensión económica, social, cultural y energética que la sostenibilidad tiene. Todas las dimensiones de la sostenibilidad deben serle exigibles al desarrollo urbano y territorial, y la regla jurídica debe ser clara y rigurosa al respecto.

Tampoco quedó consagrada en la Ley de Suelo estatal la integración de la sostenibilidad —aun en la sola dimensión medioambiental— en todo tipo de políticas, sólo de las que tienen impacto o proyección territorial. Esto es lo que viene a corregir ahora la Ley de Economía Sostenible, a la par que amplía la consideración de la sostenibilidad con aspectos no estrictamente ambientales.

<sup>11</sup> Véase artículo 107.f): «Integre en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, contribuyendo al equilibrio de ciudades y núcleos residenciales, para lo que se favorecerá la aproximación de servicios y dotaciones a la comunidad residente, evitando desplazamientos innecesarios».

<sup>12</sup> Información urbana, como la que pueda contener el Catastro Inmobiliario, por ejemplo, no está articulada al servicio de cualquier política pública, sino al servicio de la

## 2.4. La articulación de la información urbana como una función pública

Para garantizar la efectividad del principio de integración de la sostenibilidad urbana en todas las políticas públicas se precisa disponer de información urbana. No parece que esta afirmación precise de mayores comentarios, así está ya generalizado en los países de nuestro entorno y en las propias instituciones comunitarias.

En España, hasta la previsión contenida en la disposición adicional primera de la Ley 8/2007, de Suelo, que imponía a la Administración del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas:

«un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo»,

no se había articulado una función pública de información urbana al servicio de todo tipo de políticas públicas<sup>12</sup>. Con la creación y puesta en marcha del Sistema de Información Urbana (SIU) por el Ministerio de Vivienda en el año 2008 se vino a cubrir, en parte, ese vacío<sup>13</sup>.

El artículo 108 de la LES viene ahora a avanzar en este punto, imponiendo a la Administración General del Estado un deber, que tendrá que cumplir en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, de definir y promover la aplicación de los criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las Administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un:

«sistema informativo general e integrado, comprensivo, al menos, de los siguientes instrumentos:

- a) Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación.
- b) Mapas de ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de programas o planes de rehabilitación o de

política tributaria. Lo mismo se puede decir de la información que pueda obtenerse del INE, o del Censo de Población.

<sup>13</sup> Con anterioridad, el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2006*, publicado por el Ministerio de Vivienda en el año 2007, actualizado cada dos años, venía ya proporcionando información estadística, pero con unos objetivos y unos contenidos diferentes a la que ahora proporciona el SIU.

- actuaciones de renovación y rehabilitación urbana.
- c) Un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, previsto en la disposición adicional primera de la Ley del Suelo, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas».

Lo cual quiere decir que todo tipo de estructuras públicas contenido información urbana referida a construcciones, edificaciones y ámbitos urbanos precisados de mejora, rehabilitación, renovación, revitalización o regeneración, deberán integrarse en un único sistema informativo «general e integrado».

### **3. El régimen de las actuaciones de rehabilitación: excesos, contradicciones y confusión**

#### **3.1. Los deberes de conservación, rehabilitación y mejora urbana y las órdenes de ejecución**

Conviene hacer referencia previa a los términos en que la rehabilitación queda introducida en la legislación estatal sobre el suelo.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, reproduce íntegramente la Ley 8/2007, de 28 de mayo.

Se incorpora a la misma el principio de desarrollo urbano y territorial sostenible —ya introducido en la legislación urbanística de la mayoría de las Comunidades Autónomas— y en la definición de un conjunto de criterios que, sobre la base y en línea de continuación del principio anterior, operan como directivas para el planeamiento de ordenación territorial y urbanística, como mandatos a la acción de los correspondientes poderes públicos. La Ley estatal establece, en este sentido, criterios básicos de utilización del suelo y principios orientadores de las políticas de ordenación territorial y urbanismo, que no son competencia estatal, pero que necesariamente deben inspirar a aquéllas.

«La falta de maduración paralela de una estrategia clara en punto a lucha contra el cambio climático y política energética superadora de las perspectivas y acciones sectoriales»,

determinó, según Parejo, que la renovación del marco de la política de ordenación territorial y urbanística iniciada en 2007:

«no pudiera completar el giro recuperando la atención al mundo urbano» (PAREJO, 2010: 101).

Es esta toda una declaración de principios, porque, en efecto, la Ley de Suelo, en la redacción inicial dada por la Ley 8/2007, no presta una atención específica a las actuaciones en la ciudad existente, a pesar de que en su Exposición de Motivos se reconocía que:

«la idea de un urbanismo desarrollista, volcado fundamentalmente en la idea de creación de nueva ciudad formaba parte de nuestra historia, pero no necesariamente de nuestro presente, ni de nuestro futuro».

Así, y la cursiva es nuestra, se declara que:

*«el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente».*

No obstante, insistimos, en el articulado de la Ley ningún precepto se predisponen directamente para hacer realmente posible la «regeneración de la ciudad existente».

Resulta sintomático, en este sentido, que en la redacción original de la Ley 8/2007 hubiera desaparecido, al hilo de la determinación del contenido urbanístico del derecho de propiedad, el deber de conservación de las edificaciones y construcciones, que hasta entonces habían venido reconociendo todas las leyes urbanísticas estatales. El Real Decreto Legislativo 2/2008 lo añade ahora, pero de matute, es decir, *ultra vires*.

Las facultades para aclarar, regularizar y armonizar que al Gobierno le confería la delegación legislativa conferida en la disposición final segunda de la Ley 8/2007, no amparan, en buena técnica jurídica, lo que ahora deja establecido el artículo 9.1 del texto refundido, esto es, que:

«el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la legisla-

ción urbanística y territorial; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación»<sup>14</sup>,

Precisando que este deber:

«constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general»<sup>15</sup>.

En consecuencia a la regulación de los deberes de uso, conservación, mejora y rehabilitación de terrenos, construcciones y edificaciones, así introducida, no le alcanza la fuerza de ley propia de la delegación legislativa, al no haberse respetado los límites de la misma, lo que puede determinar problemas desde la consideración de las restricciones que para las situaciones jurídicas subjetivas comporta su regulación con alcance meramente reglamentario, problema que sólo se verá minimizado en la medida que las leyes autonómicas doten a estos deberes de regulación, y sólo hasta donde alcance la cobertura que las mismas presten.

Además, sobre estas actividades van a pivotar las previsiones que vienen de la mano del artículo 111 de la LES. En su apartado 1 se contiene una habilitación a la Administración competente para imponer órdenes de ejecución de *obras de mejora*, que llevarán aparejada la declaración de utilidad pública o interés social a los efectos de la expropiación, obras de mejora que, en virtud del apartado 2 del mismo precepto, pasan también a tener la consideración de obras necesarias en la legislación sobre propiedad horizontal, lo que contribuye, ciertamente, a facilitar su realización.

<sup>14</sup> El artículo 21 del Texto Refundido de 1992, recogiendo lo establecido en el artículo 10 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, establecía, exclusivamente, que: «1. Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana. 2. El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable».

El artículo 21 del Texto Refundido de 1992 fue derogado

El legislador estatal puede y debe incidir en la determinación del contenido de los deberes de conservación, rehabilitación y mejora urbana. La propia Ley de Suelo, en el artículo 9.1, señala el límite del de conservación, pero lo que no le cabe al legislador estatal es invadir la competencia autonómica en materia urbanística. Son de competencia autonómica y/o municipal las actuaciones disciplinarias que se deriven del incumplimiento del deber de conservación y mejora (órdenes de ejecución, sanciones, etc.), por tanto, difícilmente puede la Administración estatal resultar ser la Administración competente, única a la que el legislador estatal podría habilitar con funciones disciplinarias.

### 3.3. Las contradicciones en la definición de las obras de mejora

A los efectos de imposición de órdenes de ejecución, y su consideración como obras necesarias en la legislación sobre propiedad horizontal, el apartado 1 del artículo 111 de la LES pasa a considerar como obras de mejora las que vengan impuestas:

«por motivos turísticos y culturales recogidos en la legislación aplicable», o, «en el supuesto de que la construcción o el edificio de que se trate quede afectado por un programa, plan o cualquier otro instrumento legal de rehabilitación de viviendas aprobado y en vigor, y se refieran a obras que sirvan para garantizar los derechos reconocidos por ley a las personas, especialmente las que padeczan alguna discapacidad, o vengan impuestas por normas legales sobrevenidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de cualquier tipo y las necesarias para reducir los consumos de agua y energía».

por la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones. En consecuencia, estaba excluido de la delegación legislativa contenida en la disposición final segunda de la Ley 8/2007.

<sup>15</sup> Esta precisión no formaba parte del artículo 21 del Texto Refundido de 1992, ni se contemplaba en la redacción original del artículo 10 de la Ley 8/2007. Procede del artículo 182.2 del Texto Refundido de 1976: «Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general». El Texto Refundido de 1976 fue derogado por la disposición derogatoria de la Ley 8/1990, de régimen de suelo y valoraciones.

Como puede observarse, el precepto proporciona un concepto de obras de mejora al que se incorporan no sólo las que en la tradición de la normativa urbanística venían siendo consideradas como tales —esto es, las que vinieran impuestas en la legislación por motivos turísticos o culturales— sino que amplía considerablemente el concepto, llevando al mismo obras que en el artículo 9.1 de la Ley de Suelo, en el artículo 10.1 de la Ley de Propiedad Horizontal<sup>16</sup>, o en el artículo 17.1.a) del Real Decreto-Ley 8/2011, como vamos a ver inmediatamente, se consideran obras de conservación, como son las referidas a la seguridad, la habitabilidad, o la accesibilidad.

El artículo 17.1.a) del Real Decreto-Ley 8/2011 entiende por obras de conservación:

«las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable».

Y por obras de mejora, además de las que se realicen por motivos turísticos o culturales, las que se realicen:

«por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación».

El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, se dicta, según señala su preámbulo, con la pretensión de:

«introducir mayor claridad en un mercado que se considera básico para la consecución de un modelo de desarrollo más sostenible».

<sup>16</sup> De conformidad con el artículo 10.1 de la Ley 49/1960, de 21 de diciembre, de Propiedad Horizontal: «Será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad».

Esta es la motivación que vendría, a juicio del legislador estatal, a justificar la técnica jurídica empleada. La regulación no se ha llevado a una ley sino a una norma elaborada por el Gobierno dotada de fuerza de ley, cuyo ejercicio está por ello sujeto a una serie de límites, de cuyo respeto depende la validez de lo regulado. No entramos en este momento en el debate acerca de la técnica empleada, lo que nos interesa ahora es saber si con su regulación se alcanza realmente la clarificación que pretende. Y el precepto no diferencia con claridad actuaciones de conservación y de mejora. La definición de unas y otras se solapa cuando hacen referencia, al menos, a condiciones de seguridad, habitabilidad o accesibilidad. No permite conocer:

«en qué concretas condiciones son exigibles unas y otras».

Por poner algún ejemplo, ¿a qué título serán exigibles las actuaciones para proporcionar a la edificación confort térmico, la adecuación y mayor eficiencia térmica de las instalaciones, con criterios actuales?, ¿si las consideramos actuaciones de mejora, su imposición a los propietarios vendrían amparadas por la imposición de deberes del artículo 9.1 de la Ley de Suelo estatal, cuando según hemos visto al precepto no podemos dotarle más que de alcance reglamentario?, ¿si las consideramos actuaciones de conservación, podría la Administración competente imponer órdenes de ejecución? A tenor del artículo 111.1 de la LES, sólo sería posible si fueran a título de actuaciones de mejora.

Por otro lado, a la hora de dar contenido a las actuaciones de mejora, lo que deba entenderse por «motivos de calidad urbana» o por «motivos de sostenibilidad del medio urbano», el artículo 17.1 no diferencia lo que sean unos y otros, atribuyéndoles los mismos efectos: tener la condición de actuaciones de mejora. Sin embargo, unos y otros motivos tienen un contenido propio y diferente. Una cosa es la construcción, el edificio, al que suelen referirse las exigencias de calidad urbana<sup>17</sup> y otra la sostenibilidad urbana, cuya exigencia se proyecta sobre el entero espacio urbano, no sólo sobre las construcciones, según dejan establecido los artículos 2 de la Ley de Suelo y 109 de la LES.

<sup>17</sup> El término *Baukultur* introducido en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles adoptada en 2007, se traduce por «cultura de la construcción», y haría referencia a la calidad arquitectónica, centrada en el edificio o construcción.

En su comprensión, el artículo 17.1 apela exclusivamente a cuestiones referidas a la construcción (la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley de Ordenación de la Edificación y en el Código Técnico de la Edificación), y no a los tejidos urbanos, excluyendo del concepto todo aquello que venga motivado por otro tipo de consideraciones, tanto de carácter medioambiental, como social, cultural o económico, lo que revela de nuevo una aproximación muy reduccionista de la sostenibilidad urbana.

### 3.4. La falta de claridad en los conceptos referidos a las distintas posibilidades de intervención

Conceptualmente, el apartado 1 del artículo 110 de la LES equipara las actividades de «renovación y la rehabilitación urbanas», y se definen ambas conjuntamente, como actuaciones que:

«suponen la reforma de la urbanización o de las dotaciones y la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial»,

pero para que sean tales van a necesitar además que en ellas concurran dos circunstancias: que se trate de actuaciones que se desarrollen con fines de sostenibilidad urbana:

«con alguna, varias o todas las finalidades previstas en el artículo 107»;

y que se trate de actuaciones que se desarrolleen en determinados ámbitos espaciales:

«en ámbitos urbanos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas».

Claramente, se están identificando actuaciones que suponen intervención en amplias áreas de

nuestras ciudades, en áreas que presenten graves problemas de deterioro en su sentido más amplio, aunque lleven aparejada la rehabilitación residencial individual. Es por ello que, a los efectos de su gestión urbanística,

*«tienen la consideración de actuaciones de transformación urbanística, de conformidad con lo previsto en el artículo 14.1 del texto refundido de la Ley de Suelo, siéndoles de aplicación el régimen legal establecido en dicho texto a las actuaciones de urbanización o de dotación, según sea su objeto»*,

según determina el apartado 2 del artículo 110. Esta previsión tiene la innegable virtualidad de despejar las dificultades que se presentaban a la hora de hacer exigibles los deberes de los propietarios de mejora y rehabilitación de las edificaciones en suelo urbano:

«ahora el propietario de suelo urbano queda sometido, por lo que hace a la ejecución de la actuación correspondiente, a régimen idéntico al del propietario de suelo sometido a una actuación de nueva urbanización y, en particular, por lo que hace a la participación en la aludida ejecución y al levantamiento, en su caso, de las cargas que pesan sobre el suelo de que es su titular como contraprestación a la participación en los beneficios derivados de las operaciones de renovación, en régimen de equidistribución con los demás propietarios afectados por ella» (PAREJO, 2010: 122).

Sin embargo, las actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas no han quedado concebidas como actuaciones para las que se requiera intervenir con un enfoque integrado, en el sentido de que en ellas deba tomarse en consideración la coordinación de políticas sectoriales y plurales instancias administrativas en presencia. Tampoco están concebidas como actuaciones desde y para el medio urbano en su totalidad. Esto es, la aproximación a la intervención en «partes» de la ciudad desde una perspectiva que contemple las necesidades de la «totalidad», que según dejamos dicho están en la base de las nuevas políticas urbanas, está ausente en la LES<sup>18</sup>.

Si se definen como actuaciones que se proyectan sobre amplias zonas o perímetros urbanos, distintas por tanto de la mera intervención puntual, edificio a edificio, no se entiende la confusión a que conducen los términos en que

<sup>18</sup> En contrario, Parejo, para quien «de forma coherente con el marco fijado por el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 [...] la renovación y la rehabilitación se conciben

y determinan desde y para el conjunto del medio urbano y, por tanto, de la ciudad como un todo» (PAREJO, 2010: 120).

queda redactado el apartado 4 del artículo 110 —y vuelve a insistir el apartado 1 el artículo 111— que parecen posibilitar la desvinculación del planeamiento urbanístico de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, aislada, edificio a edificio, pero no de las actuaciones de reforma de la urbanización o de las dotaciones, en operaciones de rehabilitación y renovación urbanas, esto es, por áreas. El planeamiento urbanístico será normalmente el marco que pueda acoger todo tipo de actuaciones rehabilitadoras y renovadoras, del signo que sean, pero las posibilidades de planificación, programación e instrumentación independiente de la planificación urbanística que el artículo 110 abre, atribuyéndoles los mismos efectos jurídicos vinculantes que tienen los planes urbanísticos, sería incongruente que quedaran contempladas sólo para las actuaciones de *rehabilitación de construcciones y edificios*, únicas referidas en los apartados 4 del artículo 110 y 1 del artículo 111, y no para otras actuaciones que la renovación y rehabilitación urbanas puede conllevar. En cualquier caso, lo que revelan es la mayor atención que el legislador presta al edificio y la construcción, en detrimento de las otras necesidades que tienen las tramas urbanas.

Así las cosas, el artículo 17.1 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, viene posteriormente a englobar bajo el término *rehabilitación*, las actuaciones de conservación, las actuaciones de mejora y las actuaciones de regeneración urbana, desconociendo que el legislador ya había dejado definidas en la LES las actuaciones de *rehabilitación y renovación urbana*, actuaciones que a los efectos del Real Decreto-Ley no tienen la consideración de actuaciones de rehabilitación, lo que da pie para entender que no se podrán proyectar sobre las mismas el régimen previsto en este Real Decreto-Ley.

A lo que sean actuaciones de conservación y actuaciones de mejora en el artículo 17.1 del citado Real Decreto-Ley ya nos hemos referi-

<sup>19</sup> Algunos profesionales, en un esfuerzo por clarificar esta terminología, han propuesto algunas definiciones. Por ejemplo, Rehabilitación de viviendas: «Intervención en uno o varios edificios de viviendas que va más allá de las meras obras de conservación y mantenimiento (aunque las pueda incluir), para su adecuación estructural (estabilidad) y funcional (singularmente en materia de estanqueidad, seguridad, salubridad, accesibilidad, aislamiento térmico, mejora de la eficiencia energética, adecuación de las instalaciones, etc.), con la finalidad de la adaptación del mismo, parcial o totalmente, a las condiciones y exigencias de Ley Ordenación Edificación, CTE y demás disposiciones complementarias». Renovación urbana: «El término “renovación” o “renovación urbana” se admite, de manera bastante generalizada, se refiere a “Intervenciones que incluyen, en su caso, ac-

do. Detengámonos ahora en el concepto de actuaciones de regeneración urbana. El artículo 17.1.c) entiende por actuaciones de regeneración urbana:

«de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible. Cuando se refieran exclusivamente a la rehabilitación de edificios, estas actuaciones consistirán en realizar las obras necesarias para lograr los fines propios de las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano a que se refiere la letra anterior».

Es la primera vez que el ordenamiento jurídico define lo que deba entenderse por *regeneración urbana*, por eso llama la atención la remisión al artículo 110 de la LES, que lo desconoce. Tampoco es un concepto bien identificado en la práctica urbana, que utiliza indistintamente y sin rigor los términos *rehabilitación* y *renovación urbana*<sup>19</sup>.

La expresión «*renovación*» o «*renovación urbana*» se admite para referirse a intervenciones que incluyan actuaciones de demolición y sustitución de los edificios. Así se ha venido utilizando en las reglamentaciones de los Planes Estatales de Vivienda, y así también en el artículo 49 del PEVR 2009-2012, al referirse a las Áreas de Renovación Urbana. La Ley de Economía Sostenible utiliza los conceptos *rehabilitación de edificios* y *renovación urbana*, con distintos significados, en el primer caso para referirse a actuaciones en el edificio, en el segundo para referir actuaciones en ámbitos mayores. La renovación urbana en la LES va asociada a actuaciones de *reforma de la urbanización o de las dotaciones*, y pueden incluir

tuaciones de demolición y sustitución de los edificios y así se utiliza en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en su artículo 49, al referirse a las Áreas de Renovación Urbana (ARU) del Plan Estatal de Vivienda 2009-2012». Proyecto Integrado de Regeneración Urbana: «Conjunto de actuaciones integradas y coordinadas desde diversos departamentos sectoriales de una o varias administraciones, sobre áreas o zonas de un tejido urbano, que conjugan la rehabilitación de edificios, la posible renovación (demolición y construcción de nuevos edificios), la intervención sobre el espacio público o sobre los equipamientos, con otras de carácter social, económico y/o ambiental, para su transformación y mejora urbanística, la revitalización económica y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes» (RUBIO DEL VAL, 2010).

actuaciones de *rehabilitación de edificios*, en cuyo caso, podrán incluir también los espacios comunes privativos vinculados a los mismos (art. 17.2 Real Decreto-Ley 8/2011).

A tenor del artículo 18.1 del Real Decreto-Ley, la demolición o sustitución de edificios se contemplan como actuaciones posibles en las intervenciones de regeneración urbana:

«En particular, las actuaciones de regeneración urbana exigirán que la Administración competente delimite el correspondiente ámbito, que podrá ser continuo o discontinuo, así como de mera rehabilitación edificatoria, pudiendo incluirse en este ámbito intervenciones de demolición, renovación o sustitución de viviendas o edificios completos, siempre que no afecten a más del 50 por ciento de los edificios, de las viviendas o de la edificabilidad»,

previsión con la que se supera la limitación que presenta la regulación de las Áreas de Renovación Urbana establecida en la reglamentación de la política de vivienda, que tienen un carácter excesivamente unívoco, al no permitir la convivencia con procesos de rehabilitación dentro del Área.

No parece que con el término regeneración estemos realmente ante una innovación conceptual mediante la cual se haya dado entrada en el ordenamiento a un nuevo concepto jurídico, distinto a los de rehabilitación y renovación urbana de la LES. La remisión que el art. 17.1.c) del Real Decreto-Ley hace al artículo 110 de la LES nos da a entender que para el legislador estatal, regeneración urbana o rehabilitación y renovación urbana son términos que se refieren a lo mismo.

El artículo 18 proyecta sobre las que llama actuaciones de regeneración urbana la consideración de actuaciones de transformación urbanística, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.1 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, siéndoles de aplicación en consecuencia el régimen de las actuaciones de urbanización o de dotación que les corresponda, precisión que ya resultaba aplicable a las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana en virtud del artículo 110 de la LES.

Tanto la LES como ahora el Real Decreto-Ley 8/2011 contemplan a unas y otras actuaciones —llámense de rehabilitación y renovación urbana o de regeneración urbana— como intervenciones en «partes» de la ciudad consolidada, en concreto:

«en ámbitos urbanos en los que, se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas».

Pero ni unas ni otras están concebidas como actuaciones desde y para el medio urbano en su totalidad, desde una perspectiva que contemple las necesidades de la «totalidad». Esto es, a su régimen jurídico no se le impone el enfoque integrado. Enfoque que, paradójicamente, no le es desconocido al legislador.

En efecto. El artículo 17.1 señala que:

«tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico».

Precisión que sólo sirve para clarificar qué debía entenderse por enfoque integrado en el ámbito del Derecho interno.

Incomprendiblemente, el enfoque integrado no se impone, ni se fomenta, ni se promueve, ni siquiera es deseable para el legislador. Se desaprovecha así la ocasión que presentaba esta reforma legislativa para dar cumplimiento a los compromisos políticos asumidos en la Declaración de Toledo, el:

«documento más avanzado que pueda razonablemente esperarse en la escala institucional europea en relación con la convergencia entre lo social, lo urbano y lo ambiental (VERDAGUER & VELÁZQUEZ, 2012: 107),

donde la intervención sobre la ciudad existente, el tejido consolidado:

«aparece claramente como la principal vía hacia la sostenibilidad urbana, un hito en sí mismo» (*idem*).

Compromisos cuya integración en el Derecho interno sigue pendiente, necesitada más si cabe al tratarse de aproximaciones que no forman parte de la cultura urbanística en nuestro país, con algunas excepciones, limitadas a la escala de barrio.

### 3.5. Otras medidas configuradoras de su régimen jurídico

El apartado 3 del artículo 110 de la LES reconoce el derecho de realojo a los usuarios de viviendas o locales donde se realicen obras de rehabilitación:

«los usuarios de viviendas o locales, por cualquier título, en edificios en que se realicen obras de rehabilitación en elementos o servicios comunes que les impidan el uso de unas u otros».

Derecho al realojo o a una compensación económica sustitutoria:

«tendrán derecho al realojo en otra vivienda o el uso de otro local que esté disponible en el propio edificio o en edificios colindantes o cercanos. En el caso de que no se le pueda proporcionar el correspondiente realojo, tendrá derecho a una compensación económica que cubra el daño causado».

Sin embargo, se reconoce el derecho, pero no se regula, no se le dota de contenido. La regulación del derecho de realojo contenida en el texto refundido de la Ley de Suelo de 1992 quedó truncada a consecuencia de la STC 61/1992, y la que ha permanecido en vigor en la disposición adicional 11 del texto refundido de 2008 está incompleta, sólo se contempla para las actuaciones expropiatorias, resultando necesario que se proceda a regular este derecho también en las actuaciones llámense de renovación y rehabilitación urbanas o de regeneración urbana, que comporten intervenciones de rehabilitación edificatoria.

Por su parte, en el apartado 5 del artículo 110 se otorga cobertura para la gestión ágil de estas actuaciones, dando cobertura a agentes rehabilitadores no propietarios de suelo o edificaciones. En cualquier caso, mediante un convenio, donde queden fijados los términos y condiciones de ejecución de las obras. En este sentido, aunque la libertad de pactos entre las partes intervenientes esté garantizada por el ordenamiento jurídico, lo mismo que la formación de consorcios administrativos, y la propia gestión mediante la figura de agentes rehabilitadores está ya contemplada en la legislación de alguna Comunidad Autónoma, las posibilidades que al respecto abre la LES deben ser positivamente destacadas.

También debe ser favorablemente destacada la previsión de afección real, directa e inmediata, en los términos del apartado 3 del artí-

culo 111 de la LES, de las fincas constitutivas de elementos privativos de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario al cumplimiento del deber de costear las obras de rehabilitación, como efecto derivado de la conformidad o autorización del proyecto técnico de las obras o de la orden de ejecución. Y, en general, las aclaraciones contenidas en este Real Decreto-Ley 8/2011, donde se detalla qué sujetos tienen la obligación de realizar actuaciones de rehabilitación y cuáles legitimados para participar en las mismas. Pueden participar, además de las Administraciones competentes, las comunidades y agrupaciones —forzosas o voluntarias— de propietarios, las cooperativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, las empresas, entidades o sociedades que intervengan a cualquier título en dichas operaciones, y las asociaciones administrativas que se constituyan por ellos. Se facilita así la creación de órganos gestores de naturaleza similar a otros existentes para la gestión urbana en la legislación urbanística, que podrán actuar con los fines y facultades en los artículos 19 y 20 del Real Decreto-Ley.

Pero, ¿cuándo pueden imponerse por la Administración las actuaciones de rehabilitación? De entrada, la Administración competente será la que haya asumido competencias en la materia urbanismo, ordenación del territorio o vivienda, por tanto, la Administración autonómica y, en función de las competencias de atribución que tengan en cada territorio, la Administración local. De conformidad con el artículo 18.1 del Real Decreto-Ley 8/2011, las actuaciones de rehabilitación podrán imponerse:

«cuando concurren las condiciones previstas para cada una de ellas en el presente Real Decreto-Ley y en el resto de legislación aplicable».

Parece que el legislador esté pensando exclusivamente en los supuestos en que se ejercent facultades de disciplina urbanística. Porque si resulta que con la actual legislación urbanística la iniciativa de transformación urbanística —actuaciones de urbanización y dotación— está en manos de los particulares, las posibilidades de intervenir en la ciudad existente siguen dependiendo de la decisión de los propietarios. Lamentablemente, el marco predispuesto por las reformas legislativas analizadas no ha contemplado instrumentos específicos para que las Administraciones puedan promoverla.

**4. Bibliografía**

- ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (2011): «Regeneración urbana integrada», en *Aportaciones y Conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Fundicot, Madrid.
- BOUAZZA ARIÑO, O. & G. TROVATO & R. MATA OLMO (2010): «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», *CyTET*, 164: 367-396.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2009): *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid.
- PAREJO, L. (2010): «De la urbanización a la regeneración de lo urbano y de la conservación a la rehabilitación de lo edificado: reflexión a propósito del proyecto de ley de economía sostenible», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 14: 101-133.
- RUBIO DEL VAL, J. (1990): *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos*, MOPU.
- (2010): «Luces y sombras de la rehabilitación urbana en España. Repaso crítico», ponencia presentada al *Congreso internacional rehabilitación y sostenibilidad. El futuro es posible*, celebrado en Barcelona el 6 de octubre.
- VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, C. & I. VELÁZQUEZ VALORIA (2012): «Pasos hacia la regeneración urbana ecológica: más allá de la eficiencia energética», *CyTET*, 171: 97-113.
- VILLAREJO GALENDE, H.: «Sostenibilidad y revitalización urbana: nuevas propuestas para la regulación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales», *CyTET*, 156: 273-296.

# Repercusión de la entrada en vigor del CTE en el *stock* de viviendas: período 2006-2010

Rafael VÁZQUEZ BARROS

Ingeniero de la Edificación por la UEM. Arquitecto Técnico por la UDC

**RESUMEN:** La construcción de viviendas en España ha tenido gran importancia en su economía durante la última década. En el año 2006, entró en vigor el Código Técnico de la Edificación. En este trabajo se observa la influencia que ha tenido este hito dentro de un marco temporal coincidente con un período record en la construcción, seguido de otro de profunda recesión.

La aparición del CTE con nuevos requisitos en la construcción de edificios supuso un cambio que, con su entrada en vigor gradual, originó que empresas promotoras adelantaran la elaboración de proyectos con la intención de cumplir solamente la normativa empleada hasta ese momento. Esto produjo que se elevara en las estadísticas oficiales el número de viviendas que se iban a construir. Lo que debería haber sido un pico extraordinario en los datos corregido por la acción del tiempo, se vio truncado por el fin de la bonanza del sector con la entrada de una profunda crisis.

Existen gran cantidad de viviendas que, si bien constan en las estadísticas, aún no han sido iniciadas y menos terminadas, formando parte de una bolsa de proyectos a ejecutar, continuar o pendientes de terminar.

Cuando se recupere la construcción de viviendas en España, la existencia de este stock influirá retrasando la manifestación de la recuperación del sector, así como en la financiación de las administraciones.

**DESCRIPTORES:** Construcción. Viviendas. Edificación. Código Técnico de la Edificación.

## 1. Introducción

La construcción de viviendas constituye uno de los indicadores principales del crecimiento económico. Hoy en día la construcción de viviendas constituye el producto final de la edificación residencial, pilar

base de la marcha del sector construcción de un país, siendo el índice de construcción de viviendas uno de los principales indicativos empleados para su observación y control.

La construcción de edificación se rige por una serie de normas. Estas garantizan que las vi-

Recibido: 05.12.2011; Revisado: 18.02.2012  
e-mail: atervb00@udc.es

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus enriquecedores comentarios.

viviendas contarán con una serie de requisitos que a medida que la sociedad cambia y prospera se ven modificados y ampliados. Pueden ser opcionales, recomendables o de obligado cumplimiento. La aprobación de nuevas leyes y normas constituyen hitos en el tiempo para la redacción de los proyectos de construcción de viviendas. Uno de los cambios normativos más importantes en España ha sido la entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación (en adelante CTE).

La Ley de Ordenación de la Edificación<sup>1</sup>, aprobada en 1999 autorizaba «al Gobierno para que en el plazo de dos años apruebe un Código Técnico de la Edificación que desarrolle los requisitos básicos que deben cumplir los edificios. Los 2 años de plazo previstos se dilataron a 6, habiendo sido aprobado el CTE el día 17 de marzo de 2006. La entrada en vigor de la mayor parte de los documentos básicos fue gradual en dos etapas de 6 y de 12 meses. Estos 6 años han coincidido con un ciclo económico de gran crecimiento batiéndose records en la construcción residencial. Que como sabemos le ha seguido uno de profunda recesión tras el estallido de la llamada «burbuja inmobiliaria».

Es intención de este artículo la revisión del efecto de la entrada en vigor del CTE sobre la construcción de viviendas dentro del contexto económico existente durante el período 2006-2010.

## 2. Metodología y análisis de la información

Para poder obtener la autorización de construcción de una vivienda es imprescindible la obtención de documentos clave sobre los que se establece, ya sea por la Administración o por los Colegios Profesionales, un control estadístico:

1. Los visados de dirección de obra,
2. La concesión de la licencia de construcción, y
3. El certificado final de obra.

Una empresa que tiene intención de llevar a cabo una promoción de viviendas, comienza por encargo del proyecto, con un plazo variable de redacción, una vez finalizado solicita la licencia municipal de construcción (en éste momen-

to es requisito que se vise la dirección de obra). Pasa un plazo de tramitación hasta la concesión de la licencia, le sigue la ejecución material de la obra y la finalización de la misma, que se refleja en el certificado final de obra. Haciendo una equivalencia entre los documentos y lo que significan para la obra de construcción, se obtienen los datos desde que la intención de construir se hace firme (visado), el permiso para poder ejecutarla obra (licencia), y el momento en que se termina (certificado).

### 2.1. Estadísticas de construcción de viviendas

Son datos publicados por el Ministerio de Vivienda (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2010) que contemplan la cantidad de viviendas protegidas y de promociones libres tanto iniciadas como finalizadas.

El origen de los datos de viviendas iniciadas son los Visados por Dirección de Ejecución Material de las obras pertenecientes a los Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. Los datos de las viviendas terminadas se obtienen de los Visados de Certificaciones Finales de Obra de los dichos Colegios.

### 2.2. Las obras en edificación

Se trata de estadísticas publicadas por el Ministerio de Fomento (MINISTERIO DE FOMENTO, 2010) cuyos datos provienen de los visados de encargo profesional de dirección de obra y de los certificados fin de obra. Estos datos administrativos de los colegios profesionales corresponden a todo el territorio nacional y periodicidad mensual.

#### 2.2.1. Los visados de dirección de obra

Son datos que provienen de la percepción de que en toda obra de arquitectura exista al menos la intervención de un Arquitecto Técnico según las condiciones expuestas en la LOE. Los datos que emplearemos corresponden a los de edificación en modalidad de:

«... obra nueva, ampliación y reforma y/o restauración de edificios. Dentro de los de obra nueva

<sup>1</sup> Ley de Ordenación de la Edificación, exposición de motivos punto 8. Ley 38/1999, de 5 de noviembre.

distinguiremos si se trata de edificación de vivienda unifamiliar, en bloque o en otros edificios.»

### 2.2.2. Los certificados finales de obra

Se trata de los certificados correspondientes a los finales de las obras visados por los Colegios de Arquitectos Técnicos, coincidentes con datos base del visado de Dirección de Obra. Se emplearán los datos de *trabajos de edificación en obra nueva, ampliación y reforma y/o restauración de edificios*.

### 2.3. Licencias municipales de obra

Las obras de construcción de nueva planta, de demolición y de rehabilitación de edificios y viviendas que se vayan a realizar precisan de la correspondiente licencia municipal de obras. Una vez se ha solicitado la licencia, transcurrirá el tiempo necesario para completar el procedimiento administrativo para su concesión. La práctica nos dice que este tiempo necesario resulta muy variable (Resultan usuales plazos de obtención de licencia de más de un año desde su solicitud), dependiendo de diversos factores. Los datos que reflejan las estadísticas corresponden al mes de concesión de licencia.

## 3. El Código Técnico de la Edificación

La aprobación gradual de los diferentes documentos que integran el CTE en distintas fechas, constituyen los hitos que marcarán las hipótesis de este estudio. Para poder comprender la importancia que ha tenido el CTE en el ámbito de la edificación, resulta fundamental recordar los antecedentes normativos previos al mismo.

En 1999 la LOE se aprueba comprometiendo en su articulado la redacción de un Código Técnico de la Edificación que: «desarrolle los requisitos básicos que deben cumplir los edificios relacionados:

(...) Definiéndolo como el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones (...).

Anteriormente a la LOE la normativa nacional estaba compuesta por un conjunto de normas dispersas, algunas de ellas desfasadas, respecto a la evolución tecnológica y con campos de métodos constructivos sin referencias.

La aprobación del CTE se realizó en dos fases:

- 17 de marzo de 2006 se aprobó la Parte I (RD 314/2006 de 17 de marzo).
- 19 de octubre de 2007 se aprobó el «DB-HR protección frente al Ruido» (RD 1371/2007 de 19 de octubre), que fue modificado por el RD 1675/2008, el 17 de octubre de 2008.

La entrada en vigor se realizó de forma escalonada MINISTERIO DE VIVIENDA (2006)::

- El 29 de marzo de 2006 entró en vigor el CTE con un período transitorio de 6 y 12 meses aplicables según el DB que se tratará. Aplicación voluntaria.
- El 30 de septiembre de 2006. De obligado cumplimiento los documentos DB-SI Seguridad en caso de Incendio, DB-SU Seguridad de Utilización y DB-HE Ahorro de Energía.
- El 30 de marzo de 2007 son de obligado cumplimiento todos los DB menos DB-HR Protección frente al Ruido que fue aprobado posteriormente.
- El 25 de abril de 2009 es de obligado cumplimiento la totalidad del CTE.

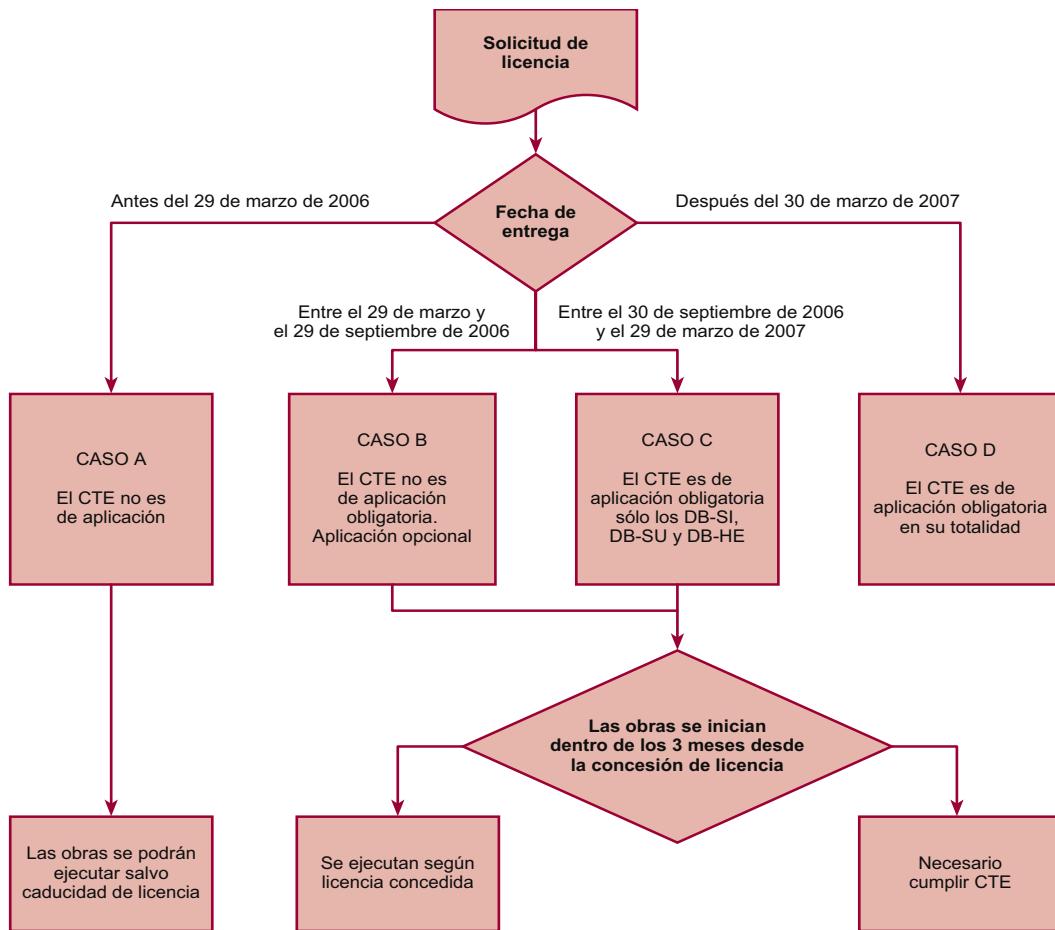
## 4. Planteamiento de hipótesis

La filosofía de los documentos constituyentes del CTE responden a la necesidad de recopilación de la normativa de edificación, a su actualización y puesta en común con otros países europeos y a la incorporación de normas nuevas, pretendiendo mejorar la calidad de las construcciones, la innovación de los sistemas constructivos y la eficiencia energética y confort en los edificios, introduciendo el concepto de sostenibilidad. Aumentan los requisitos de aislamiento térmico y acústico y se incorporan criterios sobre orientación solar, soleamiento, consumo energético, iluminación y uso de energías renovables.

Para los profesionales este cambio supuso cubrir la necesidad de reciclarse y adquirir nuevos conocimientos. En lo que se refiere a la elaboración del proyecto un aumento de los requisitos formales.

Las empresas promotoras en ese momento preveían que el cumplimiento de los nuevos requisitos del CTE implicaría un aumento en los costes.

Para intentar analizar la repercusión de este efecto, se plantea como hipótesis que los agentes involucrados en la edificación de un



Fuente: Elaboración propia.

solar destinado a viviendas, con la intención de edificar en corto plazo, intentarían ahorrar el aumento de trabajo y de costes, (SÁNCHEZ, 2008; ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA LA CALIDAD, 2008) que *a priori* podría suponer el cumplimiento del CTE. Para ello adelantaron su decisión firme de construir y la fecha de solicitud de licencia con intención de mantenerse dentro de los plazos oficiales.

Durante el período que nos ocupa de entrada en vigor del CTE, la posibilidad de obtener licencia y construir se rigió según el esquema de la FIG. 1.

De esta forma, las solicitudes de licencia entregadas entre la fecha de aprobación del 29 de marzo de 2006 y la de obligado cumplimiento total del 29 de marzo de 2007, dispondrían para iniciar la obra, de un mínimo adicio-

nal de 6 meses (3 meses para obtener la licencia y otros 3 meses para comenzar la obra). Si se tienen en cuenta plazos más realistas para la obtención de licencia, el plazo para iniciar la obra sin cumplir el CTE, se iría a bastante más de un año.

## 5. Exposición de los datos, metodología empleada en su elaboración

### 5.1. Comportamiento de los visados de dirección de obra

En la FIG. 2 se observa la evolución del número de viviendas a construir según series anuales desde 1992.

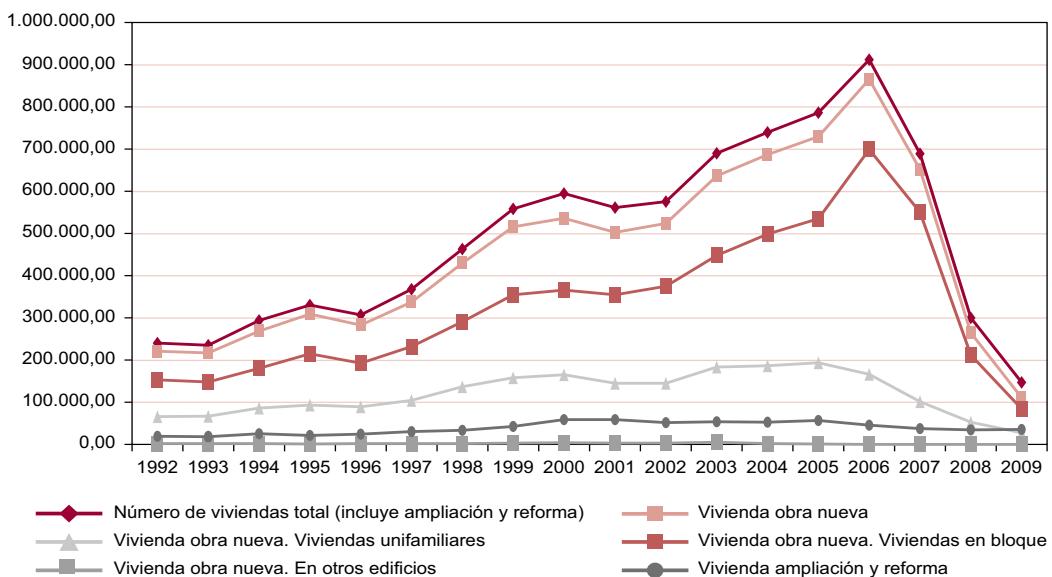


FIG. 2/ Visados de dirección de obra. Series anuales

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del MINISTERIO DE FOMENTO.

Desde 1992 la cantidad de viviendas iniciadas ha tenido un crecimiento irregular en el que, a períodos de tres o cuatro años de crecimiento sostenido, le han seguido uno o dos años de decrecimiento relativo. Las mayores cifras corresponden al período 2003-2007 en el que en el año 2006 se llegó a un pico de más de 900.000 viviendas (911.568) pasando en el año 2007 a caer fuertemente. En los últimos tres años las cifras disminuyeron hasta a visar-

se en el año 2009 prácticamente un 39% menos de lo que se hizo en 1992. Según el tipo de vivienda, el comportamiento resulta desigual, resultando las viviendas de obra nueva en bloque la que mayor peso tiene y un mayor crecimiento en 2006. Referenciando los datos absolutos al total de número de visados del año 1992 se puede apreciar el distinto comportamiento del visado de viviendas según tipo (ver FIG. 3).

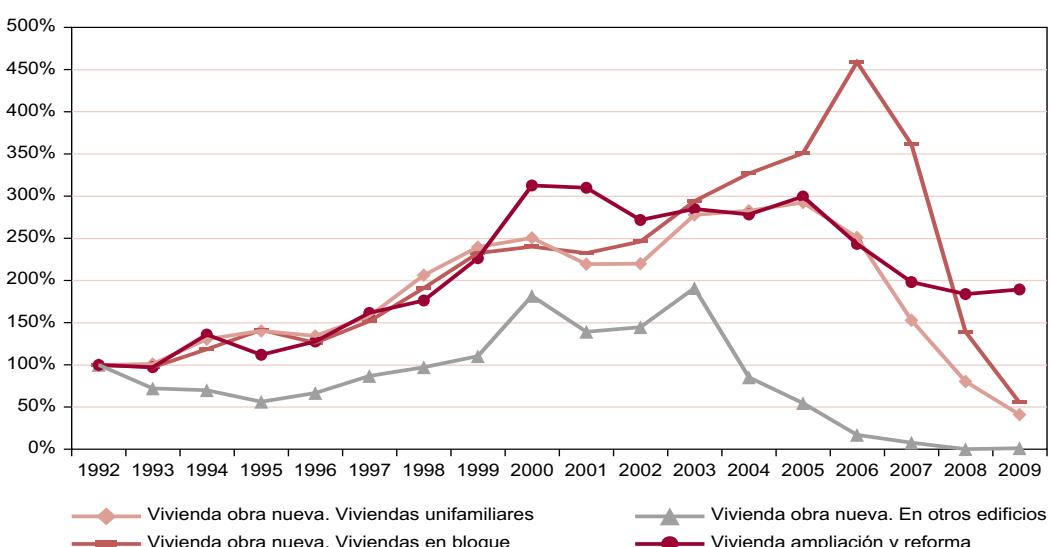


FIG. 3/ Visados de Dirección de Obra. Crecimiento relativo respecto a 1992 según tipo de vivienda

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINISTERIO DE FOMENTO (2011a) e INE (2011).

Fig. 4/ **Visados de Dirección de Obra**

	Nº VIV. TOTAL (incluye ampliación y reforma)	VIV. obra nueva	VIV. obra nueva. Viviendas unifamiliares	VIV. obra nueva. Viviendas en bloque	VIV. obra nueva. En otros edificios	VIV. ampliación y reforma
1992	239.981,00	221.060,00	66.137,00	152.483,00	2.440,00	18.921,00
1993	234.864,00	216.520,00	66.788,00	147.981,00	1.751,00	18.344,00
1994	294.287,00	268.593,00	86.187,00	180.702,00	1.704,00	25.694,00
1995	330.261,00	309.112,00	92.749,00	214.997,00	1.366,00	21.149,00
1996	306.562,00	282.447,00	88.707,00	192.120,00	1.620,00	24.115,00
1997	368.259,00	337.728,00	104.094,00	231.524,00	2.110,00	30.531,00
1998	463.099,00	429.821,00	136.282,00	291.165,00	2.374,00	33.278,00
1999	558.260,00	515.493,00	158.487,00	354.324,00	2.682,00	42.767,00
2000	594.820,00	535.668,00	165.400,00	365.833,00	4.435,00	59.152,00
2001	561.186,00	502.583,00	144.937,00	354.260,00	3.386,00	58.603,00
2002	575.546,00	524.182,00	145.369,00	375.292,00	3.521,00	51.364,00
2003	690.206,00	636.332,00	183.411,00	448.260,00	4.661,00	53.874,00
2004	739.658,00	687.051,00	186.728,00	498.250,00	2.073,00	52.607,00
2005	786.257,00	729.652,00	193.468,00	534.859,00	1.325,00	56.605,00
2006	911.568,00	865.561,00	165.988,00	699.162,00	411,00	46.007,00
2007	688.851,00	651.427,00	101.152,00	550.093,00	182,00	37.424,00
2008	299.551,00	264.795,00	53.031,00	211.758,00	6,00	32.288,00
2009	146.640,00	110.849,00	27.072,00	83.750,00	27,00	0,00
2010	43.207,00	31.595,00	8.003,00	23.579,00	13,00	0,00
<b>Promedio</b>	<b>488.325,33</b>	<b>449.381,89</b>	<b>120.332,61</b>	<b>327.045,17</b>	<b>2.004,11</b>	<b>36.817,94</b>
<b>Suma</b>	<b>8.789.856,00</b>	<b>8.088.874,00</b>	<b>2.165.987,00</b>	<b>5.886.813,00</b>	<b>36.074,00</b>	<b>662.723,00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE FOMENTO (2011a).

En la FIG. 4, que muestra los datos anuales desde 1992 incluyendo el promedio calculado para cada tipo de edificación, se refleja de forma numérica el comportamiento según tipo de edificación de vivienda. Desde 1992 se obtienen comportamientos similares en el número de viviendas a construir. Es a partir de 2003 cuando se produce un comportamiento dispar, el número de viviendas para edificar en obra nueva en bloque sigue creciendo hasta 2006 mientras que el resto se estabiliza y adelanta su decrecimiento a ese mismo año. Es 2006 el año clave cuando se produce la ruptura de una tendencia lógica para la construcción de viviendas en bloque. La mayor parte de las viviendas que se visan en España corresponden a la edificación en bloque constituyendo prácticamente (un 67%), siguiéndoles las viviendas unifamiliares (cerca de un 25%), las de ampliación y reforma (con casi un 8%) y las correspondientes a otro tipo de edificios de forma residual.

En la FIG. 5 se representa mediante un gráfico por sectores la composición porcentual de las viviendas a construir sobre el promedio de estos últimos 17 años, desde 1992 hasta 2009.

En la FIG. 6 se representan las series de datos mensuales del tipo de edificación de viviendas en bloque referenciándose respecto al mes y año.

Se observan dos picos correspondientes a los meses de septiembre de 2006 y de marzo de 2007. Estos picos son coincidentes con las entradas en vigor escalonadas del CTE. Este efecto se hace más evidente al tomar los medios anuales hasta 2005 y hasta 2010 referenciando con los meses en el eje de absisas y la cantidad de visados en el eje de ordenadas (FIG. 7).

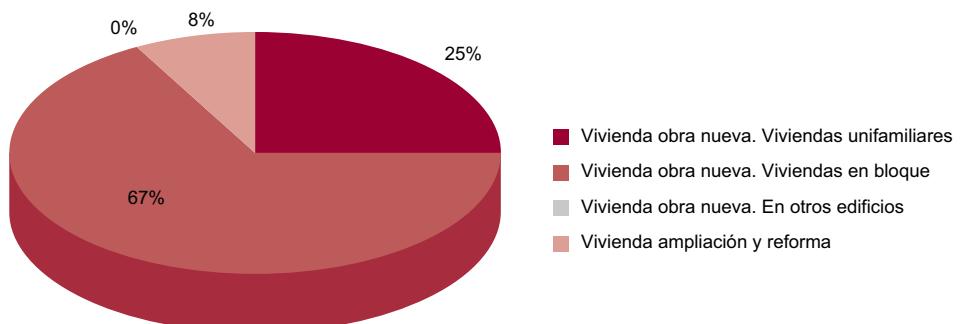


FIG. 5/ Viviendas visadas por tipo de edificación. Reparto proporcional sobre promedio período 1992-2009

Fuente: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE FOMENTO.

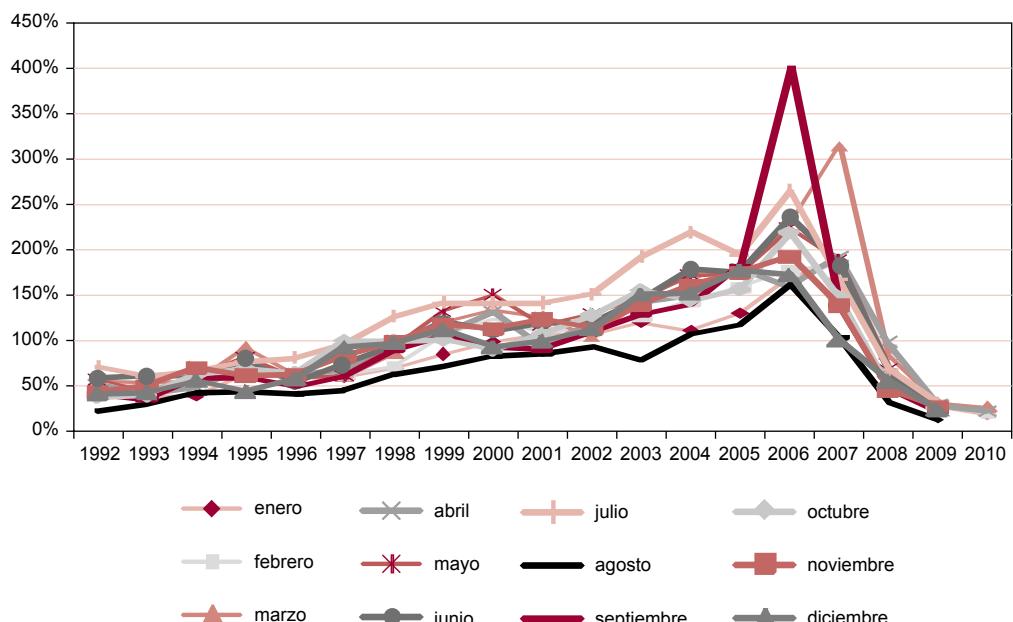


FIG. 6/ Incremento porcentual viviendas en bloque. Series mensuales (1992 = 100%)

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a los valores promedio en marzo de 2006 se produjo un pico al alza compensando parcialmente por una baja equivalente en el mes de abril. Los valores de los siguientes meses responden de forma proporcional a las tendencias seguidas por esos mismos meses en otros años hasta el mes de septiembre, mes en el que se produce un nuevo pico desproporcionado, volviendo a valores lógicos de tendencia en los últimos meses de 2006 y en 2007 hasta el mes de marzo que nuevamente muestra un incremento notable. Posteriormente, en abril de 2007 regresan valores lógicos a los que les sigue el comienzo de una tendencia de crecimiento negativo que continua du-

rante 2008. Estas series de picos en el número de visados coinciden con las fechas de entrada en vigor del CTE:

- Pico de marzo de 2006: el 29 de marzo de 2006 entró en vigor el CTE con un período transitorio de 6 y 12 meses aplicables según el DB (Documento Básico) que se tratará. Aplicación voluntaria.
- Pico de septiembre de 2006: el 30 de septiembre de 2006 comienzan a ser de obligado cumplimiento los documentos DB-SI Seguridad en caso de Incendio, DB-SU Seguridad de Utilización y DB-HE Ahorro de Energía.

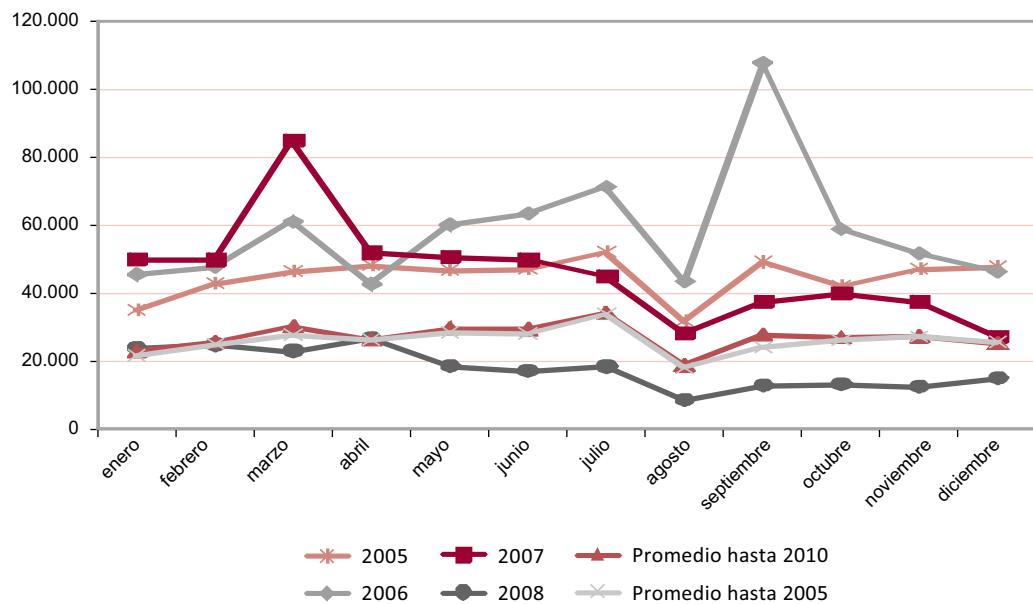


FIG. 7/ Número de visados de viviendas en bloque

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINISTERIO DE FOMENTO (2011a).

- Pico de marzo de 2007: el 30 de marzo de 2007 son de obligado cumplimiento todos los DB menos DB-HR Protección frente al Ruido que fue aprobado posteriormente.

Asimismo el inicio de la tendencia negativa resulta coincidente con el inicio de los síntomas de la crisis inmobiliaria en España, que ha sido magnificada por la crisis financiera mundial. En abril de 2007 las acciones de una de las inmobiliarias más importantes de España cayeron en picado. Astroc perdió el 18 de abril de 2007 un 42,91% de su valor (*EL PAÍS*, 2007). Las caídas importantes en bolsa de lo que se ha llamado «crisis de las hipotecas subprime» (AMAT, 2008), han sido a partir de agosto de 2007. En relación con el comienzo de la crisis, el número de visados de dirección de obra de viviendas que no fueran en bloque, alcanzó su pico en 2005, ralentizándose y descendiendo desde 2006, adelantándose más de un año a lo que ha sucedido con las viviendas en bloque y al inicio de la crisis (FIG. 3).

## 5.2. Comportamiento en las licencias de obra

El número de solicitudes de licencia de obra ha seguido una tendencia anual paralela a lo largo del tiempo respecto a la de visados incluyendo el pico del año 2006 (FIG. 8).

En el año 2007 se rompe ese paralelismo ilegándose a solicitar licencia un número aproximado a la cantidad de visados de dirección de obra, pasando a desplomarse ambos valores en el año 2008 y 2009.

## 5.3. Cuantificación de las desviaciones observadas

A la hora de realizar y visar los proyectos, el Código Técnico ha tenido una influencia notable. Cuantificarla resulta complicado pues para ello tendríamos que saber cómo se habrían comportado sin el efecto del CTE. Para intentar acotar el número de viviendas visadas por este efecto, se realiza un planteamiento de análisis de los datos disponibles según tendencias anuales o mensuales, cuyo resumen se expresa en la FIG. 9.

Este cálculo resultaría conservador, puesto que es lógico pensar que, aunque en menor medida este comportamiento también afectaría al resto de tipologías de edificación (unifamiliares, reformas y rehabilitaciones, etc.).

La razón de un número de viviendas visadas que sobrepasan las cantidades lógicas, corres-

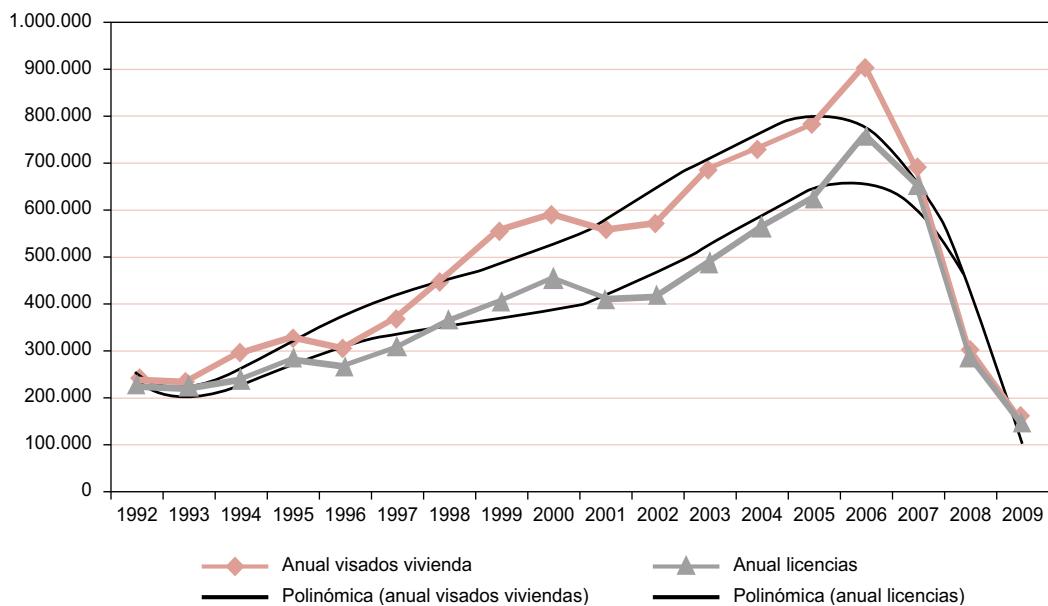


FIG. 8/ Número de Direcciones de obra y licencias municipales (I)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (2011b).

FIG. 9/ Cuadro de estimación de viviendas iniciadas (Visados Dirección de obra) atribuibles a efecto CTE

	Datos reales			Intervalos posibles			
	Marzo	Sept.	Año	Marzo		Septiembre	
				Min.	Max.	Min.	Max.
2006	61.024	107.615	699.162	45.000	60.000	43.000	61.500
2007	84.711		550.093	40.000	67.000		
<b>TOTAL</b>	<b>145.735</b>		<b>1.249.255</b>	<b>85.000</b>	<b>127.000</b>		

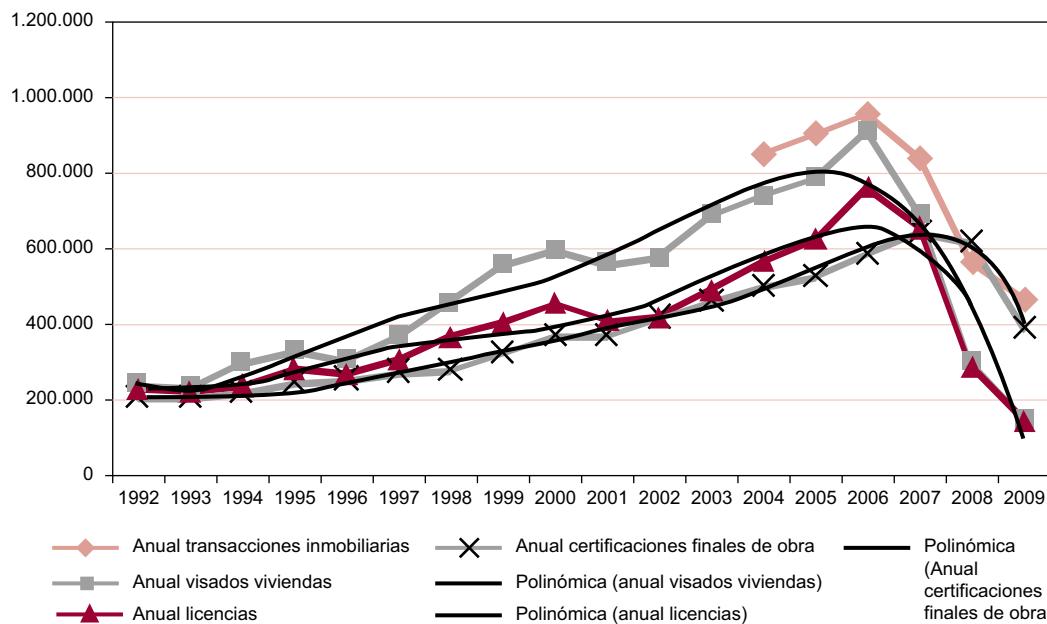
	Diferencias							
	Marzo		Septiembre		Año		% año	
	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.
2006	16.024	1.024	64.615	46.115	80.639	47.139	11,50%	6,70%
2007	44.711	17.711			44.711	17.711	8,10%	3,20%
<b>TOTAL</b>	<b>60.735</b>	<b>18.735</b>			<b>125.350</b>	<b>64.850</b>	<b>10,00%</b>	<b>5,20%</b>

Fuente: Elaboración propia.

ponde a aquellas que tenían intención de construirse en un plazo no inmediato y se adelantó su presentación de visado y solicitud de licencia con el objeto de ahorrar los supuestos costes derivados del cumplimiento del CTE (tal y como está expuesto en el apartado 4 de Planteamiento de hipótesis).

#### 5.4. Las obras finalizadas

Al introducir en las gráficas el número de visados de final de obra (FIG. 10), no se observa ningún pico proporcional a los incrementos sufridos en la cantidad de visados de dirección de obra así como en la solicitud de licencias.

FIG. 10/ **Grafica visados, licencias, finales de obra y transacciones inmobiliarias**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (2011b) y MINISTERIO DE VIVIENDA (2009a).

Si se tienen en cuenta los datos de las transacciones inmobiliarias desde el año 2004 (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2009a), el año pico resultó en el 2006, pasando a caer a menos de la mitad de transacciones. Estos datos reflejan el total de transacciones incluyendo las de segunda mano.

Los descensos en todos los datos se hicieron generalizados en el año 2008 con la caída de las certificaciones finales de obra. Se aprecia un desfase notable entre la cantidad de visados de dirección de obra y la cantidad de licencias solicitadas (sobre todo a partir de 1997). Esta diferencia relativa aumenta sobre todo en el período 1997-2000, comportándose de forma paralela hasta el año 2006, pasando en el año 2007 a prácticamente visarse tantas obras como las que se concede la licencia municipal.

En períodos de crecimiento el número de licencias concedidas llega a un desfase de dos años respecto al mismo número de visados de dirección de obra. Los descensos en la intención de construir se ven repercutidos con movimientos equivalentes en la concesión de licencias. Las tendencias resultan paralelas respetando ese desfase de 2 años hasta 2007.

El comportamiento de los certificados finales de obra sigue una tendencia más suave, probablemente debida a que en períodos de decreci-

miento los plazos de ejecución de las obras se prolongan. También es perceptible un desfase temporal, entre la línea de tendencia de las concesiones de licencias y la de finales de obra, cercano a los dos años (esto coincidiría con la «distribución del período de construcción de una vivienda» publicada en un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda sobre el stock de viviendas MINISTERIO DE VIVIENDA, 2009b). El descenso por la crisis se hace notar claramente en los años 2007 y siguientes.

### 5.5. Exceso de viviendas visadas

Frente a la hipótesis formulada (de que existió un exceso de viviendas visadas adelantadas correspondiente a la intención de construirlas en los años 2007, 2008 y 2009), el inicio de la crisis implicó que parte de las mismas no se iniciaron o se paralizó su ejecución a la espera de marcadores económicos más favorables y una recuperación del sector. Teniendo en cuenta los resultados parciales y acumulados de los tres datos (intención firme de construir, permiso para hacerlo y finalización de las obras) obtenemos la FIG. 14 (apéndice) y la FIG. 11.

Existe una diferencia en el número de viviendas a las que les fue concedida la licencia y las que fueron terminadas, la cual obtiene su

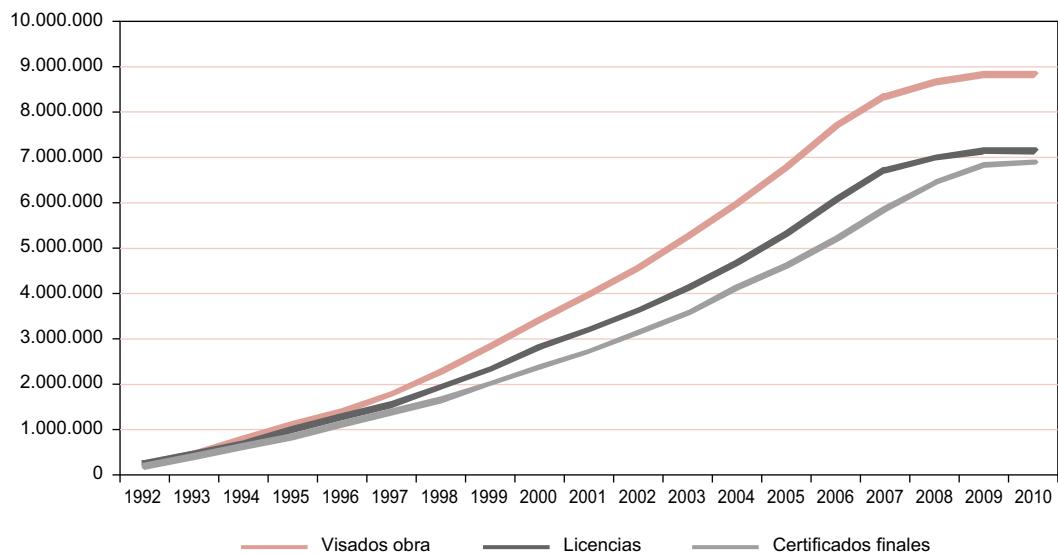


FIG. 11/ Gráfica histórica de visados, licencias, finales de obra y transacciones inmobiliarias (II)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (2011b) y MINISTERIO DE VIVIENDA (2009b).

valor más alto en los años 2006 y 2007. Con un plazo medio de 2 años para la ejecución de las obras, el valor más alto de viviendas terminadas debería haber correspondido a los años 2008 y 2009. Este comportamiento correspondería a un escenario de crecimiento, pero la aparición de la crisis marcó un cambio de tendencia hacia un fuerte decrecimiento.

Nos encontramos que, inmediatamente después a batirse los records en número de viviendas visadas de dirección de obra y en concesiones de licencias, llega una de las ya confirmadas mayores crisis económicas que ha afectado con particular virulencia al sector inmobiliario español. Dado el desfase temporal existente entre el hecho de la inten-

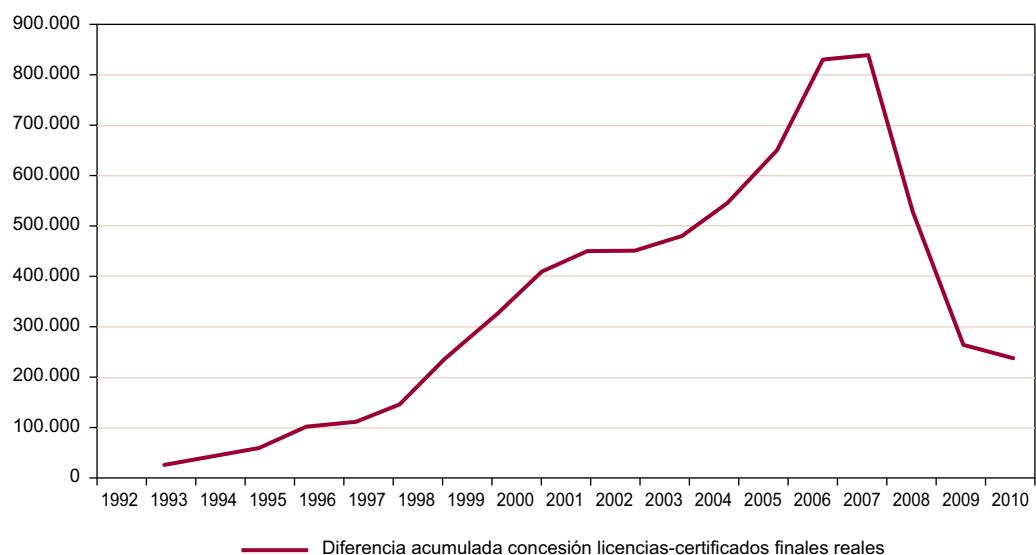


FIG. 12/ Diferencia acumulada concesión de licencias menos certificados finales reales

Fuente: Elaboración propia.

ción afirmada de construir, la obtención de la licencia, el momento de iniciar las obras y la finalización de las mismas, un promotor dispone de limitada flexibilidad para poder adaptarse a la demanda de vivienda del momento y decidir en consecuencia. Disponemos de datos estadísticos de todos los hitos excepto del momento real de iniciarse las obras, que si bien se materializa en el Acta de Replanteo, no se registran o publican sus estadísticas.

Las posibilidades de un promotor ante un proyecto de edificio de viviendas que se encuentra con el visado de dirección de su obra hecho son las siguientes:

1. Continuar con el proceso hasta la finalización de la obra. Ante lo que podría ocurrir:
  - a) que se termine satisfactoriamente la promoción de forma normal;
  - b) que continúe con la promoción alargando plazos de ejecución dándole tiempo a una posible mejora del mercado; o
  - c) que por razones financieras o estratégicas paralice la promoción en su ejecución.
2. Conseguir la licencia y no iniciar las obras provisionalmente, a la espera de una recuperación de la demanda.
3. Paralizar la tramitación de solicitud de licencia de obra. Ahorrar los gastos de permisos, tramitaciones, tasas, etc., y paralizar la inversión.
4. Vender la promoción inmobiliaria.

En un escenario en el que el mercado inmobiliario posee un stock de viviendas sin vender, no resulta rentable invertir en la construcción de nuevas, resulta lógico que se paralizan parte de las promociones. Este hecho concuerda con los datos que nos muestran la FIG. 14 (apéndice) en las columnas 3 y 4, donde se obtiene en febrero de 2010 una bolsa de viviendas con licencia sin haber sido terminadas de 234.869 y de viviendas visadas sin terminar de 1.910.651.

Dado que la construcción real de viviendas se frenó en el año 2008, nos encontramos con que la mayor parte del exceso de viviendas proyectadas por el efecto del CTE no se hayan iniciado.

Si les restamos estas 64.000-125.000 viviendas atribuibles al CTE, a las licencia obtenidas durante los años 2009 y 2010 en los

meses venideros las cifras de certificados finales de obra descenderán aún más hasta ser históricamente bajas y con ello el número de viviendas de obra nueva incorporadas al mercado. Esto ocurrirá hasta que el mercado inmobiliario mejore, comenzando por movilizar el stock de promociones paralizado. Momento en el cual la Administración se encontrará con licencias obsoletas y proyectos que deberán actualizarse al cumplimiento de la normativa actual. El siguiente paso será un nuevo crecimiento en el número de visados de dirección de obra y de concesión de licencias.

## 6. Conclusiones y repercusión

Existe una cantidad de viviendas que oscila entre 64.000 y 125.000 que se ha retrasado, ralentizado o cancelado su ejecución. Sin embargo constan en las estadísticas de los años 2006-2009.

Si nos encontráramos en un escenario económico estándar, este adelanto en la cantidad de viviendas a construir se corregiría en un corto espacio de tiempo (probablemente durante los dos o tres años siguientes) pero la fuerte crisis económica e inmobiliaria ha sucedido justo a continuación del momento en el que se produjo el mayor pico de la historia de España en la construcción de viviendas.

La respuesta de cada promotor individualmente ante la crisis del sector, con los plazos que le permiten los procesos de una promoción inmobiliaria, han originado una bolsa de promociones paralizadas a lo largo del territorio español que no se movilizará hasta tiempo después de que exista una demanda sensible de vivienda nueva.

Esta cantidad atribuible a la entrada en vigor del CTE de hasta 125.000 viviendas, originará un problema en las promotoras y sobre todo en los Ayuntamientos, en varios aspectos:

- Los proyectos están redactados con una normativa ya muy obsoleta. Se deberán modificar o hacer de nuevo cumpliendo el CTE.
- Habrán caducado las licencias concedidas.
- Los Ayuntamientos deberán revisar las obras iniciadas. Puede darse el caso de que se retome la construcción de edificios en los años siguientes a 2011 con proyectos que cumplen normas anteriores a 2006.
- ¿Nos encontraremos viviendas terminadas en 2016 con normas obsoletas 10 años?

- Retardará la financiación de los Ayuntamientos. No se recaudarán nuevos impuestos hasta que se acabe el stock de viviendas iniciadas.
- La recuperación en la construcción real se verá reflejada en menor proporción en las estadísticas hasta que se termine el stock.

Asimismo las estadísticas comunicadas a los distintos organismos internacionales están sobreestimadas con intervalos de entre un 7-12% en el año 2006 y un 3-8% en 2007, con lo que ello puede repercutir en todos los indicadores económicos de España (recordemos que en esos años fue cuando España recibía advertencias sobre su ritmo de construcción de viviendas).

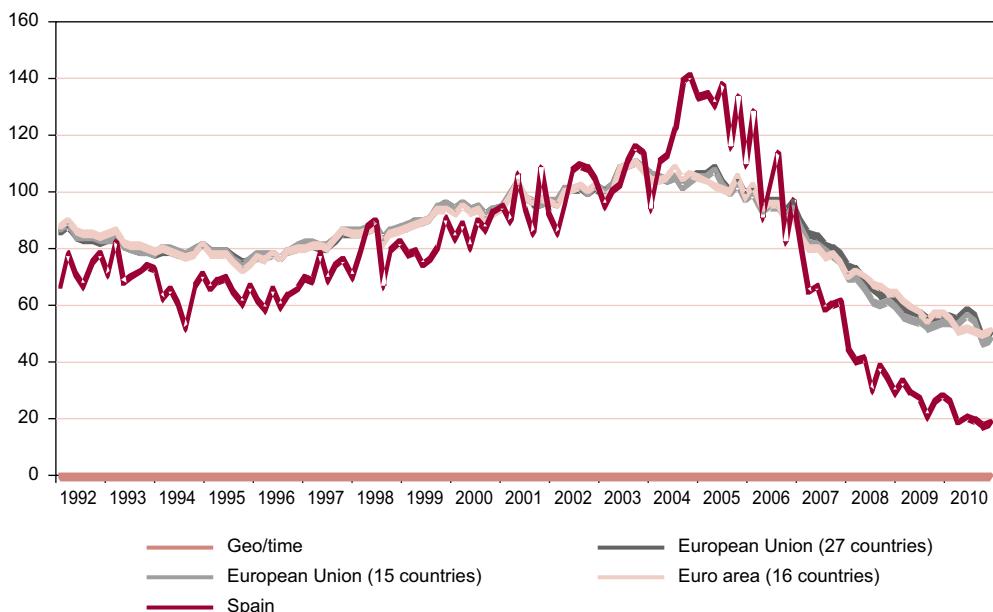


FIG. 13/ Licencias de construcción, crecimiento relativo, base año 2005 = 100

- (1) En este gráfico se incluyen las licencias concedidas para edificación de viviendas de nueva planta sumadas a las de rehabilitación total.
- (2) Los datos de 2010 corresponden únicamente a los meses de enero y febrero.
- (3) En el cálculo de los incrementos relativos no se han excluido los datos de los meses de marzo y septiembre.

Fuente: Eurostat.

## 7. Bibliografía

- AMAT, O. (2008): *Euforia y Pánico: aprendiendo de las burbujas y otras crisis: del crack de los tulipanes a las subprime*, Profit editorial. Barcelona.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA LA CALIDAD (2008): Código Técnico, *Incidencia en la vivienda protegida*. <http://www.camarazaragoza.com/medioambiente/docs/bibliocamara/documentobibliocamara254.pdf>.
- EL PAÍS (2007): [http://www.elpais.com/articulo/economia/Astroc/hunde/ Bolsa/caer/42/dice/desconocer/motivos/elpepueco/ 20070418elpepueco\\_11/Tes18 de abril](http://www.elpais.com/articulo/economia/Astroc/hunde/ Bolsa/caer/42/dice/desconocer/motivos/elpepueco/ 20070418elpepueco_11/Tes18 de abril).
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2010): *Estadísticas de viviendas en construcción. Notas Metodológicas*. Centro de Publicaciones. Madrid.
- (2011a): Visados de Dirección de obra. Obra nueva, ampliación y/o reforma. Número de viviendas según clase de promotor. Series mensuales período 2000-2008. Notas Metodológicas.
- (2011b): *Licencias. Información histórica nacional periodo 2000-2008. Estadísticas de Número de viviendas según tipo de obra. Estadísticas de obras de demolición. Estadísticas de obras de rehabilitación*.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE VIVIENDA (2006): *Nota informativa sobre la entrada en vigor del CTE*.
- (2009): *Estadísticas de transacciones inmobiliarias sola vivienda nueva, período 2004-2009*.
- (2009b): *Estudio sobre el stock de viviendas a 31 de diciembre de 2008*, p. 21.
- (2010): *Estadísticas de Construcción de viviendas. Notas Metodológicas*. Centro de Publicaciones. Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011): *Serie mensuales 1992-2010. N° de viviendas según clase de promotor*.
- SÁNCHEZ, H. (2008): *Código Técnico de la Edificación: antecedentes, novedades y repercusiones*. Asociación Española para la Calidad <http://www.camarazaragoza.com/medioambiente/docs/bibliocamara/documentobibliocamara251.pdf>.

## 8. Apéndice

FIG. 14/ Histórico relación visados, licencias concedidas y certificados finales

	1-Datos parciales reales			2-Datos acumulados reales			3-Diferencia acumulada concesion licencias-certificados finales reales	4-Diferencia acumulada visados de obra-certificados finales
	Visados obra	Licencias	certificados finales	Visados obra	Licencias	certificados finales		
1992	239.981	227.292	205.893	239.981	227.292	205.893	21.399	34.088
1993	234.864	222.804	205.404	474.845	450.096	411.297	38.799	63.548
1994	294.287	237.214	219.553	769.132	687.310	630.850	56.460	138.282
1995	330.261	282.530	242.122	1.099.393	969.840	872.972	96.868	226.421
1996	306.562	265.956	253.377	1.405.955	1.235.796	1.126.349	109.447	279.606
1997	368.259	306.455	272.333	1.774.214	1.542.251	1.398.682	143.569	375.532
1998	463.099	364.086	275.596	2.237.313	1.906.337	1.674.278	232.059	563.035
1999	558.260	404.832	321.177	2.795.573	2.311.169	1.995.455	315.714	800.118
2000	594.820	454.212	366.775	3.390.393	2.765.381	2.362.230	403.151	1.028.163
2001	561.186	409.390	365.660	3.951.579	3.174.771	2.727.890	446.881	1.223.689
2002	575.546	417.769	416.682	4.527.125	3.592.540	3.144.572	447.968	1.382.553
2003	690.206	488.484	458.683	5.217.331	4.081.024	3.603.255	477.769	1.614.076
2004	739.658	565.677	496.785	5.956.989	4.646.701	4.100.040	546.661	1.856.949
2005	786.257	625.238	524.479	6.743.246	5.271.939	4.624.519	647.420	2.118.727
2006	911.568	760.314	585.583	7.654.814	6.032.253	5.210.102	822.151	2.444.712
2007	688.851	653.894	641.419	8.343.665	6.686.147	5.851.521	834.626	2.492.144
2008	299.551	285.419	615.072	8.643.216	6.971.566	6.466.593	504.973	2.176.623
2009	146.640	144.011	388.421	8.789.856	7.115.577	6.855.014	260.563	1.934.842
2010	18.810	17.307	43.001	8.808.666	7.132.884	6.898.015	234.869	1.910.651

# Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa: los planes de las regiones urbanas de París, Londres, Berlín y Roma

Rafael DE MIGUEL GONZÁLEZ (1) &  
José María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ (2)

(1) Geógrafo. Profesor de la Universidad de Zaragoza. Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio &  
(2) Profesor de Urbanismo. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid

**RESUMEN:** Las grandes regiones urbanas, capitales de los principales Estados europeos, han elaborado recientemente instrumentos de planificación territorial con el que afrontar los retos de ordenación de unos espacios post-metropolitanos de estructuras y procesos cada vez más complejos. En ellos se tratan temas como el desarrollo local-regional y su articulación con la red de ciudades mundiales de la economía global. También los retos sociales se enfocan desde la calidad de vida, la seguridad ciudadana o la cohesión social. Los temas ambientales se integran en discursos como el cambio climático, el ahorro energético o la reducción de emisiones, lo que suele traducirse por el diseño de nuevas redes de transporte colectivo, que a su vez, sirven para vertebrar los nuevos asentamientos o redensificar los ya existentes. En fin, un conjunto de estrategias territoriales propiamente dichas (contención de la dispersión, organización del policentrismo, renovación urbana, etc.) son expuestas para afrontar la ordenación de las dinámicas metropolitanas actuales.

**DESCRIPTORES:** Urbanismo comparado. Ordenación del territorio. Planificación metropolitana. Región urbana.

## 1. Introducción. El contexto del planeamiento regional en la ciudad post-metropolitana

**E**l planeamiento regional cuenta con unos antecedentes que se explican por las características de la ciudad industrial, basados en hipótesis de crecimiento constante,

por ejemplo el Plan Regional de Nueva York de 1929, del Plan Regional del Gran Londres de 1944 o del Plan Director de la Región Parisina de 1965, considerados por HALL (1996) como referentes fundamentales en la formulación del *regional planning*. En las recientes décadas se ha superado ese esquema y se ha ido mutando hacia una post-metrópoli-

Recibido: 25.10.2011; Revisado: 08.03.2012  
e-mail: rafaelmg@unizar.es & jm@ezquiaga.com

Agradecemos a los evaluadores anónimos sus comentarios para la mejora del artículo.

lis, en cuya base económica tienen cada vez más importancia el sector terciario y la economía del conocimiento. El modelo territorial contemporáneo está basado en los procesos de dispersión, difusión, periurbanización o incluso explosión de la trama urbana sobre el territorio regional (véanse SOJA, 2000; BOERI, 1993; BURDETT & SUDJIC, 2007, y para el caso español DE MIGUEL, 2001; FONT, 1999 y 2004; GARCÍA & GUTIÉRREZ, 2007).

Este proceso de transición a una nueva forma urbana dispersa vino a coincidir en el tiempo con la progresiva integración de las economías metropolitanas en un sistema globalizado y con un protagonismo de los sistemas desreguladores que conllevaban la deslegitimación de los instrumentos de planificación indicativa. De manera que mientras se iban trasladando a Europa y España las pautas y características de la post-metrópolis norteamericana, y se entraba en una tercera fase de desarrollo metropolitano (NELLO, 2007), el planeamiento territorial de las grandes ciudades brilló por su ausencia, salvo algunas tardías excepciones como los Planes Directores de Lyon (1992) y de la Región de la Isla de Francia (1994) (DE MIGUEL, 2003; ABADIA, 2002), entre otras cuestiones porque existían «factores críticos» en las formas de gobernabilidad metropolitana (BELIL & ESPINOS, 2001). O porque el número de instituciones de gobierno metropolitano quedó reducido a la mínima expresión (LEFÈVRE, 2003; DE MIGUEL, 2008; CARRERAS & OTERO & RUIZ, 2009).

Las dos últimas décadas han significado el claro predominio del modelo territorial metropolitano extensivo (FONT, 2004) y de las estructuras espaciales de complejidad creciente (ESCOLANO, 2007). Los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes, al igual que el salto en las tecnologías de comunicación, están afectando de manera profunda al carácter de las ciudades. La cultura urbanística y los instrumentos de planeamiento se han formado históricamente sobre la metáfora de la ciudad delimitada, asumiendo el objetivo de formalizar armoniosamente el crecimiento sobre el territorio libre circundante. La imagen, de un crecimiento continuo, compacto y denso, organizado en torno a un centro urbano, donde residen las funciones directivas, y delimitado por autopistas orbitales y cinturones verdes ha sido durante varias décadas el ícono dominante de la ciudad. La metrópolis moderna ha desvanecido toda idea de límite a priori, inaugurando lo que se ha venido en llamar la era de la desterritorialización (EZQUIAGA, 2008).

A su vez, la ciudad tradicional como conjunto de espacios y acontecimientos identificables, se ve anulada por un creciente fenómeno de «homogeneización» de espacios y modos sociales. Son los denominados por Augé como «no lugares», que surgen de una estandarización del espacio urbano tanto en las periferias residenciales como en los ámbitos dedicados al ocio-consumo o al turismo, es decir a una «urbanalización» (MUÑOZ, 2008; EZQUIAGA, 1998) en forma de lugares temáticos (parques de ocio, parques comerciales, centros de negocios, nudos de transporte) conectados por autopistas e idénticos en contextos geográficos muy dispares. El reflejo espacial de estas transformaciones ha generado una profunda alteración del escenario urbano. El crecimiento exponencial de la movilidad metropolitana tiende a propiciar una ocupación difusa del territorio antes desconocida. Lo más significativo de este fenómeno es que no se ven desplazadas a la periferia las actividades más débiles sino que funciones y elementos característicos de la centralidad abandonan las localizaciones tradicionales para colonizar un nuevo territorio suburbano (KOTKIN, 2005). Como consecuencia de ello se ven distorsionadas las clásicas relaciones de dependencia entre la ciudad central y los núcleos exteriores: el modelo metropolitano segregado y jerarquizado tiende a transformarse en una estructura policéntrica o reticulada. Actividades que antes se desenvolvían en un espacio concentrado consumen ahora una mayor extensión del territorio y un mayor gasto energético derivado de la movilidad, de manera opuesta a los postulados de la sostenibilidad (EZQUIAGA, 2006).

## 2. Hipótesis de trabajo: innovación conceptual, metodológica e instrumental

Frente a estas dinámicas territoriales, e incluso frente a los discursos que ponían en duda la utilidad del planeamiento debido a su carga de incertidumbre ante procesos territoriales y socioeconómicos más complejos que un simple documento administrativo, han surgido argumentos en favor de recuperar la necesidad de un planeamiento urbano y territorial que sea capaz de responder a los retos de la organización de los espacios post-metropolitanos (BORJA & CASTELLS, 1998; EZQUIAGA, 2008; ASCHER, 2009; TERAN, 2009; AAVV, 2010), especialmente en las principales regiones urbanas europeas (APUR, 2008). Esta reivindicación de la planificación espacial a escala metropolitana no significa olvidar las propias dificultades me-

todológicas de un planeamiento que ha abandonado su proceso lineal de redacción y lo ha sustituido por otro de carácter «*heurístico, iterativo, incremental, recurrente*» y adaptado a una sociedad compleja y ante escenarios inciertos (ASCHER, 2001 y 2009). Y cuyo propio sujeto de planificación ya no es un territorio más o menos definido sino una ciudad:

«cada vez más difícil de delinear y cartografiar» (SOJA, 2000: 250).

En relación al objeto de planificación, resulta preciso plantear dos cuestiones clave: ¿a qué nuevos retos se enfrenta la planificación urbana?, ¿qué nuevas soluciones hay? En el fondo esos retos tienen similar contenido que los elementos del planeamiento desarrollado tras la Carta de Atenas pero desde una perspectiva completamente renovada y que trasciende la mera distribución de las funciones urbanas como medio de organización del espacio metropolitano. Así, los temas emergentes para la planificación y el desarrollo sostenible de las regiones capitales metropolitanas incluyen, no sólo la articulación de la complejidad y mezcla en la localización de las formas y los usos urbanos, sino que implican los grandes retos a los que se enfrentan las sociedades modernas en los inicios del siglo XXI.

Entre ellos están varios objetivos centrales del planeamiento contemporáneo, señalados en las conclusiones del Congreso sobre Regiones Capitales (HALL, 2007): la reducción del uso de combustibles fósiles y la mejora de los sistemas de transporte colectivos son fundamentales para la mejora del medioambiente, para promover la sostenibilidad territorial y para combatir el cambio climático; por su parte, la dimensión económica del planeamiento metropolitano no se centra en sólo en la disposición geográfica de las zonas de actividad, incluidos los parques tecnológicos, sino en establecer condiciones para articular las regiones capitales en la red de ciudades mundiales que lideran la economía globalizada. En tercer lugar, la previsión de nuevas zonas residenciales debe venir acompañada de estrategias de reciclaje urbano para fomentar la cohesión social, la solidaridad regional o la mejora de la calidad de vida. Y todo ello junto a reflexiones y estrate-

gias para enfrentarse al posible declive demográfico o a una pérdida de vitalidad económica.

La nueva agenda urbana se produce por el incremento de la heterogeneidad geográfica, histórica, morfológica e incluso social de las ciudades post-metropolitanas, lo que modifica en parte los métodos habituales de la planificación (zonificación, regulación normativa), orientándose hacia la identificación de oportunidades en el territorio para promover acciones transformativas. En suma, el planeamiento adopta hoy en día un triple enfoque estratégico, estructural y pluralista. Sobre la dimensión estratégica del planeamiento territorial y urbano, existe una amplia literatura que recoge la variada casuística producida a partir de la realización de proyectos urbanos o de planes estratégicos con una vocación territorial (HALL, 1996; BORJA & CASTELLS, 1998; PORTAS, 1998; CAPEL, 2003). El enfoque estructural supone entender la realidad urbana organizada en diferentes niveles significativos, tanto de la infraestructura como de la estructura urbana, sobre los que posible incidir con instrumentos normativos y proyectuales cada vez más diversos (BUSQUETS, 2007)<sup>1</sup>, entre ellos el planeamiento territorial con sus propias funciones y competencias. Finalmente, la idea de pluralidad significa asumir el punto de vista de las demandas de los ciudadanos y fortalece la concepción del planeamiento como plataforma óptima para la concertación, la transparencia y la participación ciudadana (EZQUIAGA, 2008).

En fin, la renovación del planeamiento territorial metropolitano en Europa se realiza no sólo por la revisión conceptual de los temas clásicos del planeamiento urbano y territorial, o por la innovación metodológica en el nuevo enfoque del proceso de planificación. Quizá el tercer factor de esta renovación sea el más relacionado con la naturaleza espacial, tanto de los documentos de planeamiento como del propio territorio. Los planes metropolitanos del pasado fueron redactados en un contexto de constante crecimiento demográfico, económico y de usos del suelo. Las formas de control al crecimiento que están ensayando los nuevos planes territoriales de las capitales europeas reiteran con insistencia el subconsciente colectivo de la capacidad de acogida o de carga, y expresan con más grado

<sup>1</sup> SOLÁ-MORALES (2008) hace la distinción entre las infraestructuras y las «cosas», entre la infraestructura y la infraestructura, y propugna por establecer un proyecto metropolitano de «cosas» como unidades especiales de escala diversa, más o menos autónomas debido a su importancia territorial intrínseca: «Por encima de las estructuras, las «cosas»». Resulta interesante la opinión complementaria de Fernando de Terán a la del recordado

Solá-Morales «Creo cada vez más en la apuesta por un planeamiento basado en infraestructuras estructurantes..., para mí el modelo más interesante de visión estratégica del territorio es el Esquema Director de París, de 1965. Se lo juegan todo: desde las grandes vías a la localización de las ciudades nuevas. Y París hoy visto desde el aire es exactamente como dijo el esquema director. Un modelo que funciona estupendamente» (MOYA, 2011: 671).

de definición la conciencia de que el crecimiento urbano ilimitado debe ser matizado por tres grandes vectores que se suceden en el conjunto de los planes: el consumo limitado de recursos naturales (aire, agua, suelo, vegetación, paisaje) y energéticos no renovables, así como la reducción de efectos contaminantes sobre el ecosistema; la ocupación del suelo sostenible, evitando los procesos de segregación y dispersión, articulando densidades sostenibles y promoviendo el reciclaje del suelo ya urbanizado; y el diseño territorial que favorezca una reducción de la movilidad, así como la promoción de infraestructuras de transporte colectivo movidas por energías limpias.

La persecución de esos retos en un territorio fragmentado, complejo, discontinuo, dispuesto en forma de collage, e incluso contradictorio no deja de ser un reto que estimula la creatividad del planificador a la vez que coadyuva en la reformulación de los conceptos convencionales del planeamiento, especialmente en el suelo no urbanizado. En fin, el protocolo de Kyoto, el Acuerdo de Bristol (2005) sobre comunidades sostenibles, la Carta de Leipzig (2007) sobre ciudades europeas sostenibles o las recientes Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 y Agenda Urbana Europea (aprobadas ambas en 2011) han institucionalizado un discurso urbano-territorial basado en lo ambiental y lo social.

Ello ha permitido recuperar el interés por el planeamiento territorial vinculante, e ir más allá de los avances y estudios previos prolongados durante dos décadas (DE MIGUEL, 2008; MANERO, 2010; RODRÍGUEZ, 2010). Así por ejemplo en España, hay ya aprobados: el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (2006), el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración urbana de Sevilla (2009) y el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010). En Europa, se ha reactivado igualmente el interés por el planeamiento territorial en numerosas regiones urbanas y áreas metropolitanas. De hecho, los cuatro principales Estados han comprendido igualmente la necesidad y oportunidad de implementar instrumentos de planificación y gestión territorial para sus regiones urbanas capitales. Por ello, el presente texto esquematiza las últimas iniciativas políticas-administrativas que se refieren a las postmetrópolis de París, Londres, Berlín y Roma, concluyendo con una síntesis que confirma la

hipótesis de la renovación del planeamiento territorial metropolitano en Europa en los presupuestos citados en este apartado.

### 3. Objeto de estudio y método

Este artículo analiza los cuatro planes territoriales de las regiones urbanas capitales de los cuatro principales Estados de la Unión Europea por población y PIB. Además de producirse una coincidencia temporal en su redacción, en su tramitación, y casi en su aprobación, concurren elementos comunes: en los cuatro casos se trata de planes de ordenación de regiones capitales caracterizados por un modelo monocéntrico, y en consecuencia radial, debido a la relevancia de las respectivas ciudades históricas. A pesar de la realización de nuevas centralidades (*new towns* y *villes nouvelles*, en el caso respectivo Londres y París), la realidad territorial dista mucho de estructuras realmente policéntricas como el Randstad holandés o del paradigma angelino de post-metrópolis dispersa. Adicionalmente, la capitalidad política y administrativa ha supuesto un factor adicional en la concertación de acciones territoriales entre los niveles nacional, regional y local<sup>2</sup>.

FIG. 1/ Los planes regionales de las regiones capitales europeas

Región urbana	Plan analizado	Año de aprobación
París	<i>Schéma Directeur de la Région Île de France</i>	2008
Londres	<i>The London Plan Spatial development strategy for Greater London</i>	2011
Berlín	<i>Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg</i>	2009
Roma	<i>Piano Territoriale Provinciale Generale di Roma</i>	2010

Fuente: Elaboración propia.

De cada una de las regiones urbanas se ha tenido en cuenta los elementos geográficos y administrativos que han condicionado la redacción del plan, y que han llevado a tomar decisiones sobre su alcance espacial y regional. A partir de ahí se ha procedido por análisis comparativo de los diferentes elementos que definen y caracterizan cada plan, y que luego se detallan.

<sup>2</sup> El presente artículo tiene su origen en el informe *Estudio de la planificación territorial en las grandes capitales europeas*, realizado en 2005 por José M.<sup>a</sup> Ezquiaga y Javier Barros para la Comunidad de Madrid, referido a estas mis-

mas cuatro regiones urbanas. No obstante, estos últimos años han sido decisivos en la formulación definitiva de los documentos, como se comprueba en la FIG. 1. Véase también, EZQUIAGA & BARROS (2007).

FIG. 2/ Datos básicos de las regiones urbanas capitales y de sus planes territoriales

	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población (según los planes)	Número de municipios	Entidad promotora del plan	Escala del plan	Horizonte
París	12.072	11.400.000	1.281	Région Île de France (Conseil d'État, aprobación definitiva)	1:150.000	2030
Londres	1.572	7.620.000	33	Greater London Authority	1:400.000	2030
Berlín	30.369	6.000.000	431	Die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg	1:250.000	2020
Roma	5.341	3.758.000	121	Provincia di Roma	1:100.000	2015

Fuente: Los respectivos cuatro planes.

FIG. 3/ Método de análisis de los planes

Categorías de análisis	Elementos de análisis
Bases normativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Posición en la jerarquía de planificación aplicable en la región capital</li> <li>— Entidad promotora</li> <li>— Alcance de la información territorial sobre el ámbito</li> <li>— Tramitación administrativa del documento</li> <li>— Procesos de participación y concertación durante la tramitación</li> <li>— Grado de definición y vinculación de los documentos normativos</li> </ul>
Formato de los documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estructura documental</li> <li>— Programación de acciones desde la planificación territorial</li> <li>— Vigencia temporal del planeamiento territorial</li> </ul>
Estrategias globales	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Papel del ámbito en el marco estatal y europeo</li> <li>— Condicionantes temporales para la estrategia global</li> <li>— Objetivos prioritarios de la ordenación</li> <li>— Orientaciones estratégicas del crecimiento</li> <li>— Dimensionado del crecimiento</li> <li>— Elementos definitorios de la estructura territorial propuesta</li> </ul>
Estudios y políticas sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sostenibilidad ambiental</li> <li>— Economía</li> <li>— Sociedad/Vivienda</li> <li>— Movilidad</li> </ul>
Instrumentos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Concertación interadministrativa</li> <li>— Concertación público-privada</li> </ul>
Instrumentos de seguimiento y cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Comisiones de seguimiento</li> <li>— Indicadores ambientales y socioeconómicos</li> <li>— Mecanismos de modificación</li> <li>— Informes de seguimiento</li> <li>— Artículos críticos en la literatura especializada</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. La post-metrópolis parisina y el Plan Director de la Región Isla de Francia

El 25 de septiembre de 2008 el Consejo Regional de la Isla de Francia aprobó con carácter provisional el nuevo plan director para la

región urbana de París tras cuatro años de trabajos. Sin embargo, casi cuatro años después de esa fecha no se ha ratificado dicho documento por el Consejo de Estado, como órgano competente para la aprobación definitiva. No obstante, el Consejo de Ministros del gobierno francés de 7 de septiembre de 2011, ha ratifi-

cado lo dispuesto en la Ley de 15 de junio de 2011 cuando establece que:

«un nuevo plan director de la Región Isla de Francia será aprobado antes del final de 2013, integrando las grandes orientaciones de la Ley del Gran París».

Por primera vez, el enfrentamiento institucional entre el Estado francés y el Consejo Regional durante este trienio, sobre el modo de articular los mecanismos de crecimiento y vertebración de una de las principales regiones metropolitanas mundiales, ha puesto en cuestión una tradición de ordenación metropolitana cuyos orígenes se remontan al llamado plan Prost de 1934, que tuvo una continuidad con el PADOG de 1960 y las tres generaciones sucesivas de planes directores<sup>3</sup> cuya primera edición fue calificada de «el plan por excelencia» (HALL, 1996: 324). Ya en septiembre de 2007 las alegaciones de los servicios del Estado al documento de Avance constituyeron un primer elemento de discrepancia. Esta continuó con la creación de la Secretaría de Estado de Desarrollo de la Región Capital el 18 de marzo de 2008, con la difusión de un documento titulado *Le Grand Paris* a modo de «contraplan»<sup>4</sup> y que ha culminado con la aprobación de la Ley de 3 de junio de 2010, relativa al Gran París<sup>5</sup>.

El artículo 21.4.b) de esta Ley establece los mecanismos de compatibilidad entre el plan director regional y las actuaciones urbanísticas o de infraestructuras de los contratos de desarrollo declarados de utilidad pública. Pero sólo se trata de un procedimiento jurídico genérico que modifica el código del urbanismo, para armonizar un documento «local y programático», como los contratos, con otro de naturaleza «regional y planificador» como el plan director. Pero ninguna otra referencia hace la ley del plan director, elaborado y aprobado por la Región Isla de Francia en septiembre de 2008, sino que lo posterga a la Ley de 15 junio de 2011 y al Acuerdo de 7 de septiembre de 2011,

<sup>3</sup> Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris (1965). Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (1976). Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (1994).

<sup>4</sup> Presentado públicamente por el Presidente de la República el 29 de abril de 2009, con ocasión de mostrar los resultados de la consulta internacional sobre el Gran París realizada a diez equipos arquitectos, en donde formularon sugerencias urbanísticas y territoriales al Estado sobre la región capital.

<sup>5</sup> Las consecuencias inmediatas de la aprobación de esta Ley han sido la creación de la Sociedad del Gran París en julio de 2010, las atribuciones del Gran París al Ministerio de la Ciudad el 25 de noviembre de 2010 y la puesta en marcha de los dos grandes instrumentos que establece la Ley: los contratos de desarrollo territorial (referidos a de-

en donde se regula la redacción de un nuevo plan director.

No obstante, tanto el Estado como la Región se reconocen competentes en materia de planificación territorial de la región capital<sup>6</sup> y, para iniciar la salida de la situación de confrontación y bloqueo institucional, el 26 de enero de 2011 ambos firmaron un protocolo relativo a la cofinanciación de los transportes públicos. En líneas generales, el llamado *Arc Express* del plan director regional de 2008 coincidía en gran parte con la propuesta estatal del Gran París Express esbozada en el documento de abril de 2009, salvo el desacuerdo relativo a la línea de Saclay. Así ambas instituciones han logrado convenir la financiación de esa red circular de transporte colectivo, concluyendo que deben seguir trabajando para completar esa visión compartida de la región, cuyo elemento constitutivo o esqueleto de la ordenación regional ya ha sido aprobado por medio del citado Decreto de aprobación del Plan regional de transporte de agosto de 2011, definido en común cinco meses antes.

Hasta la aprobación definitiva del plan nuevo regional, cuyo elemento de conflicto principal entre el Estado y la Región ha sido ya superado gracias al citado protocolo, se deberán revisar el resto de cuestiones de desacuerdo. En todo caso, como reconoce el Estado, ambas visiones comparten los planteamientos generales como la vivienda, el empleo, los transportes, la calidad de vida, la dimensión internacional de la región capital, etc., e incluso las reflexiones del plan regional de 2008 deben servir de guía para la elaboración de los contratos de desarrollo territorial, y en consecuencia para el nuevo plan director que se elabore hasta 2013. Hasta tal punto han quedado limadas las diferencias, que la propia Ley de 15 de junio de 2010 ha concedido un estatus jurídico de aprobación transitoria del plan de 2008 —entre junio de 2011 y el 1 de enero de 2013—, a efectos de compatibilidad de los planes de coherencia territorial y de los planes locales de

sarrollo económico, infraestructuras y vivienda), regulados por Decreto de 24 de junio de 2011 y el Plan regional de la red de transporte público, aprobado por Decreto de 24 de agosto de 2011, como actuación principal de ordenación metropolitana. A título de ejemplo, de los 32 millardos de euros previstos de inversión, el metro circular Gran París Express se eleva a 20, mientras que la modernización de la red existente. Por su parte se han definido 10 polos estratégicos que contienen 17 contratos de desarrollo territorial y que afectan a más de 100 municipios.

<sup>6</sup> De hecho el sexto párrafo del artículo L-141-1 del Código del Urbanismo francés ha permanecido inalterado desde 1995 con la siguiente redacción: «Le schéma directeur est approuvé par décret en Conseil d'État. L'initiative de l'élaboration du schéma directeur appartient soit à la région, soit à l'État».

urbanismo, siempre y cuando no contravengan las indicaciones de la Ley del Gran París, que como se ha visto radican más en una línea de transportes colectivos que en el planeamiento urbanístico de escala inferior al regional. De esta manera el Estado entiende que el documento de plan regional de 2008 tiene un relevante interés metodológico, y así el documento de 2013 deberá basarse en él, y por ello su núcleo conceptual es expuesto a continuación<sup>7</sup>.

El nuevo plan director presenta tres grandes desafíos, siendo el primero de ellos:

«favorecer la igualdad social y territorial y mejorar la cohesión social» (p. 29).

Resulta evidente que este plan director sitúa como primera de sus prioridades la reducción de las desigualdades sociales y la garantía de la cohesión social, algo que sería más propio de un plan sectorial. Sin embargo, su traslación a la dimensión física se traduce por lo siguiente. La reducción de las desigualdades sociales se propone, no sólo desde un punto de vista de las rentas, sino de la:

«mejora de las condiciones de vida y el acceso a las necesidades fundamentales» (p. 31)

Entre ellas, el acceso a la vivienda (marcando como objetivo 60.000 nuevas viviendas anuales<sup>8</sup>), a los transportes colectivos, a los espacios verdes, a los equipamientos y servicios ciudadanos. El plan propone un modelo de ciudad densa, compacta, con un espacio público de calidad, con buenos transportes, con equilibrio entre vivienda y empleo como medio de alcanzar la cohesión social y de garantizar la solidaridad territorial. El aspecto central de divergencia respecto al plan precedente de 1994 reside en que el anterior planteaba los límites al crecimiento y a la extensión física de la mancha urbana por razones puramente de modelo territorial o de eficiencia medioambiental. Ahora se condiciona lo físico, la componente urbana y territorial, a un objetivo social, es decir, la igualdad territorial como factor principal de igualdad social.

El segundo de los grandes retos o desafíos es el desarrollo sostenible, para lo cual el plan director marca como un gran reto:

«anticiparse y responder a las transformaciones o crisis derivadas del cambio climático o al enca-

recimiento estructural de las energías fósiles» (p. 35).

Evitando la degradación de los ecosistemas naturales regionales que suponen todavía el 75% de la superficie total regional (52% suelos agrarios y 23% de superficies forestales), y reduciendo sensiblemente las emisiones de gas de efecto invernadero. En definitiva, el ahorro energético y el mantenimiento de la biodiversidad y de los ecosistemas son perfectamente compatibles con un modelo territorial basado en la ciudad compacta. El plan propone como reto que la Isla de Francia se convierta en la:

«primera ecorregión de Europa» (p. 8).

Por ello, y en la línea del anterior desafío, el plan apuesta por densificar la aglomeración central y los polos regionales secundarios en virtud de su buena oferta de transportes colectivos, además de otras medidas energéticas y ambientales complementarias.

El tercer gran reto pasa por desarrollar un espacio dinámico que mantenga la función de la región como metrópolis mundial de primer nivel, como parte de la dorsal central europea que actúa a modo corazón territorial de Europa y como motor económico nacional. En consecuencia, la estrategia territorial es doble y complementaria: por una parte en aquellas zonas que pueden ser atractivas para la inversión internacional y por otra en los denominados «territorios motores del desarrollo económico», que no por casualidad vienen a coincidir en gran medida con los territorios de proyecto seleccionados para los contratos de desarrollo territorial de la Ley del Gran París.

Asimismo el plan concreta una serie de objetivos sectoriales como el acceso a la vivienda, los equipamientos y servicios públicos, el medioambiente, el empleo y la actividad económica (con la creación media anual de 28.000 empleos) y los transportes. En cuanto al proyecto de ordenación regional, este último plan director viene a heredar el radioconcentrico de los tres anteriores. De hecho la propuesta de red de metro circular refuerza este esquema. Sin embargo, se plantea también un modelo complementario al mismo a través del:

«refuerzo del policentrismo» (p. 121).

<sup>7</sup> El Plan Director de la Región Isla de Francia de 2008, de 248 páginas, se encuentra disponible en <http://www.ile-de-france.fr/lactualite/conseil-regional/conseil-regional/le-projet-de-sdrif-en-ligne/>.

<sup>8</sup> La Ley del Gran París lo eleva a 70.000, cifra que servirá para el nuevo documento de 2013.

Como puede comprobarse en el plano de síntesis.

No obstante, el principal instrumento definitorio de la estructura territorial es menos esquemático ya que establece una serie de orientaciones urbanísticas en función de la tipología de espacios regionales. En primer lugar, dentro de los espacios urbanizados se distingue entre los espacios urbanizados a optimizar, reforzando la centralidad que existe en el entorno de las estaciones de tren o metro, y los sectores de densificación preferente, marcados en el mapa con pastillas rojas. Segundo, los sectores de nueva urbanización se subdividen entre los sectores de urbanización preferente, 25 hectáreas por cada pastilla naranja gruesa del mapa (con una densidad mínima bruta de 35 viviendas por hectárea), y los diecisiete sectores de urbanización condicionada a una serie de requisitos específicos para cada ámbito.

## 5. El Plan de Londres: estrategia de desarrollo espacial para el Gran Londres

Tras la creación de la Autoridad del Gran Londres en 1999 y la aprobación de la reforma de la ley urbanística (*The Planning and Compulsory Purchase Act*) de 2004, se publicó ese mismo año el *London Plan* como estrategia de desarrollo espacial conjunta para los 33 ámbitos locales (*City of London*, más los 32 *London Boroughs*) de la entidad metropolitana. Ese documento estuvo vigente hasta el cambio de alcalde de 2008 que procedió a revisar el documento, para plantear una operación de marca: conseguir que Londres se convierta en la «mejor gran ciudad del mundo» (p. 5). El nuevo *London Plan (Spatial Development Strategy for Greater London)* se publicó a nivel de avance en octubre de 2009 y se ha aprobado el 22

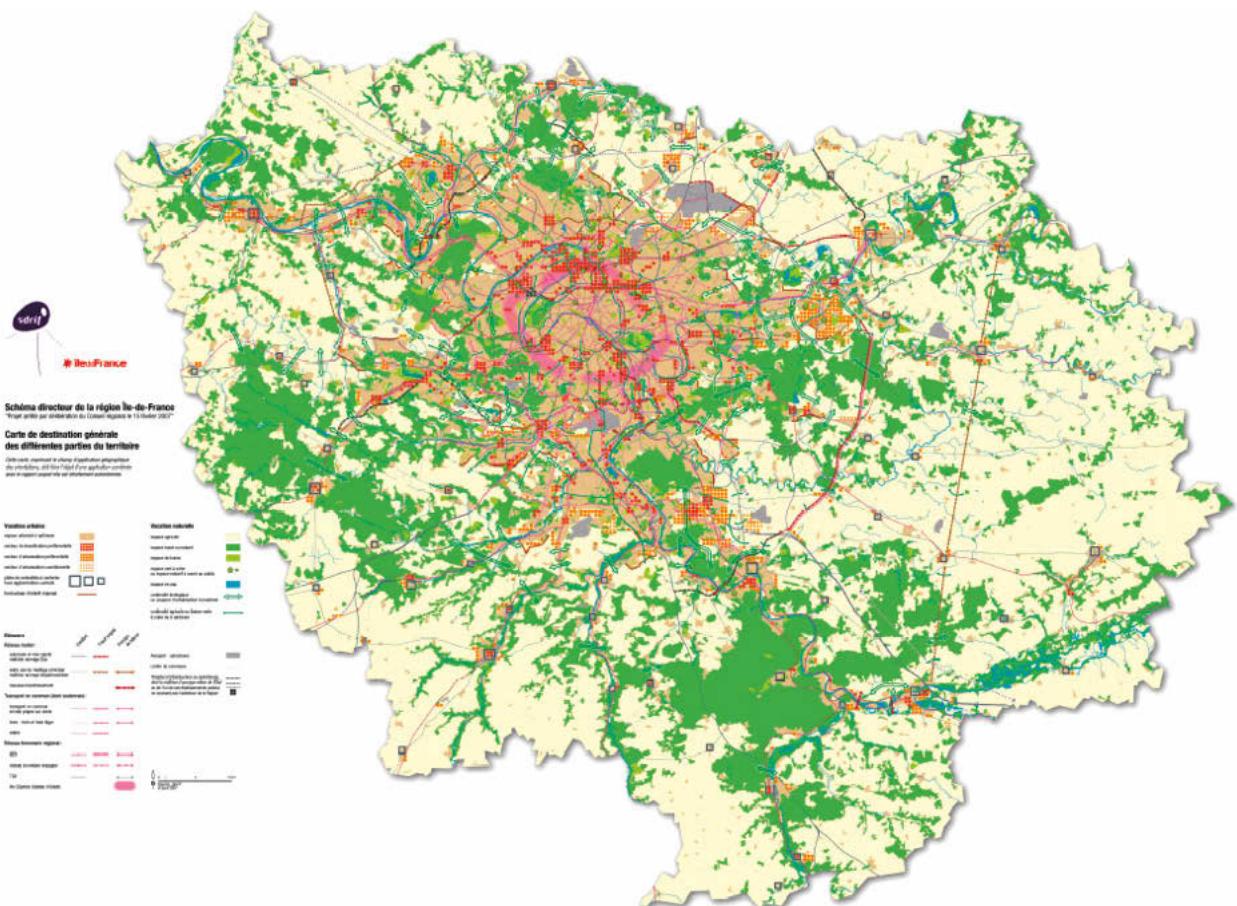


FIG. 4/ Destino general de diferentes partes del territorio

Fuente: Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (2008).

de julio de 2011<sup>9</sup>. Este nuevo documento integra ya de manera clara algunas temáticas incipientes en 2004 como el tratamiento del cambio climático, e incorpora otras vinculadas a circunstancias sobrevenidas, como una atención especial a la seguridad ciudadana. El plan contempla también la nueva situación surgida con la crisis económica internacional actual y con las operaciones de transformación urbanística derivadas de la organización de los Juegos Olímpicos de 2012.

El *London Plan* es un documento claramente estratégico, en el que los objetivos son más importantes que la precisión cartográfica (diferadamente reducida en su resolución formal). El carácter de directriz, en el sentido empleado en las normas de muchos planes territoriales españoles, es aquí empleado con una gran profusión. Por otra parte, esta dimensión estratégica no le resta una clara componente cualitativa e, incluso, cuantitativa; el Plan establece objetivos numéricos de desarrollo de viviendas y define unas reglas en materia de densidad y relación entre este parámetro y la ubicación de los sistemas de transporte público que son concretas y precisas.

Los objetivos propuestos en este plan son en cierta medida similares al parisino puesto que pretenden una metrópolis que:

«afronte los desafíos del crecimiento económico y demográfico para conseguir una sostenible, adecuada y creciente calidad de vida para todos los londinenses» (p. 32).

Contribuyendo a resolver el problema de la desigualdad por medio de barrios:

«diversos, accesibles y seguros» (p. 32).

Además el plan también pretende reforzar la dimensión global e internacional de una economía regional:

«competitiva, dinámica, fuerte y diversificada» (p. 32).

En tercer lugar, el plan territorial establece orientaciones sobre la arquitectura, los espacios públicos y la escena urbana que enriquezcan el patrimonio cultural. La sostenibilidad se convierte en la cuarta gran meta del plan estableciendo medidas que hagan de la capital británica un referente en la mejora del medio am-

biente y en la lucha contra el cambio climático, en términos similares a la propuesta de la eco-región parisina descrita antes. En fin, el Plan de Londres apuesta por:

«facilitar la vida a los ciudadanos a través de un sistema de transporte» (p.32).

En un plan de evidente vocación esquemática debido a los fundamentos jurídicos que lo amparan, resulta destacable que tras los objetivos el plan desarrolla un amplio apartado sobre el modelo territorial y las opciones de ordenación selectiva del espacio hasta llegar a presentar un *Key Diagram* o esquema territorial. En él se muestra claramente la opción por la estrategia territorial definiendo una serie de elementos fuertes y de espacios que tienen una mayor vocación de vertebración y desarrollo del territorio metropolitano. En resumen son dos: los lugares estratégicos y las grandes propuestas de infraestructura de transporte colectivo. En los primeros se confirma la clara opción selectiva del planificador articulando un modelo centrípeto del corazón metropolitano (*Central Activities Zone*) complementado con una pretendida autonomía de los subcentros metropolitanos y de las áreas de transformación (áreas de oportunidad, áreas de intensificación, áreas de regeneración, área olímpica). En definitiva, un modelo esquemático en apariencia sencillo, comprendido en 18 actuaciones, pero que supone una gran diversidad de instrumentos de acción territorial.

Estos se ven complementadas en las 102 medidas sectoriales con incidencia territorial agrupadas en ejes temáticos como la vivienda, el empleo, el cambio climático, la gestión de residuos, el sistema de transporte, la seguridad ciudadana, el espacio público y el paisaje urbano, los espacios libres, etc. En definitiva, se trata de un plan ambicioso (32.000 nuevas viviendas anuales, 300.000 nuevos empleos en el sector terciario avanzado equivalentes a 5 millones de metros cuadrados brutos adicionales de oficinas, etc.) dado su amplio horizonte temporal. No obstante, la propia vocación prospectiva del plan ha permitido desarrollar elementos innovadores en la planificación territorial:

En el marco de las medidas de lucha contra el cambio climático se define un mapa de las necesidades térmicas de Londres que permite orientar las políticas de generación energética y de sistemas de calor por *boroughs*, así como la capacidad de autosuficiencia en la gestión de residuos. Se definen igualmente objetivos de generación de energía renovable, y se plantea el papel de los espacios libres en la mitigación como sumideros de CO<sub>2</sub>.

<sup>9</sup> Documento disponible en <http://www.london.gov.uk/priorities/planning/londonplan>. Las citas hacen referencia al documento vigente de julio de 2011.

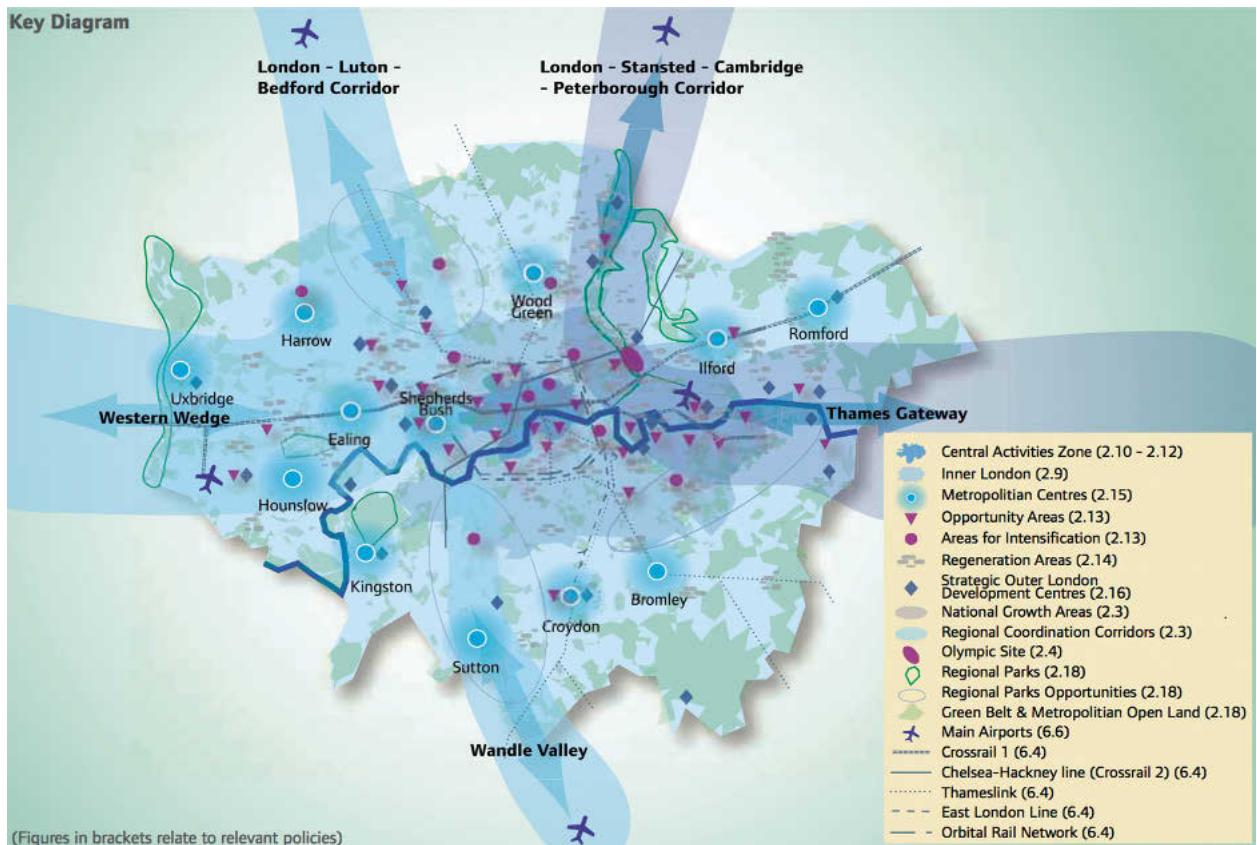


FIG. 5/ Esquema territorial

Fuente: *The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London (2011)*.

- La matriz de densidades y localizaciones residenciales se establece en función del nivel de accesibilidad al transporte público, definiendo así zonas de densificación preferente al modo del plan director parisino.
- Se fijan umbrales de crecimiento residencial y de empleos para cada una de las áreas de oportunidad y de intensificación como palancas de reequilibrio territorial.

## 6. El Plan de Desarrollo Territorial Berlín-Brandeburgo: una iniciativa que rebasa la ciudad-estado

El Plan de Desarrollo Territorial (*Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg* o LEP B-B) de 2009<sup>10</sup> es el plan que determina claramente el futuro desarrollo de la región-capital Berlín-

Brandeburgo, como área de concertación institucional de los dos Estados o *Länder*. Hasta ahora, el desarrollo territorial estaba fijado por tres planes de desarrollo territorial, dos de ellos en Brandeburgo (el plan de centralidades de 1995 y el LEP GR de 2004) y otro que constituye el precedente más destacado: el plan de desarrollo territorial de Berlín y su área de contacto de 1998 (*Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum*, LEP eV). Sin embargo, la existencia de un organismo de planificación que englobe a dos estados supone el reconocimiento de que el fenómeno metropolitano supera el ámbito regional de la Ciudad-Estado capital para adentrarse ampliamente en el Estado Federado de Brandeburgo. Pero también significa la voluntad de cooperación entre esos dos *Land*, en sus respectivas competencias estatales en materia de planificación territorial, para mejorar el posicionamiento de esta

<sup>10</sup> El plan de Berlín-Brandeburgo fue publicado en el Boletín Oficial del estado de Brandeburgo con fecha de 14 de

mayo de 2009, y puede consultarse en: <http://gl.berlin-brandenburg.de/landesentwicklungsplanung/lepbb.html>.

gran ciudad en la red alemana y europea de metrópolis, pero sobre todo con el fin de adecuar el plan al espacio funcional y proponer medidas a la escala territorial adecuada. En este caso, la innovación viene por el hecho de la escala interregional del planeamiento territorial.

El plan de desarrollo territorial ha venido precedido por un programa de desarrollo territorial, presentado en 2007 (*Landesentwicklungsprogramm Berlin-Brandenburg* o LEPro) que ha marcado objetivos generales de planeamiento y la determinación básica del sistema de centralidades que luego se desarrolla en el plan. La idea de desarrollo es claramente centrípeta

sobre Berlín. Prueba de ello es la definición de corredores para las infraestructuras viarias y ferroviarias y los ejes de integración europea norte sur y este oeste, de clara disposición radial convergiendo en la capital. El cambio más importante del LEP B-B respecto al Plan anterior es la renuncia a la concentración descentralizada que quería ofrecer una red jerarquizada y potente de centralidades múltiples en todo el territorio. El LEP de 2009 elimina las centralidades básicas de la jerarquía y sólo expresa su voluntad de garantizar los espacios rurales como centro vital de los habitantes. Las centralidades se reducen de esa manera de 152 a 51. Las centralidad de primera categoría es

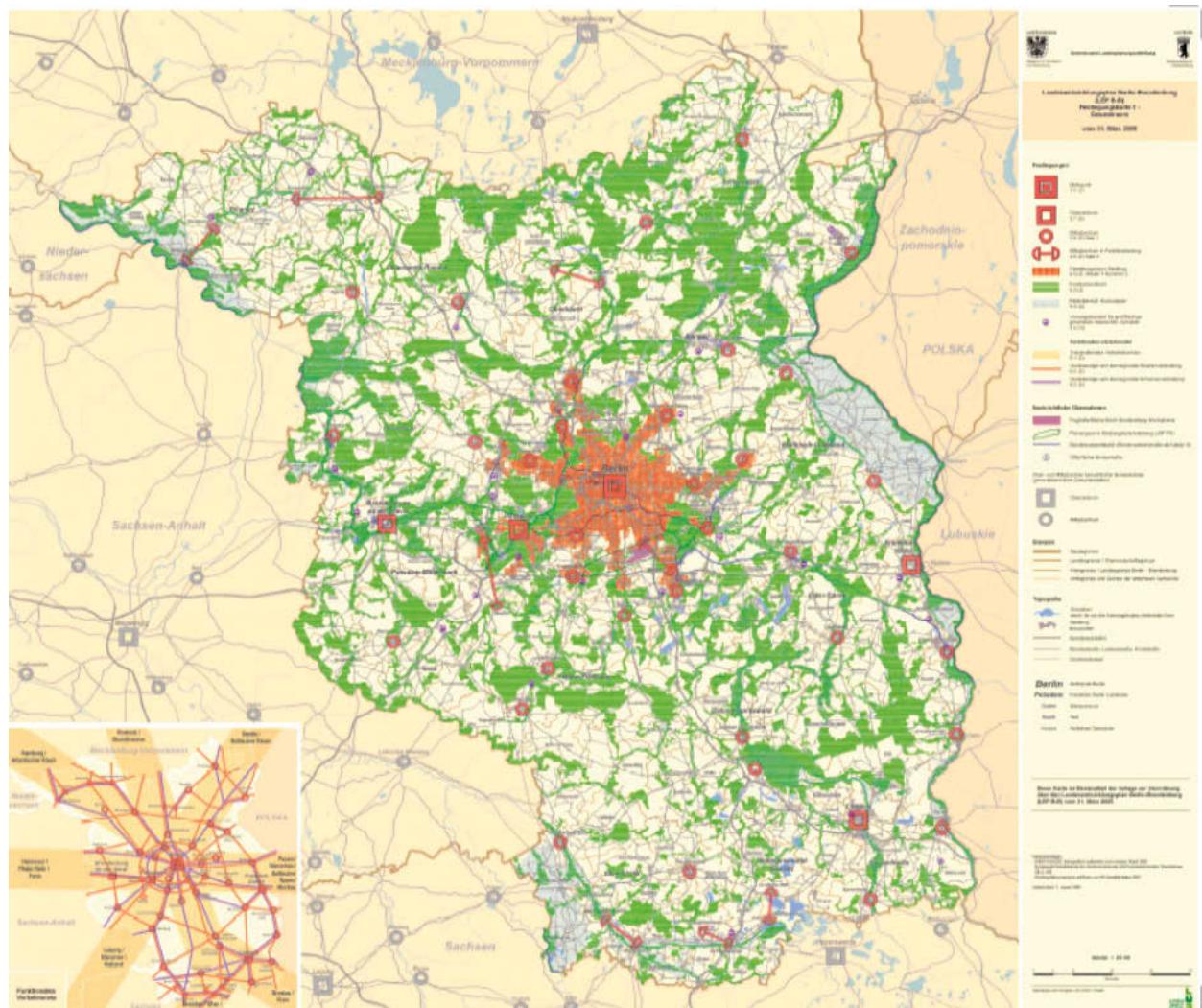


FIG. 6/ Mapa de ordenación del Plan de Desarrollo Territorial

Fuente: Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg (2009).

Berlín (metrópolis), la de segunda son cuatro centros urbanos (Frankfurt del Oder, Potsdam, Ciudad de Brandeburgo y Cottbus), mientras que el plan selecciona los 46 núcleos restantes como centros regionales de tercer nivel en la jerarquía urbana (p. 26).

El desarrollo de las áreas urbanas y a urbanizar queda determinado por la mancha naranja de dedos alrededor de Berlín o en las proximidades de las centralidades de Berlín-Brandeburgo, pero en todo caso articulado en las zonas próximas a las estaciones de transporte colectivo, reiterando igualmente el modelo de densificación urbana y suburbana expuesto en París y Londres. Un desarrollo fuera de las concentraciones urbanas es solamente posible cuando se muestra que un municipio tiene claramente una necesidad propia. Normalmente se cuenta con un techo de desarrollo de 0,5 ha/1.000 habitantes para los próximos 10 años (p. 19), lo quiere decir que una ciudad de 40.000 habitantes puede clasificar un máximo de 20 hectáreas para suelos urbanizables, aunque se posibilita también un desarrollo compartido entre municipios vecinos. Esta apuesta por contener la dispersión urbana no se produce sólo por una razón de reducir desplazamientos en vehículo particular, con lo que ello conlleva a efectos económicos y sobre todo medioambientales, sino además por motivos de evitar una creciente urbanización del suelo natural que impida la protección y el desarrollo de los paisajes culturales.

El plano de ordenación muestra la ubicación de la red de espacios libres y zonas verdes en Berlín-Brandeburgo que no se deben entrecortar ni romper su continuidad, salvo en casos justificados por estudios de alternativas para nuevas infraestructuras de interés general. Aun así existe el deber de concentrar infraestructuras técnicas y de transporte para minimizar los efectos negativos sobre el territorio. Además se determinan ubicaciones preferentes para centros logísticos ferroviarios y la concentración de la función aeropuertaria en el aeropuerto Berlín-Brandeburgo. Finalmente, se plantea desarrollar circunvalaciones alrededor de las ciudades. También dicho plano comprendía las determinaciones sobre los objetivos de planeamiento que son, en definitiva, orientaciones muy genéricas y poco vinculantes en cuestiones como: las centralidades, el área para el desarrollo de asentamientos o área de dedos alrededor de Berlín, la red de espacios libres, los corredores de comunicaciones de la red viaria y ferroviaria, las zonas de riesgo de inundaciones y las áreas para el desarrollo preferente para el desarrollo económico.

## 7. El Plan Territorial General de la Provincia de Roma: planificando la postmetrópolis de la primera metrópoli universal

En la actualidad *Il Comune di Roma* representa el 67% de la población total de la provincia de Roma, que es considerada prácticamente como el espacio de integración espacial, de cohesión funcional, de unidad territorial a efectos socioeconómicos, es decir, la región urbana y metropolitana del centro de Italia. Por su parte, la ciudad sigue concentrando el 49% de la población de la Región del Lazio, aunque este ámbito regional institucional supera con creces el ámbito urbano-regional. A diferencia de lo que sucede con París y Madrid, donde las respectivas Región Isla de Francia y Comunidad de Madrid son en esencia la región metropolitana. Y por supuesto, de manera inversa a Londres y Berlín en donde la región urbana real supera ampliamente los límites del Greater London y del Land Berlin.

Pero no es solamente la importancia demográfica de la capital respecto a la provincia lo que justifica la práctica inexistencia de precedentes de planeamiento territorial en el área de Roma. Esta cuestión, sin duda principal, se explica porque el término municipal de Roma es uno de los mayores en extensión de Europa, ocupando una cuarta parte de la superficie provincial. Por su parte, la trama de los suelos urbanizados se reparte en proporciones ligeramente superiores a la población, llegando a casi tres cuartas partes la concentración en el municipio central. Además sólo existe realmente la gran polaridad funcional, industrial y de servicios de la ciudad central. Exceptuando el aeropuerto de Fiumicino o el puerto de Civitavecchia, el resto del territorio provincial se articula a modo de periferia inconexa por la escasez de elementos de centralidad territorial (*Roma nel deserto*).

Todo ello explica que Roma, a pesar de ser primera metrópoli de la historia universal, urbe del orbe civilizado en la edad clásica, no llegue a alcanzar tan claramente los rasgos territoriales de otras postmetrópolis. El plan territorial de coordinación de la provincia de Roma de 1998, que no llegó a aprobarse definitivamente, diseñó una estructura urbana policéntrica, un territorio en red conformado, además de por la capital, por los núcleos exteriores. Diez años después, no se han visto sus efectos en la organización de un sistema de asentamientos desconcentrado.

Sin embargo, el nuevo documento de planificación territorial ha entendido mejor que la concentración es una fortaleza territorial. El Plan Territorial Provincial General de Roma<sup>11</sup>, aprobado definitivamente el 18 de enero de 2010, plantea construir el territorio de la provincia metropolitana a través del refuerzo de un sistema territorial funcional en red, basado en la articulación de las diferentes escalas espaciales. Los cuatro objetivos del plan (pp. 5-6) así lo confirman: «incrementar las relaciones entre el área central y los municipios de la periferia», privilegiando el fomento del transporte colectivo, «revalorizar los recursos del sistema productivo», «mejorar la calidad ambiental» natural y cultural, con criterios de sostenibilidad, de vertebración de los asentamientos y de consolidación de una red ecológica provincial, y «fomentar la cooperación institucional».

Las hipótesis de crecimiento que retiene el plan son las elaboradas por el Instituto italiano de Estadística hasta 2015, y son dos. Una primera es más optimista y eleva el crecimiento total provincial en 250.000 habitantes, mientras que la denominada hipótesis baja, elevaría el crecimiento provincial en 164.000. Sea en

un caso o en otro, el plan desagrega el crecimiento entendiendo que debe fomentarse un reequilibrio territorial basado en un reparto del incremento demográfico que haga posible un ajuste progresivo entre la población activa local y los puestos de trabajo, para ir reduciendo los enormes flujos migratorios entre la capital y la periferia. Así, el crecimiento provincial en la hipótesis alta se desagrega entre Roma (+100.000 personas) y el resto de la provincia (+150.000), mientras que en la hipótesis baja, el crecimiento total provincial se concentraría en los municipios exteriores (+144.000 personas) a la capital (aunque muchos de ellos contiguos) mientras que la ciudad de Roma apenas crecería (+20.000).

La inercia de un modelo territorial fuertemente definido por la macrocefalia de la capital, no impide que el plan diseñe una estrategia territorial y una imagen programática de 2015 que, sin suponer una alteración de ese modelo, mejore la eficiencia del sistema espacial y alcance los cuatro objetivos antes descritos. Los elementos de base que conforman esa imagen y que constituyen la base de acciones programáticas son:

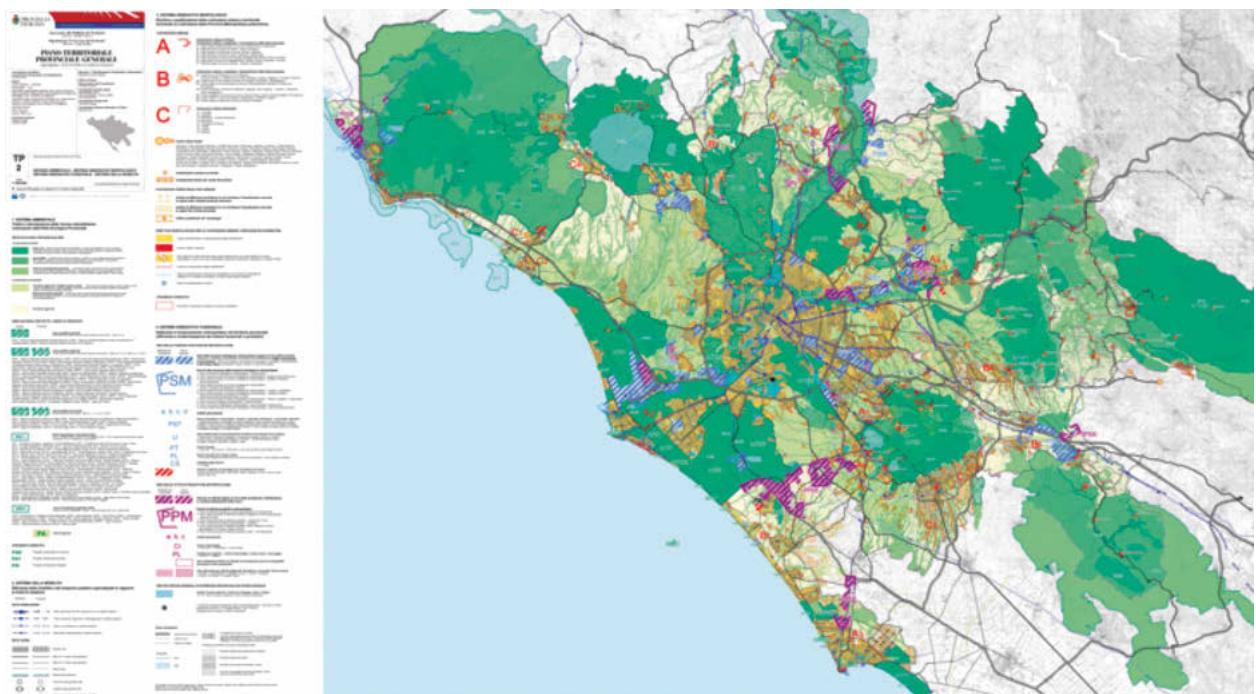


FIG. 7/ Plano de síntesis de las propuestas programáticas por sistemas territoriales

Fuente: Piano Territoriale Provinciale Generale (2010).

<sup>11</sup> El ingente contenido documental (diagnóstico, proyecto-objetivos-estrategias-acciones, normativa, planos) del

Plan Territorial General de Roma de 2010 puede consultarse en <http://ptpg.provincia.roma.it/>.

- El sistema ambiental (p. 61) y la red ecológica provincial basada en la morfología del paisaje, la corona de zonas verdes protegidas y las dos bandas de áreas agrícolas tuteladas como espacios irrenunciables.
- El sistema morfológico (p. 73) articulado en una serie de categorías (Roma, conurbaciones o construcciones urbanas complejas, construcciones urbanas policéntricas, construcciones urbanas elementales, centros urbanos aislados y ámbitos de difusión espacial), para cada una de las cuales se regulan directrices específicas de protección de la trama, de recualificación, de compactación, de limitación al crecimiento, de renovación, etc., vinculantes para el planeamiento urbanístico ya que se concreta para cada municipio unas previsiones de dimensionamiento del nuevo suelo urbanizable.
- El sistema funcional (p. 83) basado en un diseño celular del territorio en trece subsistemas locales (12 más Roma), en las funciones estratégicas (parques de funciones estratégicas metropolitanas) y en las funciones productivas (parques de actividad productiva metropolitana).
- El sistema de la movilidad (p. 96).

En todo caso, es destacable de este plan la minuciosidad y el grado de detalle de una cartografía vinculante cuya regulación se desarrolla pormenorizadamente en una normativa territorial de 95 artículos que son especialmente aplicables al planeamiento urbanístico en los apartados del sistema ambiental (con unas directrices de usos muy concretas para las unidades territoriales ambientales y para los unidades de paisaje) y del sistema morfológico. En definitiva, este es de los cuatro analizados el que tiene un mayor carácter de «plan de planes» locales por la determinación espacial de sus normas y de sus planos e implementa un modelo de planeamiento jerárquico o en cascada, mucho más concreto en sus indicaciones espaciales que los otros tres (más estratégicos) pero por ello no menos innovador en cuestiones de paisaje, contención urbana o movilidad sostenible.

## **8. Conclusiones: convergencia temática y divergencia en la instrumentación operativa**

La distinta instrumentación de estos cuatro planes regionales, unos de mayor orientación hacia la planificación física, otros hacia la pla-

nificación directiva no impide que, además de procedimientos comunes, los cuatro planes converjan en una serie de temas centrales para la ordenación de los espacios metropolitanos. Sea cual sea la escala o el grado de vinculación de estos planes regionales, todos ellos reiteran una serie de ejes estratégicos que definen claramente la agenda contemporánea para el desarrollo equilibrado y sostenible de las regiones capitales. La vocación del planeamiento regional en abarcar los desafíos económicos y sociales —además de los espaciales— que están caracterizando a las grandes ciudades mundiales en el inicio del siglo xxi confirma que un primer vector de la innovación en la ordenación territorial es de carácter conceptual y sectorial. De tal manera que el examen comparado de los cuatro planes territoriales viene a confirmar, con una u otra denominación, con uno u otro instrumento, que los problemas son similares y la soluciones también. A pesar de su aparente diferenciación, entre los nuevos planes territoriales de las grandes regiones capitales hay una gran concomitancia temática.

Asimismo, se han detectado una serie de rasgos comunes en la elaboración de dichos planes: la reforma de las legislaciones urbanísticas y territoriales para dar un contenido propio al planeamiento regional capital (AAVV, 2000), la consolidación de la administración regional<sup>12</sup> como agente impulsor de los documentos, la redacción de diagnósticos sobre las dinámicas territoriales bastante detallados y actualizados, la utilización de avanzados sistemas de información geográfica para explicar fenómenos territoriales pero también para cartografiar los objetivos de los planes, la concertación y cooperación con los gobiernos locales y/o nacionales en la formulación de acciones y propuestas, la puesta en marcha de procesos de información pública y participación ciudadana, etc.

Por el contrario, el grado de grado de vinculación de los planes regionales respecto a otros planes (sectoriales, territoriales, pero esencialmente al planeamiento urbanístico) se ha caracterizado por la heterogeneidad de las propuestas, de tal manera que prácticamente existe una coincidencia entre escala de planificación y obligatoriedad de trasponer sus propuestas. Así, el más vinculante es el plan romano, con delimitación concreta de usos de suelo en la cartografía del plan, con matrices de usos del suelo y con directrices

<sup>12</sup> Interregional en Berlín-Brandeburgo o sub-regional en Roma.

FIG. 8/ Estrategias sectoriales de los planes de las regiones capitales europeas

		SDRIF	London Plan	LEP B-B	PTPG Roma
Sostenibilidad ambiental	Imperativo ecológico	Respuesta al cambio climático	Mitigación y adaptación al cambio climático	Protección del clima mundial	Requisitos de sostenibilidad general
	Integrar el entorno natural en la ciudad	Puesta en valor de recursos naturales	Red de espacios abiertos y naturales	Sumideros naturales gases efecto invernadero	Red Ecológica Provincial
	Reducir dependencia combustibles fósiles	Ahorro en recursos: suelo y energía	Mapa de demanda térmica. Energías renovables	Fuentes de energía autóctonas	Ahorro energético
	Evaluación del paisaje	Identidad	Paisaje cultural	Mosaico cultural y paisaje	Ecología del paisaje
Economía	Posicionamiento red global de ciudades	Proyección y atracción internacional	Liderazgo mundial	Región capital internacional	Polo internacional europeo
	Competitividad por la innovación tecnológica	Estímulo estratégico	Sectores emergentes	Innovación como estrategia de desarrollo	Funciones direccionales
	Diversidad en la estructura productiva	Complementariedad	Economía creciente y cambiante	Equilibrio entre sectores	Desarrollo equilibrado en la oferta funcional
Sociedad	Vivienda	Diversidad de necesidades	Vivienda accesible	Mejora y nuevos desarrollos	Demanda residencial
	Cohesión social	Igualdad social, cohesión social, solidaridad regional	Igualdad de oportunidades, reducción de desventajas, seguridad ciudadana	Interés social	Sostenibilidad social
	Calidad de Vida	Mejora de las condiciones de vida y calidad de la oferta urbana	Calidad de vida sostenible	Salud ambiental y calidad de vida	Calidad urbana
Movilidad	Reducir dependencia transporte y aproximar residencia-trabajo	Accesibilidad	Integración de transporte y desarrollo urbano. Reducción de la necesidad del viaje	Concentración de los asentamientos	Relaciones eficientes entre áreas de residencia y trabajo
	Transportes	Red de transportes eficaz	Conectividad	Corredores de transporte	Sistema integrado

Fuente: Elaboración propia.

de dimensionamiento de nueva urbanización residencial y productiva que deben ser trasladados a los planes urbanísticos de los 121 municipios de la provincia. El segundo es el plan de París, ya que ejerce una doble indicación sobre planeamiento urbanístico, pero no tanto a nivel municipal sino con cifras agregadas por ámbitos plurimunicipales en tres aspectos: la fijación numérica y obligatoria de densidades medias (por sectores de densificación y urbanización preferente), de número de nuevas viviendas (por departamentos) y de extensión de nuevos suelos urbanizados (por los cuatro grandes ámbitos: corazón de la aglomeración, la aglomeración central, otras aglomeraciones y espacio rural). Por su parte, el Plan de Londres establece indicaciones numéricas sobre los 33 ámbitos locales y sobre las áreas de oportunidad y de intensificación en materia de vivienda y empleo, pero éstas son flexibles y los diferentes *boroughs* tienen la capacidad de desarrollar su propio plan local. En fin, el menos vinculante es el de Berlín ya que se trata de un plan muy sintético y se refiere además a dos Estados Federados con competencias propias (y ligeramente diferentes) en materia urbanística.

Los nuevos horizontes post-metropolitanos han hecho necesaria una reflexión sobre la definición de un modelo de ordenación territorial para cada una de las ciudades-región estudiadas. La histórica concentración de la centralidad metropolitana ha dado paso a un fenómeno de metropolitanización, de jerarquización selectiva del espacio, de difusión y de transición hacia un modelo territorial extensivo o a modo de archipiélago, en donde se refuerza el rol de la ciudad central de manera complementaria a esas nuevas centralidades metropolitanas. Y en consecuencia, se estimula la formulación de nuevos retos para la ordenación de sus respectivos territorios: actualmente ya no se trata de organizar la urbanización centrífuga producto del elevado crecimiento demográfico y económico, como sucedió en los inicios de la segunda mitad del siglo pasado, sino justo lo contrario, vertebrar un crecimiento armónico desde los patrones del desarrollo sostenible y reforzar la compleja estructura espacial desde los criterios de la eficiencia territorial y la cohesión social. En este sentido, la estructura territorial global de cada plan se compone de una pluralidad de instrumentos y estrategias como elementos fundamentales que dinamizan los respectivos procesos de desarrollo territorial equilibrado. Así, las acciones y los lugares que son destacados en el proyecto espacial de cada uno de los

planes son a su vez diversos debido a que las elementos específicos que han configurado las respectivas estructuras territoriales requieren atender la complejidad de las redes relacionales que explican las dinámicas de los sistemas metropolitanos, descartando así planteamientos de ordenación física simplificada (HEALEY, 2007).

La cuestión es que cada plan lo hace de una manera diferente, a pesar de coincidir en criterios como la redensificación, la mejora de la accesibilidad, la mezcla de usos y funciones, etc. Por ejemplo, hay planes que dan casi todo el protagonismo a la zona central de la aglomeración (Berlín y Roma), mientras que otros apuestan por dinamizar nuevas centralidades periféricas, a través de grandes proyectos urbanos (Thames Gateway en Londres, Saclay en París). Unos lo hacen con un marcado cariz morfológico (la red ecológica provincial y las construcciones urbanas y territoriales del plan romano), otros desde la dimensión estratégica (áreas de oportunidad y de intensificación del plan británico), otros desde la visión jerárquica (lugares centrales del plan berlínés) y otros desde una opción mixta que combina lo esquemático (los planos sectoriales del proyecto espacial regional, especialmente el de infraestructuras de transporte colectivo luego materializado por el Estado en el Gran París Express), lo estratégico (territorios estructurantes en el plan; territorios de proyecto y contratos de desarrollo territorial en la Ley del Gran París) y lo urbanístico (sectores de densificación y de urbanización preferente/condicionada).

En síntesis el planeamiento metropolitano juega un papel insustituible en la necesaria gestión territorial de las regiones capitales europeas. En primer lugar, funciona como un elemento didáctico de reflexión, debate y acuerdo acerca de cómo articular los grandes retos económicos, sociales y territoriales con la sostenibilidad urbana y territorial de cada caso. Segundo, los planes regionales desempeñan una función defensiva en la medida que tienden a marcar los espacios en los que se prohíbe expresamente su transformación urbanizadora. Su tercera fortaleza reside en que son planes estructurantes puesto que señalan una geografía voluntaria de zonas estratégicas, de actividad económica, residenciales y especialmente grandes infraestructuras para la movilidad. Por último, los planes territoriales de las regiones capitales son planes proactivos en su plena acepción semántica: a partir de la toma de con-

ciencia colectiva de los desafíos territoriales que se produce entre administraciones y agentes sociales, asumen la responsabilidad de hacer que las cosas sucedan, decidiendo en cada momento tanto un programa de inversiones de las administraciones competentes en la elaboración y/o aprobación del plan, como unos mecanismos de coordinación con

el planeamiento urbanístico municipal, en diferente grado de complejidad y vinculación jurídica. Son, por lo tanto, instrumentos de ordenación regional, pero sobre todo, medios para llevar a cabo la gobernanza de la ciudad y del territorio que debe hacer frente a los desafíos que se vislumbran en el umbral del siglo veintiuno.

FIG. 9/ Estrategias territoriales de los planes de las regiones capitales europeas

	<b>SDRIF</b>	<b>London Plan</b>	<b>LEP B-B</b>	<b>PTPG Roma</b>
Red urbana estatal y europea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sinergias con el <i>Bassin Parisien</i>.</li> <li>• Cooperación interregional en el centro de Europa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implicación de las regiones vecinas (este y sureste de Inglaterra).</li> <li>• Corredores de crecimiento nacional y de coordinación regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación entre regiones metropolitanas.</li> <li>• Corredores nacionales y transnacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir la provincia metropolitana como sistema integrado.</li> </ul>
Elementos fuerza de la estructura territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zona urbana densa: corazón de aglomeración y aglomeración central.</li> <li>• Los territorios estratégicos estructurantes y sitios prioritarios.</li> <li>• Los haces radiales (<i>faisceaux</i>).</li> <li>• La red concéntrica de transportes colectivos.</li> <li>• El río.</li> <li>• El cinturón verde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zona Central de Actividades.</li> <li>• <i>Inner London</i>.</li> <li>• Centros Metropolitanos.</li> <li>• Áreas de oportunidad, intensificación, regeneración.</li> <li>• Sitio Olímpico.</li> <li>• <i>Green Belt</i> y parques regionales.</li> <li>• Ferrocarril metropolitano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área urbana central.</li> <li>• Jerarquía de lugares centrales.</li> <li>• Espacios abiertos.</li> <li>• Centros industriales y comerciales.</li> <li>• Redes viales y ferroviarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red Ecológica Provincial y espacios protegidos.</li> <li>• Redes viales y ferroviarias.</li> <li>• Construcción urbana de Roma.</li> <li>• Construcciones urbanas y territoriales.</li> <li>• Parques de funciones estratégicas metropolitanas y parques de actividad productiva metropolitana.</li> </ul>
Centralidades metropolitanas y reequilibrio espacial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polo urbano de la ciudad de París.</li> <li>• Polos motores a dinamizar, especialmente en las <i>villes nouvelles</i> y en las zonas aeroportuarias.</li> <li>• Polos de extensión del dinamismo regional.</li> <li>• Polos especializados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagrama de la Zona Central de Actividades.</li> <li>• Centros Metropolitanos.</li> <li>• Áreas culturales estratégicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metrópolis: Berlín.</li> <li>• Centros superiores: 4.</li> <li>• Centros intermedios: 46.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Concentrazione di Roma</i>.</li> <li>• Centros urbanos de la corona: municipios colindantes con la capital.</li> <li>• Ciudades puente con las provincias limítrofes.</li> </ul>

	<b>SDRIF</b>	<b>London Plan</b>	<b>LEP B-B</b>	<b>PTPG Roma</b>
Contención de la dispersión urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sectores de densificación preferente.</li> <li>Sectores de urbanización preferente, con indicación numérica y vinculante de su extensión y densidad media.</li> <li>Sectores de urbanización condicionada.</li> <li>Frente urbano de interés regional en el contacto con el cinturón verde.</li> <li>Desarrollo en sectores a menos de 1.000 metros de una estación de metro o de tren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Áreas de intensificación.</li> <li><i>Green Belt</i> y red estratégica de espacios abiertos.</li> <li>Directrices sobre la conservación del suelo agrario y de las zonas verdes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Directrices sobre el control de construcción de viviendas: concentración en los lugares centrales.</li> <li>Regla de 0,5 hectáreas/1.000 habitantes.</li> <li>Directrices sobre densidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Densificación en las construcciones urbanas.</li> <li>Construcciones territoriales: reglas de ordenación de las extensiones urbanas.</li> <li>Directrices para la agregación de asentamientos lineales y núcleos discontinuos.</li> <li>Límite de contención de los asentamientos en el contacto con la red ecológica provincial.</li> </ul>
Reciclaje urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Espacios urbanizados a optimizar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Áreas de intensificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Áreas de reconversión estructural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recualificación de los asentamientos</li> </ul>
Mezcla de usos y funciones urbanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimaciones numéricas de viviendas y de empleos por departamentos</li> <li>Tasa de empleo por departamentos</li> <li>Directrices sobre mezcla de funciones: oficinas, servicios, comercio...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diagrama de la Zona Central de Actividades: <i>mixed uses</i></li> <li>Estimaciones numéricas de viviendas y de empleos por <i>boroughs</i> y por áreas de intensificación</li> <li>Estimaciones de parque de oficinas por grandes ámbitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Directrices de apoyo al comercio minorista para el refuerzo de los centros urbanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Directrices específicas para cada una de las construcciones urbanas.</li> </ul>
Evaluación de la sostenibilidad territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación medioambiental del propio plan director</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Matriz de indicadores del rendimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación ambiental estratégica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación ambiental estratégica</li> </ul>
Operaciones estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Territorios estratégicos estructurantes para el desarrollo regional: <i>La Défense, Saint Denis, Roissy, Saclay, villes nouvelles...</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Thames Gateway</i></li> <li>Sitio Olímpico</li> <li>reas de oportunidad</li> <li>Lugares industriales estratégicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lugares para proyectos industriales y comerciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parques intermunicipales de funciones estratégicas metropolitanas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## 10. Bibliografía

- AAVV (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico español*, Ministerio de Vivienda, Madrid (España).
- (2000): «Planeamiento urbano territorial en el siglo XXI», *Urban*, 4 y 5 (monográficos), *Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, Universidad Politécnica de Madrid.
- ABADIA, X. (2002): *Àrees metropolitanes europees comparades. Un anàlisi global de metodologies de planejament*, Institut d'Estudis Territorials, Barcelona.
- APUR (2008): «Regards croisés. Métropoles européennes, Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad», en *Paris Proje*, 38.
- ASCHER, F. (2009): *Organiser la ville hipermoderne. Grand Prix de l'Urbanisme 2009*, Parentheses, París.
- (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Editions de l'Aube, París: 93 pp.
- BELIL, M. & M. ESPINÓS (2001): «Aproximació a la governabilitat de les àrees metropolitanes europees», *Elements de debat territorial*, 14, DIBA-Borakasi. Informació, recerca y consultoría Barcelona.
- BOERI, S. & A. LANZAN & E. MARINI (1993): *Il territorio che cambia. Ambienti paesaggi e immagini della regione milenese*, Abitare Segesta, Milán.
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1998): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- BURDETT, R. & D. SUDJIC (eds.) (2007): *The Endless City*, Phaidon, Londres.
- BUSQUETS, J. (2007): *Cities X lines. Ciudades X formas: una nueva mirada hacia el proyecto urbanístico*, Harvard Graduate School of Design, Nocolodi Editore, Cambridge, Mass.
- CAPEL, H. (2003): «Redes, chabolas y rascacielos. Las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas», en *Mediterráneo Económico*, 3: 199-238 (monográfico «Ciudades, arquitectura y espacio urbano»), Instituto de Estudios de Cajamar (Caja Rural Intermediterránea), Almería.
- CARRERAS, J. M.<sup>a</sup> & M. OTERO & E. RUIZ (2009): «Aglomeraciones Metropolitanas Europees», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 50, monográfico.
- COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT (1999): *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, documento de Postdam (trad. castellano *Estrategia Territorial Europea Comunidades Europeas*). Luxemburgo.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2000): *Convention européenne du paysage et rapport explicatif*, Estrasburgo.
- DE MIGUEL, R. (2008): «Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 48: 355-374.
- (2003): «La nueva instrumentación de la ordenación del territorio metropolitano en Francia», en *Actas IV Congreso Internacional CIOT*, 273-284, Zaragoza.
- (2001): «Périurbanisation et métropolisation en Espagne», *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 1: 78-90.
- (1999): *L'aménagement métropolitain dans la planification urbaine et territoriale en Espagne: 1940-2000*, ANRT-Université de Lille, Lille.
- ESCOLANO, S. (2007): «Cambios recientes de las estructuras espaciales de las grandes ciudades: fragmentación física, segregación socioeconómica y reorganización funcional», en RULLAN, O. (ed.), *Los procesos urbanos postfordistas*, Asociación de Geógrafos Españoles, Mallorca.
- EUROPEAN COMMISSION: TERRA (2000): *An experimental laboratory in spatial planning*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- EZQUIAGA, J. M.<sup>a</sup> (2008): «Horizontes post-metropolitanos», en AAVV, *De la ciudad antigua a la cosmopolis*, Cuadernos de la Fundación Botín, 12: 207-228. Observatorio de Análisis de Tendencias, Santander.
- (2007): *Formas de control del crecimiento urbano en la legislación y planificación espacial europea y española con referencia adicional a casos significativos norteamericanos*, Consejería de Fomento, Junta de Castilla y León (inédito).
- (2006): «Geografía Mutante», en *Arquitectura Viva*, 107-108: 36-41, Madrid.
- & J. BARROS (2005): «Estudio de la planificación territorial en las grandes capitales europeas», Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Comunidad de Madrid (inédito).
- (1998): «La Ciudad: pliegues y piezas», en *AV Monografías*, 74: 4-11.
- FLORIDA, R. (2005): *Cities and the Creative Class*, Routledge, Nueva York.
- FONT, A. (2004): *L'explosió de la ciutat. Morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa Meridional*, Ed. CoAC-Forum, Barcelona.
- & C. LLOP & J. M.<sup>a</sup> VILANOVA (1999): *La construcción del territorio metropolita, Morfogénesis de la región urbana de Barcelona*, Mancomunitat de Municipis del Àrea metropolitana de Barcelona.
- GARCÍA, J. C. & J. GUTIÉRREZ (2007): «La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la comunidad de Madrid», en *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 27 1: 45-67.
- GORDON, D. (ed.) (2006): *Planning twentieth century capital cities*, Routledge, Londres.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Ediciones del Serbal, Colección La Estrella Polar, Barcelona: 494 p.
- (2007): «Conclusiones», en *Regiones Capitales. Planificación y Desarrollo Sostenible de las Regiones Capitales Metropolitanas*, Comunidad de Madrid.
- HEALEY, P. (2007): *Urban Complexity and Spatial Analysis Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*, Routledge, Londres: 328 p.
- KOTKIN, J. (2005): *The New Suburbanism: A Realist's Guide to the American Future*, The Planning Center, Costa Mesa, CA.

- LEFÈVRE, C. (2003): «La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza», en *Urban*, 8: 78-92, Universidad Politécnica de Madrid.
- MANERO, F. (2010): «La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* [en línea], Universidad de Barcelona, 1 de agosto, XIV (331): 36-(36), Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-36.htm>.
- MOYA, L. (2011): «Conversación mantenida con Fernando de Terán el 30 de septiembre de 2011», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLIII (169-170): 669-680.
- MUÑOZ, F. (2008): *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona: 216 p.
- NELLO, O. (2007): «La tercera fase de metropolitанизación en España», en RULLAN, O. (ed.), *Los procesos urbanos postfordistas*, Asociación de Geógrafos Españoles, Mallorca.
- NEWMAN, P. & A. THORNLEY (2005): *Planning world cities. Globalization and urban politics*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- PORVAS, N. (1998): «L'emergenza del progetto urbano», en *Urbanistica*, 110: 55.
- PANERAI, P. (2008): *Paris Métropole. Formes et échelles du Grand-Paris*, Éditions de la Villette, París: 246 p.
- RODRÍGUEZ, F. (2010): «El estado de la ordenación del territorio en España», en *Cuadernos Geográficos*, 47: 9-14, Universidad de Granada.
- SOLA-MORALES, M. (2008): *De cosas urbanas*, Gustavo Gili, Barcelona.
- SOJA, E. (2000): *Postmetropolis-Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell Publishers, Oxford.
- TERÁN, F. (2009): *El pasado activo. Del uso interesarado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*, Akal, Madrid: 333 p.
- URBAN (2009): «Entrevistas: Planes Regionales en Europa», en *Urban*, 14: 104-114.

# La incidencia de las dinámicas demográficas en las necesidades residenciales y en la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona

Carles DONAT MUÑOZ

Investigador del Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

**RESUMEN:** En la Región Metropolitana de Barcelona y, en general, en los principales sistemas urbanos españoles, la demanda y la oferta de vivienda presentan diferencias notables con respecto al resto del territorio. En un contexto como el actual, de grandes incertidumbres sobre la evolución de los mercados de vivienda, el artículo propone analizar el sistema residencial a partir de la evolución de algunos componentes demográficos que han condicionado estrechamente las necesidades y la oferta de vivienda durante el período 1996-2007, considerándolos como factores explicativos de primer orden. Tomando como ejemplo la Región Metropolitana de Barcelona, el objetivo final es apuntar de manera prospectiva las principales tendencias demográficas que, según el autor, pueden condicionar las necesidades y la oferta de vivienda en los próximos años.

**DESCRIPTORES:** Región Metropolitana de Barcelona. Viviendas. Cambios demográficos.

## 1. Introducción

En la Región Metropolitana de Barcelona<sup>1</sup> y en los principales sistemas urbanos españoles, desde mediados de la década de 1990 se ha asistido a un gran aumento de las necesidades de vivienda y de la oferta residencial. Esta evolución es el resultado de la combinación de varios factores que se en-

Recibido: 18/11/11; Revisado: 05.03.2012  
e-mail: carles.donat@uab.cat

Aprovecho para agradecer a los evaluadores y al Consejo de Redacción el tiempo y el interés mostrado en mejorar la primera versión del artículo.

marcan, como es sabido, en un periodo de crecimiento económico ininterrumpido, de facilidades financieras en el mercado inmobiliario y de grandes desarrollos urbanísticos y de consumo de suelo.

Lógicamente, la importancia de estos factores en el sistema residencial es notable. Pero el análisis de las transformaciones de los últimos

<sup>1</sup> La Región Metropolitana de Barcelona es el ámbito funcional de planeamiento definido por el Plan Territorial General de Catalunya. Administrativamente la forman 164 municipios. Su extensión es de 3.236 km<sup>2</sup> y en el año 2010 alcanzó por primera vez una población superior a los cinco millones (5.012.961).

años restaría incompleto si se quedase ahí y no prestase atención a los procesos demográficos. A la incidencia de éstos sobre la evolución de las necesidades residenciales y sobre la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona dedicaremos el presente artículo. En concreto, los procesos demográficos considerados serán la evolución de la estructura por edades (en el momento de la emancipación y en las edades avanzadas), los cambios en las pautas de convivencia y el aumento de la inmigración. El artículo se centra pues, en como las estructuras poblacionales y residenciales de la sociedad generan y satisfacen las necesidades de vivienda.

Como es sabido, las dinámicas demográficas no se pueden entender como un factor independiente de las transformaciones sociales como tampoco se puede analizar el sistema residencial sin tener en cuenta otros factores económicos, financieros, urbanísticos y de política de vivienda. En este sentido no puede dejar de considerarse, además del valor de uso que tiene la vivienda (que es el que trataremos en este artículo), su valor de cambio con finalidades exclusivamente inversoras y/o especulativas, que en el contexto español ha tenido un peso considerable. Así, en la etapa de auge del periodo que aquí se analiza el comprador inversor supuso entre el 30% y el 50% de las compras (RODRÍGUEZ, 2010: 99). Sirva este dato para acotar el papel que dentro del conjunto del sistema residencial pueden ejercer los factores demográficos.

No obstante, antes de comenzar a analizarlos, tampoco podemos dejar de apuntar que en un contexto como el de la Región Metropolitana de Barcelona, el peso de las segundas residencias de obra nueva, que como es sabido es uno de los principales focos de canalización de la demanda exclusivamente inversora, sería bastante menor que si se consideran otras partes del territorio como las que tienen un mayor peso turístico. Una situación parecida se da si se atiende a la composición de la oferta y a los procesos de urbanización. Así, en la Región Metropolitana de Barcelona el stock de segunda mano y la satisfacción de la demanda en el suelo urbano, tienen un peso relativo más importante. Son estos algunos de los argumentos que justifican la importancia del estudio del sistema residencial atendiendo a la especificidad que se da en los sistemas urbanos, en este caso la Región Metropolitana de Barcelona.

Seguramente, el déficit en la información disponible es una de las principales razones por las que dentro de los estudios de vivienda en el contexto de los sistemas urbanos el enfoque desde las necesidades haya sido relativamente menos tratado. Las fuentes más comunes son:

- a) el *Censo de población y viviendas* que permite estudiar, además de las principales características de la población y las viviendas, los cambios residenciales. Ahora bien, la fuente presenta, como es sabido, dos grandes inconvenientes: que el Censo se realiza con una frecuencia de diez años y que no considera los motivos de estos cambios;
- b) en el caso de Cataluña el tiempo entre los dos últimos censos, el de 2001 y el próximo de 2011 ha sido parcialmente cubierto por la *Enuesta demográfica de 2007*, que presenta, sin embargo, una desagregación territorial de los datos limitada;
- c) otra fuente habitual es el *Padrón continuo de población* que anualmente informa de los efectivos y de algunas de sus características, como la nacionalidad;
- d) también la *Estadística de Variaciones Residenciales*, que a partir de la explotación de la anterior fuente hace posible el estudio de los cambios de municipio, aunque deja fuera los que se producen dentro de estos y los motivos de los cambios residenciales;
- e) la *Encuesta de Población Activa*, con una periodicidad trimestral se ha utilizado, entre otros, para estudiar la emancipación residencial;
- f) por último, la *Encuesta de condiciones de vida*, que se realiza anualmente desde el año 2003, ofrece información sobre los principales problemas de la vivienda y sobre el régimen de tenencia. Además, permite cruzarlos con algunas características sociodemográficas de la población, como la nacionalidad y la edad de la persona de referencia. Ahora bien, el principal problema de esta fuente es el nivel de desagregación territorial de los datos que sólo llega al nivel autonómico y que no permite al estudio específico de los sistemas urbanos<sup>2</sup>.

Sin embargo, en la Región Metropolitana de Barcelona se dispone también de otra fuente complementaria de extraordinario interés para

<sup>2</sup> INE, *Censo de población y viviendas*, 1981, 1991, 2001; *Padrón continuo de población*, 1998-2011; *Estadística de Variaciones residenciales*, 1998-2011; *Encuesta de Po*

blación Activa

, 1976-2011; *Encuesta de condiciones de vida*, 2003-2011. <http://www.ine.es>; Idescat, *Enuesta demográfica 2007*. <http://www.idescat.cat>

el tema tratado: la *Enquesta Metropolitana*<sup>3</sup>. Ésta será la principal fuente utilizada en el presente artículo. La encuesta, en el análisis de la cual el autor ha tenido una reiterada participación en los últimos años (MIRALLES & al., 2007; MIRALLES & DONAT, 2007; DONAT, 2010), se realiza desde el 1985 cada cinco años. Desde el 1995 abarca todo el ámbito de la región metropolitana con un nivel de desagregación territorial que, si bien no es municipal, separa coronas metropolitanas y otros ámbitos espaciales. Con respecto a otras fuentes la *Enquesta Metropolitana* presenta grandes ventajas a la hora de abordar el estudio de las necesidades de vivienda y su evolución. En primer lugar, permite cruzar las variables relativas al comportamiento residencial de la población con un gran número de informaciones relativas a sus hábitos y condiciones de vida, lo cual abre la posibilidad a diferenciar los comportamientos de los distintos grupos y estratos sociales según renta, edad, origen, composición del hogar, etc. En segundo lugar, la recurrencia de los datos es quinquenal, muy superior por tanto a la del censo de vivienda. En tercer lugar, la *Enquesta Metropolitana* incluye información respecto a las motivaciones del cambio de vivienda por lo que constituye una fuente única para el estudio de la movilidad residencial.

El texto consta, además de esta introducción, de cuatro apartados. En el segundo, se analizan los factores demográficos (emancipación, aumento del tamaño medio de los hogares y saldo migratorio) que han provocado un crecimiento excepcional de los hogares. También se analizará asimismo la forma como los cambios sociales acaecidos recientemente (en las formas de convivencia, en los cursos de vida de los individuos y en la integración de la población recién llegada en el sistema residencial) han dado lugar a un cambio cualitativo de las necesidades residenciales básicas. En el tercero se trata la incidencia que los factores demográficos han tenido sobre el crecimiento, también excepcional, de las necesidades de mejora. En el cuarto se analiza la repercusión de la estructura por edades en la oferta de viviendas, centrándose en concreto en el estudio de las que entran al mercado por efecto de la mortalidad. Se trata de un aspecto que se

ha visto eclipsado a menudo por la mayor visibilidad de la oferta de obra nueva, pero que ha tenido y tiene cada vez más importancia en el devenir de las ciudades. Por último, a modo de conclusión, se intentan apuntar algunas perspectivas que permitan generalizar las tendencias estudiadas en el sistema residencial de la Región Metropolitana de Barcelona a otros contextos.

## 2. Un crecimiento excepcional de los hogares, una diversificación de las necesidades básicas

Como es sabido, a la hora de definir las necesidades en materia de vivienda se puede distinguir entre las necesidades básicas y las necesidades de mejora. Las primeras son aquellas que una sociedad considera que tendrían que estar cubiertas para todos sus miembros. Las necesidades de mejora se generan cuando las básicas están satisfechas y la población aspira a mejorar sus condiciones residenciales (LEAL & CORTÉS, 1998: 4-12). Veamos en primer lugar como los factores demográficos han incidido en la generación de necesidades básicas de vivienda desde la década de los noventa hasta el año 2007<sup>4</sup>.

Efectivamente, en la Región Metropolitana de Barcelona entre los años 1991 y 2007 se ha producido un crecimiento muy elevado de las necesidades residenciales básicas. Si se considera el número de hogares, aumentaron el 39% para pasar de 1.361.885 unidades a 1.889.400<sup>5</sup>. Este crecimiento ha sido la consecuencia de la combinación de tres factores: en primer lugar la entrada de unas generaciones muy numerosas, las del *baby boom*, a las edades de emancipación residencial. En segundo lugar se ha debido a las transformaciones en las formas de convivencia que han dado como resultado que el tamaño medio de los hogares se haya reducido. En tercer lugar, desde la segunda mitad de la década de 1990, a la llegada de población extranjera.

Veamos en primer lugar, la incidencia de la llegada a la edad de *emancipación* de las generaciones nacidas entre los sesenta y mediados de los setenta. Entre la población joven

<sup>3</sup> IERMB y Idescat, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població*, 1985, 1990, 1995, 2000, 2006. <http://www.iermb.uab.es>. Nos referiremos a esta fuente con el nombre «*Enquesta Metropolitana*» por el cual ha sido conocida tradicionalmente desde su inicio en 1985.

<sup>4</sup> El apartado se centra en las necesidades básicas que se generan por la formación de nuevos hogares y por los cambios en la composición de éstos. No se han analizado

otro tipo de necesidades básicas como por ejemplo las de las personas sin hogar o las de las personas que no disponen de una vivienda adecuada. Para una mayor concreción sobre lo que se puede considerar una vivienda adecuada en la sociedad española actual véanse, entre otros, LEAL & CORTÉS (1998); CORTÉS (2008); NAVARRO (2006).

<sup>5</sup> INE, *Censo de población y viviendas 1991*; Idescat, *Encuesta demográfica 2007*.

adulta, que es el estadio en el ciclo de vida con mayor movilidad residencial (DIELEMAN, 2001: 250; MÓDENES, 2006: 17), el principal motivo del cambio de vivienda es la emancipación residencial (MIRALLES & al., 2007: 20-21), entendida como el proceso mediante el cual un individuo deja de vivir en casa de los padres o tutores y pasa a hacerlo de manera autónoma. De esta forma, el momento en el cual los individuos se emancipan y la cantidad de población en estos grupos de edad, condiciona, y mucho, las necesidades de vivienda.

La edad de emancipación en España se ha ido retrasando durante los años ochenta hasta mediados de los años noventa, momento en el cual se ha estabilizado (MIRET, 2007: 306). Desde entonces, en la Región Metropolitana de Barcelona la emancipación se caracteriza por concentrarse mayormente entre los 23 y los 32 años. Entre estas edades se emancipa aproximadamente el 80% de la población. Antes de los 23 años sólo el 6% de la población se ha emancipado, y posteriormente, a partir de los 33 lo hace el 8%. En la última década, la llegada de población extranjera ha hecho que el porcentaje de emancipados antes de los 23 haya aumentado y se sitúe en el 10,4%<sup>6</sup>.

Tomando como referencia las pautas de emancipación descritas y la estructura por edades de la población metropolitana en 1991 (ver FIG. 1), se puede hacer una valoración sobre los efectos en las necesidades de vivienda en los años inmediatamente sucesivos a esta fecha<sup>7</sup>. Las cohortes que tenían en 1991 de 18 a 22 años y de 23 a 27 años eran muy numerosas (358.528 y 344.815 personas, respectivamente). Se trata de las cohortes que en 1996 ya se habrían emancipado o se encontrarían en las edades en las que, como se ha visto, la población tiende a formar nuevos hogares (entre los 23 y los 32 años). Si se va más atrás en el tiempo se observa como la cohorte que tenía de 13 a 17 años, la que entraría a formar nuevos hogares en la segunda mitad de los noventa, aún era más numerosa (365.925 personas). La cohorte siguiente, la que en 1991 tenía de 8 a 12 años y entraría a demandar viviendas en el primer quinquenio del siglo XXI, contaba con un número de efectivos inferior pero aún importante (284.597). Si se agregan estos valores se obtiene que entre 1.353.865 jóvenes (si se consideran todas las

cohortes) y 1.009.050 (si se excluye las que en 1991 ya tenían de 23 a 27 años) habrían entrado a demandar vivienda por emancipación en los años inmediatamente posteriores. Así, puede afirmarse que el ciclo 1996-2007 ha coincidido, sobre todo hasta los primeros años del siglo XXI, con la llegada a la edad de emancipación de las cohortes de población más numerosas de la historia reciente.

El segundo factor que explica el crecimiento de los hogares son las transformaciones en las formas de convivencia. Como resultado de éstas, en la Región Metropolitana de Barcelona el número de residentes en cada hogar se ha reducido (ha pasado de 3,1 miembros a 2,6 entre 1991 y 2007<sup>8</sup>) y por lo tanto se necesitan más viviendas para satisfacer las necesidades de la población. Las transformaciones en curso se enmarcan en tendencias de fondo como son la denominada segunda transición demográfica, el incremento de la complejidad en los ciclos de vida y el aumento de la esperanza de vida.

Así, en primer lugar, los fenómenos asociados a aquello que ha venido a denominarse segunda transición demográfica (VAN DE KAA, 1987) han conllevado el descenso de la fecundidad, el retraso en la edad de matrimonio y la tendencia al aumento de la cohabitación, de la fecundidad extramarital y de la disolución de uniones (ARANGO, 2004: 77). En los países del Norte de Europa estos cambios vienen teniendo lugar desde la década de 1960. En España, y en general en los países del sur de Europa, se han producido de manera tardía pero con mucha intensidad y celeridad (PUJADAS & LÓPEZ, 2005: 411; LESTHAEGHE, 2010: 222).

Por otra parte, el concepto de ciclo de vida, que inicialmente se refería a un modelo uniforme, con unos estadios predefinidos a priori para cada edad se ha puesto en cuestión por su fuerte determinismo (BAILEY, 2008: 407). Se abre paso, en cambio, la detección de una mayor diversidad de opciones individuales, con multiplicidad de trayectorias, con rupturas y comienzos en diferentes momentos vitales, donde la biografía previa de los individuos y de las diferentes generaciones influye en las estrategias residenciales que adoptaran en el futuro (MÓDENES, 1998; PUGA, 2004). Desde el punto de vista de las necesidades residencia-

<sup>6</sup> IERMB y Idescat, *Encuesta Metropolitana, 1996, 2000, 2006*.

<sup>7</sup> Se trata de una visión aproximada en la cual no se tiene en cuenta que una parte de la población que el año 1991 residía en la región metropolitana se habrá ido en los siguientes quince años, ni tampoco el efecto de la mortalidad. Sin

embargo, asumiendo la parquedad de los movimientos migratorios de salida y la escasa mortalidad en esta franja de edad, pueden considerarse restricciones hasta cierto punto soslayables.

<sup>8</sup> Idescat, *Censo de población y viviendas 1991 y Encuesta demográfica 2007*.

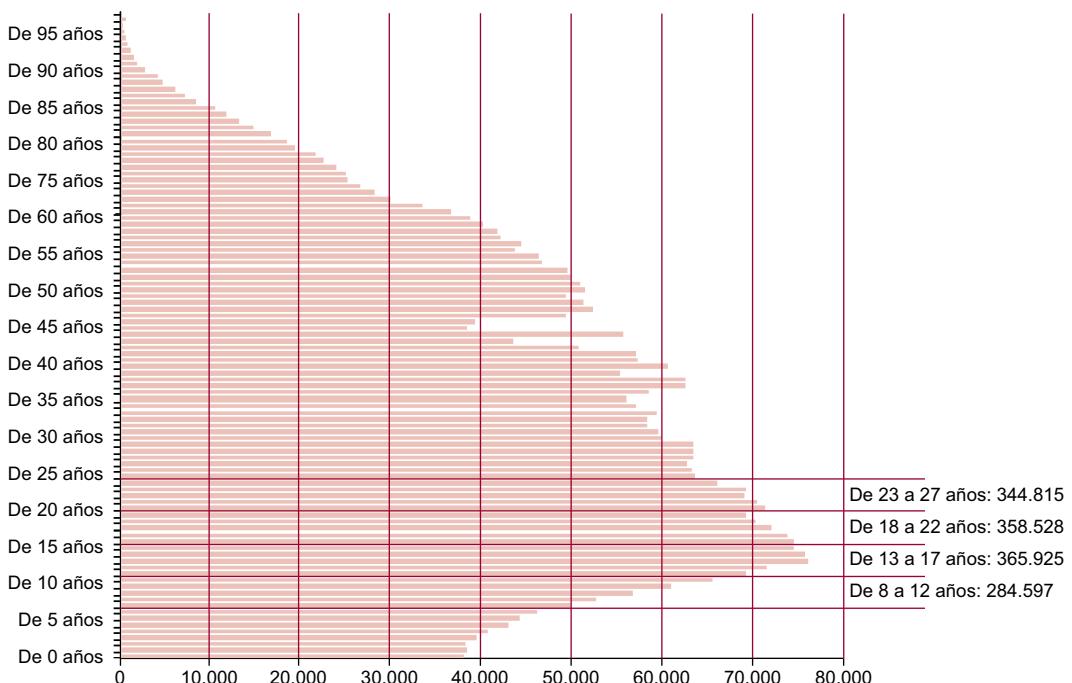


FIG. 1/ Población de la Región Metropolitana de Barcelona por edades. 1991

Fuente: INE, Censo de población 1991.

les básicas estos cambios se han traducido en una multiplicidad de formas de cohabitación y en un aumento de las transiciones residenciales o en lo que, según Tapinos, sería un «nuevo modelo familiar» (TAPINOS, 1996).

Finalmente, el aumento de la esperanza de vida en las edades avanzadas combinado con unos niveles bajos de fertilidad ha dado lugar a un envejecimiento adicional de la población (LESTHAEGHE, 2010: 211-2). Veamos las implicaciones de estas transformaciones sociales en las tipologías de hogares y en las necesidades residenciales en la Región Metropolitana de Barcelona.

El descenso de la fecundidad ha llevado, en primer lugar, a que en los hogares con hijos el número medio de miembros se haya reducido. En segundo lugar, el retraso en la edad media en que se tiene el primer descendiente está reduciendo, y mucho, la proporción de hogares de parejas con hijos (ver FIGS. 2 y 3). Por su parte, el aumento de las rupturas familiares se

ve reflejado en una mayor presencia de hogares monoparentales que entre 1991 y 2007 han pasado de ser 117.037 (el 8,6% del total) a 175.100 (el 9,3%). Mientras, entre los jóvenes, aunque la forma de vivir predominante es en pareja, durante los últimos años vivir solo o en hogares sin núcleo es una opción en aumento, sobre todo en el municipio de Barcelona y en las ciudades más grandes de la región metropolitana (PUJADAS & LÓPEZ, 2005: 432-3).

Otro cambio con gran incidencia en las formas de convivencia se encuentra en el envejecimiento de la población. En la Región Metropolitana de Barcelona, como en otros sistemas urbanos españoles, la tendencia general al aumento de la esperanza de vida<sup>9</sup> se ha combinado con la llegada a la vejez de unas generaciones muy numerosas, empezando por las que se vieron acrecentadas por los grandes flujos migratorios del período 1955-1970. Así, se constata un crecimiento de los hogares de pareja sin hijos o unipersonales, que son las formas mayoritarias de convivencia de este co-

<sup>9</sup> Según datos del INE a partir de las *Tablas de mortalidad de España*, en el año 1981 la esperanza de vida de la población de 65 años era de vivir 14,77 años más si se era varón y 17,93 años si se era mujer. En el año 2010 ya ha

bía ascendido a 18,33 años para los hombres y 22,29 para las mujeres. Es decir, en treinta años, la esperanza de vida cuando se llega a los 65 años ha aumentado tres años y medio para los hombres y cuatro y medio para las mujeres.

Fig. 2/ **Hogares según el número y tipo de núcleo. Región Metropolitana de Barcelona. 1991 - 2007**

	1991		1996		2001		2007	
		%		%		%		%
Unipersonales	184.248	13,5	253.198	17,3	326.563	20,3	383.800	20,3
Sin núcleo	37.993	2,8	43.387	3,0	65.971	4,1	59.600	3,2
Parejas con hijos	716.208	52,6	690.876	47,1	663.307	41,3	718.200	38,0
Parejas sin hijos	276.922	20,3	305.510	20,8	363.231	22,6	525.400	27,8
Monoparentales	117.037	8,6	142.615	9,7	156.770	9,8	175.100	9,3
Múltiples	29.477	2,2	30.314	2,1	31.531	2,0	27.300	1,4
<b>Subtotal hogares con hijos</b>	<b>833.245</b>	<b>61,2</b>	<b>833.491</b>	<b>56,9</b>	<b>820.077</b>	<b>51,0</b>	<b>893.300</b>	<b>47,3</b>
<b>Total</b>	<b>1.361.885</b>	<b>100,0</b>	<b>1.465.900</b>	<b>100,0</b>	<b>1.607.373</b>	<b>100,0</b>	<b>1.889.400</b>	<b>100,0</b>

Fuente: IDECAT, Censo de población 1991, 2001; Enuesta padronal 1996; Enuesta demográfica 2007.

Fig. 3/ **Variación de hogares según el número y tipo de núcleo. Región Metropolitana de Barcelona. 1991 - 2007**

	1991 - 1996		1996 - 2001		2001 - 2007	
		%		%		%
Unipersonales	68.950	37,4	73.365	29,0	57.237	17,5
Sin núcleo	5.394	14,2	22.584	52,1	-6.371	-9,7
Parejas con hijos	-25.332	-3,5	-27.569	-4,0	54.893	8,3
Parejas sin hijos	28.588	10,3	57.721	18,9	162.169	44,6
Monoparentales	25.578	21,9	14.155	9,9	18.330	11,7
Múltiples	837	2,8	1.217	4,0	-4.231	-13,4
<b>Subtotal hogares con hijos</b>	<b>246</b>	<b>0,0</b>	<b>-13.414</b>	<b>-1,6</b>	<b>73.223</b>	<b>8,9</b>
<b>Total</b>	<b>104.015</b>	<b>7,6</b>	<b>141.473</b>	<b>9,7</b>	<b>282.027</b>	<b>17,5</b>

Fuente: IDECAT, Censo de población 1991, 2001; Enuesta padronal 1996; Enuesta demográfica 2007.

lectivo de población de edad avanzada<sup>10</sup>. Se trata de formas de convivencia con una media de personas por vivienda muy baja (una o dos, respectivamente), siendo el principal factor que ha incidido en el descenso del tamaño medio de los hogares<sup>11</sup>.

Debe tenerse en cuenta asimismo, que el envejecimiento de la población ha hecho cuantitativamente más presentes algunos desajustes entre el parque de viviendas y las necesidades. Por una parte, hay que tener presente que la población mayor es el colec-

tivo donde, de media, las rentas son más bajas, lo que dificulta cualquier inversión en la vivienda y en el edificio. Por otra, las casas donde viven son en términos generales más antiguas y las que presentan mayores déficits en algunos equipamientos e instalaciones más básicas, situándose el problema más común en el campo de la accesibilidad, en concreto en la falta de ascensor (DONAT, 2010: 55). Estos desajustes son mucho más acusados entre los que viven de alquiler que, no solo tienen viviendas en peores condiciones, sino que, además, tienen que destinar una

<sup>10</sup> Según datos del Censo de población, en el año 1991 en la Región Metropolitana de Barcelona habían 44.609 hogares unipersonales y 38.366 hogares formados por una pareja sin hijos donde la persona principal tenía 75 años o más. Esto representaba el 36,6% y el 31,5%, respectivamente, sobre el total de hogares encabezados por una persona de 75 años y más. En

el 2001, ya eran 84.056 (44,5%) y 61.827 (32,7%), respectivamente.

<sup>11</sup> Debe tenerse en cuenta que una cuarta parte del aumento del número total de hogares entre los años 1991 y 2001 (245.488 hogares) se ha debido al crecimiento de los hogares unipersonales o formados por una pareja sin hijos donde la persona principal tiene 75 años y más (62.908 hogares).

parte de sus ingresos al pago de la mensualidad (MIRALLES & DONAT, 2007: 30)<sup>12</sup>.

El tercer elemento que, junto con la entrada a la edad de emancipación de cohortes muy numerosas y el cambio en las formas de convivencia, explica el fuerte crecimiento de los hogares es la *llegada de población extranjera*. Desde mediados de la década de 1990, coincidiendo con un ciclo de crecimiento económico ininterrumpido durante diez años, las migraciones internacionales por motivos de trabajo con destino a España aumentaron de manera espectacular. En el caso de la Región Metropolitana de Barcelona, si en el año 1996 había 66.758 residentes de nacionalidad extranjera, en el 2001 ya eran 169.822 y en el 2007 llegaban a los 621.666<sup>13</sup>, el 12,8% de la población total. Es decir, en el período 1996-2007 la población extranjera aumentó en más de 550.000 efectivos, lo cual se trasladó, lógicamente, a un aumento del número de hogares.

Asimismo, junto con esta incidencia en términos cuantitativos, la inmigración también ha llevado asociada cambios cualitativos que en materia de vivienda se han traducido en nuevos tipos de demandas. En primer lugar porque, como es sabido, la población recién llegada necesita una vivienda inmediatamente, es decir, se trata de una demanda improrrogable (INDOVINA, 1972). En segundo lugar, porque la población extranjera dispone, en general, de una renta inferior a la media<sup>14</sup>.

Esta demanda se ha satisfecho en un sistema residencial, el español, donde hay un fuerte predominio del mercado libre en propiedad y con un parque de alquiler social muy exiguo (BALCHIN, 1996; TRILLA, 2001; PAREJA, 2002;

<sup>12</sup> El análisis de las características socioeconómicas y de las viviendas de la población mayor en la Región Metropolitana de Barcelona se han estudiado en diversos trabajos. Pueden verse, aparte de los ya citados: BOSCH (2005); DONAT & al. (2008); DONAT (2009).

<sup>13</sup> Idescat, *Estadística de población 1996 y INE, Padrón de población 2001, 2006*. Este crecimiento se ha mantenido hasta el año 2009 (741.561), para estancarse en 2010 (744.514). En el año 2011, el número de extranjeros ha bajado hasta 696.843, lo que se puede interpretar como el inicio de un período donde no sólo ha dejado de llegar población sino que además se marcha.

<sup>14</sup> Como es sabido, el nivel de renta y otras muchas características socioeconómicas de la población extranjera difieren enormemente en función de si la población es de la antigua Unión Europea de los 15 o del resto del mundo (países del Este de Europa integrados posteriormente a la Unión Europea y de otros continentes). En el análisis que se sigue, la población extranjera considerada es la que no pertenece a la Unión Europea de los 15. Para un mayor conocimiento de estas diferencias a partir de datos de la *Encuesta Metropolitana* se pueden consultar los números 51 y 52 de la revista *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* (2010). <http://www.iermb.uab.es>

ALLEN & al., 2004). Además, entre los años 1996 y 2007 en la Región Metropolitana de Barcelona, y en general en todos los sistemas urbanos españoles, se produjo un fuerte aumento de los precios de las viviendas<sup>15</sup>.

De esta manera, la combinación principalmente de los factores mencionados (demanda improrrogable, nivel de renta inferior a la media, características del sistema residencial español y crecimiento de los precios)<sup>16</sup> ha venido a dificultar enormemente la inserción residencial de los extranjeros. Esto se ha traducido, en primer lugar, en un mayor grado de informalidad en el acceso a la vivienda, sobre todo en las primeras etapas del proceso migratorio (FULLAONDO, 2009: 121). En segundo lugar, se ha materializado en unas condiciones de alojamiento peores en comparación con el resto de la población, y también en comparación con los extranjeros que residían con anterioridad en la región metropolitana (DONAT, 2010: 50-54). Finalmente, en algunos casos ha dado lugar a la reemergencia de situaciones de infravivienda, especialmente de hacinamiento (NELLO, 2010a: 690).

A nivel territorial, durante la segunda mitad de los años noventa se había producido una mayor concentración de población extranjera en los centros urbanos, mayormente en aquellos barrios donde el parque de alquiler era relativamente más abundante (FULLAONDO, 2009: 112)<sup>17</sup>. Se ha pasado después a una fase de dispersión (LÓPEZ & REY, 2008) en la cual, la población extranjera en función principalmente del tiempo de estancia en el país de acogida, de su origen y de su renta (BAYONA, 2007; FULLAONDO, 2009), se han ido distribuyendo en el territorio metropolitano, ampliando de esta manera las puertas de entrada para los siguientes recién llegados.

<sup>15</sup> En el siguiente apartado se detalla la evolución de los precios en la Región Metropolitana de Barcelona. Los precios de compraventa de obra nueva y de segunda mano en los sistemas urbanos españoles pueden consultarse en el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España*, en el Portal de Suelo y Políticas públicas del Ministerio de Fomento. <http://siu.vivienda.es/portal>

<sup>16</sup> Siguiendo las argumentaciones de Arbaci, se pueden añadir a los factores ya mencionados los siguientes: los discursos sociales no inclusivos y las actitudes represivas; y la informalidad en el mercado de trabajo que limita la capacidad de asegurar los pagos mensuales y dar garantías en los contratos de alquiler (ARBACI, 2008: 601-602).

<sup>17</sup> Según datos de la *Encuesta Metropolitana*, en el año 2006 la propensión de la población extranjera a vivir en viviendas de alquiler era seis veces más alta que entre la población de nacionalidad española. En concreto, en la Región Metropolitana de Barcelona, el 58,9% de la población nacida fuera de España vivía en una vivienda en alquiler. En el caso de los nacidos en España este porcentaje era de sólo el 10,8%.

En esta dispersión de la población extranjera han tenido una enorme influencia las características del sistema residencial español. Por una parte, como se ha visto, el peso de la vivienda social de alquiler es muy reducido, lo que se traduce en que no haya grandes zonas de concentración de este tipo de vivienda para colectivos con ingresos más bajos (PAREJA, 2008: 524). Por otra parte, la saturación del mercado tradicional de alquiler más barato ha dado lugar a que aumenten las estrategias residenciales en las que se compra una vivienda o se alquila una de mayores dimensiones incluso en barrios de clases medias y burguesas. En ambos casos las estrategias están apoyadas en una ocupación muy intensa de la vivienda, lo que ha dado lugar a que las situaciones de hacinamiento se hayan reproducido sin consideración del lugar de las ciudades donde este se presenta (LEAL, 2010: 42-44).

No obstante, debe considerarse que en este proceso, los extranjeros igual que la población autóctona de menor nivel de renta, han tendido a localizarse en aquellos barrios donde, por las características de las viviendas o por su entorno los precios son más bajos, como los cascos viejos, los polígonos de viviendas de la década de 1960 y 1970 y las áreas de urbanización marginal (NEL·LO, 2010a: 690). Estos procesos se han combinado con la tendencia de partida de la población española con unos ingresos y una categoría profesional superiores a la media, a abandonar los barrios centrales de muchas ciudades de la región metropolitana, para trasladarse a municipios más alejados del centro metropolitano y de dimensiones más reducidas (SERRA, 1997, 2003; NEL·LO, 2002, 2004, 2010b)<sup>18</sup>. El resultado es un mapa socio-residencial donde los procesos de diferenciación espacial de los grupos sociales en función de la renta que venían produciéndose con anterioridad, se han acentuado<sup>19</sup>.

En resumen, se aprecia pues, claramente como los factores demográficos explican el fuerte crecimiento del número de hogares en la Región Metropolitana de Barcelona desde comienzos de la década de los noventa y como, además, las necesidades residenciales básicas se han diversificado de una manera profunda. Se ha visto como en un primer mo-

mento la entrada de unas generaciones muy numerosas a las edades de emancipación junto con las transformaciones en las formas de convivencia han sido los motores de esta explosión de la demanda. Junto con este crecimiento cuantitativo, se han sucedido un conjunto de transformaciones sociales, encarnadas en lo que se ha venido a considerar como segunda transición demográfica, que han modificado, no sólo las formas de convivencia sino también el número de acontecimientos que a lo largo del curso de vida de los individuos implican nuevas necesidades residenciales básicas. Finalmente, la llegada de importantes contingentes de población extranjera a partir de la segunda mitad de los años noventa ha incidido también de manera muy notable a incrementar las necesidades. Sin embargo, en términos generales, su menor posibilidad de elección en el mercado de la vivienda ha dificultado su inserción residencial. Así, los factores demográficos han venido a sumarse al crecimiento económico y a las facilidades de financiación a la hora de explicar la evolución de la demanda de vivienda en el periodo 1996-2007.

### 3. Unas necesidades de mejora también excepcionales

Resulta difícil profundizar en la interrelación entre necesidades básicas y necesidades de mejora debido sobre todo a los pocos datos disponibles. La forma más común de estudiarlos es a partir de la movilidad residencial, que refleja las necesidades de vivienda que se han satisfecho. En este sentido Módenes apunta las limitaciones de la información censal, ya que sólo recoge los tipos residenciales de destino de la movilidad, y no el origen (MÓDENES, 2006:24), ni tampoco los motivos del cambio. Por otra parte, la Estadística de Variaciones Residenciales, pese a la mejora que supone disponer datos anuales y de los flujos origen-destino, deja fuera los cambios residenciales que se producen dentro de los municipios, además de los motivos del cambio residencial, entre otras variables. Como sucede en general cuando se analizan las necesidades residenciales se hace necesario que estas informaciones sean completadas con otras procedentes de estudios y encuestas (LEAL & CORTÉS,

<sup>18</sup> En muchos casos a urbanizaciones dispersas (MUÑOZ, 2008).

<sup>19</sup> En este contexto, las actuaciones llevadas a cabo dentro del Programa de barrios del Gobierno de la Generalitat de Catalunya han tratado de contrarrestar una posible espiral de degradación de los barrios con mayores problemas de

cohesión social, revitalizando y dinamizando el espacio público y el mercado residencial (MUÑOZ & al., 2009: 102). Se trata, sin duda, de uno de los principales retos a los que se ha tenido que hacer frente durante los últimos años y que en el futuro encara una nueva fase en un contexto de estabilización del proceso migratorio.

1998). La *Enuesta Metropolitana* recoge parte de estos vacíos y su serie histórica permite retroceder para el conjunto de la Región Metropolitana de Barcelona a inicios de los años noventa<sup>20</sup>.

Antes, sin embargo, de entrar a analizar los datos de la *Enuesta Metropolitana* conviene recordar cuáles han sido las magnitudes básicas en la evolución del esfuerzo económico para acceder a una vivienda en propiedad de obra nueva en la Región Metropolitana de Barcelona desde inicios de la década de los noventa.

Desde el año 1997, en el mercado inmobiliario metropolitano y español en general, se ha asistido a un fuerte crecimiento de los precios de una manera continuada nunca visto en la historia contemporánea (RODRÍGUEZ, 2010: 67). En períodos anteriores también se habían producido grandes alzas (por ejemplo entre los años 1989 y 1992 los precios se duplicaron) pero nunca se había mantenido un crecimiento tan elevado durante un periodo tan largo de tiempo. En concreto, entre los años 1997 y 2006 el precio medio de obra nueva ha aumentado el 297% en la ciudad de Barcelona y el 299% en el resto del Área Metropolitana<sup>21</sup>, con unos incrementos anuales acumulados muy por encima del 10%, e incluso en los años 2004 y 2005, por encima del 20%.

Este crecimiento no ha tenido una evolución paralela en la renta de los hogares que, aunque se ha incrementado de media el 65% entre los años 1996 y 2006<sup>22</sup>, está muy por debajo de lo que ha sucedido con los precios. El diferencial resultante ha hecho que el acceso a la vivienda en propiedad esté cada vez más alejado de las posibilidades reales de los hogares. Esta situación se ha mantenido gracias a las condiciones de financiación de los préstamos hipotecarios que, en un contexto de reducción de los tipos de interés y con un alar-

gamiento de los plazos de amortización, han contrarrestado parcialmente la diferencia existente (CORTÉS, 2008: 62-3).

El coste de acceso a la vivienda en propiedad relaciona la renta de los hogares con el gasto que se tiene que realizar para pagar la hipoteca en el primer año, es decir, una vez se han aplicado las condiciones del préstamo. Entre los años 1997 y 2006 el coste que supondría para una familia media acceder a una vivienda en propiedad de obra nueva se ha incrementado el 142% en Barcelona (ha pasado del 35,5% de los ingresos al 85,9%) y el 120% en el resto del Área Metropolitana (para pasar del 28,7% al 63,2%) (ver FIG.4)<sup>23</sup>.

Ahora bien, el esfuerzo económico que tienen que realizar los hogares para acceder a una vivienda en propiedad difiere según su renta disponible. Esta diferenciación resulta especialmente reseñable, sobre todo en un contexto en el cual unos grupos de población cuantitativamente muy importantes con ingresos por debajo de la media (jóvenes y población extranjera) se han incorporado al mercado residencial. Desafortunadamente la mayoría de las bases de datos disponibles sobre renta no permiten realizar estas desagregaciones al nivel territorial deseado. Una buena opción es tomar como referencia de la renta el salario mínimo interprofesional. Siguiendo este referente, un hogar de Barcelona con unos ingresos de 3,5 veces el SMI<sup>24</sup> habría tenido que destinar en el año 1997 el 57,1% de éstos para comprar una vivienda nueva, y el 43,2% en el resto del Área Metropolitana (ver FIG. 4). El coste de acceso habría ido aumentando, como para los hogares con ingresos medios, pero a partir de un esfuerzo inicial más alto. En concreto en el año 2001 se situaría ya en el 77,1% en Barcelona y en el 58,5% en el resto del Área Metropolitana. Y en el año 2006 el esfuerzo sería del 115,8% en Barcelona y del 85,2% en el resto del Área.

<sup>20</sup> Para profundizar en la información y los análisis relacionados con la movilidad residencial a partir de los datos de la *Enuesta Metropolitana* se pueden consultar los Informes generales realizados quinquenalmente desde 1985, donde siempre se ha incluido un apartado dedicado a analizar la movilidad residencial y la vivienda. Los artículos más recientes sobre este tema son: MIRALLES & al., 2007; NEL-LO, 2010b; ALBERICH, 2010; DONAT, 2010.

<sup>21</sup> Secretaria d'Habitatge. Generalitat de Catalunya. Los datos de precios y de esfuerzo económico para acceder a una vivienda en propiedad que se presentan hacen referencia a la Área Metropolitana de Barcelona, sub-ámbito formado por Barcelona y 35 municipios en el centro de la región metropolitana.

<sup>22</sup> Idescat y Hermes, Servicio de Información Económica Municipal (SIEM), Diputación de Barcelona. Los datos hacen referencia a toda la provincia de Barcelona.

<sup>23</sup> Los datos sobre esfuerzo de acceso que se presentan a continuación provienen del *Informe continu sobre el sector de l'habitatge de Catalunya*. 2008, editado por la Secretaria d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya. La metodología en el cálculo y la fuente de los datos permite hacer variar los valores obtenidos. En este caso los parámetros base para el cálculo han sido los siguientes: Vivienda libre de 90 m<sup>2</sup> construidos, tipo de interés medio de los préstamos hipotecarios, el préstamo cubre el 80% del precio de venta de la vivienda, plazo de amortización variable según el año (27 años en 2008). Otras estimaciones para el conjunto del Estado y detallados por Comunidades Autónomas se pueden encontrar en RODRÍGUEZ (2004-2007).

<sup>24</sup> Suponiendo un hogar de dos miembros sería de 1,75 cada uno: 946,6€/mes en el año 2006.

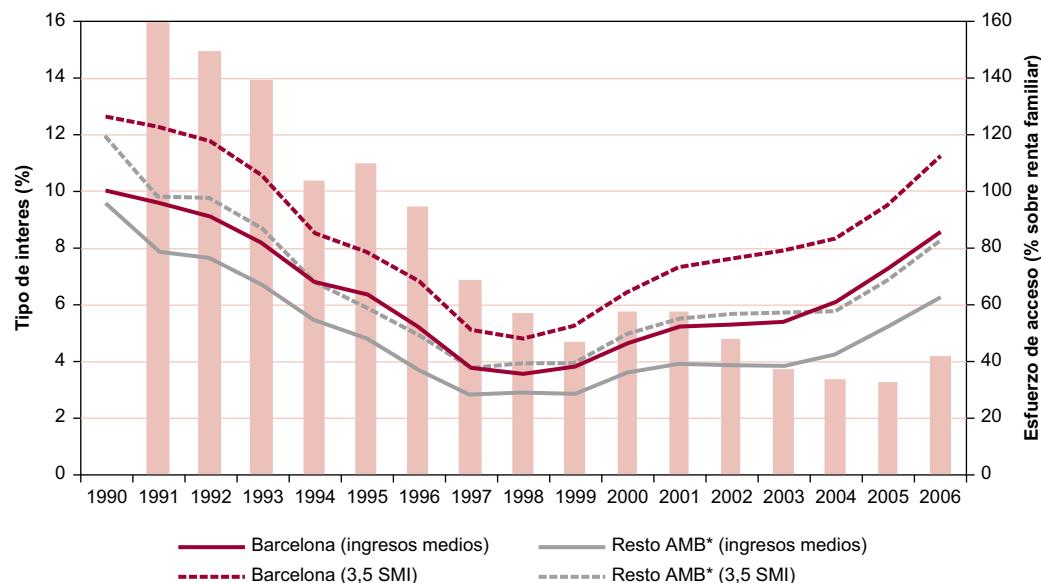


FIG. 4/ **Esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad de obra nueva según ingresos familiares y tipos de interés. Barcelona y Área Metropolitana. 1990 - 2006**

\* Municipios del Área Metropolitana considerados: Badalona, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cornellà de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, el Masnou, Montcada i Reixac, el Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Santa Coloma de Gramenet, Viladecans. También se incluye Sitges.

Fuente: SECRETARIA D'HABITATGE. GERERALITAT DE CATALUNYA, *Informe continu sobre el sector de l'habitatge* y AJUNTAMENT DE BARCELONA, BARCELONA ECONOMIA.

Como es sabido, en la formación del precio de la vivienda aparte de la antigüedad influyen muchos más factores como su localización, el estado de mantenimiento, la conservación de la misma, además de los económicos y financieros, entre los más importantes. Pese a todo, estos últimos datos muestran de manera general como los hogares con ingresos más bajos, entre los que se encuentran muchos extranjeros y jóvenes, no habrían podido satisfacer sus necesidades con la oferta de nueva construcción. Una oferta que se habría destinado mayoritariamente a la satisfacción de las necesidades de mejora.

En este contexto, a la hora de analizar la evolución de las necesidades residenciales de mejora debe tenerse en cuenta una primera constatación. Desde principios de la década de 1990 hasta el año 2006 se ha producido un fuerte crecimiento de la movilidad residencial (ver FIG 5). Así, si en el año 1995 sólo uno de cada veinte residentes (4,80%) de la región metropolitana mayor de 18 años había

cambiado de vivienda en los cinco años anteriores, en el año 2000 ya habían sido uno de cada diez (11,18%), y en el 2006 ya eran uno de cada cinco (19,04%)<sup>25</sup>. Este fuerte crecimiento de la movilidad residencial, que ha estado bien estudiado por Módenes, habría supuesto que se hubiese pasado de una intensidad realmente baja durante los años ochenta (MÓDENES, 1998), por debajo del nivel de movilidad de otros países de nuestro entorno, a otra aún por debajo de los países del Norte de Europa pero seguramente en la franja alta de lo que se puede esperar de un modelo residencial de propiedad como el nuestro (MÓDENES, 2006: 17).

Por lo que a los motivos del cambio de residencia se refiere, los datos de la FIG. 5 muestran bien a las claras la preeminencia de las razones asociadas a la voluntad de mejora. En efecto, por encima del resto de los factores, destaca el fuerte crecimiento de las necesidades de mejora, que desde mediados de la década de 1990 se han conver-

<sup>25</sup> Se recogen los movimientos realizados de manera autónoma, es decir se excluyen los realizados por hijos acompañando a sus

padres o tutores. Los porcentajes son sobre el total de población emancipada al final de cada periodo.

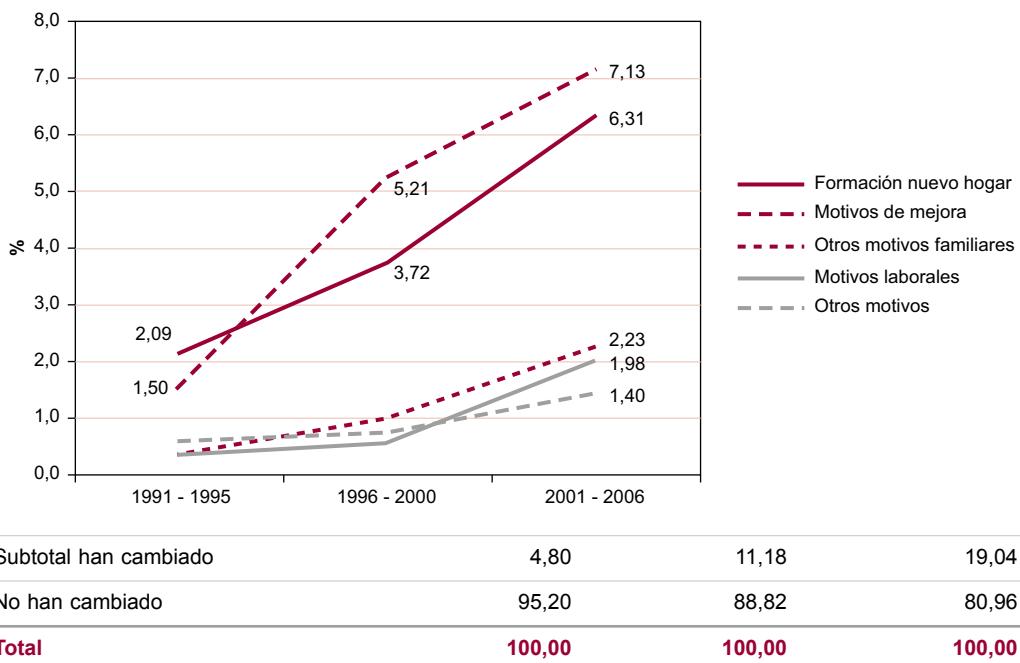


FIG. 5/ Razón principal del cambio de vivienda de la población\* de la Región Metropolitana de Barcelona según año del cambio. 1991 - 2006

\* Población emancipada.

Fuente: IERMB y IDESCAT, *Encuesta Metropolitana*, 1995, 2000, 2006.

tido ya en el primer motivo de cambio residencial. De esta manera, si en año 1995 se recogía que sólo uno de cada 67 (1,5%) residentes de la región metropolitana mayor de 18 años había cambiado de vivienda para mejorar, en el año 2000 ya eran uno de cada 19 (5,21%), y en el 2006 uno de cada 14 (7,13%). Hay que llamar la atención sobre el aumento de los factores relacionados con la formación del hogar, estrechamente conectados con los temas tratados en el epígrafe anterior, mientras que los cambios de residencia asociados al mercado laboral se han mantenido con un peso relativo consistentemente reducido<sup>26</sup>.

Como se puede observar, los cambios por mejora habrían seguido las mismas tendencias que los motivados por la formación de nuevos hogares. En consecuencia, no pueden dejar de relacionarse estos dos factores, uno como causa, la llegada de población extranjera y la entrada de unas generaciones de jóvenes ex-

cepциональmente elevadas a las edades de emancipación, otro como consecuencia, el aumento de las necesidades de mejora. Como han argumentado algunos autores la llegada de población extranjera ha ofrecido la posibilidad de mejorar la vivienda de aquellos propietarios que han podido arrendar o vender sus inmuebles, algunos de difícil salida en el mercado, a los inmigrantes (ALGABA, 2003: 10-11, MÓDENES, 2006: 17) y también a una parte de los jóvenes que se han emancipado. Es lo que se conoce como filtrado inmobiliario hacia arriba, es decir que los que ya tenían una vivienda la han podido poner en el mercado y habrían obtenido así las rentas necesarias para ir a vivir a otra mejor. De esta manera, la formación de nuevos hogares por emancipación residencial e inmigración, es decir los efectos demográficos que se han visto en el apartado anterior, tendrían una incidencia indirecta, que se sumaría a otros factores económicos y financieros, en la satisfacción de las necesidades de mejora.

<sup>26</sup> Sin querer extenderse sobre esta cuestión, ampliamente tratada en los estudios sobre el mercado de trabajo, se quiere matizar que los datos contabilizan los movimientos

de los extranjeros que han llegado a la Región Metropolitana de Barcelona. En consecuencia, no se trata de un aumento de la movilidad residencial interna.

#### 4. La incidencia de la mortalidad en la oferta de vivienda

Como se ha visto, desde mediados de la década de 1990 diversos factores demográficos y sus efectos indirectos sobre la generación y satisfacción de necesidades de mejora han contribuido a presionar a la alza la demanda de vivienda. Para satisfacerla, en este mismo período también se ha producido un fuerte aumento de la oferta residencial, donde la construcción de obra nueva ha alcanzado magnitudes extraordinarias. Pero, más que de la oferta de obra nueva, la mayor parte de las necesidades de vivienda en el conjunto de la Región Metropolitana de Barcelona se han satisfecho con viviendas de segunda mano.

Si nos remitimos a los datos de la *Encuesta Metropolitana* (ver FIG. 6) se puede observar como en el año 2000 tres cuartas partes de la población (76,9%) que había llegado a su vivienda en los cinco años anteriores vivía en inmuebles de segunda mano (construidos antes de 1995). El resto, una cuarta parte (23,1%) lo hacía en inmuebles nuevos (construidos entre los años 1995 y 2000). Estos porcentajes eran muy parecidos a los que se recogían en el año 2006, cuando el 76,3% vivía en casas de segunda mano (construidas antes del 2000) y el 23,7% lo hacía en viviendas nuevas (construidas después del 2000). Si se presta atención a los resultados por ámbitos territoriales se observa como cuando más cerca se está del centro metropolitano, cobra más importancia el stock de segunda mano en la satisfacción de las necesidades residenciales. En el municipio de Barcelona representa entre el 85% y el 87%, en los otros 35 municipios del Área Metropolitana de Barcelona alrededor del 79%, y en el resto de la región metropolitana entre el 69% y el 64%.

Los mecanismos mediante los cuales los inmuebles de segunda mano se incorporan al mercado son diversos y algunos difíciles de cuantificar, por lo menos de manera conjunta y comparable. Entre los principales mecanismos se pueden destacar los siguientes:

- a) Un primer grupo lo forman aquellas viviendas que dejan vacantes la población que emigra, en este caso de la Región Metropolitana de Barcelona;

- b) Un segundo grupo está formado por las viviendas que dejan los hogares que cambian de residencia para mejorar la anterior o por otros motivos que no sean la emancipación. Estos movimientos, además, inicián un conjunto de cambios encadenados en los cuales otros hogares van accediendo a las casas que han dejado los primeros, es lo que se conoce como cadena de vacantes;
- c) En tercer lugar están las segundas residencias que pasan a ser utilizadas como vivienda principal;
- d) Un cuarto grupo abarca los inmuebles que cambian de uso, por ejemplo de oficina a residencial, aunque en este caso también se puede producir la situación inversa;
- e) En quinto lugar hay que considerar las viviendas que están desocupadas y que en un momento dado entran al mercado;
- f) En sexto lugar, y es en este aspecto demográfico en el cual nos centraremos, están las viviendas que por efecto de la mortalidad dejan de estar ocupadas y que potencialmente pueden entrar a formar parte de la oferta.

Alguno de los componentes de la oferta han estado relativamente bien estudiados, y en particular los referentes a la construcción. Menos atención, sin embargo, se ha prestado a la incidencia de los factores demográficos. En efecto, la entrada de unas generaciones muy numerosas a las edades avanzadas, pese al aumento de la esperanza de vida, ha desencadenado un crecimiento de las defunciones en valores absolutos<sup>27</sup>, o visto de otro modo, se ha incrementado de manera muy destacable la oferta potencial de viviendas por efecto de la mortalidad. Veamos cuál ha sido la incidencia que ha tenido este componente en la satisfacción de las necesidades y cuál ha sido su peso en el conjunto de la oferta.

La incidencia de la mortalidad en la oferta potencial de viviendas se puede apreciar a partir de los datos de la FIG. 7 donde se muestran para la Región Metropolitana de Barcelona los saldos dinámicos de hogares según la edad de la persona principal<sup>28</sup>. Así entre los años 1991 y 1996 la oferta potencial por efecto de la mortalidad fue de 52.116 viviendas, entre 1996 y 2001 llegó a 113.219 viviendas y entre 2001 y 2006 se situó en 83.860 vivien-

<sup>27</sup> Según datos del INE, entre los años 1986 y 1990 hubo 122.770 defunciones de población mayor de 65 años en la Región Metropolitana de Barcelona. Entre 1991 y 1995 ya fueron 134.370, que se elevaron a 149.494 entre 1996 y 2000, y que han continuado aumentando entre el 2001 y el 2005, cuando se registraron 159.363 defunciones.

<sup>28</sup> Una consideración a tener en cuenta cuando se analizan los saldos dinámicos presentados es que los movimientos migratorios a partir de los 65 años son poco frecuentes (PUGA, 2004). De esta manera, el saldo resultante se explica mayoritariamente por la mortalidad.

FIG. 6/ Población emancipada que ha cambiado de vivienda según el año del cambio y el año de construcción de la vivienda donde reside. Región Metropolitana de Barcelona. Ámbitos territoriales. 1995 - 2006. (%)

	Año del cambio de vivienda			
	1995 - 2000			
	Barcelona	Resto AMB	Resto RMB	Total RMB
Antes de 1995	84,8	79,3	69,4	76,9
Después de 1995	15,2	20,7	30,6	23,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	2001 - 2006			
	Barcelona	Resto AMB	Resto RMB	Total RMB
Antes de 2000	87,0	78,5	64,0	76,3
Después de 2000	13,0	21,5	36,0	23,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: IERMB y IDESCAT, *Enuesta Metropolitana 2000, 2006*.

FIG. 7/ Hogares según edad de la persona principal y saldos dinámicos de hogares. Región Metropolitana de Barcelona. 1991 - 2006

Hogares según edad de la persona principal			Saldos dinámicos
Edad	1991	1996	1991 a 1996
De 60 a 64 años	129.269	134.433	
De 65 a 69 años	116.878	127.076	-2.193
De 70 a 74 años	84.618	113.060	-3.818
75 años y más	121.771	160.284	-46.105
<b>Subtotal 65 años y más</b>	<b>323.267</b>	<b>400.420</b>	<b>-52.116</b>
Edad	1996	2001	1996 a 2001
De 60 a 64 años	134.433	114.720	-14.644
De 65 a 69 años	127.076	119.789	-14.234
De 70 a 74 años	113.060	112.842	-84.341
75 años y más	160.284	189.003	
<b>Subtotal 65 años y más</b>	<b>400.420</b>	<b>421.634</b>	<b>-113.219</b>
Edad	2001	2006	2001 a 2006
De 60 a 64 años	114.720	134.447	-4.491
De 65 a 69 años	119.789	110.229	333
De 70 a 74 años	112.842	120.122	
75 años y más	189.003	222.142	-79.703
<b>Subtotal 65 años y más</b>	<b>421.634</b>	<b>452.494</b>	<b>-83.860</b>

Nota metodológica: Los hogares según edad de la persona principal para el año 2006 se han estimado a partir del padrón.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Censo de población y viviendas 1991, 2001; IDESCAT, Encuesta padronal 1996; INE, Padrón de población 2006*.

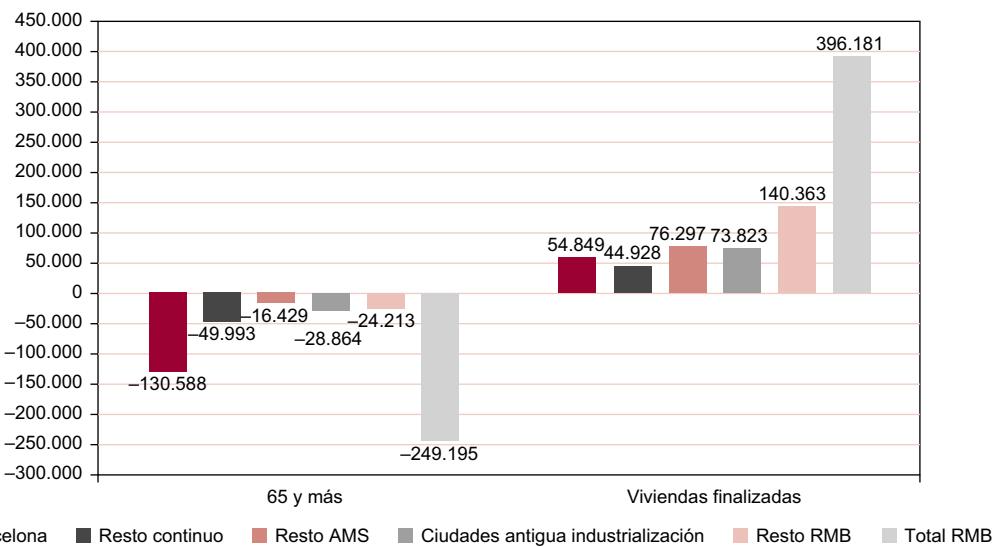


FIG. 8/ Saldo dinámico de hogares según edad de la persona principal y viviendas por ámbitos territoriales. Región Metropolitana de Barcelona. 1991 - 2006

Nota metodológica: Los hogares según edad de la persona principal para el año 2006 se han estimado a partir del padrón de población del mismo año y de la tasa de principalidad del año 2001. Se consideran ciudades de antigua industrialización: Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Vilafranca del Penedès i Vilanova i la Geltrú.

Fuente: Elaboración propia a partir de: INE, *Censo de población y viviendas 1991, 2001; IDECAT, Encuesta padronal 1996; INE, Padrón de población 2006; IDECAT, Certificados final obra COLEGIO DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS DE CATALUÑA 1991 - 2005.*

das. En total entre los años 1991 y 2006 por simples razones de mortalidad la oferta potencial que habría entrado al mercado fue de 249.195 viviendas.

Para tener una referencia sobre la importancia que esta oferta ha tenido en la satisfacción de las necesidades residenciales se puede comparar con la construcción de vivienda nueva que, como es sabido, ha crecido a unos ritmos muy elevados. Así, en el período 1991-1995 se finalizaron 91.190 viviendas, entre los años 1996 y 2000 se terminaron 146.412, y entre 2001 y 2005, se han acabado 158.579 viviendas<sup>29</sup>. Esta parte de la realidad ha tendido a eclipsar el funcionamiento del sistema residencial en su conjunto, y especialmente el papel que desempeña el parque de viviendas ya construido en la satisfacción de las necesidades residenciales de la población. En conjunto, entre los años 1991 y 2006 en la Región Metropolitana de Barcelona se han finalizado 396.181 viviendas. En el mismo período, mayoritariamente por efecto de la mortalidad, 249.195 hogares encabezados por población

mayor de 65 años, han desaparecido. Es decir, atendiendo a estos dos componentes de la oferta, en uno de los períodos de mayor construcción de la historia por cada 100 viviendas nuevas 63 habrían entrado al mercado por efecto de la mortalidad.

Este cambio en la composición de la oferta presenta diferencias en el territorio metropolitano y está directamente relacionado con los procesos de urbanización que han tenido lugar en las últimas décadas. La entrada de viviendas por efecto de la mortalidad se ha producido con mayor intensidad en aquellos municipios con una estructura de la población más envejecida, como la ciudad de Barcelona, su continuo urbano y aquellas ciudades de tradición industrial de la segunda corona metropolitana, es decir las áreas de urbanización más antigua y con asentamientos más compactos (ver FIG. 8). En estos municipios, desde mediados de los años cincuenta hasta principios de los setenta, se concentró la mayor parte del gran crecimiento demográfico de la región metropolitana debido a la llegada de población

<sup>29</sup> Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana, Generalitat de Catalunya, a partir de *Certificados final de obra del*

Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Cataluña.

joven procedente de las zonas más rurales de Cataluña y sobre todo del resto de España (CABRÉ, 1999). Con los años estas generaciones tan numerosas han ido envejeciendo y han entrado en las franjas de edad donde, como se ha dicho, la mortalidad tiene mayor incidencia.

De esta manera, la entrada de viviendas por efecto de la mortalidad en el mercado ha tenido importantes consecuencias en el sistema residencial metropolitano. En los municipios más afectados por esta dinámica demográfica, este segmento ha adquirido, como se ha visto, una muy notable importancia cuantitativa, que se viene a sumar a los otros mecanismos generadores de oferta.

## 5. Conclusión

Los factores demográficos, a nuestro entender demasiado poco estudiados, han contribuido de manera decisiva en el período 1996-2007 al incremento y diversificación de las necesidades residenciales y de la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona, y han venido a sumarse a otros factores económicos, financieros, urbanísticos y de política de vivienda.

Por lo que respecta a las necesidades, la incidencia de los factores demográficos se puede comprender en tres elementos: un aumento excepcional del número de hogares, una diversificación de las necesidades básicas y un efecto indirecto sobre el aumento de las necesidades de mejora.

Así, en primer lugar, se ha visto como la entrada de unas generaciones muy numerosas a las edades de emancipación, la reducción del tamaño medio de los hogares y la llegada de población extranjera por motivos laborales, se ha traducido en *un crecimiento excepcional del número de hogares* en la Región Metropolitana de Barcelona.

En segundo lugar, se ha mostrado como los factores demográficos también han incidido en una mayor *diversificación de las necesidades residenciales básicas*. Por una parte, entre la población autóctona han aumentado algunas formas de convivencia que hasta hace poco eran menos presentes, como los hogares unipersonales, la parejas sin hijos y los hogares monoparentales. Por otra parte, se han explorado las dificultades de inserción residencial de la población recién llegada, que necesita una vivienda de manera impro-

rrogable y que tiene unos ingresos inferiores a la media.

Finalmente, se ha querido señalar asimismo, como la entrada de unos grupos con unos ingresos más bajos a la media (donde se encuentran muy representados los jóvenes y mayormente los inmigrantes) habría permitido que la población que ya disponía de una vivienda la hubiese podido vender o alquilar a los primeros para así trasladarse a una mejor. Esto se ha interpretado como un *efecto indirecto de los factores demográficos*, que se añadirían así a otros factores económicos y financieros.

Por lo que respecta a la oferta, se ha demostrado como otro factor demográfico, la entrada de unas cohortes de población muy numerosas a las edades avanzadas y el consiguiente aumento de las defunciones en valores absolutos, ha tenido una incidencia muy notable en los mercados de vivienda. Para hacer evidente la influencia y el peso de este segmento se ha relacionado con la construcción de obra nueva, aspecto éste más estudiado. Así se ha visto como en un periodo donde la edificación residencial ha presentado valores elevadísimos, por cada 100 viviendas nuevas 63 habrían entrado al mercado por efecto de la mortalidad.

La incidencia futura de algunos de estos factores demográficos es difícil de prever. Por lo que respecta a la formación de nuevos hogares, en los próximos años parece que la tendencia se moderará por el hecho de que las cohortes de jóvenes cada vez son menos numerosas. La medida en que los otros componentes demográficos, inmigración y transformaciones en las formas de convivencia, más condicionados por el crecimiento económico, compensen este declive, además de otros factores como la política de vivienda y el acceso al crédito, condicionarán la demanda en los próximos años.

Por lo que se refiere a la evolución futura de la oferta, la estructura por edades de la población a finales de la primera década del siglo XXI apunta a que las viviendas que podrían entrar al mercado por efecto de la mortalidad irán en aumento. Esto, en contextos fuertemente urbanizados donde el stock de segunda mano tiene un peso muy importante en la satisfacción de las necesidades de vivienda, viene a reforzar los argumentos que destacan la importancia que tienen las actuaciones de rehabilitación y acondicionamiento de las viviendas, de los edificios y del espacio público.

## 6. Bibliografía

- ALGABA, A. (2003): «La discriminación en el acceso al mercado de la vivienda: las desventajas de la inmigración. Novedades y permanencias», en: *Scripta Nova*, VII: 146 (060). [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(060\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(060).htm)
- ALLEN, J. & J. BARLOW & J. LEAL & T. MALOUTAS & L. PADOVANI (2004): *Housing and Welfare in Southern Europe*, Blackwell, Oxford.
- ARANGO, J. (2004): «La población mundial», en: ROMERO, Joan (coord.) *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*: 55-99, Ariel, Barcelona.
- ARBACI, S. (2008): «(Re)Viewing Etnic Residential Segregation in Southern European Cities: Housing and Urban Regimes as Mechanisms of Marginalisation», en: *Housing Studies*, 23(4): 589-613.
- BAILEY, Adrian J. (2009): «Population geography: lifecourse matters», en: *Progress in Human Geography*, 33(3): 407-418.
- BALCHIN, P. (ed.) (1996): *Housing Policy in Europe*, Routledge, London.
- BAYONA, J. (2006); «La segregación residencial de la población extranjera en Barcelona: ¿una segregación fragmentada?», en: *Scripta Nova*, XI: 235. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-235.htm>
- BOSCH, J. (2005): *Envejecimiento y vivienda. El problema residencial de las personas mayores*, Fundación La Caixa, Barcelona.
- CABRÉ, A. (1999): *El sistema català de reproducció*, Proa, Barcelona.
- CORTÉS, L. (2008): «Nuevos y viejos problemas residenciales: vivienda y exclusión», en: Carme BELLÉT & Joan GANAU & Josep M. LLOP (eds.) *Vivienda y sociedad. Nuevas demandas, nuevos instrumentos*, 57-72, Editorial Milenio, Lleida.
- DIELEMAN, Frans M. (2001): «Modelling residential mobility; a review of recent trends in research» en: *Journal of Housing and the Built Environment* 16: 249-265.
- DONAT, C. (coord.) (2009): *Anàlisi i diagnosi de l'habitatge a l'Àrea Metropolitana de Barcelona 2008-2016*, Consorci Metropolità de l'Habitatge, Barcelona (multicopiado).
- (2010): «L'habitatge a la regió metropolitana de Barcelona, 1995-2006», en: *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 51: 44-60.
- & al. (coords.) (2008): «Anàlisi i diagnosi de la situació de l'habitatge a Barcelona», en: *Pla de l'Habitatge de Barcelona 2008-2016*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- FULLAONDO, A. (2009): «Diversidad étnica y la transformación del espacio sociourbano de Barcelona» en: Víctor URRUTIA & al. (eds.) *Las dimensiones sociales de la ciudad*, 107-125, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- INDOVINA, F. & al. (1972): *Lo spreco edilizio*, Marsilio Editori, Padova.
- LEAL, J. (2010) «La formación de las necesidades de vivienda en la España actual» en: Jesús LEAL, (coord.) *La política de vivienda en España*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid.
- & L. CORTÉS (1998): *La dimensión de la ciudad*, Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- LESTHAEGHE, R. (2010): «The Unfolding Story of the Second Demographic Transition», en: *Population and Development Review* 36 (2): 211-251.
- LÓPEZ, J. & A. REY (2008): «Inmigración y segregación en las áreas metropolitanas españolas: la distribución territorial de la población no europea en el período 2001-2006», *Working Paper*, 35, Institut d'Estudis Territorials, Barcelona.
- MIRALLES, C. & C. DONAT (2007): «Característiques de l'oferta i la demanda d'habitatge a Barcelona en el context metropolità» en: Anton COSTAS, (dir.) *El Llibre Blanc de l'Habitatge de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- & J. BARNADA (2007): «Habitatge i mobilitat residencial a la regió metropolitana i a la província de Barcelona» en: *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 46: 8-67.
- MIRET, P. (2007): «Vivir aún en casa o tener casa propia: emancipación residencial en España, 1976-2007», en: *Revista ACE. Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 5: 301-329.
- MÓDENES, Juan A. (1998): *Flujos espaciales e itinerarios biográficos: la movilidad residencial en el área de Barcelona*, Tesis doctoral, Dept. Geografía, Universidad Autònoma de Barcelona, Cerdanya del Vallès.
- (2007): «Una visión demográfica de la movilidad residencial reciente en España» en: José M. FERIA (coord.) *La vivienda y el espacio residencial en las áreas metropolitanas*: 15-32, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- MUÑOZ, F. (2008): *Urbanalización. Paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona.
- & al. (2009): «La llei de barris i la revitalització urbana. Els efectes sobre la construcció i la rehabilitació d'habitacions», en: NEL·LO, Oriol (dir.) *La llei de Barris. Una aposta collectiva per a la Cohesió Social*: 83-102, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- NAVARRO, C. (2006): *La exclusión en vivienda en España. Un análisis económico de su extensión dinámica y efectos sobre el bienestar*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- NEL·LO, O. (2002): «Ús de l'espai» en: Salvador GINER, (dir.) *Enquesta de la Regió de Barcelona 2000. Informe General*, 29-39, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Barcelona.
- (2004): «Contra la dispersión, intensidad. Contra la segregación, ciudad» en: Juan ROMERO & Joaquín FARINÓS (eds.) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*: 261-285, Trea, Gijón.
- (2010a): «The challenges of urban renewal. Ten lessons from the Catalan experience», en: *Análise Social*, XLV (197): 685-715.
- (2010b): «Les dinàmiques territorials a la regió metropolitana de Barcelona (1985-2006). Hipòtesis interpretatives», en: *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 51: 17-27.
- PAREJA, Montserrat (2002): «The Tenure Imbalance in Spain: The Need for Social Housing Policy», en: *Urban Studies*, 39(2): 283-295.

- (2009): «The effects of the Spanish housing system on the settlement patterns of immigrants», en: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 100(4): 519-534.
- PUGA, María D. (2004): *Estrategias residenciales de las personas de edad. Movilidad y curso de vida*, Fundació La Caixa, Barcelona.
- PUJADAS, I. & C. LÓPEZ (2005): «Hogares y cambios residenciales: la diferenciación espacial de los hogares en la región metropolitana de Barcelona: 1986-2001», en: *Cuadernos Geográficos*, 36 (I): 409-435.
- RODRÍGUEZ, J. (2004-2007): «Observatorio inmobiliario» en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. 140-158.
- (2010): «La oferta de vivienda en España» en: Jesús LEAL, (coord.) *La política de vivienda en España*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid.
- SERRA, J. (1997): «Migracions metropolitanes i desconcentració demogràfica», en: *Revista Econòmica de Catalunya*, 33: 77-88.
- (dir.) (2003): *El territori Metropolità de Barcelona. Dades bàsiques, evolució recent i perspectives*, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelona.
- TRILLA, C. (2001): *La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada*, Barcelona, Fundació la Caixa.
- VAN DE KAA, D. (1987): «The Second Demographic Transition», en: *Population Bulletin*, 42(1): 1-57.



# Estrategias, actores y redes en la revitalización de ciudades industriales en declive: el caso de Langreo (Asturias)

José PRADA TRIGO

Licenciado en Geografía. Personal Investigador en Formación. Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC

**RESUMEN:** Este artículo desarrolla la cuestión de los procesos de declive y revitalización en ciudades de tradición industrial a partir del caso de estudio de Langreo (Asturias). Tras una aproximación teórica a las cuestiones del declive y la revitalización, se presenta el caso de estudio. Se realiza un breve repaso del proceso de industrialización y del inicio de la crisis en Langreo a comienzos de los años sesenta del siglo XX, analizándose a continuación las estrategias de revitalización. Mediante una combinación de métodos analítico-interpretativos (rastreo bibliográfico, estadísticas, entrevistas, trabajo de campo, etc.) se pone de manifiesto la importancia de los actores locales para tejer redes sólidas, movilizar recursos y desarrollar estrategias de revitalización exitosas. En el caso analizado, algunos déficits detectados en Langreo pueden contribuir a explicar la situación de declive que presenta aún hoy la ciudad.

**DESCRIPTORES:** Ciudad industrial. Declive urbano. Actores locales. Langreo (Asturias).

## 1. Introducción

**L**a crisis del *fordismo*, a partir de la década de los 70 del siglo pasado, supuso el colapso de múltiples ciudades que hasta ese momento tenían un crecimiento positivo. Éstas, especializadas en segmentos maduros de la economía (minería, siderurgia, construcción naval, textil, etc.) fueron incapaces de continuar desarrollando su actividad tal y como venían haciéndolo hasta entonces. La imposible competencia en costes frente a otros paí-

ses de más reciente industrialización, la llegada a la madurez de muchos productos, o la excesiva concentración de actividades incidieron en el declive de estas ciudades.

Como consecuencia, la población y el empleo comenzaron a evolucionar negativamente en estos espacios, añadiéndose otros problemas ya existentes, que se agravaron con el nuevo contexto (monoespecialización funcional, escaso dinamismo de la población, degradación medioambiental, etc.). Ante esta situación de

Recibido: 28.12.2011; Revisado: 21.03.2012  
e-mail: jose.prada@cchs.csic.es; pradatrig@gmail.com

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus comentarios para el enriquecimiento del artículo.

declive urbano se pusieron en marcha estrategias de revitalización, con la intención de tratar de paliar su crisis. Entre ellas, una renovación de la base productiva, la creación de nueva oferta residencial, la mejora de servicios e infraestructuras, o la renovación medioambiental, fueron algunas de las más comunes.

Sin embargo, la evolución entre unas ciudades y otras desde entonces ha resultado muy desigual, y frente a algunas que han logrado revertir el declive urbano, otras muchas se encuentran aún hoy con problemas para superar las consecuencias del mismo. Altas tasas de desempleo, morfologías urbanas en las que se mezclan espacios de producción y residenciales, la presencia de ruinas industriales, problemas sociales, pérdida de dinamismo y de peso en los respectivos sistemas urbanos... son algunas de las consecuencias de este fenómeno. Para explicarlo, frente a razonamientos con un carácter «generalista», que hacen tabla rasa de los elementos específicos de cada espacio, otras teorías inciden hoy en el peso de los condicionantes locales y de las estructuras heredadas para explicar la diferente evolución entre unos casos y otros, en muchos casos muy cercanos entre sí. Este artículo, que se inscribe en esta segunda interpretación, defiende la importancia de los condicionantes locales en las estrategias de revitalización urbana.

Por ello, tras contextualizar teóricamente estas cuestiones, se analiza el proceso de industrialización de la ciudad de Langreo y el fenómeno de crisis y declive que sigue a éste. El modelo de desarrollo industrial de Langreo arrastraba algunas debilidades que se manifestaron tras la crisis de sus industrias motrices, provocando consecuencias económicas, demográficas, ambientales y sociales importantes. Tras estudiar esto, se abordan las medidas ejecutadas para revertir la crisis, su evolución y sus efectos. Éstas, a tenor de los indicadores relativos a la población o al empleo, pero también debido a otros componentes (imagen de la ciudad, trama urbana, etc.) han resultado insuficientes para revertir la crisis.

La consulta de referencias bibliográficas y trabajos previos, el uso de métodos estadísticos, el trabajo de campo y la entrevista a diferentes actores implicados en distintos aspectos de la ciudad (económicos, políticos, sociales...) han sido las herramientas de análisis para llevar a cabo esta investigación y la posterior valoración crítica de la situación de Langreo.

## 2. Algunas consideraciones sobre la evolución de los estudios de las ciudades industriales en declive

La década de los 70 del siglo XX supuso un momento de cambio desde el punto de vista de las formas de producción económica. La crisis del modelo *fordista*, que venía mostrando ya algunos síntomas de agotamiento, trajo consigo todo un replanteamiento del modo de producción vigente hasta entonces.

Los cambios hacia una economía más flexible, deslocalizada, con mayor peso de los procesos *pre* y *post* productivos (diseño, publicidad, logística...) y la segmentación de las tareas que hasta entonces se realizaban de manera unificada y en cadena, supuso el final de una concepción característica de la industria que se había desarrollado durante buena parte del siglo XX.

Estos hechos tuvieron especial importancia en determinadas regiones especializadas en actividades maduras, como la minería, la siderurgia, el textil o la construcción naval, poco competitivas frente a los nuevos países industriales, cuyos costes de producción eran menores. Los espacios de tradición industrial en Europa arrastraban una fuerte especialización económica en sectores maduros, una morfología urbana poco atractiva, conflictividad laboral, un medioambiente degradado y con graves problemas de contaminación. Por todo ello, con la crisis se extendió una interpretación de los mismos como espacios industriales en declive.

Los primeros estudios de este proceso de declive se realizaron en los años ochenta desde un punto de vista que asociaba la desindustrialización con un fenómeno general de contraurbanización o desurbanización en todos los países, identificándose incluso diferentes fases dentro de un ciclo de vida urbano que relacionaba la terciarización económica, la suburbaniación y la pérdida de dinamismo de los centros urbanos, lo que establecía similitudes con las teorías sobre el ciclo de vida de los productos (VAN DEN BERG & al., 1982; CHAMPION, 1989).

Unos años más tarde, el colapso de los régimes socialistas en Europa Central y Oriental dio lugar a convulsiones sociales, políticas y económicas que tuvieron como consecuencia una fase de declive para muchas ciudades en esos países, más grave si cabe para aquellas especializadas en actividades industriales, que debieron enfrentarse a un nuevo contexto de

competencia internacional sin el amparo del «paraguas» del Estado que habían tenido hasta entonces. Este hecho trajo consigo, principalmente en Alemania, una renovación de los enfoques sobre declive urbano, recuperándose en este momento el concepto *shirinking city*, proveniente del ámbito científico de la antigua Alemania del Oeste para referirse a ciudades con retrocesos económicos y poblacionales paralelos (GROSSMANN & al., 2008). Desde ese momento, se inició una renovación de este tipo de estudios, habiéndose trasladado este término recientemente a nuestro país, donde ha sido traducido al castellano como «ciudad menguante» (SÁNCHEZ & al., 2009).

En la actualidad, se han superado los enfoques exclusivamente estructurales de las primeras interpretaciones sobre declive urbano y se ha concedido mayor importancia a los elementos locales como factores explicativos de estas diferencias (BONTJE & al., 2011). En el caso de las ciudades de tradición industrial es muy importante el peso de determinadas inercias heredadas (económicas, políticas, sociales, culturales...) que continúan influyendo sobre la situación actual, dificultando su adaptación al nuevo contexto, como han manifestado algunos autores al referirse al concepto de *path dependency* (SIMMIE & CARPENTER, 2008).

Dentro de esta perspectiva, aunque es evidente la eclosión de nuevos enfoques (relacionales, resiliencia, *milieux innovateurs...*), todos ellos coinciden en la necesidad de complementar los fenómenos estructurales con las características locales, si bien poniendo el acento en distintas cuestiones. De esta manera, algunas obras recientes (MÉNDEZ, 2010) han interpretado estos procesos proponiendo una conjunción de diferentes elementos, relacionados con la existencia de recursos, actores y valores existentes en los territorios. Entre ellos se encuentran, en primer lugar, el contar con una cierta cantidad de recursos específicos, capaces de ser movilizados y puestos en valor por un conjunto de actores locales públicos y privados, la aptitud de las empresas instaladas en el territorio para constituir redes, formales e informales, de cooperación, transmitiendo a través de ellas información y conocimiento, compartiendo proyectos o generando mercados específicos de trabajo. También resulta imprescindible mencionar el marco institucional y la existencia de redes sociales de cooperación y con carácter multiescalar entre actores públicos y privados, capaces de impulsar una gobernanza territorial más eficaz. Ésta se basaría en la existencia de un poder ejercido y negociado a través de un reparto de responsabilidades, eliminando mo-

delos rígidos de gobierno en favor del interés colectivo, y en el establecimiento de normas y valores favorables a la iniciativa, la colaboración o la concertación.

Vinculado a estos fenómenos de revitalización urbana, desiguales en el espacio en función de las peculiaridades de cada territorio, algunas teorías recientes apuntan al concepto, exportado desde la psicología, de «resiliencia urbana» (POLÉSE, 2010; RÖHRING & GAILING, 2011). Dicho término se refiere a la capacidad que muestran algunas ciudades para enfrentarse a procesos de declive y revertirlos, lo que supone un incremento de sus ventajas competitivas, pero también de su cohesión social interna, sus procesos de gestión local, su calidad de vida y su sostenibilidad, aumentando de ese modo las posibilidades de atraer población, inversiones y empresas que puedan generar un nuevo dinamismo. Enlazaría así, desde una perspectiva dinámica, con la capacidad de los territorios para «reinventarse» ante nuevos retos, y encajaría con la interpretación que se defiende en este artículo de crisis y revitalización urbana como procesos continuos, evolutivos y no cerrados, que combinan elementos estructurales con otros «enraizados» en el territorio. Puede, por tanto, entenderse como un proceso dinámico y no como una etapa final ya consolidada.

Este concepto de resiliencia puede interpretarse a partir de una serie de enfoques que ponen especial énfasis en las cuestiones de carácter local y que, a pesar de sus orígenes distintos (geografía industrial, sociología, ciencias políticas...) pueden resultar coincidentes. Estos estudios son la perspectiva evolucionista, el enfoque relacional o neoinstitucional, y los estudios sobre medios o ambientes innovadores. Todos ellos parecen confluir a la hora de analizar las causas locales que subyacen al desarrollo territorial desigual y a la revitalización de las ciudades en declive en relación a la resiliencia urbana.

Comenzando con la primera, su importancia actual radica en el llamado «giro evolucionista» que se ha dado en las ciencias sociales, caracterizado por el incremento de metáforas y conceptos relacionados con la idea de evolución (aprendizaje, innovación, *path dependence*, etc.) y con su aplicación a los estudios de geografía económica (MARTÍN & SUNLEY, 2006). Esta perspectiva tiene como postulado básico la transformación de los territorios y de sus sociedades a lo largo del tiempo a través de un proceso dinámico e irreversible. En dicho proceso, las condiciones actuales tienen

su origen en eventos del pasado que sirven como puntos previos. Dichos eventos, aunque no son la única causa, puesto que actúan como contingentes para los fenómenos actuales, configuran un cierto «determinismo» sobre las decisiones del presente, no siendo posible la vuelta a una etapa anterior una vez tomada una decisión.

Un elemento central en esta teoría es el concepto de *path dependence*, cuyo desarrollo en las ciencias sociales ha sido amplísimo en los últimos años. Este término sirve para referirse al modo en que los territorios se ven condicionados en sus actuaciones presentes por las trayectorias o procesos que han vivido en el pasado, lo que en el caso de las regiones industriales en declive se concretaría en el peso de las estructuras heredadas durante su etapa industrial y la influencia de éstas sobre una características locales que, en general, se transforman lentamente. En estos espacios la especialización previa ha condicionado las estrategias posteriores, habiendo tenido que reinventarse a sí mismas estas ciudades en muchos casos (BONTJE, & al., 2011).

Por su parte, la geografía neoinstitucional o relacional responde también, a un «giro relacional» de carácter general en las ciencias sociales, que se fundamenta en el modo en que las interacciones sociales entre los agentes económicos y territoriales influyen en la formación y difusión de innovaciones y externalidades positivas sobre el territorio (SALOM, 2003).

Desde una perspectiva más cercana a la revitalización de ciudades en declive, esta aproximación enfatiza que son los propios actores locales los que crean sus «ambientes» regionales. Es decir, las interacciones de los agentes clave tienen un peso explicativo, pero están a su vez condicionadas por el contexto de instituciones, normas y reglas en que se desarrollan (BATHELL & GLÜCKER, 2003).

Por último, los ambientes innovadores, o *mieux innovateurs*, integran en sus orígenes una visión sustentada en el desarrollo territorial desigual y una heterogénea concentración de las innovaciones sobre el territorio (CAMAGNI & MAILLAT, 2006). En ellos, el territorio constituye un elemento fundamental, donde se desarrolla una serie de relaciones de cooperación y competición entre sus actores, siendo la innovación el resultado de esta actividad colectiva, donde el entorno y las redes existentes son cruciales, en un enfoque muy parecido al de la geografía relacional, pero más centrado en sus inicios en las redes de empresas.

Desde sus orígenes, esta teoría ha evolucionado hacia el concepto de «innovación socio-institucional», caracterizada por unas redes socioinstitucionales que serían los exponentes de las nuevas formas de gobierno del territorio, en las que convergen agentes públicos y privados, sociales y económicos, que consensúan un proyecto de territorio sobre la base de objetivos compartidos y acuerdos sobre el reparto de cargas y beneficios. La posibilidad de incorporar dinámicas de este tipo permite a las ciudades y regiones en declive contar con más activos para afrontar las incertidumbres posteriores a la crisis.

En este sentido, las ciudades de tradición industrial se enfrentarían al reto de reinventarse frente a un entorno que ha mutado, generando una relación nueva con el mismo. En dicha relación las estructuras internas habrían pasado por una situación crítica, teniendo ante sí el desafío de retomar una trayectoria positiva, hecho que puede explicar la desigual evolución de ciudades en declive con unas estructuras aparentemente similares.

Sin embargo, el uso del concepto de resiliencia urbana en este tipo de ciudades puede presentar dificultades para su aplicación, debido a la existencia de algunos elementos «pasados» en la propia ciudad que obstaculicen su evolución. De este modo, varios autores han señalado, entre otros, las dificultades para diversificar su base económica (LANDABASO & DÍEZ, 1989: 82), sus problemas para mostrarse dinámicos en lo que a I+D+i se refiere (COLLETIS & YUNG, 2006: 33), o la persistencia de altas tasas de desempleo, el retroceso de posiciones a escala nacional, la difícil reconversión y el desequilibrio que presenta el sector terciario, o el fuerte desfase tecnológico de estas ciudades (QUÉVIT, 1994). Por su parte, DANSON (2005: 286-292) pone de relieve la problemática adaptación de los trabajadores de la industria que pierden su empleo a los nuevos mercados de trabajo: flexibles, dinámicos, segmentados, terciarizados, etc., lo que supone el mantenimiento de altas tasas de paro en estas ciudades y regiones, así como de problemas sociales que se convierten en endémicos, especialmente para los trabajadores de mayor edad o menor cualificación.

En conclusión, frente a una minoría de ciudades, a menudo con una importancia nacional o regional, que son capaces de llevar a cabo exitosas (aunque a veces polémicas) estrategias de revitalización, convirtiéndose en «casos de éxito», donde Bilbao y Glasgow serían dos ejemplos paradigmáticos (GUASCH & ZU-

LAIKA, 2007), existen otras ciudades para las que la revitalización supone un reto no sólo importante, sino frecuentemente también inalcanzable a medio plazo, y que por ello continúan perdiendo población y empleo en proporciones elevadas. El caso de estudio que se presenta es uno de los más representativos de las ciudades de tamaño intermedio en España.

### **3. Declive industrial y crisis en una ciudad española de tamaño intermedio: el caso de Langreo, Asturias**

Langreo, es una ciudad de tamaño intermedio (44.737 habitantes en 2011), localizada en el Valle del río Nalón, 22 kilómetros al sur de la capital administrativa de la región, Oviedo, y 32 kilómetros también al sur del principal centro económico de Asturias, Gijón. Su superficie es de 82 kilómetros cuadrados, aunque la fuerte inclinación del relieve reduce a un 8,3% del total aquellos terrenos con menos de un 5% de pendiente, concentrados en el fondo del valle, donde se ha ubicado históricamente la mayor parte de su población.

Esta situación ha supuesto, por una parte, la escasez de suelo, que ha dado lugar a una mezcla muy fuerte de usos, generando problemas de saturación así como una configuración de la ciudad muy lineal en torno a los márgenes del río Nalón, buscando las zonas más llanas. Por otra parte, este relieve ha dificultado unas comunicaciones ya de por sí complicadas para el conjunto de la región, que han situado a Langreo como un elemento periférico de Asturias y, hasta hace poco, un «fondo de saco», lo que ha sido una limitación desde los inicios del proceso de industrialización.

Esta ciudad, al igual que otras cercanas, como Mieres, San Martín del Rey Aurelio o Aller, se especializó tempranamente en la minería del carbón y en la siderurgia, constituyéndose como arquetipo de ciudad de tradición industrial. De esta manera, la propia región de Asturias, debido al peso que adquiere progresivamente el sector secundario en su economía durante los siglos XIX y XX, puede considerarse como un ejemplo de «región de tradición industrial» (NADAL & CARRERAS, 1990).

La minería, primer pilar de la economía de Langreo, vive un incremento de su actividad entre finales del siglo XIX y el primer tercio del XX. Por su parte, la siderurgia aprovechó los

yacimientos hulleros existentes en el valle para ubicarse «a pie de mina», lo que le permitía unos menores costes de producción al disponer de la materia prima en grandes cantidades. La decisión de Pedro Duro, empresario afincado en La Felguera, de levantar allí una empresa siderúrgica, dio lugar a un rápido crecimiento de esta rama y a la consolidación de Langreo como un nodo principal de la siderurgia española.

Sin embargo, la industria de Langreo se vio afectada por los mismos problemas que el resto de la región. Por un lado, existió una especialización en industrias de cabecera, exportadoras de materias primas y de bienes semiacabados, en lugar de en productos con mayor valor añadido. En segundo lugar, la baja calidad del carbón, las dificultades para explotarlo debido a la inclinación de los terrenos, las deficientes infraestructuras de comunicación, la falta de un mercado interno o la baja cualificación de la mano de obra, dieron lugar a un carbón escasamente rentable y, por tanto, dependiente de las políticas públicas para su subsistencia (OJEDA & VÁZQUEZ, 1990: 49-57).

Con la llegada de la Dictadura, y la implantación de la autarquía entre 1939-1959, Langreo consolidó su rol, ya presente desde finales del siglo XIX, como centro exportador de materias primas, electricidad y productos semiacabados hacia otras regiones del país, a la vez que experimentó las mayores tasas de crecimiento demográfico y económico de toda su historia. A pesar de esto, el carácter fuertemente proteccionista de estas políticas y la escasa inversión técnica y productiva favorecieron una progresiva reducción del rendimiento de estas industrias, en especial de la minería, que se verán abocadas al cierre progresivo con la apertura económica de la década de los 60.

Los transformados metálicos vivieron también un momento de auge con la aparición de varias pequeñas y medianas empresas muy dependientes de Duro-Felguera, quien empleaba a más de 9.700 trabajadores a finales de los años 50. En estos años (décadas de los 40 y 50 del siglo XX) se desarrolló una industria química que aprovechaba los derivados de la hulla para fabricar sulfatos y amoníacos, dando trabajo entonces a unas 1.200 personas. En los años 50 se produjo también la construcción de una gran central termoeléctrica en Lada para abastecer de energía a la industria del Valle, que llegó a dar trabajo a unas 500 personas a finales de la década.

Como consecuencia de esta expansión económica, el crecimiento de la ciudad colmató el espacio del fondo del Valle con la construcción de nuevas viviendas y la instalación de industrias, conviviendo ambas realidades estrechamente, lo que fue y es causa de problemas ambientales y urbanos. Esto, junto con las carencias en infraestructuras, la mala calidad de la vivienda de los trabajadores y el déficit de servicios, marcaron el paisaje de la ciudad y su imagen como lugar incómodo y molesto para vivir (FERNÁNDEZ, 1982).

A pesar de estas cuestiones, el crecimiento de Langreo en ese momento era imparable, amparado en la alta natalidad y en una fuerte inmigración. De esta forma, el concejo pasó de 43.797 habitantes en 1940 a 54.261, diez años después, y 65.860 en 1960, momento en que alcanzó un máximo histórico, ya que la crisis supuso, entre otras cosas, la fuerte contracción de la misma.

Con este crecimiento de la industria, en los años 60 la especialización de Langreo resultaba tan acusada y sus problemas estructurales tan evidentes, que una serie de sacudidas sobre su economía no podía resultar sino catastrófica. La apertura económica de finales de los años 50 y la sustitución del carbón por otras fuentes de energía fueron los detonantes de la crisis de la minería asturiana. La primera consecuencia fue el cierre de las explotaciones menos rentables de las grandes empresas, que sufrieron los embates de la competencia en un mercado desregulado y que generaron una caída radical de la producción y el empleo, con repercusiones sobre otros sectores dependientes (industria química).

Este proceso no se revirtió con la integración, entre 1967 y 1979, de las empresas mineras langreanas en la gran empresa pública que creó el Estado, Hunosa. De esta forma, siguió una merma en el empleo minero del municipio de casi el 50% entre 1950 y 1975, que continúa hasta el día de hoy. Por su parte, la industria siderúrgica sufrió también intensamente las sacudidas de la crisis, debido a que las instalaciones de Duro-Felguera en Langreo tenían importantes carencias derivadas de su envejecimiento, lo cual hizo imposible no sólo la competencia frente al exterior, sino también frente a las entonces nuevas factorías de la empresa pública siderúrgica, Ensidesa, en Avilés y de la empresa mixta Uninsa en Gijón.

La imposibilidad de Duro-Felguera de continuar con su actividad en este contexto y los fuertes problemas a consecuencia de la falta

de modernización de sus fábricas, llevaron a esta empresa a integrar a sus trabajadores de la siderurgia y de la minería en Uninsa y Hunosa respectivamente. Duro-Felguera conservó los talleres de construcciones metálicas y mecánicas, donde su plantilla ascendía aún a 1.904 trabajadores. A pesar de ello, con la agudización de la crisis de los años setenta, el empleo comenzó a descender, arrastrando también a las pequeñas y medianas empresas de los transformados metálicos, que habían prosperado a la sombra de Duro-Felguera y que fueron barridas por la crisis (BENITO, 1992).

Los trabajadores de Uninsa fueron trasladados o prejubilados con el objetivo de reducir progresivamente la plantilla, de tal forma que en 1983 ya sólo había empleadas 1.044 personas en la fábrica de La Felguera. Entre este año y el siguiente se produjo el cierre definitivo, por lo que el histórico espacio de la siderurgia langreana, que había sido origen de la propia población de La Felguera, quedó desmantelado completamente, tras más de un siglo de actividad. La amplia extensión de terreno y su excelente situación, así como la necesidad de revitalizar la economía de la ciudad y de poner en valor sus elementos industriales de carácter patrimonial, llevaron al Ayuntamiento de ese momento a desarrollar un plan de reconversión que se tratará en el siguiente punto.

Por lo tanto, entre finales de los años 50 y comienzos de los 80, se desarrolló el proceso de crisis de la economía langreana. Un proceso marcado por la radical reducción del empleo y por la falta de una base sobre la que sustentar alternativas viables. En los treinta años siguientes será cuando se configure la reconversión de Langreo de ciudad industrial a ciudad de tradición industrial, puesto que el sector secundario dejará de ser el motor y la principal fuente de empleo de la ciudad, cediendo su lugar a los servicios, actividad que lentamente empezará a ocupar a la mayor parte de la población langreana.

#### **4. Estrategias de revitalización y cambio socioeconómico en Langreo**

A pesar de que Langreo había sido objeto de algunas políticas de reindustrialización con anterioridad a los años 80 (su declaración como Zona de Preferente Localización (ZPL) en 1968 o como parte del Polo de Desarrollo de Oviedo en 1971), puede considerarse 1983

como el punto de partida más sólido de las políticas de revitalización debido a varios motivos. Por un lado, ni la política de ZPL, cuyo influjo fue prácticamente nulo, ni el Polo de Desarrollo, con una extensión más prolongada, pero una influencia sobre las cuencas mineras muy modesta, tuvieron una fuerte incidencia, quedando además desconectadas de las políticas posteriores como consecuencia del cambio político de 1975.

Por otro lado, en 1983 ocurrieron tres hechos importantes para la ciudad. En primer lugar, ese año se aprobaron dos medidas de reconversión industrial: los Fondos de Promoción del Empleo (FPE) y las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR). En segundo lugar, ese año se produjo el cierre definitivo de las últimas instalaciones de Duro-Felguera que quedaban en la ciudad, como se comentó antes. Finalmente, ese año tuvo lugar un cambio en la alcaldía, que dio inicio a un ambicioso programa de renovación económica y morfológica de la ciudad. Por ello, en este artículo, se considera 1983 como punto de partida para el análisis de las estrategias de revitalización.

El proyecto político que tuvo lugar en ese año buscaba combinar la reconversión económica de Langreo con la protección de las piezas centrales de su patrimonio, en un momento en el que este legado era visto, si no de forma negativa, al menos con indiferencia. La protección que se brindó a estos elementos permitió que su valor no se perdiese, al contrario de lo que ocurrió en Gijón o Avilés, donde la reconversión económica acabó con los vestigios de su pasado industrial.

Por otro lado, la compra por parte del Ayuntamiento de Langreo de los terrenos de Ensidesa, y una serie de acuerdos con el Principado de Asturias, permitieron en 1987 la creación de Valnalón, primero como ciudad industrial y más tarde, como ciudad tecnológica. Un año después se inauguró el Centro de Empresas y en 1989, el polígono industrial. Estas acciones supusieron en su día la puesta en marcha del primer centro de empresas de Asturias, así como una nueva concepción de la actividad industrial, más ligada a la innovación, las tecnologías y la formación.

En 1984 se aprueba también un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, que venía, al igual que las actuaciones anteriores lo hacían en el ámbito de lo económico, a romper en lo urbanístico con el modelo «decimonónico e industrial» de ciudad que en ese momento exis-

tía. Modelo que se sustentaba tanto en un fuerte peso de la industria tradicional como en una mezcolanza de usos del suelo, que generaba problemas urbanos y ambientales considerables. Estos inconvenientes se veían además incrementados por la situación de Langreo en el fondo de un valle, lo que limitaba aún más la disponibilidad de suelo.

El Plan de 1984 tenía como prioridades, por una parte, la ordenación de los usos del suelo, separando industria y vivienda y acometiendo la ardua tarea de hacer de Langreo una ciudad habitable para sus ciudadanos, mediante proyectos como el saneamiento del contaminado río Nalón y la creación de polígonos industriales fuera del casco urbano. Por otra parte, el segundo gran eje de este Plan era la ya mencionada protección del patrimonio industrial y la apuesta por una industrialización selectiva, que dirigiese la economía de manera más decidida hacia el sector terciario, de tal forma que se fortaleciese la imbricación entre industria y servicios (FERNÁNDEZ, 2004: 26-27).

Sin embargo, en los años ochenta prosiguió con intensidad la destrucción de empleo en Langreo. Junto con el cierre de empresas locales, en esta década se desarrollaron las políticas de reconversión más duras a nivel nacional, que afectaron también a la industria langreana. Ante esta situación, la presión sindical para generar nuevos empleos ligados a la industria resultó mucho más fuerte que las propuestas del Ayuntamiento de iniciar una reestructuración económica hacia el sector terciario, por lo que las discrepancias entre poderes locales supusieron un cambio en la alcaldía en 1987.

Con él se apostó por crear mayor cantidad de suelo industrial en Langreo, para tratar de sustituir el empleo perdido. Sin embargo, las nuevas áreas industriales creadas, por las características de las actividades instaladas en ellas (mucho menos intensivas en cuanto a mano de obra que las precedentes), fueron incapaces de frenar la pérdida de trabajos y el creciente desempleo, fruto de los cierres de nuevos pozos mineros, ajustes laborales y quiebra de empresas de transformados metálicos, que derivaron en un fuerte aumento de la inactividad y del desempleo. Por otra parte, el cambio económico resultaba irreversible, por lo que una industria, que recibía importantes ayudas continuaba perdiendo población activa a tal ritmo que, en 1991, empleaba ya a menos gente que el sector servicios, y era el único sector con un crecimiento negati-

vo. En este momento, las tasas de actividad y de paro de Langreo eran las más negativas de todas las ciudades asturianas (ver FIG. 1). En la figura puede verse la distinta intensidad de los impactos de la crisis en las ciudades asturianas, reflejada en las diferencias entre las cuencas mineras (valores más negativos) y Oviedo y Gijón (datos más positivos), con una situación intermedia de Avilés. La conjunción de la disminución del empleo con el acentuado proceso de envejecimiento de la población, y el escaso atractivo de Langreo como ciudad para vivir, a pesar de las mejoras acaecidas en relación con sus conexiones con Oviedo y Gijón, provocaron una caída continuada de la población en estos años, de tal forma que se mantiene hasta hoy la tendencia hacia el crecimiento negativo en la ciudad (ver FIG. 2).

FIG. 1/ Tasas de actividad y de paro en las principales ciudades asturianas (1991)

	Tasa actividad 1981	Tasa de actividad 1991	Tasa de paro 1991
Avilés	46,35	53,9	21,7
Gijón	45,11	57,5	21,7
Langreo	38,67	50,2	22,8
Mieres	38,18	50,6	22,3
Oviedo	47,26	61,2	16,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Habitantes (1991).

Otra de las consecuencias del declive industrial sobre la estructura de la población fueron los cambios vinculados con la población activa e inactiva. En este sentido, por un lado, Langreo incrementó en esta década su población inactiva (de 25.667 hasta 28.048), especialmente entre los hombres, mientras que el número de mujeres inactivas disminuyó drásticamente en apenas 10 años, reduciéndose en más de 3.000 las que se dedicaban a las tareas del hogar, algo que se correspondería con el cambio en la estructura económica de la ciudad como consecuencia de la progresiva terciarización. Por otro lado, el incremento más importante en cuanto a población inactiva se produjo en ambos sexos en la categoría de «estudiantes», que en conjunto aumentó en más de 4.100 personas en un contexto de reducción de la población más joven (véanse FIGS. 3 y 4). Este dato puede ser representativo de cierto cambio durante este decenio en la mentalidad hasta entonces imperante, según la cual los estudios estaban escasamente valorados ante la falta de alternativas laborales a la minería y la siderurgia, principales cuencas de trabajo de las comarcas mineras. En Langreo se estaba produciendo entre los años 80 del siglo xx y comienzos del siglo xxi un cambio no sólo económico, sino también social. En paralelo al mismo, un número creciente de actores locales fue tomando protagonismo a la hora de poner en marcha políticas de revitalización. Por un lado, el Centro de Empresas de Valnalón inició unos programas encaminados a formar emprendedores, tanto en el ámbito empresarial como en la sociedad en general. Con ello pretendió impulsar

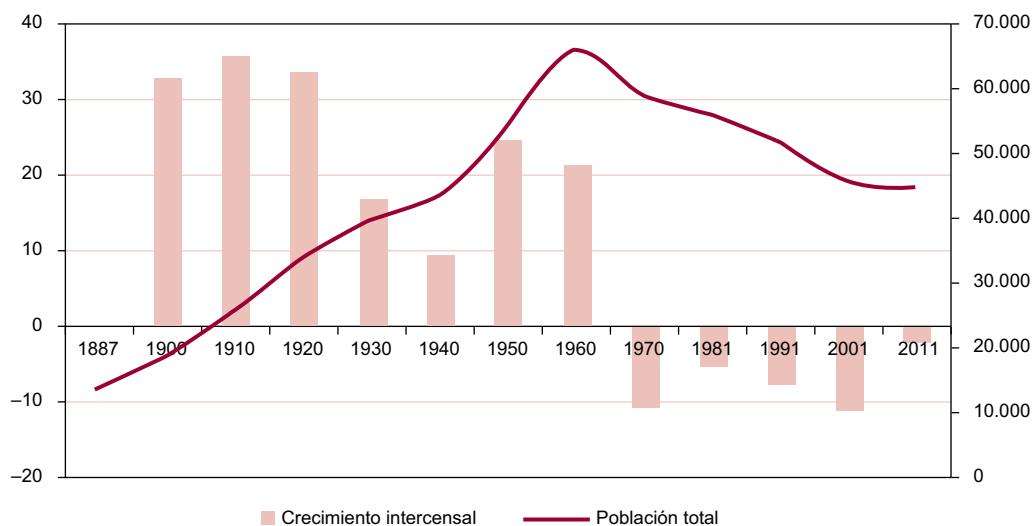


FIG. 2/ Evolución de la población de Langreo y crecimiento intercensal (1887-2011)

Fuente: Censo de Población y Viviendas y Padrón Municipal.

FIG. 3 Y 4/ Evolución de la población de Langreo por grandes grupos de edad entre 1991 y 2001 y saldo de la población inactiva por tipología entre 1991 y 2001

Población inactiva	Hombres	Mujeres	Total	Población total	1991	2001
Retirados o jubilados	241	471	712	Menores de 16	9.057	5.084
Estudiantes	2.157	2.015	4.172	16 a 64	33.865	30.268
Labores del hogar	62	-3.190	-3.128	Mayor de 64	8.788	10.379
Otros	191	434	625	<b>Total</b>	<b>51.710</b>	<b>45.731</b>
<b>Total</b>	<b>2.651</b>	<b>-270</b>	<b>2.381</b>			

Fuente: Censo de Población y Viviendas.

sar un cambio en las mentalidades de buena parte de la población de la ciudad, donde más de cien años de trabajo en las grandes fábricas y en las minas habían forjado una conciencia de «proletarización» y «salarización», limitando las iniciativas autónomas y las «aventuras empresariales». Para reforzar esta formación, se crean un Semillero de Proyectos y una Incubadora de Empresas, que han tenido como resultado un número creciente de iniciativas.

Otra de las apuestas de este período la desarrolló Hunosa, que puso en marcha entre 1991 y 1998 un proyecto de diversificación sectorial, con la empresa pública como accionista único o mayoritario. Esta actuación resultó significativa en un contexto de atonía de la iniciativa privada en Langreo, que hizo que el sector público fuese el impulsor. Después, en 1998, Hunosa creó la Sociedad Asturiana de Diversificación Minera (Sadim), encargada de poner en marcha proyectos de diversificación económica en las comarcas mineras de Asturias y con el compromiso de generar unas cuotas mínimas de empleo. En relación con este programa, Sadim pasó entonces a fomentar y apoyar las iniciativas privadas mediante participaciones minoritarias en el capital de las empresas propuestas por el sector privado, favoreciendo, por lo tanto, la formación de emprendedores.

Además, a finales de los años 90, Langreo, al igual que otras ciudades mineras del país, fue objetivo de los Fondos Mineros (Plan Miner) que creó el Ministerio de Industria (1998-2005), y poco después, del Programa de Reactivación que llevó a cabo el Principado de Asturias (2001-2005). Estas ayudas facilitaron, entre otros aspectos, la disposición de más financiación para obras de infraestructuras y puesta en marcha de polígonos industriales, la financiación de proyectos como el Museo de la Siderurgia (MUSI), la disponibilidad de ayudas

a las empresas para su instalación, o de becas y programas de formación.

Con el nuevo siglo las medidas no sólo no finalizarían, sino que verán una importante continuidad temporal, puesto que los Fondos Mineros se renovarán para el período 2006-2012, cuestión que se comenta más adelante. En paralelo, el Ayuntamiento inició en 2003 un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, ya que la ciudad seguía guiándose por el de 1984, y puso en marcha el proyecto de Nuevo Langreo, para crear nueva oferta de vivienda en un contexto urbano más atractivo y con mejores condiciones, y la Agenda Local 21, iniciativa a escala europea. En este sentido, aunque no existen datos desagregados acerca de la cuantía de las ayudas comunitarias en Langreo, la ciudad se ha beneficiado de éstas desde los años 80. Por un lado, destaca el Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC), aprobado en 1987 por parte de la Comunidad Europea, que propició las primeras actuaciones de limpieza del río Nalón. Por otro lado, las ayudas comunitarias (bajo el programa FEDER<sup>1</sup> principalmente) han servido, en muchas ocasiones complementándose con otras iniciativas como el Plan Miner, para llevar a cabo obras relacionadas con infraestructuras (autopistas), iniciativas públicas (como la reciente conversión de los Talleres del Conde —ejemplo de arquitectura industrial del hierro— en un recinto ferial) o ayudas a la introducción de innovaciones en empresas.

Con el proyecto del MUSI se inició un museo centrado en la actividad siderúrgica, ubicado en el antiguo refrigerante de la fábrica de Duro-Felguera, concebido también como un centro de interpretación turístico que propone rutas por la ciudad para conocer las huellas del pasado industrial de Langreo, por lo que puede considerarse como una iniciativa para el turismo urbano de carácter industrial.

<sup>1</sup> Según datos de la Unión Europea, Asturias recibió 1.841,7 millones de euros entre 2000-2006 y le corresponderían

551,7 millones más entre 2007-2013. Datos de <http://ec.europa.eu> Consulta: 17-03-2012.

Otro ejemplo de diversificación económica, protección del patrimonio minero-industrial y aplicación de los Fondos Mineros lo constituye el Centro Integrado para la Formación Profesional de Comunicación, Imagen y Sonido de Langreo, inaugurado en 2006 aprovechando dos antiguos refrigeradores de Duro-Felguera. Se trata de un centro de formación profesional de referencia en su ámbito educativo, y el único que ofrece una formación integral, facilitando el aprendizaje a lo largo de la vida profesional, y dirigido no sólo a jóvenes y personas desempleadas, sino también a personas ocupadas.

Otro referente del cambio económico lo constituye la continuación y ampliación del número de proyectos, empleo comprometido y presupuestados de Sadim para los períodos 2002-2005 y 2006-2010, con el compromiso de invertir un total de 146 y 143 millones de euros, y de generar 981 y 667 puestos de trabajo respectivamente, en empleos alternativos a la minería, habiéndose creado entre 1998 y 2010 un total de 2.281 puestos en las empresas participadas por esta sociedad<sup>2</sup>.

En conjunto, el empleo y la inversión en Langreo representan entre un 20 y un 23% del total creado en el ámbito de actuación de Sadim Inversiones (Oviedo, Siero, Bimenes, Morcín, Langreo, San Martín del Rey Aurelio, Laviana, Riosa, Mieres, Aller y Lena), según datos de 2009 (ver FIG. 5). También es destacable la recuperación, por parte de uno de los proyectos, de antiguos espacios mineros a cielo abierto, dotándolos de nuevos usos económicos que combinan la renovación de los suelos degradados por la actividad minera con la explotación comercial de los mismos. Esta sociedad también ha participado en la puesta en marcha de tres centros geriátricos, uno de

ellos un psicogeriátrico situado en Sama, sobre el antiguo lavadero de La Modesta, inaugurado en julio de 2009 y con cerca de 40 empleos, atendiendo al progresivo envejecimiento de la población de las cuencas y a la necesidad de feminizar y diversificar el empleo en la comarca.

Por otro lado, los Fondos Mineros están suponiendo una importante polea para la revitalización de las cuencas mineras. En el período 1998-2005 aportaron en conjunto 1.604,74 millones de euros a Asturias; mientras que entre 2006 y 2012, ha concedido 673,32 millones de euros a esta región, quedando aún pendiente de distribuir una partida global de 1.060 millones más.

Este dinero, en el caso de Langreo y de las Cuencas Mineras asturianas, se dirigió en sus comienzos hacia la financiación de nuevas infraestructuras, suelo industrial y equipamientos, orientándose paulatinamente hacia el fomento de iniciativas empresariales encaminadas a la I+D+i, el empleo cualificado, la competitividad y las nuevas tecnologías. En este sentido, una serie de inversiones en el campus de Mieres, la creación de una «Ciudad Universitaria de las Cuencas» a partir de la colaboración de este campus con el centro tecnológico de Valnalón, o un Centro Específico de Formación Profesional en Langreo, se encontrarían entre estas iniciativas. Por otra parte, una serie de proyectos singulares que redundan en la mejora de la calidad de vida en el Valle incluye ayudas para la reforma de viviendas antiguas, la renovación del Sanatorio Adaro y el soterramiento de las vías del Ferrocarril Especial de Vía Estrecha (FEVE) en Langreo. Estas iniciativas, al igual que la construcción de viviendas asequibles para los jóvenes, intentan cumplir el objetivo de fijar población, mejorar la calidad de vida y la

FIG. 5/ Empresas, inversión y empleo creados por sectores en Langreo entre 1998 y 2009 por Sadim Inversiones

Sector	Empresas	Inversión (miles €)	Empleo
Metal	3	68.720	319
Asistencia social	2	8.533	60
Agroalimentario	1	6.296	32
Formación	1	60	7
Ingeniería, consultoría	1	785	58
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>84.394</b>	<b>476</b>

Fuente: Censo de Población y Viviendas.

<sup>2</sup> Datos de Sadim a 31-12-2010. Consulta realizada en [www.sadiminversiones.com](http://www.sadiminversiones.com) el 20-12-2011.

accesibilidad a estos espacios. A partir de los Fondos Mineros también se han fomentado las becas, los cursos de idiomas para los jóvenes, o la formación ocupacional, esta última a menudo en paralelo a la concesión de subvenciones a empresas para su instalación, ofreciéndoles con esto no sólo unas favorables condiciones para iniciar su negocio, sino también una mano de obra formada *ex-profeso* para ella, con la sola condición de comprometerse a emplear a un porcentaje de las personas que realizan los cursos de formación ocupacional.

Una parte de los Fondos Mineros es gestionada directamente por los ayuntamientos, que en el caso de Langreo ha supuesto la disponibilidad de 21,3 millones de euros en el primer período y 19,4 millones en el segundo. El consistorio de Langreo ha financiado con ellos, entre otros proyectos, una Feria de Muestras, un Plan de Fachadas para los barrios mineros, nuevas instalaciones deportivas, la recuperación de patrimonio industrial y minero, o la creación de nuevos espacios industriales (SOMA-FIA-UGT, 2009).

En paralelo, el Principado de Asturias ha desarrollado entre 2001 y 2005 un «Plan Complementario de Reactivación de las Comarcas Mineras», dotado con otros 151,5 millones de euros para el conjunto de las mismas, habiéndose invertido en proyectos complementarios a los de los Fondos Mineros.

Otro de los principales proyectos de la ciudad, financiado también por los Fondos Mineros, es el del Ecomuseo Valle del Samuño que, tras haberse gestado durante 16 años, se aprobó finalmente en 2007, y tiene prevista su apertura a lo largo de 2011. Este espacio interpretará la realidad de la minería en las Cuencas desde una perspectiva eminentemente territorial y social, analizando las relaciones entre patrimonio y medio.

A pesar de las ingentes ayudas, y de la progresiva diversificación y terciarización de la economía de Langreo, este cambio económico y morfológico en la ciudad no ha sido tan acentuado como cabría esperar. Si bien existen varios proyectos relacionados con el sector servicios, la innovación y el aprendizaje, o las nuevas tecnologías, también la industria ha resultado muy subvencionada, bien directamente las propias empresas, o bien mediante la renovación y creación de suelo industrial. En consecuencia, la economía de Langreo se ha terciarizado y ha reducido su dependencia tradicional de la minería y la siderurgia, pero una parte importante del relevo lo han tomado

los transformados metálicos u otras ramas. En este sentido, la creación reciente o planificada de polígonos (La Moral en sus fases I, II y III, Riaño III y IV, etc.) y la adecuación de antiguos espacios minero-industriales (La Modesta, el Cadavíu, María Luisa, Barros-Peñarrubia, Meriñán) han originado la disponibilidad de nuevo suelo industrial, que ocupa importantes terrenos en el fondo del Valle, por lo que se mantiene una gran concentración de distintos usos en un espacio muy limitado, donde la separación entre industria y vivienda no se está potenciando lo suficiente (ver FIG. 6), algo que también han subrayado otros recientes estudios (vid. FERNÁNDEZ, 2004 y TOMÉ, 2010).

En paralelo a estas cuestiones, desde 2003 está tramitándose el nuevo Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Langreo, con la intención de ordenar estos usos y de atender a los requerimientos sociopolíticos aún imperantes en la ciudad, algo que se revela como un difícil equilibrio. En este sentido, la Oficina del PGOU ha llevado a cabo una labor encomiable para realizar un catálogo urbanístico, así como para desarrollar varios Planes Parciales y Especiales en diferentes áreas de la ciudad, proponiendo en conjunto un minucioso proceso de ordenación de cada espacio.

Sin embargo, esta reordenación urbana a menudo se ha visto confrontada con una realidad dominada aún por un discurso donde la industria, la necesidad de nuevos polígonos y la imposibilidad de perder empleos, tienen un fuerte eco en la sociedad. Por lo tanto, ante la delicada situación de Langreo, caracterizada por la acuciante escasez de suelo, se han llevado a cabo actuaciones correctas, que han supuesto la reconversión de espacios industriales en áreas terciarias y residenciales o servoindustriales, con un menor impacto visual y ambiental. También se han modernizado antiguos espacios minero-industriales donde la industria, más alejada de los núcleos de población, obtiene un emplazamiento más adecuado (TOMÉ, 2010).

En otros casos, por el contrario, se ha forzado demasiado la renovación o creación de espacios industriales, volviendo a aparecer estos muy cerca de las viviendas, como ocurre con la remodelación del lavadero de La Modesta para desarrollar una nueva área industrial junto al núcleo de Sama (ver FIG. 6). Si bien esta última actuación puede, en cierta manera, justificarse porque lo que se creará estará más cerca de la noción de Parque Empresarial, otras actuaciones de remodelación como el área industrial de Meriñán, junto a Lada, resul-



FIG. 6/ Lavadero de La Modesta antes de su derribo y distrito de Sama, Langreo

Fuente: Catálogo urbanístico del Plan Especial de Recuperación de los terrenos de Hunosa en las Cuencas Mineras.

tan difíciles de defender en el marco de la creación de un nuevo modelo de ciudad.

No obstante, la principal traba a la concreción en Langreo de un nuevo modelo de ciudad lo constituye la existencia de una central térmica en pleno centro urbano cuyo origen fue la necesidad de energía para la industria a mediados del siglo XX. Hoy su propietaria es Iberdrola, quien a comienzos del siglo XXI planteó aumentar la potencia de esta y reconvertirla en una central de ciclo combinado, que en teoría contamina menos. Ante esta propuesta hubo algunos posicionamientos en contra (ecologistas, asociaciones de vecinos, asociaciones de la comarca), pero la posición del Ayuntamiento (mostrando indecisión al principio y después aceptando el planteamiento de la empresa) y el apoyo de los sindicatos, que no se pondrían en contra mientras la central cumpliese la normativa ambiental, supuso el inicio de las obras de reconversión. Sin embargo, en marzo de 2011 no sólo se han paralizado estas obras como consecuencia de la crisis económica, sino también la propia empresa durante al menos dos años, como consecuencia de la caída en la demanda energética. Por lo tanto, Langreo se encuentra hoy con esta enorme es-

tructura que parte en dos la trama urbana e impacta sobre el paisaje de la ciudad y cuyo futuro no está claro.

Otro elemento relacionado con la cuestión medioambiental es la implantación en Langreo de la Agenda Local 21. Han pasado más de ocho años desde que el Ayuntamiento de la ciudad se adhiriese a la Carta Asturiana por la Sostenibilidad, en 2002. Sin embargo, tras un esfuerzo inicial de análisis de la situación ambiental a través de varios indicadores, de concertación social mediante la realización de una encuesta a la población, o de formación de un Foro del Medio Ambiente con representación política, empresarial, sindical, social, etc., las conclusiones y propuestas se han estancado por falta de voluntad política hacia estas cuestiones. De hecho, en el trabajo de campo, la propia concejalía señaló la situación de abandono de la Agenda Local 21, de gran importancia para una ciudad como Langreo, que tuvo desde 1984 hasta 2008 la catalogación de «Zona Altamente Contaminada». El hecho de que, sin haber mediado ningún cambio político en el Ayuntamiento, haya habido tres concejales de medio ambiente en tan sólo seis años resulta expresivo de esta apatía.

## 5. Actores locales: diagnóstico del proceso de revitalización y situación actual de la ciudad de Langreo

Tras el análisis de los procesos de industrialización, crisis y declive urbano, y de las estrategias de revitalización llevadas a cabo, la compleja realidad que resultaba de la evolución de Langreo hacia necesario un nuevo método de análisis. En este sentido, se han complementado las referencias bibliográficas y los datos estadísticos con una serie de entrevistas a actores locales implicados de manera diversa en la evolución de la ciudad. El objetivo era conocer su punto de vista sobre la situación presente y futura de Langreo, sus fortalezas y debilidades, así como identificar posibles elementos de cooperación y conflicto. Para ello, se efectuaron 13 entrevistas semiestructuradas a actores e instituciones de ámbito económico, político y social (Agencia de desarrollo, centro tecnológico, sindicatos, políticos, asociaciones culturales, de vecinos, ecologistas, etc.). El método utilizado fue la técnica conocida como de «bola de nieve», consistente en entrevistar a un «actor-clave» (que en este caso fue Aladino Fernández, exalcalde de Langreo, Director del Centro de estudios universitarios de La Casa de la Buelga y experto local) e ir estableciendo una red a partir de las referencias a otros actores y de las que éstos realizaban en las siguientes entrevistas<sup>3</sup>.

En conjunto se logró un panorama relativamente completo de la situación actual de la ciudad, en el que aparecieron varias claves interpretativas así como temas de relevancia

manifestados por los propios actores, mostrando coincidencias y/o diferencias entre unos y otros. En conclusión, las entrevistas permitieron obtener una «radiografía» de Langreo, con todas las cooperaciones y conflictos que se generan en una ciudad de tamaño intermedio, donde los principales actores comparten un espacio relativamente limitado, lo que les hace coincidir y conocerse. A continuación se desarrollan estas cuestiones con la intención de ahondar en estas «trayectorias locales» que inciden a la hora de valorar la realidad evolutiva de la ciudad y la incidencia de las estrategias de desarrollo sobre el territorio.

### 5.1. La orientación actual de la economía langreana: entre la industria y los servicios

Si se comparan los datos disponibles para 2000, 2006 y 2009 de la Tesorería General de la Seguridad Social (ver FIG. 7), puede observarse que en Langreo todos los sectores, excepto la agricultura, cuya presencia apenas varió, incrementaron el número de empleados en el primer segmento (2000-2006) para retroceder a continuación como consecuencia de la crisis, excepto la construcción, que entre 2006 y 2009 continuaba mostrando una dinámica positiva.

Si entre 2000 y 2006 la evolución resultó muy positiva, con un fuerte incremento de los servicios y la construcción y uno más moderado de la industria; entre 2006 y 2009 la caída de los servicios y el retroceso de la industria resultan

FIG. 7/ Evolución de los trabajadores por sector de actividad entre 2000 y 2009, en Langreo

	Langreo					Asturias				
	Agri-cultura	Industria	Cons-trucción	Servicios	Total	Agri-cultura	Industria	Cons-trucción	Servicios	Total
2000	45	1.925	983	6.079	9.032	23.678	62.291	39.009	214.079	339.057
2006	46	2.410	1.692	7.493	11.641	18.612	59.441	50.570	263.687	392.310
2009	42	2.335	1.952	6.307	10.636	15.885	60.727	40.633	263.651	380.896
Dif. 2000-2006 (%)	2,2	25,2	72,1	23,3	28,9	-21,40	-4,58	29,64	23,17	15,71
Dif. 2006-2009 (%)	-8,7	-3,1	15,4	-15,8	-8,6	-14,65	2,16	-19,65	-0,01	-2,91
Dif. 2000-2009 (%)	-6,7	21,3	98,6	3,8	17,8	-32,91	-2,51	4,16	23,16	12,34

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social.

<sup>3</sup> Al final del artículo puede encontrarse una tabla con las lista de entrevistados.

superiores al leve incremento que sigue mostrando la construcción, perdiéndose en sólo tres años más de mil empleos. Sin embargo, si se comparan los datos de 2000 y 2009, la situación actual es mejor que la existente a comienzos de siglo, a pesar de la fuerte crisis económica desatada en 2008. Si se pone en relación con la evolución regional, tanto el crecimiento como el posterior declive resultan más acusados en Langreo, cosa que sucede al hilo de un fuerte crecimiento general de la industria, los servicios y la construcción en la ciudad seguido de una importante contracción de los servicios y otra más leve de la industria.

En la figura siguiente puede observarse cómo durante estos años la construcción ha ido ganando rápidamente peso en la economía de Langreo (ver FIG. 8). El ligero incremento de la industria ha dejado al sector secundario con prácticamente el mismo peso durante esta década, mientras que la fuerte bajada del empleo en el sector terciario ha acentuado la tendencia de la economía hacia la construcción.

Los datos reflejan una situación en cierto modo paradójica: a pesar de que Langreo creó durante los últimos años un gran excedente de suelo industrial, a veces a un coste superior al de otras áreas debido a los desniveles del terreno, y por ello a menudo con un tamaño reducido, la industria apenas creció algo más que los servicios, especialmente hasta el detonante de la crisis. Por ello, para algunos actores entrevistados, debería cuestionarse la oportunidad de la intensa política de creación de polígonos industriales por parte del Ayuntamiento de Langreo, que ha supuesto la colmatación del fondo del Valle con este tipo de suelo. En este sentido, pueden destacarse tres posiciones respecto a esta cuestión.

Por una parte, aparecen actores como los sindicatos (CC.OO. y UGT) o la Federación de Asociaciones de Vecinos, que señalan la importancia de la industria, puesto que los servicios dependen de ella y generan un empleo más precario.

Un segundo grupo, cercano en sus planteamientos al primero, defiende la necesidad de seguir potenciando los polígonos por razones de empleo, o bien porque, en opinión de algunos, aún no existe suficiente suelo industrial en la ciudad. Dentro de este grupo se encuentran los agentes pertenecientes al Ayuntamiento de la ciudad (Agencia de Desarrollo Local, Oficina del PGOU y Concejalía de Medio Ambiente) y otros actores como el periódico «La Cuenca del Nalón». Para todos ellos, que mantienen una postura similar a la anterior, los servicios son de interés para el Valle y, por lo tanto, deben fomentarse, pero la industria ha de seguir favoreciéndose también; por lo que quienes comparten esta opinión no parecen percibir el problema que supone la escasez de suelo en el fondo del Valle.

Finalmente, un tercer grupo en el que cabría incluir a los principales actores representantes de la sociedad civil (Colectivo ecologista «La Lavandera», Asociación Cauce del Nalón, Asociación MUSI-Pedro Duro, Casa de la Buelga) junto al Centro de Empresas de Valnalón, plantea una estrategia diferente a las anteriores. Concretamente estos actores proponen regular la industria, que no eliminarla, llevándola lejos de las áreas residenciales, y potenciar aquellos sectores menos contaminantes y con mayor valor añadido. Junto con esta necesaria ordenación industrial, debe fomentarse el sector servicios, que crea más empleo y mayor calidad de vida.

El suelo es un recurso genérico disponible en todas las ciudades, con la salvedad de que en Langreo apenas quedan suelos libres aptos para la construcción, debido a las fuertes pendientes existentes. Esto es algo que los actores sociales perciben, pero que Ayuntamiento y sindicatos parecen ignorar, considerando el suelo como un recurso específico de la ciudad y desarrollando un modelo de gestión obsoleto, consistente en ofrecerlo a precios baratos y en otorgar subvenciones a las empresas que se instalen en él (a menudo dedicadas a tareas de almacenaje). Si a esta situación se

FIG. 8/ Evolución del peso de los sectores económicos sobre el total de trabajadores en Langreo (2000-2009) en %

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
2000	0,50	21,31	10,88	67,31
2006	0,40	20,70	14,53	64,37
2009	0,39	21,95	18,35	59,30
Dif. 2000-2009	-0,10	0,64	7,47	-8,01

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social.

unen los nuevos perfiles laborales de los jóvenes, más encaminados hacia los empleos cualificados, así como el escaso empleo por m<sup>2</sup> generado por la industria, aparecen motivos suficientes para promover un cambio en la economía de la ciudad.

### 5.2. En relación con las nuevas formas de gobierno de la ciudad

Otro elemento persistente en las entrevistas ha sido la presencia de conflictos entre algunos actores y el Ayuntamiento, que han aflorado en el curso de las entrevistas de manera más o menos velada. En general, la mayoría de los actores se han mostrado prudentes en este tema, habiendo sido pocos los que han señalado abiertamente su confrontación con el consistorio local. Sin embargo, otros actores, como la Oficina del PGOU, han incidido en la buena relación que mantienen con el Ayuntamiento; por lo que estas opiniones deben siempre valorarse con cautela.

Entre los primeros, concretamente varias asociaciones han señalado la falta de diálogo del Ayuntamiento, reflejada en su voluntad de sacar adelante proyectos más o menos polémicos (privatización de algunos servicios municipales, implantación de la zona azul, etc.) sin el concierto con los agentes sociales, lo que ha generado tensiones e incluso algunas manifestaciones en la ciudad. En general, también se ha manifestado la falta de voluntad política del Ayuntamiento de Langreo (pero en general de los ayuntamientos de todo el Valle) para impulsar la Mancomunidad del Nalón, proyecto que se comentará en el siguiente punto.

Otra de las quejas que ha surgido en el curso de estas entrevistas es la creciente complejidad para dialogar con el Ayuntamiento. Concretamente, las dificultades para reunirse con la alcaldesa o con algunos concejales del consistorio, cuando tradicionalmente el contacto entre el Ayuntamiento de Langreo y los agentes sociales fue algo sencillo. Estas reclamaciones, sin embargo, deben entenderse en un contexto como el de Langreo, donde el asociacionismo es muy importante y donde la sociedad, a través de diferentes canales, ha tenido tradicionalmente los medios y los foros para participar y opinar en la vida pública. A pesar de ello, estas cuestiones resultan altamente subjetivas, puesto que no existe una forma de contrastar los datos. Durante el proceso de rastreo de información relacionada con este

trabajo de investigación, sin embargo, se encontraron algunos artículos de prensa que hacían referencia a diferencias existentes entre algunos agentes sociales, entre los que aparecía el Ayuntamiento.

En este sentido, una de las cuestiones más persistentes fue la permanencia de la central energética de Lada en el centro de la ciudad. Diferentes asociaciones en Langreo, así como personas destacadas en la vida política, social y cultural de la ciudad y algunos grupos políticos se posicionaron en contra de este proyecto. Se iniciaron campañas de alegaciones o de recogida de apoyos, e incluso estas asociaciones han presentado un recurso a la administración regional y una carta al Parlamento Europeo que está pendiente de resolverse.

### 5.3. La Mancomunidad del Nalón

Un aspecto relacionado con el anterior, y en el que paradójicamente todos los actores han coincidido, es la Mancomunidad del Nalón. Se creó en el año 1984 con el impulso de todos los alcaldes del Valle: Langreo, San Martín del Rey Aurelio, Pola de Laviana, Sobrescobio y Caso, con la intención de avanzar hacia el Ayuntamiento único.

En sus primeros años se concertaron algunos servicios, que pasaron a desarrollarse de forma conjunta. Sin embargo, la Mancomunidad del Nalón lleva muchos años estancada por falta de voluntad política, dando la espalda a la realidad que es hoy el Valle: una verdadera ciudad lineal continua desde Langreo hasta Laviana, y con discontinuidades hasta Caso. La mayoría de los actores entrevistados han señalado espontáneamente la necesidad de avanzar hacia el Ayuntamiento único, principalmente para reducir las duplicidades en servicios y personal, ordenar de forma unitaria el territorio, generar sentimientos más fuertes entre la comunidad, lograr mayor peso político y recursos a nivel regional, o crear sinergias.

Sin embargo, en este proceso, todos los agentes indicaban la falta de voluntad política para llevarlo a cabo, la carencia de un interés real, puesto que cada ayuntamiento prefiere «ser cabeza de ratón a cola de león», la voluntad de conservar localismos políticos y clientelismos en cada consistorio pese a las ventajas manifiestas del proceso de integración. En este sentido, se subrayaba la existencia de una fuerte competencia a nivel local: cada ayuntamiento del Valle demanda su «servicio» (biblioteca, teatro, etc.); pero también a nivel

regional: Oviedo, Gijón y Avilés compiten entre ellos y con el resto de ciudades para tener sus «servicios» a escala autonómica (campus universitarios, auditorios, etc.).

En resumen, si bien el conjunto de los actores sociales y económicos coincide en la necesidad de avanzar hacia un modelo de Ayuntamiento único para todo el Valle, y los agentes políticos, y no sólo los de Langreo, hacen también oficialmente hincapié en esto, la realidad es bien diferente, y aparece dominada por la apatía ante este proyecto.

#### 5.4. El patrimonio minero-industrial existente en la ciudad

El patrimonio minero-industrial es uno de los principales recursos específicos que tiene la ciudad de Langreo. Es un patrimonio rico, diverso y abundante en comparación con otras ciudades. Langreo cuenta con dos catálogos urbanísticos: el del Plan Territorial Especial de los terrenos de Hunosa, que protege 25 elementos relacionados con la minería, y el del Plan General de Ordenación Urbana, que protege 326 bienes: el mayor grupo de un carácter histórico-industrial (127), pero también histórico-artístico (108), etnográfico (85) y arqueológico (6). Por ámbitos, el urbano (188) se impone claramente sobre el rural (138), destacando en el primero especialmente los bienes histórico-artísticos e histórico-industriales, y en el segundo, los bienes etnográficos, principalmente hórreos y paneras.

Por distritos, destacan La Felguera y Sama, que tienen gran número de bienes urbanos, puede suponerse que histórico-artísticos e histórico-industriales, puesto que son los que dominan en la ciudad, según los datos del catálogo urbanístico del PGOU de Langreo. Según señala su propia memoria (p. 8), el patrimonio minero-industrial es el más importante del concejo, destacando la existencia de elementos ligados a la siderurgia en el entorno urbano y a la minería en el entorno rural. Estos últimos son, además, representativos de la evolución técnica de dicha actividad en cuanto al tipo de mina, las técnicas de extracción, e incluso las tipologías de los castillejos. A este patrimonio deben añadirse las infraestructuras (túneles y puentes); los edificios residenciales (de obreros, técnicos y operarios), que también muestran una evolución técnica y temporal; los servicios (escuelas, economatos, parques, etc.), y los paisajes artificiales, como las escombreras. Por tipo de protec-

ción, la mayoría (164) recibe una de tipo parcial, mientras que 67 y 95 elementos presentan respectivamente protección de carácter integral y ambiental.

A pesar de la importancia de los casi cien bienes histórico-industriales de ámbito urbano, ninguno de ellos se ha incluido en el Plan Nacional de Patrimonio Industrial impulsado por el Ministerio de Cultura y el Instituto de Patrimonio Histórico Español en 2001. En este sentido, la memoria del PGOU propone la inclusión del concejo de Langreo en conjunto como «paisaje industrial», dentro de este Plan.

El gran número de bienes existentes, así como el mal estado de muchos de ellos supone dos problemas. Primero resulta difícil y costoso definir usos para todos, y también lo es intervenir sobre aquellos que amenazan ruina; siendo una realidad la demolición de algunos elementos de gran valor, como el edificio de la Asociación de Socorro Mutuo en Sama, que señala la propia memoria de la Oficina del PGOU. En segundo lugar, la existencia de grandes naves de escaso valor arquitectónico y estético no debería resultar óbice para su protección, especialmente cuando en conjunto reflejan un sistema social, productivo y paisajístico como es el de las Cuencas Mineras, que en su propia denominación incide en este carácter paisajístico (cuenca) y productivo (minera).

Pese a los problemas que presenta el patrimonio minero-industrial langreano, se trata de un elemento muy positivamente valorado por los actores entrevistados, quienes aprecian sus cualidades históricas, etnográficas y culturales, así como su importancia para el Valle. A pesar de ello, en las entrevistas a menudo trasluce un cierto reduccionismo en cuanto a los usos posibles para este patrimonio; lógico por otra parte al no ser la mayoría de los actores entrevistados expertos en estas cuestiones, por lo que suelen enfocarlos hacia los usos turísticos.

En este sentido, el patrimonio minero-industrial tiene un amplio potencial de usos, aunque a menudo adolezca de una limitada puesta en práctica de estos. Así, su revalorización, aunque relativamente dinámica, ha carecido de una planificación estratégica y de una propuesta de utilizaciones más complejas de este recurso que, al contrario de lo que ocurría con el suelo, si resulta específico de la ciudad. En palabras de uno de los agentes entrevistados «no se sabe qué hacer con el patrimonio». Esto se debe, en parte, a que existe un gran número de bienes, pero también a que falta una planificación adecuada.

En este sentido, en Langreo se ha recurrido al patrimonio cuando se pretendía dotar de valor a un proyecto singular (museo, teatro, centro de formación), aprovechando los bienes patrimoniales y otorgándoles un uso alternativo (centro de empresas, museo de la siderurgia, centro de formación, etc.). Sin embargo, el patrimonio no se ha integrado en una estrategia más compleja, cuando lo ideal sería haber diseñado un plan estratégico del mismo con un fin más amplio, que en el caso de Langreo podría ser el desarrollo de un modelo de ciudad más habitable, con mayor contenido patrimonial. Podría generarse, a partir de él, un medio urbano de calidad y con una marcada identidad, a través de proyectos concretos (espacios de oficinas, viviendas, espacios y equipamientos públicos...) como se ha hecho en otros países, que persigan estos objetivos, de tal manera que se crease ciudad a partir del patrimonio. Resultan emblemáticos, en este sentido, algunos ejemplos de ciudades francesas como Nantes o Roubaix, donde se han llevado a cabo proyectos integrales. Si la primera ha aprovechado el espacio que ocupaban los antiguos astilleros e industrias asociadas a ellos para desarrollar un espacio con viviendas, facultades universitarias, sedes del gobierno o zonas económicas respetando los vestigios industriales (para lo cual la presión de la sociedad civil ha sido fundamental), la segunda ha sabido reutilizar los espacios industriales «incrustados» en la trama urbana para crear contenedores culturales y artísticos, espacios dedicados al comercio, servicios públicos (como bibliotecas) o áreas dedicadas a la formación y la innovación empresarial.

En síntesis, el trabajo de campo ha puesto de relieve que Langreo hoy se enfrenta a varios retos. En el plano demográfico, al envejecimiento y la emigración de su población de manera continuada desde hace cuarenta años, lo que debe solucionarse gestionando servicios y promoviendo la calidad de vida en la ciudad. En el plano económico, al fuerte consumo de suelo por parte de la industria y a la persistencia de la Central de Lada en un contexto de escasez de terrenos y adyacencia de usos, que deberían ordenarse de manera más estricta. En el plano de la gobernanza, a la necesidad de impulsar el diálogo entre los elementos del rico tejido social de Langreo y al aletargamiento del proyecto de la Mancomunidad del Nalón. Y, por último, en cuanto al patrimonio minero-industrial, a la necesidad de darle en la práctica el valor que tendría dentro de un proyecto de ciudad diferente.

## 6. Conclusiones

Como se ha podido comprobar en este artículo, las ciudades de tradición industrial, tras la crisis del modelo de producción *fordista*, deben enfrentarse a unos retos específicos, así como a un proceso de revitalización a través de la renovación de su economía, morfología urbana y medioambiente entre otros aspectos. Sin embargo, la revitalización de estos espacios no resulta siempre una tarea sencilla. A la necesidad de adaptarse a un nuevo contexto socioeconómico se le une el peso de las estructuras heredadas por cada ciudad, que tiene especial incidencia a la hora de explicar las trayectorias de unos casos y otros.

El ejemplo analizado en la segunda parte de este artículo, Langreo, es arquetípico de un tipo de ciudad que sufrió una intensa urbanización desde mediados del siglo XIX, configurándose como altamente dependiente del sector secundario tal y como sucede en otros casos de ciudad de tradición industrial, muy presentes en nuestro país en la cornisa Cantábrica.

Las sacudidas que sufrió la economía de Langreo tuvieron sus repercusiones sobre el conjunto de la ciudad, que padeció el cierre de las industrias, la emigración, el paro, los problemas sociales y la degradación medioambiental. Aunque esta situación hace necesario revitalizar el conjunto de la ciudad, las estrategias puestas en marcha resultan fallidas. En este sentido, a pesar de las ayudas y de la activa participación local en este proceso, la falta de consenso entre los actores locales y de una perspectiva territorial en la aplicación de las medidas ha provocado una reconversión insuficiente y dirigida con dificultades. La consecuencia ha sido un declive continuado y una disminución incresante de la población, el envejecimiento de la misma y una morfología urbana cuya esencia no se ha modificado. A pesar de ello, en lo económico se ha producido una evolución caracterizada por la terciarización de la economía de la ciudad, que contrasta con lo anterior.

El trabajo de campo ha puesto de manifiesto no sólo la necesidad de solventar diferentes cuestiones aún latentes: mezcolanza de áreas residenciales e industriales, reutilización del patrimonio, integración política... sino también las carencias en cuanto a modelos de concertación social y de una cultura de gestión basada en la gobernanza. En este sentido, para explicar la situación de Langreo resulta esen-

cial la capacidad de acción de los actores locales para desarrollar estrategias de revitalización, dentro de un contexto de crisis y declive urbano. Así, tras el análisis realizado, existe una necesidad de impulsar estrategias acordes con la realidad territorial existente, caracterizada en este caso por la escasez de terrenos llanos. En un plano supracomarcal, la integración de Langreo dentro del Área Central de Asturias, y la búsqueda de una nueva funcionalidad dentro de esto contexto pare-

cen, en este momento, elementos clave para la ciudad.

En resumen, Langreo continúa cincuenta años después de iniciar su crisis en una situación de declive, afrontando con incertidumbres su futuro. Por ello, se hace perentoria una redefinición de las estrategias de desarrollo de la ciudad por parte de los actores locales, vistos los ambiguos resultados de las implementadas hasta el momento.

## 7. Bibliografía

- BATHELT, H. & J. GLÜCKLER, (2003): «Toward a relational economic geography», en: *Journal of Economic Geography*, 3: 117-144, Oxford University Press, Oxford.
- BENITO, P. (1992): *El espacio industrial en Asturias*, Oikos-Tau, Barcelona. 1<sup>a</sup> ed.
- BONTJE, M. & S. MUSTERD, & P. PELZER (2011): *Inventive city-regions. Path dependence and creative knowledge strategies*, Ashgate, Londres. 1<sup>a</sup> ed.
- CAMAGNI, R. & D. MAILLAT (2006): *Milieux innovateurs. Théorie et politiques*, Anthropos, París. 1<sup>a</sup> ed.
- CHAMPION, A. (1989): *Counterurbanization. The changing pace and nature of population deconcentration*, Edward Arnold, Londres. 1<sup>a</sup> ed.
- COLLETIS, G. & Y. YUNG (2006): *La France industrielle en question. Analyses sectorielles*, La documentation Française, París. 1<sup>a</sup> ed.
- DANSON, M. (2005): «Old industrial regions and employability», en: *Urban Studies*, 42: 2: 285-300, Sage, Londres.
- FERNÁNDEZ, A. (coord.) (2004): *Una propuesta de ordenación territorial para el futuro del Valle del Nalón. Jornadas sobre Ordenación del territorio organizadas por Cauce del Nalón*, Cauce del Nalón, Langreo. 1<sup>a</sup> ed.
- (1982): *Langreo: industria, población y desarrollo urbano*, Ayuntamiento de Langreo, Langreo. 1<sup>a</sup> ed.
- GROSSMANN, K. & al. (2008): «Urban Shrinkage in East Central Europe? Benefits and Limits of a Cross-National Transfer of Research Approaches», en: Marek NOVAK & Michal NOWOSIELSKI (eds.) (2008): *Declining Cities/Developing Cities: Polish and German Perspectives*: 77-99, Instytut Zachodni, Poznan. 1<sup>a</sup> ed.
- LANDABASO, M. & M. DÍEZ (1989): *Regiones europeas de antigua industrialización. Propuestas frente al reto tecnológico*, Grupo SPRI, Bilbao. 1<sup>a</sup> ed.
- MARTIN, R. & P. SUNLEY (2006): «Path dependence and regional economic revolution», en: *Journal of Economic Geography*, 6: 395-437, Oxford University Press, Oxford.
- MÉNDEZ, R. (dir.) (2010): *Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España*, Fundación BBVA, Madrid. 1<sup>a</sup> ed.
- NADAL, J. & A. CARRERAS (1990): *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX y XX)*, Ariel, Barcelona. 1<sup>a</sup> ed.
- OJEDA, G. & J. A. VÁZQUEZ (1990): «Asturias: una industrialización intervenida», en: Jordi NADAL & Albert CARRERAS (coords.) (1990): *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX y XX)*: 49-78, Ariel, Barcelona. 1<sup>a</sup> ed.
- POLÈSE, M. (2010): «The resilient city: on the determinants of successful urban economies», en: *Working Paper*, 2010-03, Centre-Urbanisation Culture Société. INRS, Montreal, University of Quebec.
- QUÉVIT, M. (1994): «Les transformations productives et la modernisation dans les RETI», en: DATAR (1994): *Les villes européennes de tradition industrielle. Mutations économiques et politiques urbaines* : 39-50, Presses Universitaires de Lille, Lille. 1<sup>a</sup> ed.
- RÖHRING, A. & L. GAILING (2011): «Path dependency and Resilience – The example of landscape regions», en: Bernhard MÜLLER (ed.) (2011): *German Annual of Spatial Research and Policy 2010*: 79-88, Springer, Berlín. 1<sup>a</sup> ed.
- SALOM, J. (2003): «Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión», en: *Boletín de la AGE*, 36:7-30, Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.
- SÁNCHEZ, S. & J. PRADA & Ricardo MÉNDEZ (2009): «Dinámicas de las ciudades de tamaño intermedio en el sistema urbano español: entre el declive y la recuperación», en: Félix PILLET & al. (coords.) (2009): *Geografía, territorio y paisaje: el estado de la cuestión: actas del XXI congreso de geógrafos españoles*: 655-670, Asociación de Geógrafos Españoles, Ciudad Real. 8 ed. en CD.
- SIMMIE, J. & J. CARPENTER (2008): *Path dependence and the evolution of city regional economies*, NESTA, Londres. 1<sup>a</sup> ed.
- SOMA-FIA-UGT (2009): «Fondos Mineros – Reactivación», en: *Avance Sindical*, 11: 15-41, SOMA-FIA-UGT, Asturias.
- TOMÉ, S. (2010): «Langreo, Mieres, Ponferrada, Puertollano: cambios funcionales y morfológicos en ciudades minero industriales», [en línea]: *Scripta Nova*, XIV: 336. En <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-336.htm> [Consulta: 10/12/2011].
- VAN DEN BERG, L. & al. (1982): *Urban Europe: a study of growth and decline*, Pergamon Press, Oxford. 1<sup>a</sup> ed.

## 8. Listado de acrónimos

HUNOSA: Hulleras del norte sociedad anónima.  
 ENSIDES: Empresa nacional siderúrgica sociedad anónima.  
 UNINSA: Unión de siderúrgicas asturianas.  
 ZPL: Zona de Preferente Localización.  
 FPE: Fondos de Promoción del Empleo.  
 ZUR: Zonas de Urgente Reindustrialización.  
 SADIM: Sociedad Asturiana de Diversificación Minera.

FEVE: Ferrocarril Especial de Vía Estrecha.  
 FEDER: Fondos Europeos de Desarrollo Regional.  
 PNIC: Programa Nacional de Interés Comunitario.  
 PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.  
 CCOO: Comisiones obreras.  
 SOMA-FIA-UGT: Sindicato de los obreros del metal de Asturias-Federación de industrias afines-Unión general de trabajadores.  
 MUSI: Museo de la siderurgia.

## ANEXO I. Listado de actores entrevistados

Entidad	Persona entrevistada	Cargo
Agencia de Desarrollo Local de Langreo	Carmen Montes	Técnico
Asociacion Cultural Cauce del Nalón	Tomás Fernández Antuña	Presidente
Asociación Musi-Pedro Duro	Jerónimo Blanco González	Presidente
Casa de la Buelga	Aladino Fernández García	Director
Ccoo Delegación Nalón	Jose Manuel Zapico	Secretario General
Centro de Empresas Valnalón	Jose Manuel Perez	Director
Colectivo Ecoloxista «La Llavandera»	Jose Antonio Cases	Presidente
Concejalía Medio Ambiente Langreo	Juan Miguel Muñoz Alguacil	Concejal
Federacion AVV Langreo	Vicente Gutiérrez Solís	Presidente
Oficina Plan General Ordenación Urbana	Ana Pardo	Técnico
Periódico «La Cuenca Del Nalón»	Fidel Fernández	Director
Sadim Inversiones	Manuel Prada	Director
Soma-Fia-Ugt Federación Nalón	Ricardo Antuña	Secretario General

Fuente: Elaboración propia.



# Conflictos vecinales en los cerros orientales de Bogotá: las disputas por la avenida de Los Cerros

Diana GÓMEZ NAVAS & Adrián SERNA DIMAS

Licenciada en Ciencias Sociales, Magíster en Ciencia Política. & Antropólogo, Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria y en Sociología. Docentes de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Bogotá - Colombia)

**RESUMEN:** En medio de los procesos de construcción de ciudad, Bogotá guarda una historia poco explorada de conflictos vecinales que permite revelar aquellos dispositivos, intereses y expectativas que ponen en permanente disputa el derecho a la ciudad. Uno de los conflictos vecinales más emblemáticos del siglo xx, fue el suscitado por la construcción de la avenida de Los Cerros, obra en la que se centraba el interés de grandes capitales y que amenazaba los derechos de vastos sectores populares que desde décadas atrás ocupaban los terrenos ubicados en los cerros orientales de la ciudad. Así, a través de la caracterización de la acción del Estado, del mercado y de la sociedad, la aproximación a este conflicto permitió evidenciar las tensiones que se erigen entre determinados modelos de planificación urbana y las vindicaciones de diferentes agentes sociales por hacerse a la vida urbana en una ciudad caracterizada por sumos desajustes y brechas sociales así como por un marcado patrón de segregación física y social.

**DESCRIPTORES:** Construcción de ciudad. Planificación urbana. Conflictos vecinales. Derecho a la ciudad.

## 1. Un nuevo modelo de desarrollo urbano

A mediados del siglo xx la ciudad de Bogotá contaba con cerca de medio millón de habitantes, mantenía un crecimiento urbano sostenido (ver FIG. 1), una creciente insol-

Recibido: 18.11.2011; Revisado: 17.03.2012

e-mail: elfin50@gmail.com

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus comentarios para la mejora del artículo.

Este artículo es parte de los resultados del proyecto de investigación *Asentamiento, ocupación y derecho a la ciudad. Una historia social de los procesos de construcción de ciudad en la cuenca del río del Arzobispó, Bogotá (1885-2000)*. Este proyecto de investigación fue financia

vencia en materia de servicios públicos y equipamientos urbanos y un sentido inconformismo por parte de las clases populares que se sentían cada vez más confinadas en la periferia de la ciudad. Este rezago en materia de desarrollo urbano que presentaba la ciudad fue auspiciado por varios factores: por un lado, por las preten-

do por medio del contrato 085-2010 suscrito entre la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia ACAC - Archivo de Bogotá. Los resultados finales del proyecto se encuentran en Adrián Serna Dimas y Diana Gómez Navas, *Estado, mercado y construcción de ciudad. Una historia social de los conflictos vecinales en la cuenca del río del Arzobispó, Bogotá (1885 - 2000)*, Archivo de Bogotá y Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2011.



FIG. 1 / Mapa Bogotá, 1958

Fuente: IGAC, 1958.

siones, ciertamente conservadoras, de algunos sectores y estamentos que asociaban los asuntos urbanos exclusivamente con cuestiones de higiene, saneamiento y embellecimiento, que asumían el disfrute de la vida urbana como una condición indiscutible de la posición social ocupada y que afirmaban la ausencia de intervención estatal frente a las profundas contradicciones patentes en la ciudad en beneficio de salidas caritativas y filantrópicas por parte de asociaciones intermedias, todo lo cual redundaba en que las grandes propiedades y el suelo urbano permanecieran intocables, favoreciendo la voracidad rentística y especuladora de sus propietarios. Por otro lado por la situación legal y jurídica de la ciudad que, pese a su crecimiento vertiginoso, no contaba con autonomía política, administrativa y presupuestal, lo cual generaba que sus decisiones fueran interferidas por diferentes sectores políticos y económicos adscritos o con influencia en la Nación y el Departamento, dejando a la Municipalidad como la instancia más débil, lo que provocaba que cualquier iniciativa de regulación urbanística fracasara o quedara a media marcha. Paradójicamente, fueron las medidas excepcionales de la dictadura militar de 1953 las que posibilitaron que la autonomía llegara y con ella la reorganización administrativa de la ciudad.<sup>1</sup> Así comen-

zaría una nueva etapa en la vida urbana de Bogotá, aunque ella fue confrontada por un crecimiento desmedido y sub-urbanizado hacia las periferias así como por la sistemática densificación del suelo urbanizado.

Asimismo a mediados del siglo XX el país se desenvolvía en una economía expuesta a frecuentes crisis, soportada sobre procesos de industrialización tímidos, con un campo productivo estrecho y en desventaja competitiva frente a un mercado internacional fuerte en la producción de insumos y mercancías terminadas. Todo esto llevó a profundizar el modelo de sustitución de importaciones que sumado al carácter oligárquico del régimen político del Frente Nacional<sup>2</sup>, condujo a la configuración de un escenario económico ciertamente limitado, en el que se atendían las demandas para el fomento y el fortalecimiento del mercado y la industria nacional cediendo ante las peticiones de unos grupos de interés que presionaban para hacerse con mayores beneficios en términos tributarios, arancelarios y crediticios en detrimento de la capacidad adquisitiva de los salarios.

Para finales de los años sesenta la primacía urbana en el país era irreversible. Esto supuso una mayor presión sobre un modelo económico que

<sup>1</sup> El gobierno nacional por medio del decreto 3640 del 17 de diciembre de 1954, dispuso que la ciudad de Bogotá, junto con los seis municipios del Departamento de Cundinamarca que se le habían anexado, se organizará como Distrito Especial.

<sup>2</sup> El Frente Nacional fue un régimen político que alineó a los dos partidos políticos tradicionales del país en torno a un pacto que garantizaba la alternancia en el poder Ejecutivo y el reparto igualitario de escaños en

el Legislativo, así como en todos los demás cargos públicos a miembros pertenecientes al partido liberal o al partido conservador, se presentó e instaló como una salida política y pacífica al periodo de violencia liberal-conservadora, así como al régimen dictatorial del General Gustavo Rojas Pinilla. El pacto fue una iniciativa de las élites políticas de ambos partidos y fue encauzado además por élites empresariales y por la jerarquía de la Iglesia católica.

había sido incapaz de ampliar y fortalecer el mercado interno, así como de configurar una industria nacional diversificada y competitiva, y que más bien mostraba la existencia de un sistema fiscal exiguo que favorecía las complejas inequidades de un país que se urbanizaba aceleradamente. De esta manera, el modelo de sustitución de importaciones entró en franco agotamiento, la economía nacional fue orientada de forma decidida hacia la búsqueda del crédito externo a largo plazo, en el marco de una tendencia regional que supeditaba el acceso a éste a la asistencia técnica y financiera de carácter internacional mediada por organismos multilaterales como la Comisión Económica para América y el Caribe CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Una tendencia que será mejor conocida como el modelo cepalino, el cual incorporaba a la búsqueda del crecimiento económico la idea de la planificación.

La ciudad de Bogotá fue líder en la asimilación de las ideas tecnocráticas como modelo para el desarrollo urbano. La planificación suponía revertir las tendencias meramente organizativas y funcionales del espacio urbano que se pretendieron con la formulación de planes reguladores<sup>3</sup>, para hacer de la ciudad un motor de desarrollo social y económico, en el cual el ordenamiento, la reglamentación y el control del desarrollo físico y urbanístico pasaron de ser el fin de la política urbana para convertirse en el instrumento de esta frente al alcance del crecimiento económico de la ciudad y el país.

Así, los años setenta se caracterizaron por el acomodamiento de esta visión de la planificación urbana para el desarrollo. Ello fue producto de la creciente exigencia de los organismos multilaterales para la concesión de créditos, lo que obligó a emprender con más sistematicidad ejercicios de planificación que como primera consecuencia traerán una serie de estudios socio-económicos que se convertirán en la base para la formulación de las políticas. Así se pretendía poner en armonía los esfuerzos del desarrollo urbano con el modelo de crecimiento económico planteado desde los planes de desarrollo integral de la ciudad y el país<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> En la ciudad de Bogotá, desde los años diez empezaron a aparecer las primeras propuestas para establecer planes reguladores como estrategia para la organización urbanística de la ciudad. En efecto dichas ideas se materializaron en el plano Bogotá Futuro en los años veinte y en la creación del Departamento de Urbanismo y la vinculación del urbanista Karl Brunner como su director en los años treinta, así como en la creación de la Oficina del Plan Regulador a finales de los años cuarenta.

<sup>4</sup> Uno de los principales impactos de la incorporación del modelo cepalino en el país fue la formulación del pri-

En el marco de la implementación del modelo cepalino la ciudad contrató una serie de estudios que dieron como resultado la elaboración del Plan de Estructura para Bogotá, un estudio técnico que trazó los principales lineamientos en materia de planificación para el desarrollo urbano de las dos décadas siguientes. En base a sus resultados y orientaciones, la administración de la ciudad diseñó lo que se conocería como la primera propuesta de desarrollo urbano que se presentaría en América Latina bajo la influencia de este modelo a fin de obtener la financiación crediticia de las instancias multilaterales. De esta manera, aparece el Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB, una costosa propuesta que buscaba la financiación del BID, y que se presentaba como una salida integral a los problemas que tenían las poblaciones ubicadas al oriente de la ciudad, caracterizadas por sus condiciones de pobreza y marginalidad, pero que en medio tenía un ambicioso y particular programa: la construcción de la avenida de Los Cerros, una iniciativa que no era nueva, que movilizaba a sectores económicos importantes de la ciudad y que para muchos favorecía exclusivamente la movilidad de las clases altas de la misma. Así la construcción de la Avenida de Los Cerros se constituiría en la iniciativa que despertaría los primeros debates, conflictos y reclamaciones por el derecho a la ciudad frente al modelo de desarrollo urbano que se empezaba a imponer en esta.

El análisis de este caso se enmarca en una investigación más amplia titulada «Asentamiento, ocupación y derecho a la ciudad. Una historia social de los procesos de construcción de ciudad en la cuenca del río Arzobispo, Bogotá 1885-2000». Su objetivo se centró en indagar los conflictos vecinales que se suscitan en medio de los procesos de construcción de ciudad teniendo como derrotero las luchas por el derecho a la ciudad. Estas se consideran expresiones de las vindicaciones de diferentes agentes sociales por hacerse a la ciudad y a la vida urbana en medio de los desajustes sociales y las pro-

mer Plan Nacional de Desarrollo en los años sesenta durante la administración de Misael Pastrana Borrero denominado el Plan de las Cuatro Estrategias, así como la creación del Departamento Nacional de Planeación. Con la orientación y el apoyo del gobierno nacional para hacer lo propio, la administración distrital contrató el diseño del Plan de Estructura para Bogotá; con base en los resultados de dicho estudio se formuló el primer Plan General de Desarrollo del Distrito Especial de Bogotá, el cual fue presentado para su aprobación ante el cabildo distrital en 1971.

fundas brechas que guarda una ciudad como Bogotá, caracterizada por un marcado patrón de segregación física y social. Precisamente abordar los conflictos generados por el proyecto de construcción de la Avenida de Los Cerros en el marco del PIDUZOB permitió caracterizar cómo los procesos de construcción de ciudad, intervenidos por la acción del Estado, del mercado y la sociedad, encuentran concordancias o contradicciones que hacen de la ciudad un espacio social en constante transformación a la luz de diferentes dispositivos, intereses o expectativas que ponen permanente disputa el derecho a la ciudad.

## 2. El proyecto de la avenida de Los Cerros

Desde los años veinte del siglo pasado diferentes instancias de carácter público y privado recomendaron la construcción de una vía sobre los cerros orientales que prolongara la avenida conocida como el Paseo Bolívar, ruta ágil del centro al norte de la ciudad. La primera iniciativa concreta para emprender la vía se remonta al año 1934, según lo refirió el ingeniero Hernando Gutiérrez en 1956:

[El trazado] fue hecho en el año de 1934 por la sección del Plano de Bogotá, por iniciativa y colaboración personal del entonces Jefe de esa oficina, ingeniero Julio Carvajal, desde el sitio denominado El Refugio, ...hasta empalmar con la vía que va del parque de San Diego al «Chorro de Padilla». Más tarde el ingeniero Alfredo Cajiao, del Departamento de Urbanismo y Proyectos, que así se llamaba entonces lo que hoy se denomina Oficina del Plan Regulador, le introdujo una variante, desde la urbanización Rosales hacia el Norte, motivada por el hecho de haber adquirido la legación americana una zona de los terrenos que atravesaba el trazado, con destino a la construcción de la sede de esa legación, y también por la circunstancia de que por descuido del municipio se permitieron construcciones que interfirieron en esa parte del trazado primitivo (GUTIÉRREZ, 1956a: 8).

Si bien los planes y programas de los años treinta y cuarenta contemplaron la prolongación del Paseo Bolívar, fue la propuesta de la Sociedad Colombiana de Arquitectos (ver FIG. 3), surgida en respuesta a las críticas que suscitó el Plan Soto-Bateman en 1944, la que incorporó nuevamente la construc-

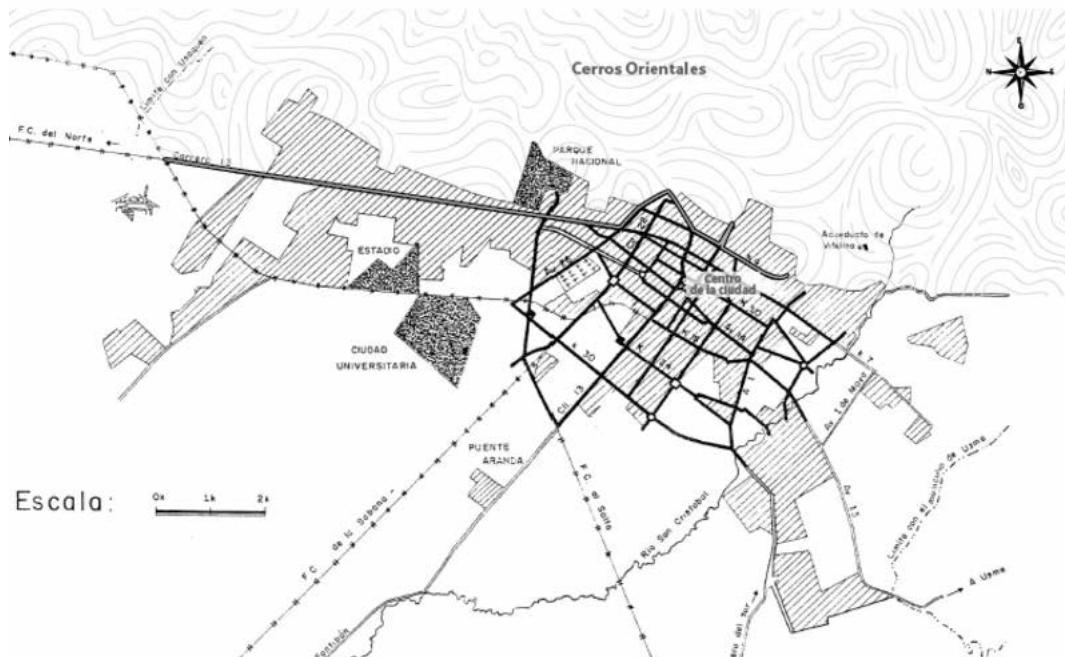


FIG. 2/ Plan vial del Dr. Brunner

Fuente: DAPD, 1960.

ción de una vía por los cerros orientales hacia el norte de la ciudad. La propuesta de la Sociedad contempló la construcción de una red ferroviaria en forma de elipse por el perímetro urbano que incluía un trayecto

sobre los cerros orientales. Aunque la propuesta de la Sociedad no tuvo acogida por la administración, puso sobre la mesa vías de tránsito norte-sur sobre el oriente de la ciudad.

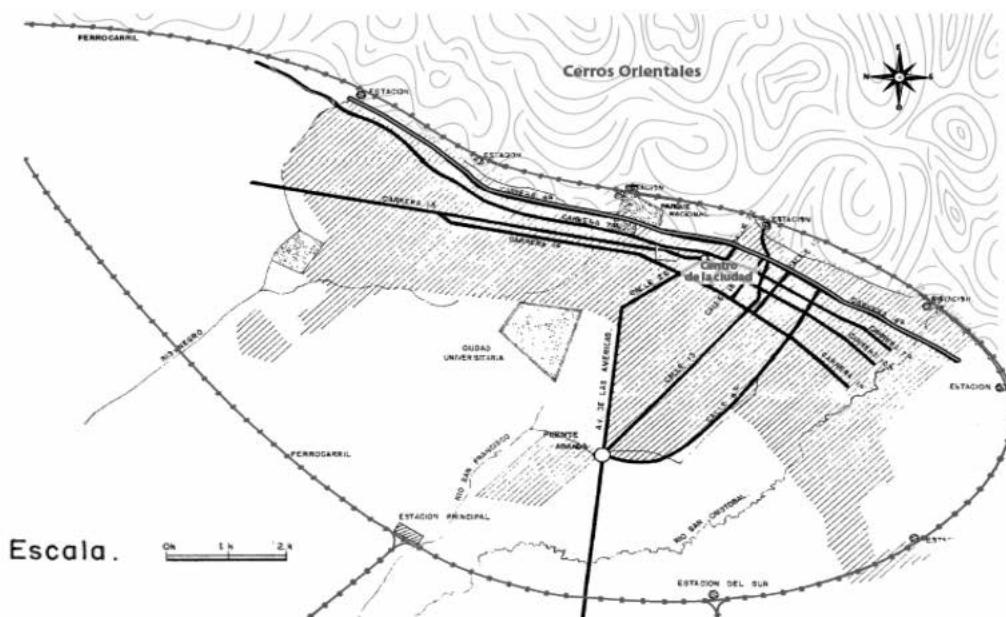


FIG. 3/ Plan vial de la SCA 1945

*Fuente:* DAPD, 1960.

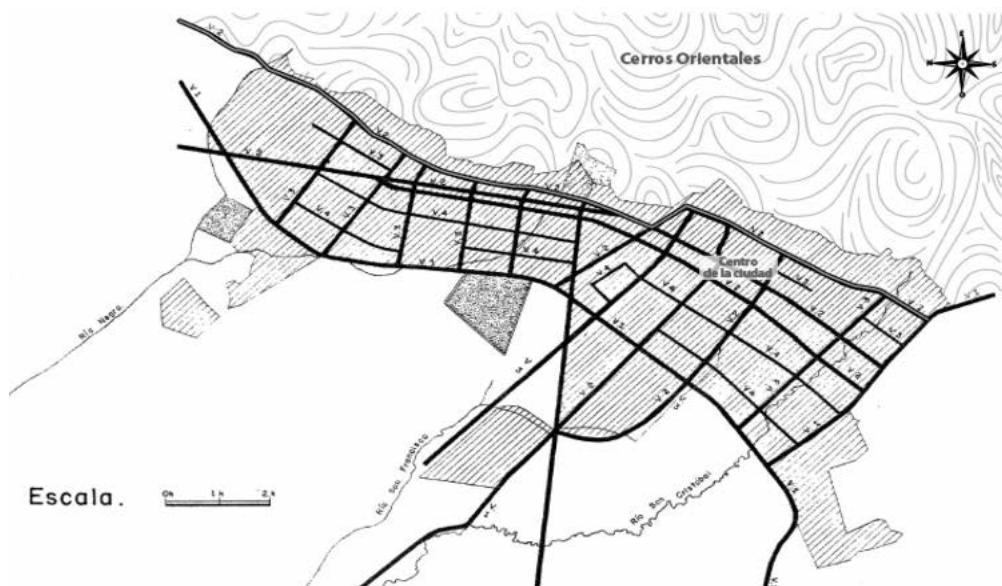


FIG. 4/ Plan vial de Le Corbusier, 1951

---

Fuente: DAPD, 1960.

El Plan Piloto de Le Corbusier y el Plan Regulador de Wiener y Sert igualmente plantearon el desarrollo de una vía que colindando con los cerros orientales prolongara una de las rutas que comunicaba el centro con el norte de la ciudad (ver FIG. 4). En medio de los reajustes al Plan Regulador, el Distrito dispuso, a través del contrato 488 del 5 de septiembre de 1955, el:

«levantamiento de una poligonal desde El Chicó hasta la avenida Jiménez, sin apartarse de la cota 2.700 metros y con todos los detalles para proyectar el eje de una vía, y fijación de los puntos que han de servir de referencia para localizar dicho eje sobre el terreno...» (CONCEJO DE BOGOTÁ, 1956: 110).

Meses más tarde la Alcaldía, por medio del decreto 124 del 2 de abril de 1956, vinculó al ingeniero y geólogo Hernando Gutiérrez para que emprendiera los estudios necesarios para establecer el mejor trazado para la vía. En su informe final Gutiérrez señalaba:

La sección de la avenida puede hacerse en dos calzadas de 8 metros, con prado central y andenes. Sugerimos que tanto el prado central como los andenes se miren con flexibilidad a fin de acomodar la avenida al terreno. En zonas de pendiente transversal fuerte recomendamos que se construyan las calzadas a diferentes niveles, a fin de evitar cortes, el prado central en tales casos

puede bien hacerse más ancho o más angosto con el fin de acomodar la avenida a la pendiente transversal. // Buscando la ubicación más conveniente para la avenida, desde los puntos de vista geológico, topográfico y urbanístico se ha hecho el proyecto de localización que se señala en los planos geológicos adjuntos. // Estimamos que solamente un análisis económico que considere el costo de las edificaciones que deben adquirirse para demolición, en cada caso, puede definir cuál es la más conveniente de las alternativas propuestas (GUTIÉRREZ, 1956b: 15-16).

Con base en estos primeros estudios el Distrito, por medio de la Oficina de Planificación Distrital, incorporó en el Plan Piloto de 1957 la avenida de Los Cerros o del Oriente (ver FIG. 5). Posteriormente la misma Oficina, dentro de los estudios para el tráfico de la ciudad, que orientaron la definición del plan de inversiones en materia de vialidad para el periodo 1958-1960, incluyó con carácter prioritario la unidad vial sobre el oriente que habría de responder al mejoramiento del tránsito vehicular en el centro urbano y hacia el norte de la ciudad. La propuesta para la construcción de la vía se mantuvo en el Plan Vial Piloto de 1960, que dispuso la construcción de la Avenida 10 de Mayo, o Avenida de Los Cerros, que sería:

«...una vía rápida, de gran longitud, para servir la parte oriental de la ciudad» (DAPD, 1960: 99).



FIG. 5/ Plan piloto distrital, 1957

Fuente: DAPD, 1960.

Como puede observarse, la iniciativa para la construcción de una vía de tránsito rápido sobre las curvas de los cerros orientales que contribuyera a liberar el pesado flujo vehicular del centro al norte de la ciudad estuvo presente desde las primeras décadas del siglo xx. No resulta difícil comprender las motivaciones que rodeaban dicha iniciativa si se tiene en cuenta que Bogotá era una ciudad que desde finales del siglo xix y, por supuesto, durante las primeras décadas del siglo xx, tuvo un crecimiento urbano marcadamente lineal, caracterizado por una expansión de su borde norte, hacia donde se dirigieron las élites urbanas que abandonaban un centro urbano hacinado, insalubre e inseguro para disponerse a copar la zona norte más inmediata, que gracias a su marcada ruralidad, favoreció la invención de un nuevo modelo de ciudad de casas y quintas con esplendor arquitectónico.

Aunque la construcción de una vía sobre los cerros orientales que facilitara el flujo vehicular del centro hacia el norte era de sumo interés para las élites urbanas a quienes favorecía, desde un comienzo la obra se enfrentó a inconvenientes, tanto por cuestiones técnicas-geológicas, como por cuestiones financieras, donde apareció, como el más problemático, el tema de la valorización. Estos problemas se hicieron manifiestos en diferentes instancias que entraron a debatir la obra en el año 1960, entre ellas, la Sociedad Colombiana de Ingenieros, quien señaló en uno de sus informes que la construcción de la Avenida de Los Cerros representaba costos que sobrepasaban la capacidad de pago de la mayoría de los contribuyentes (*cfr. GONZÁLEZ, 1960: 38-40*).

El proyecto quedó prácticamente suspendido en los años sesenta por los informes técnicos desfavorables, por la obligada restricción del gasto público, por la pérdida de capacidad de endeudamiento del Distrito, por las dificultades que suponían cuestiones como el impuesto de valorización, por la decisión de las administraciones de priorizar otros proyectos viales y, obviamente, por la confrontación política suscitada con la oposición en el cabildo distrital. Pese a esto, el proyecto supuso la congelación de los predios de diferentes áreas en torno al trazado, una situación que era común entonces y que en otras circunstancias expuso al Distrito a demandas por parte de propietarios que estaban imposibilitados para disponer de sus terrenos aunque debían sostener los impuestos y las contribuciones de ley.

Sin embargo el proyecto de la avenida resurgió en 1971. El Plan de Estructura en su proyección de alternativas de transporte para la ciudad en 1980 incluyó «...la construcción de la Avenida de Los Cerros con seis carriles» (DAPD, 1974: 45). Pese a que el Plan proyectaba la construcción de la vía en el futuro, la administración del entonces alcalde Carlos Albán Holguín decidió acometerla de inmediato, para lo cual contrató unos nuevos estudios para definir el trazado con la firma Consultoría y Sistemas Ltda. Al mismo tiempo la administración solicitó un empréstito ante el BID para iniciar la obra.

La enérgica decisión de emprender el proyecto por parte de la administración distrital reveló que en medio de éste existían turbios intereses económicos y graves inconvenientes financieros. Por un lado, la firma contratada para acometer los nuevos estudios había sido constituida recientemente y sus principales accionistas habían sido el secretario y el subsecretario de la Oficina de Obras Públicas del Distrito de los años inmediatamente anteriores, lo que denotaba una clara situación de favorecimiento indebido en la contratación estatal, pues los representantes de la firma habían tenido acceso privilegiado a los estudios realizados en la zona. Por otro lado, el BID emitió un primer informe señalando la inconveniencia de financiar una obra suntuaria con beneficiarios específicos, frente a la cual instó al gobierno nacional y distrital a formular un programa más amplio con mayor impacto para el desarrollo urbano a lo que agregó que la financiación quedaba supeditada a la presentación de los estudios técnicos.

Ante los requerimientos del BID la administración de Albán Holguín decidió promover la construcción de la avenida de Los Cerros incorporando al Plan General de Desarrollo del Distrito un vasto programa sectorial: el Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB. En la presentación del PIDUZOB la administración planteaba:

Los estudios efectuados por la Administración Distrital para establecer un programa de solución a las necesidades inmediatas de mayor prioridad en la ciudad teniendo en cuenta las limitaciones de disponibilidad de recursos internos y financiación externa, indicaron la necesidad de establecer un Programa Integrado de Desarrollo Urbano para un sector de la urbe en que hubiera los mayores requerimientos de mejoramiento físico, económico y social y los mayores índices de beneficios en relación con las inversiones. // La ciudad de Bogotá presenta

varios sectores donde sería deseable efectuar inversiones para completar la infraestructura urbana, la Zona Oriental de la ciudad tal como ha sido delimitada por la Administración Distrital, encierra uno de los conjuntos citados más necesitados de la capital por la carencia o carácter subnormal de los servicios básicos, de la vivienda, de los servicios de salud, educativos y comunitarios, así como por el precario nivel de ingreso de sectores localizados de su población y de su marginamiento de la vida urbana. // El programa de la Zona Oriental permite realizar una acción prioritaria en una zona en que existe la necesidad de efectuar operaciones amplias de integración urbana tales como mejoramiento de servicios públicos, equipamiento habitacional e integración vial (en este caso, entre otras acciones, más locales, la integración del anillo urbano de acceso norte-sur y oriente-oeste del área central de la ciudad) (DAPD, 1972: 2-3).

El PIDUZOB contempló en principio nueve subprogramas destinados a la pavimentación de vías, a la construcción de centros de salud, de centros educativos y de centros sociales populares, la incorporación y extensión de redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, la implementación de programas de vivienda, la asistencia técnica para el mejoramiento de los procesos de planificación de la administración distrital y, obviamente, la construcción de la avenida de Los Cerros, denominada en el programa como avenida Oriental. En tanto programa inscrito en el Plan General de Desarrollo del Distrito, el PIDUZOB estaría bajo la administración de una nueva agencia distrital, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

## 2.1. El debate político

A mediados de 1971 la administración distrital presentó al Concejo de Bogotá el Plan General de Desarrollo del Distrito, el PIDUZOB, la propuesta de creación del IDU y las solicitudes de autorización para la suscripción de los empréstitos necesarios para implementar estas iniciativas, todo en un ambiente político bastante polarizado dentro del cabildo distrital: miembros de los partidos liberal y conservador en el Concejo de Bogotá estaban claramente alineados con las pretensiones de la administración, mientras movimientos políticos de izquierda como la ANAPO, el MOIR y el Partido Comunista se oponían a las iniciativas. Una de las principales causas de la disputa era el subprograma de la avenida de Los Cerros, que era visto por parte de la oposición como el verdadero objetivo del PIDUZOB, esto a pesar de que existían numerosos

argumentos desfavorables a su construcción, de que suponía un endeudamiento exorbitante para las posibilidades fiscales del Distrito y de que sólo beneficiaría a unos pocos sectores de la ciudad. En medio de este ambiente el Concejo de Bogotá alargaba la aprobación del Plan General de Desarrollo del Distrito del que hacia parte el PIDUZOB, ante lo cual la administración distrital, apelando a las facultades especiales que le concedía la Ley 30 de 1969 decidió expedirlo a través del decreto 1410 del 30 de diciembre de 1971. La decisión exacerbó aún más las tensiones en el cabildo de la ciudad.

Los debates ante las iniciativas de la administración comenzaron en enero de 1971. La primera cuestión motivo de polémica fue la decisión de la administración de contratar empréstitos en dólares para la ejecución de las obras, lo que en medio de una fuerte tendencia devaluacionista suponía abrir una deuda impagable para la ciudad o amortizable con altísimos costos tributarios y contributivos para los ciudadanos. Para resolver la situación el gobierno nacional ofreció sus oficios para que los empréstitos suscritos por el Distrito fueran soportados por el Banco de la República y abonados en pesos. Luego apareció la cuestión más polémica: la avenida de Los Cerros. En el debate realizado en el Concejo de Bogotá el 18 de enero de 1972 el concejal Joaquín Mejía Figueredo del movimiento de izquierda ANAPO señaló:

Nosotros daremos nuestro voto afirmativo para la realización de las obras que tengan un auténtico beneficio social, los centros hospitalarios, los centros escolares, los centros de recreación popular y las obras accesorias y complementarias a este tipo de programas. Pero no daremos nuestro voto afirmativo para la construcción de una vía que vale 600 millones de pesos y que se va a hacer con los recursos aportados por todos los ciudadanos bogotanos para valorizar los terrenos de conocidos terratenientes. Nosotros consideramos que eso es injusto y por consiguiente consideramos que debe excluirse la construcción de esa vía, que además tiene graves fallas en el aspecto técnico, porque hay ingenieros muy calificados, que han denunciado estas fallas y que ya están preparando un estudio para presentárselo a la ciudadanía de Bogotá por todos los medios de expresión (CONCEJO DE BOGOTÁ, 1972a: 215).

Los debates prosiguieron durante el primer semestre pero de manera bastante accidentada, en buena medida por las campañas electorales para la elección de corporaciones públicas.

En la apertura de las sesiones del nuevo Concejo de Bogotá, el 1 de agosto de 1972, el alcalde Albán Holguín realizó una defensa cerrada de las iniciativas presentadas por su administración, en especial del PIDUZOB. Decía Albán Holguín:

La decisión que se ha tomado de adelantar un plan tendiente a rehabilitar la zona oriental de la ciudad, fue aprobada por el gobierno distrital después de una severa, larga y profunda investigación acerca de las condiciones de vida de los habitantes de ese sector y con base en las posibilidades de financiación por parte del Banco Interamericano de Desarrollo. // Las obras previstas para el programa de rehabilitación tienen un valor de un millón setecientos mil pesos de los cuales novecientos millones serán financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y el resto correrá a cargo de cada una de las entidades ejecutoras dentro de sus programas normales de trabajo. Es este, honorables concejales, el primer programa de desarrollo integral que financia el Banco Interamericano de Desarrollo. Desde muchos puntos de vista debemos estar orgullosos de él, pues además de redimir a una parte considerable de la población bogotana, se convertirá en programa piloto para las ciudades de América Latina en condiciones similares a las nuestras (CONCEJO DE BOGOTÁ, 1972b: 298-299).

En los meses siguientes los debates se hicieron más intensos, tanto más en un ambiente social, económico y político crispado por las ejecutorias del gobierno nacional en beneficio de los grandes capitales y de represión violenta de las movilizaciones sociales. No obstante, con las mayorías aseguradas en el Concejo, la administración distrital consiguió sus cometidos: la aprobación de los términos para la implementación del Plan General de Desarrollo que, ratificando el decreto 1410 de 1971, dispuso la priorización de los proyectos de zonificación y la reglamentación del uso de tierras, la realización de los planes viales, de transporte y de obras comunales, la orientación y la regulación de las actividades económicas urbanas y el establecimiento de nuevas divisiones territoriales y políticas del Distrito; asimismo logró que se aprobara la creación y la organización del Instituto de Desarrollo Urbano IDU como entidad técnica responsable del Plan General de Desarrollo y de los planes y programas sectoriales y que se establecieran una serie de disposiciones para normalizar los barrios irregulares de la ciudad y para emprender mejoras en áreas urbanas de desarrollo incompleto (*cfr.* CONCEJO DE BOGOTÁ, 1973: 300-320).

Pese a esta serie de conquistas por parte de la administración distrital en el Concejo de Bogotá, el PIDUZOB, pero más específicamente el subprograma de la avenida de Los Cerros, se enfrentó a otro tipo de polémicas desde el año 1973. En primer lugar por la suscripción intempestiva de los primeros contratos de empréstitos entre el Banco de la República, la Alcaldía Mayor y las entidades distritales responsables de las obras. El mismo día que se formalizó el contrato, el 17 de abril, el alcalde Albán Holguín presentó renuncia a su cargo, el gobierno la aceptó y nombró en su reemplazo a Aníbal Fernández de Soto, quien fuera director ejecutivo por Colombia ante el BID en medio del trámite de los empréstitos solicitados para financiar el Programa. La prensa decía:

Sorpresivamente le fue aceptada anoche la renuncia al Alcalde Mayor de Bogotá, Carlos Albán Holguín, y en su reemplazo fue nombrado —por decreto de ayer— el doctor Aníbal Fernández de Soto, actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo para Colombia. // La decisión fue adoptada en el Palacio de San Carlos, media hora después de que el Presidente de la República, Misael Pastrana Borrero, y el Alcalde Albán Holguín, firmaron el contrato entre el Banco de la República y las nueve entidades distritales que se encargarán de ejecutar el Plan Integrado de la Zona Oriental de Bogotá. // El cambio de Alcalde fue recibido con sorpresa en los medios políticos, por cuanto sólo treinta minutos antes el discurso del Jefe de Estado —quien calificó a Albán como «el alcalde social de Bogotá»—, daba a entender que éste continuaría en el alto cargo. // El doctor Aníbal Fernández de Soto, es un destacado elemento de las jóvenes promociones conservadoras, quien ha actuado como concejal de Bogotá, directivo de su partido en la capital del país y últimamente presidente del BID para Colombia, cargo desde el cual desarrolló una dinámica gestión que fue clave para la aprobación del empréstito de los mil millones de pesos para poder desarrollar la rehabilitación de la zona oriental (EL TIEMPO, 1973).

En segundo lugar por la difusión en la prensa nacional en mayo de 1973 del informe emitido por el BID relacionado con los aspectos técnicos, administrativos y legales del PIDUZOB, que puso de manifiesto aspectos que aunque advertidos en los debates del Concejo, no obstante habían sido mantenidos con un bajo perfil por parte de la administración distrital. Entre estos aspectos estaba la injerencia del BID en cualquier cambio que se pretendiera al programa, el cobro del impuesto de valoriza-

zación para la construcción de la Avenida de Los Cerros y el ajuste de los impuestos y las tarifas de los servicios públicos para las zonas beneficiadas con las intervenciones urbanísticas.

En tercer lugar las polémicas también derivaron de la renuncia del director del IDU, quien desde meses anteriores había advertido a la administración sobre la inconveniencia técnica, logística y financiera de acometer la avenida de Los Cerros tal cual había sido proyectada originalmente. En su carta de renuncia Samper Gnecco decía:

[...] he llegado al convencimiento que debe plantearse una alternativa considerablemente distinta a la decisión de ejecutar la construcción de la avenida en las condiciones y con las especificaciones originalmente previstas en el contrato firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo. // Como miembro del gobierno, he venido proponiendo reiteradamente a este se efectué la revisión en la profundidad necesaria, a mi entender, pensando en la conveniencia de la ciudad, pero no hemos coincidido en la oportunidad y profundidad de dicha revisión. La múltiple ventaja de no haberse iniciado aun las obras, el interés con que el honorable Consejo ha venido tratando tan delicado asunto y la voluntad de servicio comprobada en oportunidades anteriores que inspiran a usted el ingreso a la administración distrital de un conjunto tan respetable de profesionales que lo acompañan en el gabinete, me han permitido concluir acerca de la conveniencia de mi retiro de la dirección del Instituto de Desarrollo Urbano, con el fin que el gobierno pueda resolver con justa autonomía sobre tan importante problema. (EL ESPECTADOR, 1973: 13A)

La avenida de Los Cerros se convirtió en un problema especialmente sensible para la administración distrital, bastante controvertido para la opinión pública y con posibilidades de afectar a figuras con proyección política nacional en una época en la que los presidentes de la República salían directamente del Concejo de Bogotá. En agosto de 1973 la administración distrital elaboró una nueva propuesta con modificaciones al trazado, a las dimensiones y a las obras complementarias de la Avenida de Los Cerros poniéndola a consideración del Concejo. La intensidad de los debates, las denuncias en los medios de comunicación, la creciente movilización social en los barrios de los cerros y la proximidad de las elecciones presidenciales de 1974, llevaron al Concejo de Bogotá a acoger el nuevo

proyecto. Así el acuerdo 5 del 29 de septiembre de 1973 dispuso la construcción de la avenida de Los Cerros pero dentro de unas nuevas especificaciones que convertían a la amplia y sumptuosa avenida de antaño en una vía un poco más austera.

Por su parte el PIDUZOB debió ser objeto de modificaciones. La renegociación con el BID supuso tres posibles alternativas: en primer lugar que se cancelara el préstamo vigente y se presentara en el menor tiempo posible una propuesta que respondiera realmente a los requerimientos de la ciudad. En segundo lugar que, con base en los mismos recursos, se revisaran los diferentes subprogramas del PIDUZOB y se le concedieran otros destinos a los fondos del subprograma que contemplaba la construcción de la avenida de Los Cerros. En tercer lugar que se ajustaran los alcances de todos los subprogramas. La administración distrital apeló a la segunda alternativa y en el reajuste de los diferentes subprogramas descartó el de la avenida de Los Cerros trasladando sus recursos al fortalecimiento de otras vías primarias de la ciudad, así como a la incorporación de un conjunto de circuitos viales que permitían conectar los barrios del oriente con el occidente de la ciudad.

Luego, en 1977 el Instituto Nacional de Recursos Naturales INDERENA declaró a los cerros orientales como reserva natural protectora de la ciudad, con lo que el proyecto de la Avenida de Los Cerros prácticamente quedaría sepultado para siempre. Cualquier intervención en los cerros y sus áreas anexas ameritaba licencia, lo que fue incorporado como un recurso más de los opositores de la vía ante la eventualidad de cualquier intervención.

Aunque el proyecto ostentoso de la avenida de Los Cerros había quedado imposibilitado, las administraciones de finales de los años setenta decidieron recuperar la idea vial y reemprenderla aprovechando los desarrollos de los diferentes circuitos viales que se habían construido con la redefinición del PIDUZOB. Así, la administración distrital incorporó en el Plan Vial aprobado en 1980 la construcción de la avenida Circunvalar, proyectándola como una vía primaria de carácter longitudinal de 25 metros de ancho con el siguiente trazado en sentido norte-sur. La vía había perdido su sumptuosidad y su nombre inicial, de lo que se valieron las siguientes administraciones de la ciudad para construirla soterradamente.

### 3. La avenida de los cerros y las luchas por el derecho a la ciudad

A finales de los años sesenta en la zona centro oriental de la ciudad, estaban emplazados los barrios El Paraíso, San Martín de Porres, Pardo Rubio Nororiental y Mariscal Sucre. Se trataba de barrios pobres, con escasos accesos, con viviendas precarias, con ausencia de servicios, incluso del agua, pese a que estaban en proximidad a diferentes fuentes como el río del Arzobispo. No obstante, eran barrios con una organización vecinal cada vez más fuerte y consistente, auspiciada por iniciativa propia aunque igualmente con influencia de otros grupos, desde partidos y movimientos políticos de izquierda hasta sectores eclesiásticos influidos por los postulados de Vaticano II y la Teología de la Liberación. A comienzos de los años setenta estas comunidades vecinales fueron advertidas de la inminencia del proyecto de la avenida de Los Cerros; la primera reacción de estas comunidades fue solicitar a la administración distrital la información sobre el trazado de la vía y la incidencia en sus sectores. Así se puso de manifiesto en oficio que remitiera el 18 de octubre de 1971 el Departamento Administrativo de Acción Comunal<sup>5</sup> al de Planeación Distrital mediando a las exigencias de las comunidades que pedían:

«[D]efinir de parte de Planificación la zona por donde cruzará la avenida de Los Cerros, para poder tener una seguridad de urbanizar nuestros terrenos» (cfr. APD, 1971).

Pronto los barrios fueron advertidos de las implicaciones de la avenida: procesos judiciales que incluían el desalojo, la suspensión de cualquier proceso de regularización, habilitación o legalización y la restricción de accesos en vías o de provisión de servicios. En medio de los debates desarrollados en el Concejo de Bogotá por parte de los partidos y movimientos de oposición, en los cuales se objetaba la construcción de una avenida de carácter suntuario que afectaba directamente a los pobladores más pobres de los cerros orientales, se impulsó por parte de uno de los concejales más representativos del movimiento de izquierda MOIR, la creación de la Asociación de los Barrios Nororientales, a la que se vincula-

ron los habitantes de los barrios Juan XXIII, Bosque Calderón, Pardo Rubio, San Martín de Porres, Mariscal Sucre y El Paraíso (GEJRR, 1977: 155). Aunque los debates persistieron en el Concejo, los diferentes sectores políticos apelaron crecientemente a la presencia en los barrios, más aún por la proximidad de las elecciones de 1972.

Para los barrios de la zona oriental la organización vecinal no era nueva. En los barrios de La Perseverancia y San Diego existía una expresión organizativa denominada Comité Pro-defensa, la cual había surgido en medio de las luchas contra el desalojo e intervención que estos barrios habían emprendido años atrás en el marco de la ejecución de las políticas urbanas de la administración distrital para el redesarrollo de las zonas de San Diego y San Martín. El Comité Pro-defensa se constituyó como base organizativa del Partido Comunista, quien desde años atrás lideraba procesos en diferentes barrios de la ciudad de defensa de la tierra y lucha por la vivienda propia. En la coyuntura de los debates sobre la avenida de Los Cerros concurrieron la Asociación de Barrios Nororientales y Comité Pro-defensa para conformar hacia mediados del año 1972 la Unión de Comités Pro-defensa de la Zona Oriental de Bogotá, organización a la cual se irían sumando habitantes de los barrios de la zona suroriental, pero cuya fuerza estaría ante todo en la enjundia de los vecinos de los barrios nororientales.

La primera gran asamblea que reunió a los comités de diferentes barrios se llevó a cabo en el barrio El Paraíso a mediados del año 1973. A esta asistieron el director del IDU y otros miembros de la administración distrital; algunas de las intervenciones de los líderes de los comités frente a las opciones de vivienda que venían siendo presentadas por el gobierno distrital como solución para quienes se vieran afectados por la ejecución de las obras indicaron lo siguiente:

[...] Le hemos manifestado al alcalde muy claramente que no aceptamos a la Caja de Vivienda Popular, porque allá han creído que, porque somos pobres se nos puede meter en cuevas como para animales y ratones, y tenemos el

<sup>5</sup> El Departamento Administrativo de Acción Comunal reunía en el Distrito lo que fue una verdadera invención del régimen del Frente Nacional: las Juntas de Acción Comunal, las cuales eran la expresión de un impulso del gobierno nacional para que los habitantes de los barrios de las ciudades, sobre todo aquellos ubicados en sectores populares y marginales que no contaban con instalaciones, equipamientos, vías y servicios públicos, se organizaran para que

desde la autogestión, pero con cierto acompañamiento del Estado, se hicieran a la ciudad y a la vida urbana, de una forma que ciertamente resultó precaria y excluyente. Así las Juntas de Acción Comunal resultaron ser la mejor instancia para que los políticos locales movilizaran votos a expensas de prácticas clientelares sujetas a promesas como la construcción de escuelas, parques, proyectos de vivienda, pavimentación de vías, etc.

ejemplo de varias obras de la Caja, que no tienen sino un año y medio y ya se están cayendo. En todo caso las promesas del alcalde eran halagadoras porque él propuso lo siguiente: al vecino que fuera afectado por la avenida, se le construirá la casa en el mismo barrio; al vecino que quiere construirla se le dan los materiales y la parte técnica, el vecino que quiere el dinero se la dará el dinero. Pero nadie se saldrá contra su voluntad de su barrio. Eso está grabado (GEJRR, 1977: 196).

En medio de este proceso organizativo de carácter coyuntural se pusieron de manifiesto contradicciones en el interior de los comités pro-defensa. Estas contradicciones derivaron del tipo de reivindicaciones que planteaban: para unos éstas debían ser de carácter estructural, buscando no sólo detener los desalojos, sino tener real incidencia en la reformulación y ejecución del PIDUZOB; para otros éstas estaban relacionadas con la búsqueda de buenos precios para la compra de sus inmuebles o la obtención de reubicaciones favorables. Así, dentro de los comités se conformaron dos tendencias que a la poste fracturaran el proceso organizativo, los activistas y los viviendistas o vecinistas (*cfr.* GEJRR, 1977: 155; MOLANO, 1997: 173).

En medio de estas rupturas los conflictos fueron ganando intensidad, sobre todo cuando frente a las promesas de no desalojo por parte de la administración distrital, empezaron a operar diferentes propietarios privados que se consideraron con derechos sobre los predios de los cerros orientales. En octubre de 1973, por ejemplo, un juez dispuso inspección ocular con objeto de desalojar los predios del Bosque Calderón Tejada dentro de un proceso judicial instaurado por particulares, lo que afectaría aproximadamente 2000 personas residentes de esta parte. El proceso señalaba que a mediados de los años cincuenta Julio Calderón Barriga, propietario en aquel entonces de los predios, actuó como fiador en un empréstito menor suscrito por un allegado suyo; ante el incumplimiento en el pago del empréstito empezó juicio ejecutivo contra Calderón Barriga, que supuso al final el embargo y remate de los predios, todo a espaldas de los poseedores. El proceso se reactivó a mediados de 1973, precisamente con los anuncios de la avenida, que supusieron un incremento espectacular de los costos de los predios en esta parte de la ciudad y, en consecuencia, de las aspiraciones de viejos propietarios. En el periódico *El Tiempo* de 19 de octubre de 1973, el alcalde de la ciudad, Fernández de Soto decía:

«Un buen día resolví cortar por lo sano, y me fui a ver qué era la cosa. Encontré una manifestación en contra mía. Al principio no me dejaron hablar; después me electrificaron el micrófono de tal manera que cada vez que lo tomaba me cogía la corriente. Resolví entonces hablarles a grito pelado. La cosa terminó en aplausos y con la gente más extremista de Bogotá como partidaria acérrima del proyecto» (MOSCA, 1987: 198).

En diciembre el conflicto escaló aún más, con la decisión de la administración distrital de inaugurar las primeras obras del PIDUZOB:

Llega el 8 de diciembre de 1973, el día en que la administración inaugura oficialmente con placas conmemorativas la construcción de las escuelas, de los centros comunales y de las piscinas. Por última vez, los comités organizan un acto de protesta y se busca la reunificación de sus bases dispersas. Pero la división ya ha roto completamente los comités. A pesar de que se unen nuevamente las dos tendencias, la movilización es un rotundo fracaso. // Ni en el mismo barrio, ni en otros, existe una organización capaz de detener la demolición. Los activistas-estudiantes están en vacaciones; los vecinistas se encuentran paralizados; los barrios han perdido su capacidad de resistencia. La penetración del IDU en el barrio Girardot la facilita la actitud de algunos dirigentes de bolsillo al servicio de la administración, como también la venta que hace un casa-teniente de sus seis casas (GEJRR, 1977: 210-211).

Mientras el movimiento social se fracturaba y el conflicto aumentaba, las Juntas de Acción Comunal buscaron encauzar las reivindicaciones con acciones y posturas más formales e institucionales, persistentes en procesos peticionarios que buscaban obtener claridad frente a la situación de sus barrios y, de ser afectados por la construcción de la Avenida, conseguir reubicaciones favorables para sus habitantes. Un ejemplo de ello fue el pliego de peticiones que la Junta de Acción Comunal del barrio San Martín de Porres envió al alcalde en el año 1974:

Solicitamos: Que se respete nuestro derecho a estas tierras garantizadas por escritura (...). // Que se nos declare barrio obrero y que si se decreta zona verde la parte oriental de la Avenida, se respeten nuestras posesiones, o nos den un terreno en las mismas condiciones. // Que tal como nos lo ha prometido la administración anterior del Dr. Carlos Albán Holguín, no se nos cobre valorización por la Avenida ni otros conceptos que no estamos en condiciones de pa-

gar. // Y que si por el trazado es necesario tumbar alguna vivienda, se devuelva el terreno dentro de la misma zona porque aquí hay terrenos cercanos libres o lotes de engorde como el de la Casa Club y se pague la construcción comercial y de contado para poder edificar la vivienda, la nueva vivienda. // Que se nos reconozca como legítimos dueños y que como nos lo prometió la administración anterior, el Dr. Carlos Albán Holguín en la carta que adjuntamos, se ponga a disposición los medios legales que nos permitan agilizar la legalización de nuestros terrenos, que ha sido imposible porque estos sectores no han pagado los impuestos. // Que se negocie colectivamente (...) a través de nuestra JAC, pues los terrenos han sido donados a toda la comunidad. // Que nuestro barrio cuente con servicios públicos adecuados de acueducto y alcantarillado y de verdad el progreso de la zona sea para nosotros los habitantes de la zona oriental. // Además solicitamos para el buen funcionamiento de la escuela «La Unión» reintegrar al cargo de directora a la profesora Fanny Cecilia Gómez, quien fue destituida en el cargo de maestra. // Que se nos resuelva y conteste por escrito esta petición. // Atentamente, JAC Barrio San Martín. // Julio Cañón, Presidente // Alfredo Rojas, Vicepresidente // Otras firmas (MOLANO, 1997: 171-172).

No obstante, el desgaste del proceso, el cambio de gobierno y la postura en principio garantista de la administración que planteaba revertir la decisión de continuar con el PIDUZOB, lo que fue visto por muchos como un triunfo de los sectores de oposición pero, sobre todo, de los movimientos barriales y vecinales de los cerros orientales, aparecieron nuevas expresiones de descontento, cuando a finales de los años setenta el proyecto de la avenida de Los Cerros fue reemprendido con la avenida Circunvalar. Pese a ello, la forma soterrada como se retoma y reemprende el viejo proyecto tomó por sorpresa a los pobladores de los cerros nororientales de la ciudad que ante la inminencia de la ejecución del proyecto no pueden más que sorprenderse indignadamente, aunque este fuera menos ostentoso y más austero que el inicial.

El proyecto de la Avenida de los Cerros, que había sido «enterrado» a mediados del decenio de 1970, es de alguna forma resucitado y parcialmente ejecutado con la construcción de la Avenida Circunvalar; aquellos terrenos que habían permanecido en un estado de «importancia latente» resurgen como terrenos atractivos para el gran capital. // Una mañana de 1985 los pobladores despiertan y observan que los terrenos adyacentes a la Circunvalar se encuentran cer-

cados. No había siquiera posibilidad de pasar y descender a la ciudad a laborar o a estudiar. Era un despropósito: ¡cercados en nuestra propia tierra! (Molano, 1997: 179).

La culminación de la Avenida Circunvalar, a mediados de los años ochenta del siglo veinte, trajo nuevos conflictos para los habitantes de estos asentamientos. La ubicación de la vía sobre la falda de los cerros nororientales de la ciudad despertó los intereses de urbanizadores, los cuales aprovecharon tres factores para formular proyectos de construcción de vivienda de alto costo: en primer lugar, la culminación de una vía que movilizaba exclusivamente vehículos particulares; en segundo lugar, la excelente vista que las nuevas construcciones tendrían de la ciudad; y en tercer lugar; el ambiente rodeado de arboles y naturaleza viva que podrían disfrutar quienes adquirieran las nuevas viviendas. A esta situación se sumó la aparición de supuestos dueños de terrenos que buscaron promover desalojos en base a títulos de propiedad que controvertían la posesión de terrenos que reclamaban los pobladores, algunos incluso presentando promesas de compraventa (*cfr.* CHAPARRO & *al.*, 1997). Así lo expone el acta de la reunión sostenida entre la comunidad del asentamiento denominado Mariscal Sucre, funcionarios del Distrito y las personas que se reclamaban como propietarios legales:

«1º. Que las personas que figuran como 'comuneros' en la sentencia emanada del Juzgado Veinte Civil del Circuito de Bogotá, por medio del cual efectuó una partición del predio denominado 'Barrocolorado', no son reconocidos por la comunidad como moradores actuales asentados en ese desarrollo. // 2º. Víctor Julio Robayo R., apoderado legal de las personas que figuran en la sentencia en mención afirma: 'Al llegar el plano al DAPD, se ha objetado que en el inmueble de 'Barrocolorado' existe un asentamiento humano. Esta afirmación no es cierta, porque los ocupantes que se encuentran en el mencionado inmueble, se encuentran allí a virtud de un contrato de arrendamiento que celebraron con el administrador del inmueble 'Barrocolorado', doctor Arturo Alberto Sarria, quien está listo a suministrar copia de dichos contratos de arrendamiento. Al respecto la Junta de Acción Comunal informó que el señor Sarria cobró dinero a las personas asentadas en el lugar, mediante documentos de promesas de venta o de arrendamiento fraudulentos. // Agregan que el desarrollo es muy antiguo, encontrándose casos hasta de 90 años y más de una generación. Parece que se han acogido a solicitud de amparo de posesión.» (APD, 1978).

De esta manera, los pobladores de los cerros nororientales se enfrentaron nuevamente a la amenaza del desalojo. Sus conflictos continuaban siendo múltiples; las décadas de los ochenta y los noventa del siglo veinte supondrían para los habitantes de esta zona fuertes luchas por hacerse a los derechos de la tenencia de la tierra, las cuales se desarrollaron en la búsqueda de la legalización de sus barrios y el reconocimiento de títulos de propiedad, para así obtener beneficios de la política de desarrollo urbano y contar con la incorporación de servicios públicos domiciliarios, lo cual llegaría a mediados de los años noventa, cuando los barrios de los cerros orientales fueron finalmente legalizados.

#### 4. Conclusiones

Los conflictos suscitados por la construcción del proyecto de la avenida de Los Cerros revelaron la suma de contradicciones que se tejen en medio de los procesos de construcción de ciudad, así como el papel que juegan en ello los diferentes agentes sociales que buscan hacerse a la ciudad y a la vida urbana desde sus intereses y expectativas. Por un lado, se encuentra una acción estatal incapaz de hacerle frente a las demandas ciudadanas provocadas por el incremento de la urbanización, y que opta por priorizar el ámbito de la planificación a escala urbana para cederle al mercado las funciones urbanas de escala sectorial o zonal. Por otro lado, se observa el interés de grandes capitales por arrogarse unas funciones urbanas sin límite, exacerbando su capacidad de maximización de la ganancia sobre el uso del suelo urbano, lo que favoreció la proliferación de entornos urbanos precarios. Finalmente, se encuentra la acción de agentes sociales loca-

les que emprenden o fortalecen procesos organizativos de participación y protesta, pero que quedando atrapados y fracturados en los intersticios de la acción de las agencias públicas y privadas, resultan insuficientes para incidir realmente en la toma de decisiones.

De esta manera, se ha observado que en los procesos de construcción de ciudad el papel que juegan los diferentes agentes sociales con capacidad real de incidir sobre estos, pueden terminar poniendo en situaciones de contradicción a la política urbana frente a la garantía del derecho a la ciudad. Esta situación se observa claramente en aquellos procesos en los que el Estado, por efectos de la influencia de visiones liberales o, más aún, neoliberales, cede la formulación y, sobre todo, la ejecución de las políticas urbanas a agencias privadas cuyas motivaciones están mediadas por las dinámicas del mercado y del interés particular, lo cual puede auspiciar una serie de conflictos urbanos que no son más que la revelación de las inequidades presentes en la ciudad y la vida urbana, así como la incapacidad de las agencias públicas para mediar entre los intereses voraces del capital privado y las necesidades de un desarrollo urbano que garantice condiciones de vida mínimas para quienes habitan la ciudad.

El caso de las luchas por el derecho a la ciudad en el proceso de construcción de la avenida de Los Cerros, muestra que la ausencia de iniciativas públicas dirigidas a generar un espacio amplio de encuentro, participación y deliberación política entre los diferentes agentes sociales implicados en el tema, llevó a que los intereses y expectativas implicados terminaran en largas disputas, costosas particularmente para las agencias del Estado y, por supuesto, para la ciudadanía en general.

#### 5. Bibliografía

- APD (1978). *Carpeta barrio Mariscal Sucre*. BOGOTÁ. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANIFICACIÓN DISTRITAL (DAPD) (1960): *Plan vial piloto. Estudios de la vialidad bogotana*, Departamento Administrativo de Planificación Distrital, Bogotá.
- (1972): *Programa Integrado de Desarrollo Urbano Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB*, Departamento Administrativo de Planificación Distrital, Bogotá.
- (1974): *Plan de Estructura. Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase 2*, Departamento Administrativo de Planificación Distrital, Bogotá.
- CHAPARRO, J. & D. MENDOZA & B. PULIDO & C. CARRÉNO, (1997). *Un siglo habitando los cerros: vivas y milagros de vecinos en el cerro del cable*.
- Auros Copias Ltda, Bogotá. [Dirección URL <<http://www.banrepultural.org/blaavirtual/sociologia/cerr/indi.htm>>]. [Consulta: 11 de marzo de 2012].
- CONCEJO DE BOGOTÁ (1956): «Contrato 488 del 5 de septiembre de 1955», en: *Anales del Consejo Administrativo de Bogotá*, Año XXII, No. 65: 110, Alcaldía de Bogotá, Bogotá.
- (1972a): «Acta de reunión efectuada el día 18 de enero de 1972», en: *Anales del Concejo de Bogotá*. Año XXXVIII, No. 1114: 214-220, Imprenta Distrital, Bogotá.
- (1972b). «Informe sesión del 01 de agosto de 1972», en: *Anales del Concejo de Bogotá*. Año XXXVIII, No. 1116: 294-305, Imprenta Distrital, Bogotá.

- (1973). «Acta de reunión efectuada el día 03 de abril de 1973», en: *Anales del Concejo de Bogotá*. Año xxxix, No. 1125: 300-320, Imprenta Distrital, Bogotá.
- EL ESPECTADOR (1973), «El alcalde Fernández y Samper hablan sobre el 'Plan Cerros'». 18 de julio: 13A.
- EL TIEMPO (1973). «Alcalde para Bogotá», 21.480, 18 de abril.
- GRUPO DE ESTUDIOS JOSE RAIMUNDO RUSSI (GEJRR) (1977): *Luchas de clases por el derecho a la ciudad. Historia de las luchas de los barrios orientales de Bogotá contra la Avenida de los Cerros*, Editorial Ocho de Junio, Medellín.
- GONZALEZ, E. (1960): «Informe del Comité No. 02», en: *Anales de Ingeniería*. LXIV (720, 721 y 722): 38-40.
- GUTIÉRREZ, H. (1956a): «Las vías de la parte oriental de Bogotá», en: *Anales de Ingeniería*, LXI (674): 8, Sociedad Colombiana de Ingenieros, Bogotá.
- (1956b): «Condiciones geológicas para la construcción de una avenida al oriente de Bogotá, D.E.», en: *Anales de Ingeniería*, LXI (674): 9-17, Sociedad Colombiana de Ingenieros, Bogotá.
- MOLANO, P. (1997): «San Martín de Porres, barrio popular de Chapinero», en: *Bogotá, historia común. Ganadores del concurso de historias barriales y veredales*, Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá – Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, Bogotá.
- MOSCA, J. (1987): *Bogotá ayer, hoy y mañana*, Villegas Editores, Bogotá.

## 6. Abreviaturas

ANAPO: Alianza Nacional Popular.  
 APD: Archivo de Planeación Distrital.  
 BID: Banco Interamericano de Desarrollo.  
 CEPAL: Comisión Económica para América y el Caribe.  
 DAPD: Departamento Administrativo de Planificación Distrital.  
 GEJRR: Grupo de Estudios José Raimundo Russi  
 IDU: Instituto de Desarrollo Urbano.

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.  
 INDERENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales  
 MOIR: Movimiento Obrero Independiente Revolucionario.  
 PIDUZOB: Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá.  
 PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  
 SCA: Sociedad Colombiana de Arquitectos.



# Casas de campo españolas (1930): la revisión de un libro de Alfredo Baeschlin

Juan Antonio GARCÍA-ESPARZA

Doctor en Patrimonio Cultural por la Facultad de Geografía e Historia, Universitat de Valencia. Profesor de la Universitat Jaume I

**RESUMEN:** El presente artículo emprende una particular reflexión que urde su trama en el ámbito histórico de ciertas tipologías edilicias que trascendieron el ámbito urbano. A pesar de ser un relato que ahonda en lo pretérito, éste es traído al frente para reivindicar su plena vigencia. El análisis sobre la obra tardía de las Casas de campo españolas de Alfredo Baeschlin se realiza por medio del relevante contexto histórico-social en el que fue publicado y donde, ante la necesidad de encontrar una arquitectura identitaria y el afán por situarse al nivel cultural de otros países centroeuropeos, la sociedad obvió ciertos aspectos de la cultura propia. Aspectos inherentes a la arquitectura vernácula que algunos viajeros como Baeschlin, mediante sus relatos adscritos a una ferviente actividad itinerante, no dudaron en exaltar y a la vez comprender para ser adaptados al devenir de los tiempos.

**DESCRIPTORES:** Territorio. Arquitectura vernácula. Alfredo Baeschlin. Heimatstil.

## 1. Introducción

La casa de campo ha constituido, prácticamente desde hace un siglo, un lugar de reposo, descanso o tiempo libre de familias residentes en la ciudad. Hoy existe una clara diferenciación entre la casa de campo y la vivienda del oriundo local, la llamada arquitectura vernácula. Una diferenciación todavía patente, tanto en la forma en que éstas han ocupado el territorio como en su configuración, espacial interna y estética externa. Así, la construcción en el ámbito rural se transforma al ritmo que lo hacen los materiales y las esperanzas y expectativas de quienes las habitan.

Divergencias estéticas y técnicas, educativas y morales, que trascienden prácticamente cien años y que todavía hoy no han encontrado una clara acotación, una firme segregación o tan siquiera una mera reflexión con tal de comprender las diferencias entre lo ingénito y los estilismos.

Una ocupación del territorio que la casa de campo abanderó como la segunda residencia de familias acomodadas urbanas y que actualmente ha trascendido a un gran porcentaje de las familias que residen en la ciudad, siendo ésta una ocupación que ha evolucionado en número y dispersión llegando a influir directamente tanto en los trazados y

Recibido: 07.02.2012; Revisado: 31.05.2012  
e-mail: juan.garcia@emc.uji.es

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus enriquecedores comentarios.

configuraciones previamente existentes como en la estética final de la propia arquitectura vernácula.

El acercamiento al libro *Casas de campo españolas* y a la manera en que su autor se apropió intelectualmente del entorno, se proponen como un ejercicio por el cual revisar el concepto moderno de arquitectura rural, como aquella que se ha venido adaptando a los nuevos usos y necesidades generados en los ámbitos que trascienden lo urbano, y el concepto de arquitectura vernácula, como aquella que se entiende íntimamente ligada a su entorno.

El artículo propone una revisión profunda de la obra del arquitecto suizo mediante el análisis de los factores que pudieron influir en su elaboración. En primer término, desde la óptica centroeuropea, a la que referir los orígenes del autor y la germinación de una incipiente modernidad que emergió pujante desde los intersticios de la tradición. En segundo término, desde la perspectiva de un viajero centroeuropeo que descubre la diversidad y el valor de la cultura, las tradiciones y la arquitectura popular española por medio de un viaje circumpeninsular. Y por último, a través de una narración que no abandona la visión nostálgica aprehendida en la Europa germanofila y que retoma la dialéctica arquitectónica nacional bajo la que posicionar una obra que en su día pareció ser tardía.

### El germe centroeuropeo

El *Heimatstil*, como expresión acuñada por Peter Meyer (1894-1984), fue entendida en primer término como una locución científica, una arquitectura del lugar que transitaba en el camino hacia la modernidad. Una referencia, en segundo término, que se entrevió como una reforma arquitectónica desarrollada entre 1896 y 1914, y que adquirió connotaciones técnicas. «El estilo de la casa o el estilo propio» y que se fundamentó en el Movimiento de la Reforma bajo la perspectiva del «romanticismo nacional» centroeuropeo, desde el cual orientar un nuevo estilo en la arquitectura tradicional y su incidencia en el paisaje.

Irínsecamente ligado al *Heimatstil*, surgió el concepto *Heimatarchitektur*: donde el arte aplicado a la construcción buscó sus modelos arquitectónicos en la cultura pre-industrial y artesanal en un intento de comprensión y acercamiento a los acontecimientos regionales. El *Heimatarkitektur* participaría de las investigaciones que buscaban las lenguas regionales, el descubrimiento de los dialectos, la

preservación del arte popular y su arquitectura (CRETA-STÜRZEL, 2005).

En su ensayo *Sobre la utilidad y el perjuicio de la historia para la vida*, F. Nietzsche (1874) criticó el excesivo peso de la historia aunque reconoció la necesidad de una conciencia del pasado, tanto por las naciones como por los individuos; en esa disyuntiva, el filósofo argumentó que el peso del pasado no debía paralizar la energía necesaria hacia el cambio y la evolución.

Dentro de los círculos germanófilos centroeuropeos, el arquitecto vienes Otto Wagner (1841-1918) quiso proponer una arquitectura adecuada a las innovaciones de sus tiempos. En su *Arquitectura Moderna* se rebeló contra la arquitectura de finales del siglo XIX que no había sido capaz de proponer un estilo al paso de las innovaciones tecnológicas y que seguía repitiendo las formas del pasado. (WAGNER, 1988).

Las doctrinas de la *Werkbund* alemana inspiraron directamente ciertas manifestaciones en el conjunto de la germanofilia centroeuropea. El 27 de junio de 1908 en Olten, 25 jóvenes arquitectos fundaron la, BSA Bund Schweizer Arkitekten —FAS Ferderation des Architects Suisses, Federación de Arquitectos Suizos. En 1913 se creó la *Schweizerischer Werbund* —SWB—, patroneada por Alfred Altheer (1875-1945), un arquitecto de formación berlinesa.

El arquitecto suizo Alfred Hermann Bäschlin Oettinger (1883-1964), nacido en la población suiza de Schaffhausen, próxima a la frontera con Alemania, cursó sus estudios superiores de arquitectura en la Escuela Técnica Superior Federal de Zürich, aunque antes de terminarlos, se trasladó a Alemania, probablemente a la Universidad de Stuttgart desde la que, llevado por las corrientes intelectuales cercanas a los ideales *Heimatschutzers* —Asociación para la protección de la patria—, se dispuso a indagar la región tomando notas y apuntes gráficos de motivos paisajísticos y entornos rurales cercanos.

A su vuelta, tras finalizar los estudios de arquitectura, fue nombrado profesor de las Escuelas de Artes y Oficios del cantón de Berna y más tarde redactor, junto a Casimir Hermann Baer (1870-1942), de la revista de la *Bund Schweiz Architekten, Die Schweizerische Baukunst*. Cuando el doctor Baer dejó la dirección de la revista para dirigir *Moderne Bauformen* en Stuttgart, Baeschlin fue nombrado su sucesor. Desde 1906 hasta 1912 A. Baeschlin publicó treinta y tres artículos orientados a definir aquella «nueva tradición», moderna y nacional. (GARCÍA-ESPARZA, 2012b).

Una de las primeras casas que apuntaba esta nueva tendencia fue la llamada *La Jurassienne*, construida en el Mont-Soleil en 1906 por los arquitectos Wild y Baeschlin. El edificio era testimonio de los objetivos de la arquitectura de expresión regionalista en el Jura bernés en Suiza. La prensa se hizo eco ya poco después de su construcción; de hecho, en el año 1906, se publicó un artículo sobre la casa en la revista *Schweizerische Bauzeitung* (SBZ), y un año más tarde, en la revista *Heimatschutz* incluyendo una descripción, una foto y dos planos. El arquitecto A. M. Lambert habló en términos muy positivos en una serie de artículos sobre la arquitectura contemporánea suiza.

En estos años, tanto Baeschlin como sus compañeros publicaron multitud de artículos orientados en definir aquella nueva tradición, encargada de preservar la identidad arquitectónica nacional mediante la divulgación de las obras que los distintos miembros de la asociación se encontraban desarrollando. Artículos que invitaban a la reflexión, mediante una fórmula que ya fuera establecida por el arquitecto Hans Bernoulli (1876-1959) en la *Schweizerische Baukunst* en febrero del año 1912. En ella expuso algunos de sus novedosos proyectos edilicios alemanes donde los materiales del entorno constituían la clave para radicar el edificio en su contexto.

El suizo, historiador del arte, Heinrich Wölfflin (1864-1945) empleó la teoría de la empatía para admitir la pluralidad interpretativa frente a la diversidad de movimientos arquitectónicos imperantes en la época. Diversidad que se traducía en posiciones encontradas entre los defensores de la estricta conservación de la construcción vernácula y los partidarios de una construcción que debía adaptarse al espíritu de la nueva época, paradigma de los planteamientos psicosociales que envolvían la dinámica arquitectónica centroeuropea del momento (GARCÍA-ESPARZA, 2012a).

Tanto para la *Heimatschutz* como para la *Werkbund*, *Le Dörfli* —la Exposición Nacional de Berna del año 1914— fue una demostración de que la arquitectura moderna y la tradición local eran compatibles. La sugerencia que se desprendía de la arquitectura expuesta en Berna promulgaba la composición de una silueta que partía de una interpretación estética novedosa pero que preservaría el valor y la esencia de la tradición. El modelo perduraría en el tiempo, aún pasada la primera guerra mundial (GUBLER, 1975: 61).

## 2. La arquitectura vernácula como reflexión

España constituía un reducto de la «natural» percepción artística de un pueblo cuyo arte continuaba siendo la más alta y auténtica expresión de su cultura, todavía sin corromper por las prisas del maquinismo (MEDINA WARBURG, 2002). Pero éste sería un proceso de corto recorrido, pues uno de los apartados renovadores del regionalismo fue el que se orientó, en etapas posteriores, hacia la valorización del arte popular y su todavía posterior entronque con los ideales de la vanguardia (PÉREZ, 1994: 119).

Cossío insistía constantemente en la importancia decisiva del arte para llegar a la comprensión del espíritu de una civilización en la cual:

«las artes plásticas, sobre todo, parecen la base real, más accesible por lo inmediato y corpóreo de su representación, para atar sistemáticamente las demás relaciones históricas y para percibir la continuidad de la evolución de la cultura» (XIRAU, 1969: 186-187).

«Se viaja para conocer al hombre, es decir, los pueblos, no sólo para ver países y tierras; y se viaja para ilustrarse, con un sentido eminentemente utilitario, filosofar sobre la vida humana con la experiencia por delante, mediante la contemplación de esa diversidad de costumbres y modos de vida que se proyectan ante los ojos del viajero. Para ello se requiere la observación atenta de la realidad, ejercitarse frente a ella el arte de pensar, desprenderse de todo prejuicio originario, aferrarse a la objetividad y, por último, dirigir la atención a lo verdaderamente útil y no al placer o frivolidad» (GÓMEZ DE LA SERNA, 1974: 12-13).

Al comenzar el siglo xix España seguía siendo un misterio, no era solamente curiosidad geográfica. La élite europea, seducida por el desarrollo de las ciencias naturales y en particular por las investigaciones etnográficas, perfilaba la creación de un exotismo consciente. El movimiento filantrópico y humanista de fines del siglo xviii ya había centrado su atención y energía en el conocimiento de las culturas «primitivas» como modelo de armonía social (CICERCHIA, 2005: 162).

España fue destino especial de un buen número de viajeros románticos atraídos por su aureola exótica y primitiva, aunque algunos extranjeros no vinieron motivados exclusivamente por afanes de aventura, o novedad, sino atraídos por la España desconocida, para estudiar a fondo nuestra cultura y personalidad (LÓPEZ ONTIVEROS, 1988).



FIG. 1/ Dibujo original del litoral del Mar Cantábrico.  
Sin datar. Inédito

Fuente: Archivo familiar de Alfredo Baeschlin.

Fueron hombres de gran formación, escritores, hombres de letras o estudiosos de arte, como fue el caso del autor de *Casas de campo españolas* quien recurrió al análisis de la cultura popular española desde la visión propia de aquellos viajeros del siglo XIX, desde la que indicar su posicionamiento en la valorización de lo popular con ciertas reticencias hacia la invasión hegemónica de la «cultura tecnológica». Este posicionamiento consistió esencialmente en su particular reconstrucción e interpretación de las actitudes y de los valores, de los mitos, de las imágenes y de los rituales de los campesinos y artesanos en los albores de la España moderna (GARCÍA-ESPARZA, 2011b) (FIG. 1).

## 2.1. El relato de viaje como apropiación cultural

Alfredo Baeschlin se estableció en España en 1917 proveniente de París, donde pasó la Gran Guerra. El análisis de la aportación de Baeschlin no es sobre un ejemplo paradigmático del intercambio de ideas arquitectónicas a través del viaje, ni acerca de la iniciación obligada de los arquitectos venidos de centroeuropa por el viaje a través del cual conocer el territorio español, pero sí es interesante en el sentido de analizar a un arquitecto, etnógrafo y dibujante desde la óptica de su peculiar periplo. Un viaje como ocasión idónea para despertar una mirada bajo la cual un nuevo ser aguardaba detrás de cada movimiento, de cada entorno, de cada nueva ciudad, jardín o paisaje por los que el viajero podía quedar influenciado.

Así pues, la trayectoria del arquitecto suizo retoma el viaje, como ítem o como objeto concreto de investigación histórica. Éste, para que sirva como referencia debe insertarse al menos en dos historias arquitectónicas nacionales: la del país de salida y la del país de llegada. De lo contrario no es posible hablar de una arquitectura dada como producto de una sociedad y cultura determinada, sino más bien de la producción de una cultura arquitectónica que surge desde los márgenes, entre los repliegues de lo «nacional», y que se inserta en un lugar y en varios instantes, desafiando las nociones mismas de identidad y de tradición cultural y arquitectónica (VICENTE, 2010).

Al igual que hiciera W. Humboldt, Baeschlin traza un recorrido similar aunque con importantes matices; ambos viajeros partieron del mismo hito geográfico, otorgaron el mismo sentido direccional de sus andanzas, y finalizaron su periplo en el mismo lugar. Certo es que Baeschlin empleó un medio de transporte diferente al de Humboldt, pero mantuvo el sentido antihorario del rumbo en sus escalas alrededor de la península con punto de partida en tierras vascas y punto culminante en tierras catalanas. El 9 de noviembre de 1928 «Comienza Baeschlin para *La Tarde* su diario de circunnavegación peninsular. Sus cuartillas, sorprendidas por las primeras millas de mar dura, esta mar nuestra, indomable y brava como las gentes cuyas costas baña...» (BAESCHLIN, 1928d: 1). El diario gijonés *El Comercio* hablaría de *Un suizo que quiere hartarse de litoral*.

«A bordo del Artiba-Mendi, viene un periodista suizo, redactor artístico del periódico *La Tarde*, de Bilbao. [...] Dibujante sintético formidable, de una habilidad y rapidez increíbles. [...] Este simpático suizo viene dispuesto a hacer veinte o más escalas que dicho buque ha de hacer en su comercio de cabotaje hasta Barcelona. El hará crónicas con impresiones gráficas de los puertos, cumpliendo una placentera misión informativa»<sup>1</sup>. Baeschlin, quiso regalar una panorámica a sus cicerones de *El Comercio*, quienes le mostraron unas «vistas majestuosas ante las que se quedó atontado». (BAESCHLIN, 1928d: 1).

La ampliación del horizonte cultural de la Europa de la revolución industrial requirió prácticas que otorgasen coherencia y constancia ideológica en los nuevos territorios. Actividad vinculada a la significación de la territorialidad y de los elementos centrales de la construcción de las

<sup>1</sup> Reseña de los redactores de *El Comercio* transcrita por el periódico *La Tarde* tras el extracto del diario de Baeschlin publicado el día 20 de noviembre.

identidades nacionales emergentes (CICERCHIA, 2005: 65). La narrativa de Baeschlin, en este sentido y también en este viaje, es una brillante evocación del encuentro con un mundo natural (España) en todas sus variedades. Viñetas de la vida a bordo, observación casi científica y humanismo, armaron la estructura del relato. Así comenzaría Baeschlin su narración;

«Bajo un sol casi veraniego proseguimos el viaje, tal vez el más delicioso que hasta ahora haya hecho por mar. Con un catalejo del primer oficial, [...] descubrimos los pintorescos pueblos que conforman un collar de perlas desde San Sebastián al Abra; entre ellos destácase Elanchove, por su curioso aspecto de blancas casitas superpuestas» (BAESCHLIN, 1928e: 1).

La experiencia inmediata según el canon de las crónicas de viajes a través del diario del viajero marcó una impronta definitiva condicionada por la mentalidad holística, otorgando una entidad subjetiva añadida a la percepción de la realidad, similar a la circunstancia que vivió Wilhelm von Humboldt en su viaje por España y concretamente por el País Vasco (FIG. 2).

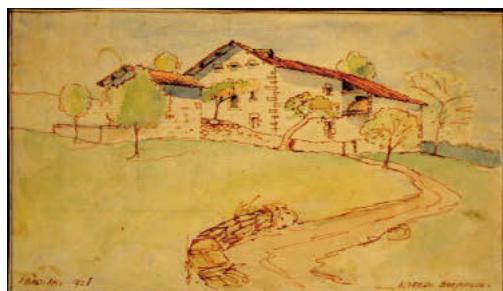


FIG. 2/ Dibujo original de una casa de campo de Abadiano, Vizcaya, País Vasco. 1928. Inédito

Fuente: Archivo familiar de Alfredo Baeschlin.

«Hice una pequeña excursión a Vioño, pequeña aldea que había divisado desde un alto. ¡Qué lejos estamos de la risueña aldea vasca, con su iglesia, con su frontón y su diminuto Ayuntamiento! [...] La pequeña aldea, con sus casitas lóbregas y bajas, construidas con bloques de granito, es triste. También parecen tristes sus moradores» (BAESCHLIN, 1928g: 1).

Abundancia de descripciones y experiencias, mezcla de observación, empresa y aventura. Se trata de un corpus emergente de un espacio intercultural que, en la superficie, parecería sólo intentar un detalle objetivo de las sociedades nativas:

«En cuanto a las costumbres que me llamaron la atención, quisiera mencionar las mujeres que cargan carbón en el muelle. Alegres comadres y muchachas algo «afrontes», las cuales, a pesar del rudo trabajo a que se dedican, encuentran humos para bailar, cantar y reír, empleando en esta última manifestación de su presencia un vocabulario muy subido de color» (BAESCHLIN, 1928f: 1).

Derivado de aquellos portadores de ansias de exploración y conocimiento propios de la curiosidad etnográfica de principios del siglo XIX, los textos trascienden lo meramente descriptivo. A la información se le adhiere, como hiciera en el caso vasco, una aguda percepción y sensibilidad, producto del protagonismo del narrador viajero. Una práctica cultural que comunica el universo de los autores —y sus lectores— con la realidad:

«En el alto Curviellu, donde saboreamos unos vasos de rica sidra, pude sorprender la simpática silueta del hórreo, típico del caserío asturiano» (BAESCHLIN, 1928h: 1). [...] «Mientras tanto, el viaje sigue encantador. Después de alegrar nuestros oídos el dulce cantar del hablar asturiano, oímos hoy al amanecer, cantares gallegos» (BAESCHLIN, 1928i: 1).

*«Xa ven o vento do mar  
xa ven o vento mareiro  
xa ven o vento do mar  
xa ven o meu marineiro.»*

Una nota «sumamente pintoresca» de Vigo «es el barrio de los pesadores, con sus casitas bajas y sus soportales. Acostumbrándose al olor acre de anchoa podrida, de mariscos [...] los hombres preparan aparejos, fumando y disertando plácidamente. Las mujeres van con los cestos planos llenos de apetitoso pescado hacia el mercado. Aquí, como en el País Vasco, las cargas se llevan a la cabeza. Los pañuelos que sirven de tocado a esas mujeres son de preferencia amarillos, anaranjados o de color limón. Es la nota dominante en la cacofonía de colores chillones» (BAESCHLIN, 1928m: 1).

Esta tipología de narraciones de viaje, pueden ser identificadas con las formas literarias que adquiere el «exotismo consciente» asociado al nuevo movimiento expansionista, «Con el telegrafista don César me pongo al aparato; cogemos Sevilla, que nos sirve una buena ración de canto flamenco... para ponernos a tono» (BAESCHLIN, 1928j: 1). Se trataba de reproducir las aventuras recogidas de la propia experiencia, de inventar raras y exquisitas curiosidades, de hacerlas familiares (CICERCHIA, 2005:

125). Estos relatos, también hacían referencia a un extenso inventario de «costumbres sociales», traídos al frente mediante observación y narración.

«No hablaré de Sevilla antiguo, sencillamente maravilloso y harto conocido, ni de las estrechas callejas morunas, con sus rejas, sus claveles, sus patios misteriosos. En Triana damos con más de un ejemplar de la mujer andaluza, con su mantón y flores en la cabeza, costumbre que cae en desuso poco a poco. [...] Ya de noche, nos metemos en las callejuelas, deseosos de presenciar el espectáculo de un mancebo «pellando la pava» a la reja de una doncella» (BAESCHLIN, 1928j: 1).

Las disertaciones de carácter anecdótico podían interrumpir el ritmo descriptivo de sus objetivos arquitectónicos para enfatizar la representación popular de la escena costumbrista que se encargaba de relatar;

«A las puertas mismas del Mercado [de Cádiz], los puestos de libros viejos, alternando con despachos de masa frita. Muchachas que acosan al fabricante de churros: «Anda Facundo que tengo mucha *buya*» (será prisa); risas frescas, palabritas y palabrotas, y el todo envuelto en un humo acre de las calderas, en las cuales, en un aceite dudoso, se están dorando los churros en espirales» (BAESCHLIN, 1928k: 1).

Los relatos de viajes y travesías han consagrado imágenes tempranas perpetuadas en el imaginario de la sociedad. Imágenes creadas por naturalistas, diplomáticos, literatos, geógrafos, simples turistas, fugaces unos, en residencia otros (CICERCHIA, 2005: 135). El viaje, el andar, el trajín cargan el relato, un acontecer que seduce la mirada y organiza las impresiones. La narrativa de nuestro personaje se vislumbra como un tributo, o su intento, a la fórmula humboldtiana del tratamiento estético de los espacios y sujetos de la historia natural, del registro de la eterna influencia del entorno sobre la condición moral y sobre el destino de las sociedades (CICERCHIA, 2005: 140).

«Voy adentrándome en el laberinto inextricable de callejuelas de marcado carácter oriental, con sus patios silenciosos, sus rejas adornadas de flores, sus arcos de medio punto y sus miradores. [...] árabe es todo el aspecto de Cádiz visto desde el mar. [...] En un periódico local lei algo de actividad febril en el puerto. ¡Amigos! Hay que verla esta actividad. Hay que ver cuantos vagos practican el noble deporte de mirar cómo otros trabajan. Quien ha visto realizar las operaciones de carga y descarga en los puertos nor-

teños tiene la impresión que aquí se efectúan las mismas operaciones «al ralentí». Convengo que el clima debe influir sobremanera, pues hoy, por ejemplo, el sol llega hasta molestar» (BAESCHLIN, 1928k: 1).

Este particular *cuento de viaje* de Baeschlin va construyendo el escenario de un territorio, el discurso racional utilitario y el arsenal retórico de raíces románticas acerca de una sociedad que armonizaba con su clima y entorno. La descripción física de lo nacional, la memoria letrada y cierta melancolía popular, era la literatura que podía establecer la relación específica entre entorno natural y la historia de los pueblos. La literatura como proyecto cultural mediante la exaltación de las experiencias (CICERCHIA, 2005: 147).

«...lo que llama sobre todo la atención es el barrio de cavernas [de Almería], que a primera vista parece un cementerio con sus nichos. [...] Una cacofonía terrible sale de esta aglomeración de paupérrimas moradas, cacofonía compuesta de gritos de niños, ladridos de perros y cacareo de cantidad de gallinas. Hemos de suponer que el sol es un alimento, pues la gente menuda, a pesar del hambre, tiene buen aspecto. Me tomé la molestia de subir al barrio de trogloditas y de entrar en una de estas cuevas, que encontré por cierto bastante limpia. Pero componiéndose la lóbrega vivienda de un solo cuarto, de dos a lo sumo, niños y adultos viven allí en una promiscuidad deplorable, la cual explica la precocidad tremenda de chiquillos y chiquillas» (BAESCHLIN, 1928l: 1).

Peter Burke habría de la íntima relación entre el medio y la cultura popular, la cual, se adapta a los diferentes grupos ocupacionales y a las formas de vida regionales, por ello dice que «la cultura cambia cuando lo hace el entorno» (BURKE, 1978: 345) y por ello, los relatos de viaje pueden ser definidos como una ampliación de la realidad, una articulación histórica entre el romanticismo y nación. Un cosmos cultural que combinó ciencia y arte –arquitectura-, ficción y realidades. (CICERCHIA, 2005: 153).

«No creo que la gente acomodada que vive en las calles modernas ponga alguna vez el pie en este valle prehistórico; casitas bajas en cuyo tejado puedo apoyar los codos, donde el vicio aparece crudo y puerco. [...] Aunque la vista de tanta pobreza me haya causado honda pena, por otra parte Almería me brindó un gran número de motivos pintorescos. [...] Las murallas, torres y el castillo, de un tono de barro cocido, contrastan con las casitas blancas» (BAESCHLIN, 1928l: 1).

Sería una injusticia no adjudicar a Baeschlin una cuota de talento fuera de lo común dentro de su labor desarrollada en este ámbito casi periodístico con la intención de ensalzar la cultura popular arraigada en la sociedad española e íntimamente ligada a la diversidad de su territorio. Baeschlin trató de comunicar una información, para lo cual recurrió a las experiencias propias asociadas a la vivencia del descubrimiento y la aventura, y festejó ciertos recursos estéticos que tenían la cuota necesaria de entretenimiento que el género debía integrar.

Se posicionó como un narrador-viajero frente a la lectura del público. El resultado fue el efecto de un contacto directo, un caso particular de imbricación entre el relato de viaje y el documentalismo. Al viajero también lo aguardaba una experiencia íntima y transformadora. Incluso, viaje interno, de algún modo ajeno al paisaje, que se sostén por la temperatura de ese nuevo mundo exterior (CICERCHIA, 2005: 154). La aportación de Baeschlin se entiende como la relación sujeto-objeto y la producción añadida de conocimiento que fue potencialmente algo más que una mera articulación entre contexto y biografía.

Desde una de sus primeras aportaciones de periodismo etnográfico desarrollado en el País Vasco *Boinas y tejados*, BAESCHLIN (1927) es consciente del cosmopolitismo de las ciudades frente arcaísmo del mundo rural. El autor disierne entre lo típico o pintoresco, propio de la mirada extranjera y la vorágine de las ciudades de cada una de las provincias que va visitando en su periplo. Dejando de lado su archiconocida y trabajada Barcelona, y su científica estancia en las tierras vascas donde reconoce la potencia antropológica que vio Humboldt, el viaje en barco parece advertirle de la enorme diferencia entre Cataluña y el País Vasco con respecto al resto de las regiones españolas. El autor extrae sus propias conclusiones respecto a la evolución social a la que debiera someterse la sociedad española rumbo a una modernización, sobre todo la del sur, a través de la cual superar la insalubridad y deficiencia del cobijo rural observado en Almería, pero conservando las estampas pintorescas, típicas o históricas de Sevilla.

«Creo francamente que quien pretende ver cosas típicas de esta índole —en referencia a la mujer andaluza o al mancebo pelando la pava— en Sevilla pierde el tiempo, a no ser que en primavera el fomento del turismo organice alguna escena andaluza para los extranjeros. Yo, por mi parte, prefiero Sevilla como la encontré: moder-

no, activo y trabajador, respetando el tesoro artístico incalculable que encierra su casco antiguo y dejando poco a poco esas cosas de pandeleta» (BAESCHLIN, 1928j: 1).

La biografía de nuestro personaje es justamente un apasionante peregrinaje intelectual, la construcción de una verdad moral que da a conocer la realidad política y social que va observando. Así logra un relativo éxito en atribuirse el privilegio de una experiencia y un trabajo original. Su idea de encarnar una descripción costumbrista y crítica de las diferentes regiones geográficas de España no estaba desvinculada de la popularidad que había adquirido por entonces el género narrativo-viajero, trabajado a fondo en el País Vasco; fenómeno que se puede asemejar a la acepción de «romanticismo irresistible» (SOMMER, 1991).

Los viajeros modernos organizaron el relato de sus expediciones alrededor de hitos, actos de reconocimiento que las operaciones de representación van practicando en un itinerario. La observación fue la forma más importante de conocimiento. Observar es redescubrir, representar ciertos decorados; esta literatura de viaje tuvo una función crucial en la fábrica de la nueva geografía. El mapa dramatizaba la primera impresión del trayecto, o mejor dicho los indicios de ruta; la luz y la observación, la brisa y la migración instalan lo segundo (CICERCHIA, 2005).

De su paso por Cádiz le llamó poderosamente la atención el carácter árabe del trazado urbano en forma de laberinto inextricable de callejuelas con recónditos y silenciosos patios con sus rejas, miradores y arcos de medio punto cual decorado artificial donde se detuvo a observar las casas encaladas, la catedral y las callejuelas bajo una noche colmada de estrellas. Una estampa sesgada y romántica de un viajero recién arribado a su destino.

Cuando Baeschlin comenzó sus colaboraciones en *La Tarde* con *Un vistazo a la melena* (BAESCHLIN, 1927) o, cuando habló del hotel y el turismo en *Garay* (BAESCHLIN, 1928c), ya aplicaba su percepción sesgada sobre la escena o la costumbre que se disponía a narrar; consecuencia inevitable de los lances que la sociedad moderna arremetía contra el arraigo y la nostalgia por valores intrínsecos al medio natural y a una sociedad tradicional que Humboldt expresaría de la siguiente manera:

«...Son los vascos la nación más bonachona y alegre que puede verse, al día de labor más fatigoso, sigue a menudo música y baile. [...] No

viven en la necesidad, sino con toda la comodidad del bienestar [...] Alimenta su pecho un noble patriotismo [...] se halla una organización ajustada al país y una casi completa igualdad de clases, debe circular por las venas sangre sencilla y sana. [...] El mismo aspecto de bienestar presentan las villas y hasta los pueblos. Son limpios y bonitamente construidos» (HUMBOLDT, 1998).

La referencia a los orígenes de Baeschlin como arquitecto y su posterior periplo español, pone de manifiesto cómo en centroeuropa la percepción y valorización de lo tradicional, de ese primer estadio de la *Heimat* romántica, deriva de forma brillantemente natural a un estilo regionalista. Proceso bajo el que la sociedad y los agentes implicados en la protección y salvaguarda de sus tradiciones, ingenieros y arquitectos, asumieron el compás de la industrialización como un proceso de mejora en sus modos de vida y como un proceso más económico, funcional y confortable para las viviendas tradicionales y sus moradores.

## 2.2. El relato de viaje y la necesaria evolución

Tras las últimas paradas de cabotaje en Alicante, Valencia y Tarragona y su desembarco en la ciudad condal A. Baeschlin dejó atrás su etapa de dibujante, etnógrafo y periodista desarrollada en el País Vasco. Residió por un corto periodo en una antigua mansión dieciochesca de la población de Olot (BAESCHLIN, 1928ñ). La mansión dieciochesca era probablemente propiedad de los Vilanova-Colleldevalld en la que la familia Baeschlin-Vilanova permaneció antes de trasladarse de nuevo a Barcelona y posteriormente a Valencia, donde residió casi una década. Aquí probablemente preparó las que serían sus publicaciones de 1930 *La arquitectura del caserío vasco y Casas de campo españolas*.

Para comprender las divergencias que se dan, desde el ámbito arquitectónico, entre ambas publicaciones, cabe entender que la visión que Baeschlin aplica en su recorrido y vivencias previas por España fue la de un *explorador*, una visión que nunca dejó de ser *regionalista*, a pesar de que en su trabajo antropológico sobre el País Vasco trabajó un discurso al nivel de los estratos culturales populares. Alfredo siempre buscó la imagen, la postal, la fotografía *ideal, típica o pintoresca* que demostrara, a la sociedad y también así mismo, —aquellas connotaciones heideggerianas sobre la apro-

*piación cultural*—; cuán ancestrales eran aquellas sociedades que describía (GARCÍA-ESPARZA, 2011a). Si algún mérito tiene la obra de Baeschlin, es que fue uno de los pocos arquitectos que se interesó por la arquitectura y la sociedad vernácula de nuestro país y supo ponerla en valor gracias a su específico bagaje cultural centroeuropeo y a una mirada nostálgica por la que transmitir la pervivencia de la arquitectura vernácula con miras a su adaptación permanente.

En este sentido, la derivación lógica del paso del tiempo hizo que el consumidor de cultura popular se enfrentase a una entidad que iría perdiendo su estructura. Las nuevas corrientes arquitectónicas eran perfectamente capaces de crear nuevas ordenaciones con la posibilidad de emplear los objetos de la cultura popular en las nuevas estructuras que se creaban. De este modo, se recurrió a las creaciones populares para tratar de integrarlas en nuevos *dogmas* perceptivos bajo los que adoptarían un valor completamente distinto.

Aunque esta derivación lógica del paso del tiempo sea la consecuencia de un alejamiento de la cultura popular, éste se produjo a distintas velocidades en diversas zonas de Europa donde las tendencias principales parecían bastante claras. La cultura popular estuvo muy lejos de ser un mundo estático, basada en unas tradiciones orales y visuales, y no podía absorber con rapidez los cambios; «la cultura popular estaba acostumbrada a recoger lo nuevo y transformarlo en algo que se parecía mucho a lo viejo» (BURKE, 1978: 389).

BAESCHLIN (1929a) destacó cómo, con algunos años de retraso respecto a Suiza y Alemania, la arquitectura vernácula española finalmente abrazaba los ideales del *Heimatschutz*. En consecuencia, a su llegada a Barcelona tras su periplo circumpeninsular, en la Exposición Internacional de Barcelona del año 1929, reflexionó sobre el *Pueblo Español*, la obra de mayor interés a ojos del arquitecto suizo. Y lo fue no sólo por el rigor con el que se reprodujeron los diversos tipos regionales, sino sobre todo por su configuración espacial de pequeña ciudad. En consecuencia, BAESCHLIN (1928n: 1) divulgó sus alabanzas al *Pueblo Español*.

«El gran acierto ha sido, sin duda alguna, el *Pueblo Español*, y sin vacilar he de felicitar efusivamente a los arquitectos encargados de su realización. Idea nueva no es. En Ginebra, en 1896, se hizo el famoso *Village Suisse* en la idea inicial análogo al *Pueblo Español*. [...] Pero el *Pueblo Español* es más. Es un pueblo

compuesto de infinidad de estilos, pero tiene sabor español. Es un pueblo soñado por un artista que ha recorrido toda España, una especie de síntesis. Exteriormente aparece envuelto en las hermosas murallas almenadas de Ávila. Apenas franqueada la puerta, comienza el encanto. [...] Respiramos aire de pueblo. [...] Sólo con este *Pueblo Español* la Exposición tiene suficiente atractivo, y de buena gana daría cuantos palacios hay en ella para quedarme con esta magnífica historia de arquitectura civil española, con sus instructivas páginas de piedra. [...] Existe el propósito de animar al *Pueblo Español* poniendo en las casas moradores ataviados con respectivos trajes regionales y vendiendo en ellas productos típicos de cada región. Será espectacular y atractivo para el turista adocenado. Pero ¿no quedará roto el encanto que ahora emana del silencioso pueblo? ¿No quedará entonces relegado a segundo término lo que se trataba de dar a conocer?».

La redacción de estos textos debió de suponerle la oportunidad de revivir su viaje alrededor del territorio español y, en cierto sentido, viajar de nuevo. El recuerdo de un viaje en el que no sólo se visitan determinados lugares que el viajero ávido por estampas exóticas va recogiendo a lo largo de un itinerario prefijado, sino un viaje sustancial, de mayor densidad, con experiencias inesperadas por lo inesperado del descubrimiento, de la escala, del lugar, cuyo recuerdo, sobre todo de lo más sorprendente, por inesperado, resulta más impactante y no se diluye con el tiempo sino que progresivamente se va posando en el fondo de la memoria (FIG. 3).

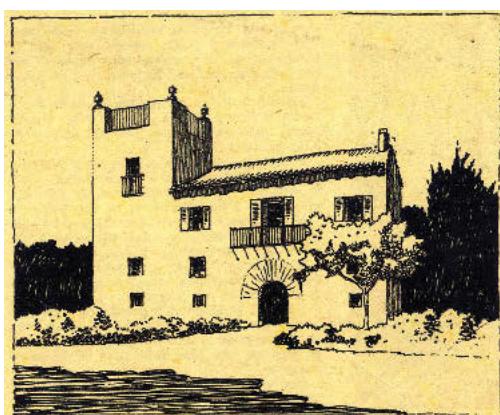


FIG. 3/ Dibujo de una alquería de los alrededores de Valencia, publicado en el diario *El Camí*, 1937

Fuente: Archivo familiar de Alfredo Baeschlin.

### 3. Las Casas de campo y el contexto dialético nacional

En España, el proceso fue completamente distinto al centroeuropeo fundamentalmente por dos razones: la primera se refiere a la educación sensorial de la sociedad hacia los objetos, las cosas y el paisaje como parte fundamental de una sensibilización hacia lo propio que incide directamente sobre la valorización y, en cierto modo apropiación y aceptación de las raíces culturales y el pasado (GARCÍA-ESPARZA, 2009). La segunda es la diferencia del espacio y el tiempo en el transcurso de los acontecimientos entre nuestro país y centroeuropa. A este respecto sirva la anotación de Hermenegildo Giner en referencia a cómo cada individuo juzga la belleza, pues cada apreciación depende de la cultura y educación, de los hábitos y costumbres contraídas, de la raza, el pueblo y el tiempo en que se vive. A pesar de estas claras diferencias, muchos escritos han tratado de equilibrar temporalmente los movimientos arquitectónicos españoles con los acaecidos en Europa desde principios del siglo XX; este trabajo viene a incidir precisamente en lo contrario, en esa diferencia que provocó una reacción completamente distinta ante los nuevos procesos.

En cuanto a la sensibilización hacia lo popular, la Institución Libre de Enseñanza y en su caso, tanto Torres Balbás como Manuel Bartolomé Cossío en 1913, vienen a adoptar como propios los escritos (1907-1911) de Schulze-Naumburg, en los que, el fundador de la *Heimatschutz*, defiende el carácter variado y espontáneo de la arquitectura vernácula centroeuropea frente al denominado *Heimatstil* y las nuevas tendencias apuntadas por las *Werkbund*. Por lo tanto, la divergencia en el ámbito nacional se produciría con aquellos arquitectos españoles que se dejan seducir por las influencias arquitectónicas internacionales (FIG. 4).

Al contrario de lo que se alabó en la I Exposición Artística Montañesa de 1908 y que algunos arquitectos continuaban promulgando, el profesor Leopoldo Torres Balbás, acusó a aquellos arquitectos de proyectar en un estilo que ignoraban, al tiempo que denunciaba la falta de convicción y autenticidad de tal pretendida resurrección regionalista: exponiendo como ejemplo la falta de interés, el consecuente deterioro y la ruina de buena parte del patrimonio popular español incidiendo en el caso particular de antiguas viviendas en Santillana del Mar.



FIG. 4/ Dibujo original de la arquitectura palafítica de El Saler, Valencia. Sin datar. Inédito

Fuente: Archivo familiar de Alfredo Baeschlin.

La arquitectura del pueblo, a ojos del ciudadano, se mostraba con una inocencia, humildad y bondad que deleitaba con la conformación quasi espontánea de sus plazas, sus calles de complicado acceso, sus cantinas e incluso eventuales elementos simbólicos de referencia. Este pseudo-exotismo se entrevé virgen en tanto en cuanto no comienza a contaminarse vilmente por influencias extrañas o ajenas al carácter idílico que el viajero urbano lleva consigo.

«¡Cuántas veces ante mi caballete de campo oí palabras de recelo hacia el propio hogar! Mira —decía un zaglejo a otro que le escuchaba—: está pintando las casas más feas del pueblo; ¡qué diferentes a la del veterinario!, que era una construcción anodina con tufo exótico». (ANASAGASTI, 1929: 38-39).

Estas dos reflexiones recogen de manera sintética el trasiego perceptivo respecto de la construcción vernácula, desde principios del siglo XX hasta su tercera década, en la cual, Leonardo Rucabado encarnó la figura más importante y representativa de la «nueva tendencia» hacia el *estilo montañés* como aquel que iría «enriqueciendo» en poco tiempo el panorama de la arquitectura nacional. Como extraído del recetario alemán, para el arquitecto, la máxima «el amor a la región engendra el amor al Estado o a la patria» era un dogma (BASURTO, 1986) por el cual, en 1914, aportar las *Orientaciones para el resurgimiento de una arquitectura nacional* en el marco del VI Congreso

Nacional de Arquitectos de San Sebastián (GONZÁLEZ & RUCABADO, 1916).

Se puede decir que el congreso de San Sebastián fue el punto de partida de la reflexión por la cual impulsar el renacimiento de la Arquitectura Nacional. Una confrontación de posiciones entre Leonardo Rucabado y Demetrio Ribes determinada por las diferentes connotaciones culturales, intelectuales y sociales de ambos arquitectos. La manera de observar o la relación entre el sujeto y el objeto (WÖLFFLIN, 1923) estaba condicionada *a priori* por el diferente sustrato cultural y la procedencia (BOZAL, 1999) de cada uno de los arquitectos. El pujante protagonismo de Cataluña y las regiones del norte, vendrían a ser descubiertas a las clases medias y la burguesía española por los novelistas del naturalismo. Rucabado quedó impregnado por la literatura de Pereda con los paisajes, ambientes, pueblos y personajes de obras como *El sabor de la tierruca* (BASURTO, 1986: 44).

Otra razón que cabría traer al frente en ambas posiciones es la diferencia de formación o de inquietud respecto al tema en cuestión. Parece obvio que ambos autores discutían sobre lo mismo, pero según parece, Rucabado, bajo una denodada poética ruskiniana, expondría el proceso arquitectónico como una evolución artística en la que cabía identificar los rasgos identitarios patrióticos al más puro estilo de los *Heimatschutz*, y por el contrario, Ribes lo hacía desde la necesaria incorporación de las nuevas técnicas y soluciones constructivas como las encargadas de otorgar un nuevo sello a la arquitectura contemporánea como promulgara la Sociedad de ingenieros y arquitectos suizos o las germanófilas *Werkbund*.

En el Congreso Nacional de Arquitectos de Sevilla en 1917 se invitaba a los ayuntamientos de las capitales de provincias a fomentar la edificación en el *estilo regional*. Unamuno expresaría el latente desconcierto, la falta de frescura y espontaneidad. Pero Lampérez se negaba a la influencia del «extranjerismo» frente un Anasagasti que elogiaba la arquitectura germánica, no tanto por su innovación conceptual sino por encarnar el espíritu, la fuerza, el esplendor de la nación (ISAC, 1987: 261).

La cuestión sobre la arquitectura nacional prosiguió con sus devaneos en el VIII Congreso Nacional de Arquitectos que se celebró en Zaragoza en 1919. En él, Torres Balbás llamó especialmente la atención sobre la necesidad

de disociar entre un respeto cuidadoso que mantuviera los recuerdos históricos en el estado de conservación al que los edificios habían llegado hasta el momento y la ejecución de edificios *ex novo* donde practicar las nuevas tendencias o «pastiche de estilo tradicionalista» (LABORDA, 2006). De la mano de TORRES BALBÁS (1918) y la Revista *Arquitectura* se comprenderá finalmente el trato especial que debía otorgarse a esta construcción vernácula.

«Hoy en día el movimiento moderno va llegando a los pueblos más apartados de nuestro país, y no ha de pasar mucho tiempo sin que se olviden por completo las antiguas prácticas [...] Por eso es de importancia indudable el estudio de la antigua casa española».

Por su parte, CABELLO LAPIEDRA (1920) formularía sus particulares *Consideraciones acerca de una arquitectura nacional* influenciadas por las reflexiones de Torres Balbás. En ellas expondría una cuestión relevante a sus lectores; probablemente la deducción más sensata que pudo extraer de la situación social y educativa de la España de principios de siglo en la que claramente no podía pensarse en la arquitectura nacional como un excelente arte social que encerrase el alma española, si primero no se españolizaba la sociedad.

El arquitecto madrileño consideraba la problemática desde la premisa de que no se producía arte español con recetas ni pastiches, ni con la imitación de materiales, por las que el arquitecto, más que con una reproducción exacta, con una cumplida imitación de los estilos pasados, debería tomar de ellos lo que tenían de racionales y de aplicación, por sus rasgos y por sus materiales capaces de armonizar con el suelo y el clima del país. En una palabra, que reflejaran la arquitectura típica de cada región, pues, el edificio debía ostentar a su vez el carácter local, adoptando los elementos constructivos locales dentro de las siluetas tradicionales. Siluetas animadas con el espíritu de la vida moderna, evitando que estas se transformasen y perdieran su abolengo. Así se produciría el estilo local, la verdadera arquitectura patria contemporánea.

CABELLO LAPIEDRA (1920) pediría inspiración en el arte nacional histórico y característico de cada región española para el empleo de formas arquitectónicas; sinceridad, lealtad y valentía para la lógica aplicación y el discreto

empleo de los materiales para tener una arquitectura nacional franca y potente, que contribuyese al florecimiento del arte patrio y de la nación española.

A pesar de estas manifestaciones, algunos autores no reclamaron hasta bien entrada la segunda década que los esfuerzos se orientasen hacia el examen de esas arquitecturas populares para las que tan solo se habían desarrollado unos pocos estudios monográficos de valía. Estudios que contenían ciertas connotaciones por las que se incidía enfáticamente en el carácter regional como culto a los lugares y a las peculiares representaciones del oriundo local<sup>2</sup>.

TORRES BALBÁS (1933) se situaría junto a la perspectiva de Giorgio Grassi, cuando se refería a la arquitectura popular como aquello que respondía a la lógica de «lo obvio», la tradición racional de las construcciones rurales. Una arquitectura objetiva, sin estilos, que podía prescindir de ser firmada, una arquitectura sin arquitectos, obra de operarios que tuvieron como maestros a la tradición constructiva (GARCÍA MERCADAL, 1981).

Por su parte, ANASAGASTI (1929:11), en su discurso de acceso a la Real Academia de las Bellas Artes de San Fernando en el curso 1927-1928, hablaría de las arquitecturas de estilo y las vernáculas como diversificadas y opuestas:

«Una, constituye el acervo nacional, lo indígena, la que podríamos llamar índice propio del país y la otra es la corriente internacional, lo solemne, la gran evolución de los sentidos históricos. El sentimiento ancestral de un pueblo, a medida que la civilización avanza, desaparece de las grandes urbes, y amedrentado se refugia en los lugares apartados, en el campo».

En este sentido, la óptica que aporta Baeschlin no es tan solo el apunte de un viajero post-romántico, es un viajero que participa claramente del proceso evolutivo del concepto de lo popular y cómo éste va variando en función del paso del tiempo, de los círculos o de la percepción *individual o colectiva* de los distintos agentes implicados en la dialéctica. El punto de vista que otorgaba el visitante extranjero destacaba cualidades que la persona del lugar no percibía; lo pintoresco, lo exótico o distintivo y peculiar de cada rincón.

<sup>2</sup> GARCÍA MERCADAL (1981) hace una extensa referencia a las publicaciones anteriores a la suya de 1930 con respecto al arte y arquitectura popular en su apartado de bi-

bliografía. A partir de este listado se razonará el sentido de estas publicaciones al objeto del particular interés que encierran.

#### 4. Las Casas de campo. Una proyección arquitectónica y social

Para comprender la obra de Baeschlin dentro de la dialéctica nacional y su trayectoria internacional, se hace preciso entender los procesos que establecieron las notables diferencias entre el *Village Suisse* de 1896 y el *Pueblo Español* de 1929 con todas las virtudes de una y las carencias del otro respecto a los procesos educativos, formativos y sociales en ambos países. Un *Village Suisse* producto de una cultura tradicional popular, en la medida en que se reproduce la expresión de una comunidad integrada a nivel cultural, social y nacional que constituye la marca de fábrica de una sociedad tradicional, de tipo primitivo o rural correctamente asentada sobre sus raíces y respaldada en sus particulares procesos históricos nacionales frente a un *Pueblo Español* carente de todo proceso formativo e identitario previo que fue presentado como resultado de un cúmulo de procesos desconcertantes, inconexos y en absoluto comunitarios, que aún con más de treinta años de diferencia entre sí no alcanzaron a significar una evolución similar en el proceso cultural de ambas sociedades.

Siguiendo los pasos de Baeschlin nos damos cuenta de que el análisis de lo popular pudiera producir posiciones encontradas. En un sentido, el *Pueblo Español* fue entendido como una secuela de la sensación de pérdida del patrimonio localista, permanente y ajeno a mutaciones transitorias, pero en otro sentido, representaba la pervivencia de un estilo regional importado —ya caduco en Europa— como estandarte de la «moderna» burguesía española (ERICE, 2003). Entre una y otra postura, Baeschlin trató de posicionar su obra tardía de *Casas de Campo Españolas*, la cual, se podría entender como un necesario proceso evolutivo —y natural en el ámbito internacional— de la construcción vernácula.

El conjunto del *Pueblo Español* de Montjuïc expresó claramente una posición, que tuvo una excelente presentación sintética en el libro *Casas de Campo Españolas* de 1930<sup>3</sup> (SOLÀ-

MORALES, 1994: 80), donde se recogen una serie de proyectos del arquitecto basados en diferentes propuestas de preservación y adaptación de la arquitectura vernácula de la Península Ibérica. El libro de Baeschlin se entiende de como el resultado inmediato de su peregrinaje peninsular, de su apercibimiento y reflexión sobre el cosmopolitismo de ciertas ciudades y en consecuencia de una posible oferta arquitectónica ante una probable demanda por parte de la burguesía urbana.

Por ello, según BAESCHLIN (1930), la tipología edificatoria campestre de nueva factura en España debía ser «sencilla y por ende económica, de planta moderna sin herir el carácter del país; que se une muy bien con el paisaje» con el fin de «formar un grupo pintoresco, prescindiendo de todo adorno inútil»; es una residencia encaminada a «gozar de las delicias campestres sin renunciar a su vida habitual, relaciones, confort, etc... sin ostentación». Ajustada a las comodidades de la «vida moderna» en el campo, con «rústicos fire-places»; ésta se entrevé como una segunda vivienda de «familias numerosas» que buscan «paz y sosiego» y requieren de «living-room» para «el servicio o las criadas, un taller de reparación, un garaje con habitación para el mecánico o una entrada para las muchachas, una cocina utilizable para los guardianes, una biblioteca o una terraza destinada para solárium»; para el «week-end» o los meses del «dolce far niente».

Para Baeschlin el retorno a este *Heimatstil* probablemente implicara la expresión insobornable de la conciencia histórica de aquella época (FISAC, 1952: 9) en un país obviamente atrasado en el debate arquitectónico. Ya que, según la lectura del modelo del *Mont-Soleil*, para Baeschlin, el regionalismo, surgido veinticinco años atrás consistía en hacer una arquitectura sencilla y modesta, a veces incluso ingenua, guiada por los principios de la razón, llena de efectos variados y sorprendentes, «bien adaptada al paisaje» en el correcto uso de los materiales,

<sup>3</sup> «Un libro resumen de sus valiosas y profundas observaciones por las diversas regiones de la Península, la expresión constructiva y poética de los regionalismos españoles, los que, dentro de racionalismo ingénito, caracterizan el vario tesoro de una serie de arquetipos. Unas bodas de oro de las casas con el paisaje. [...] Aplaudo esta voluntad de inculcación sincera que, por un método casi biológico, pero artístico, reafirme la legítima función histórica del pasado en las eternas inquietudes de la arquitectura-Febril siempre en sus formas, pero acaso inmutable en el equilibrio de su gravitación formal. [...] Las composiciones de Baeschlin representan un aporte, honesto e inspirado para el estudio de la arquitectura española popular o rural, tan sugestiva para las formas como el desarrollo temático de la música

campesina o callejera dé los afamados compositores populares. [...] se detiene para despertar en uno y otro rincón hogareño, el sentido doméstico o social de un programa. [...] y dirige un elogio a la arquitectura de mi querido y malogrado amigo Leonardo Rucabado.

¡Buena lección de patriotismo nos da Baeschlin en las anteriores manifestaciones! Lo que muchos españoles no han sentido jamás en el terreno de la composición arquitectónica, lo verán, ahora, iluminado con luz meridiana en el texto y en los admirables gráficos del arquitecto extranjero recreado artísticamente en las varias regiones de nuestro suelo. [...] Creo que, con lo dicho, basta para rendir el merecido aplauso al arquitecto regionalista Alfredo Baeschlin; y a su rumboso editor». (BASSEGODA, 1930: 5-6).

alérgica a todo falseamiento y espontáneamente funcional, más que funcionalista.

Su defensa de los nuevos sistemas constructivos no se contradecía con las evidentes virtudes que él encontraba en aquella arquitectura erigida en función de las peculiaridades del territorio en que quedaba inserta, pues pretendía emplear este material con la sabiduría del constructor tradicional. Por tanto, para Baeschlin ser regionalista era una forma de ser moderno con atención al lugar y a las tradiciones, materiales y técnicas locales que aceptaban la vigencia de los siglos sin caer en tipismos ni rasgos folklóricos (FIG. 5).

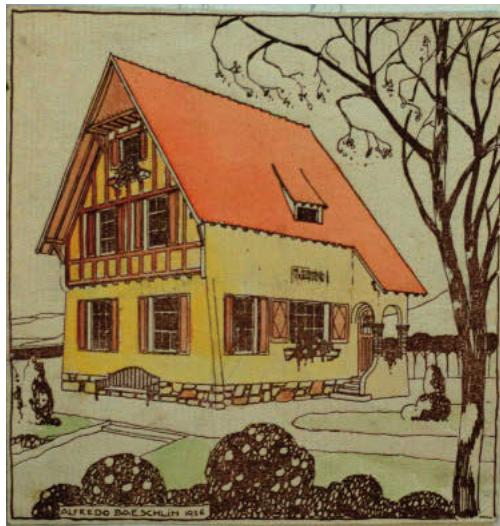


FIG. 5/ Dibujo original de una casa de campo del País Vasco francés, 1926. Inédito

Fuente: Archivo familiar de Alfredo Baeschlin.

Aún y con todo, la aportación de las *Casas de campo españolas* de 1930, resultó tardía en unos momentos en que, a pesar de que se habían abandonado definitivamente las tendencias modernistas y continuaba existiendo un claro desconcierto nacional sobre el rumbo que debía tomar su arquitectura tradicional. La óptica de Baeschlin incidía en que el consumidor de la cultura popular se enfrentaba a un objeto que se venía transformando con el paso del tiempo y que en ningún sentido estaba sujeto forzosamente a su propia creación histórica, el objeto se plasmaba alienado de su propia conformación originaria. Lévi-Strauss lo expone como realidades en los procesos de cambio, de transformación. Lo que puede explicar la actitud de Baeschlin es, el no conside-

rar los procesos, sino los estados resultantes de tales procesos (KRESS, 1982: 145).

La lujosa edición de A. Baeschlin, no pretendió «seguir servilmente las huellas de Leonardo Rucabado», pero sí ostentar la forma «típica regional», un regionalismo en cierto modo estandarizado aunque aplicado con relativa discreción con tal de procurar simplificar el estilo (BAESCHLIN, 1930) como señal de identidad contemporánea de una arquitectura en peligro de extinción. Baeschlin, a pesar de todo, alabó al insigne Rucabado para quien la recuperación de la tradición y la resurrección de estilos del pasado serían sus principales directrices (BASURTO, 1986) y en este sentido, «el arquitecto suizo atacaba los caprichos del exotismo, condenaba las vanguardias uniformadoras y las transmigraciones estilísticas del falso regionalismo, defendía el sello impreso por los factores del clima, las formas de vida y las tradiciones artesanales» (MEDINA WARBURG, 2002).

En consecuencia, la posición de Baeschlin se entrevé como una mixtura entre la sapiencia del forzoso destino evolutivo de la construcción vernácula y la incidencia en la necesaria pervivencia de aspectos fundamentales e intrínsecamente ligados a la arquitectura popular. El autor enfatiza en la singularidad de su obra respecto de cualquier otro estudio anterior destinado a regiones norteamericanas pues en su obra «se ve claramente que es el clima quien hace la casa». Así, el arquitecto perpetúa su insistencia en que: «El día que tropecemos en todos los rincones de la tierra con las producciones uniformes de la arquitectura de vanguardia, cuando habrá desaparecido lo bello legado por los pasados, aquel día habrá que dejar de viajar, por falta de aliciente» (BAESCHLIN, 1930) (FIG. 6).

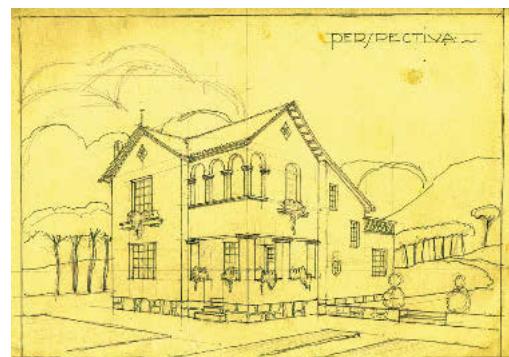


FIG. 6/ Dibujo original de una casa de campo. Sin datar y sin ubicar. Inédito

Fuente: Archivo familiar de Alfredo Baeschlin.

El libro, por tanto, recogería las influencias del debate arquitectónico centroeuropeo en torno a aquel incipiente *Heimatstil* así como las de aquel debate arquitectónico español, inconcluso y afectado por la sombra de Rucabado. Aunque quizás, también influenciado por lo que el propio arquitecto apercibió en Sevilla y tantas otras ciudades españolas durante su viaje alrededor de España; un estilo nacional que miró hacia la modernidad mediante una interpretación estilística de la tradición.

A mediados del año 29, de forma paralela a la labor de corresponsal de la Exposición Internacional de Barcelona para la revista *Deutsche Bauzeitung*, BAESCHLIN (1929b: 497-504) publicó el artículo «De la casa moderna», en el que habló sobre el ensanche de Barcelona y las ideas avanzadas de aquellos jóvenes que llevaron a cabo la exposición de *Les Galeries Dalmau*. Ideas sobre las que Josep Lluís Sert (1902-1983) proyectó su primera casa de apartamentos «concebido en el espíritu moderno, teniendo en cuenta las necesidades de una familia modesta pero con buen gusto, bien distribuido y accesible a todas las clases».

El nuevo estilo internacional irrumpía en la escena arquitectónica española de los años 30 y Baeschlin se hacía eco de ello, pues ya apuntaba en sus *Casas de campo españolas* la filiación del mediterráneo y los nuevos movimientos arquitectónicos: «La casa de campo para la región mediterránea será de sencillísima arquitectura, rayando a la de «vanguardia» pero sin sequedad, con sana alegría» (BAESCHLIN, 1930: 136).

Una vanguardia que según SERT (2002), se apropió conceptualmente de aquellas construcciones tradicionales por las que el arquitecto moderno sufrió una revolución espiritual que daría paso a una revolución arquitectónica de la que brotarían nuevas construcciones, más humanas, más perfectas y más expresivas.

Por su parte, el arquitecto suizo entendió la construcción vernácula del mediterráneo conocedor de su valor histórico y material, y por ello se adentró con mayor precisión en los intersticios formales que la definían (BAESCHLIN, 1934); escindida de todo elemento ornamental y derivado todo su interés en la combinación de formas, simples, limpias, libres y variadas. La perspectiva que Baeschlin mantuvo sobre la construcción balear explicaría la ambivalente perspectiva de un joven y moderno arquitecto vanguardista y la de un reposado *Heimatschutzer* (GARCÍA-ESPARZA, 2011c).

## 5. Conclusión

La percepción exploratoria de cualquier individuo, como fue la de Baeschlin, lleva implícita esa visión irreal —regionalista si se me permite— del que acaba de llegar. Nunca podrá saber cuán cruda es la realidad si no se somete al día a día de aquellas poblaciones rurales, su trabajo, sus jornadas, su hogar, sus costumbres, sus rituales y sus festividades con el cuerpo y el alma implícitos en ellas, y no como un simple observador. Por muy integrado que parezca estar en la sociedad que describe, inevitablemente sus aportaciones serán las de un mero cronista pasajero que aportará valiosísimos puntos de vista que el oriundo no percibe, precisamente, debido a cierto sesgo enfático de aquel que procede de una sociedad, cultural e industrial, más avanzada (FIG. 7).



FIG. 7/ Dibujo original de la ermita de Santa Eufemia, Vizcaya, publicado en el diario La Tarde, 1928

Fuente: Archivo familiar de Alfredo Baeschlin.

Esta percepción podría definirse, en palabras de Valeriano BOZAL (1972), como la imagen idealizada, tópica y *folklorista* del pueblo, o como el hito de los viajeros modernos, como producto de una reflexión acerca de una actitud de las sociedades modernas frente a su patrimonio vernáculo. Un «respeto» o mejor dicho, una reinterpretación estética de ciertos decorados que evocan sentimientos nostálgicos —«la naturaleza de efecto»— y que postra en el olvido cualquier forma de vida rural, arcaica o vulgar —«la verdad»-. Este podría erigirse en el punto álgido del enfrentamiento entre la cultura popular y la cultura elitista o estilista que reinterpreta fundamentalmente aspectos meramente externos, derivados de un ejercicio de memoria nostálgica de los —únicamente— buenos momentos de la experiencia rural. Este efecto para algunos autores es-

tuvo íntimamente ligado con el crecimiento de las ciudades, la difusión de la enseñanza y el desarrollo del ferrocarril, como factores inevitables que provocaron un rápido cambio de la cultura popular (BURKE, 1978).

El foco apuntado sobre la obra de Baeschlin es el único que pudiera explicar el inmediato contrasentido bajo el que puede quedar reflejado el análisis superficial de sus reflexiones técnicas entre las que contrasta la correlación, por un lado, de la obra cuasi antropológica que desarrollaría en el País Vasco —referida a una nostalgia pasajera— y por otro, sus *Casas de campo* que ponen de manifiesto ciertos procesos de modernización de la vivienda tradicional en el ámbito rural —utopía dinámica—. Basta recordar sus referencias a Mistinguett (BAESCHLIN, 1927) o el Txixilu (BAESCHLIN, 1928a-b).

Quizá, la referencia en última instancia, hacia los preceptos del movimiento moderno haga notar que las corrientes culturales tienen algo de cíclicas y a la vez invasivas, y quizás por ello, hoy pudiéramos estar viviendo claras consecuencias de nuestra propia historia reciente. Las culturas populares son ambiguas, en principio intentan producir, conservar y reproducir sus propios signos y resistir al embate de las formas invasivas o también apropiarse de ellas interiorizándolas y reinscribiéndolas. Aunque

en último término estos movimientos nunca son tan claros en los hechos y, tales culturas, terminan muchas veces adoptando soluciones eclécticas e incluso anacrónicas.

Esta aculturación puede trascender lo epistemológico, lo psicológico o lo estético. Puede ser la causa de distorsión de los contenidos tradicionalistas adoptados por ideas importadas que quedan latentes en una comunicación masiva y que no encuentran contrapartida en la realidad local. Utopías de difícil traslación, bien económicas, bien materiales, bien ideológicas e incluso estéticas que dimanan de una órbita ajena a la propia realidad.

En este contexto, la experiencia del espacio vivido, como experiencia ligada a las sensaciones, a las imágenes personales, a los recuerdos y a la memoria, queda sumida a un conjunto de momentos íntimamente ligados a un contexto personal y social determinado. En este ámbito, la antropología se ha ocupado de los entornos históricos como espacios cargados de sensaciones. Esta carga simbólica apunta a hacer legibles ciertas referencias iconográficas, ideológicas e intelectuales, que han ayudado a valorar la arquitectura vernácula no solo por su forma y el valor intrínseco de su materialidad, sino por factores relacionados con el ámbito social; el paisaje, la historia: la identidad.

## 6. Bibliografía

- ANASAGASTI, T. (1929): «Arquitectura andariega» en: *Vasconia: revista ilustrada*, 1298: 10-11, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, Buenos Aires.
- BAESCHLIN, Alfredo (1927): «Apuntes de un viajero. Boinas y tejados» en: *La Tarde*, 4383: 1.
- (1928a): «Un poco de arquitectura vasca». *Vida vasca: su industria, comercio y costumbres*, 5: 83-87, Editorial González, Bilbao.
- (1928b): «Un poco de arquitectura rural: la patriarcal cocina, centro de la vida familiar» en *La Tarde*, 4524: 1.
- (1928c): «Apuntes de un viajero. La falda del monte Oiz» en *La Tarde*, 4536: 1.
- (1928d): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. A bordo del Artiba-Mendi, 9 de noviembre» en: *La Tarde* nº 4721: 1.
- (1928e): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. Domingo 11, a bordo» en *La Tarde*, 4722: 1.
- (1928f): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. A bordo del Artiba-Mendi», 12 de noviembre en *La Tarde*, 4725: 1.
- (1928g): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. Lunes 19 de noviembre, a bordo del Artiba-Mendi» en: *La Tarde* nº 4726: 1.
- (1928h): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. Día 15» en *La Tarde*, 4727: 1.
- (1928i): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. La Coruña, a bordo del Artiba-Mendi» en *La Tarde*, 4729: 1.
- (1928j): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. Viernes, 23. A bordo del Artiba-Mendi» en *La Tarde*, 4735: 1.
- (1928k): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. Martes 27 de noviembre, a bordo del Artiba-Mendi» en *La Tarde*, 4737: 1.
- (1928l): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. 30 de noviembre, a bordo del Artiba-Mendi» en *La Tarde*, 4740: 1.
- (1928m): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. A bordo del Artiba-Mendi» en *La Tarde*, 4746: 1.
- (1928n): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. Tarragona» en *La Tarde*, 4758: 1.
- (1928ñ): «Alrededor de España en un barco de Sota y Aznar. Barcelona, diciembre 1928. Olot» en *La Tarde*, 4752: 1.
- (1929a): «Barcelona und seine Weltausstellung (I)» en *Deutsche Bauzeitung*, 57: 497-504, Verlag Deutsche Bauzeitung GmbH, Berlin.

- (1929b): «De la casa moderna» en *Urbanización y Edificaciones*, 26: 497-504. Edarba. Madrid.
- (1930): *Casas de Campo Españolas*, Barcelona, Canosa.
- (1934): *Cuadernos de arquitectura popular. Ibiza. Primera serie*, Vilanova, Valencia.
- BASSEGODA, B. (1930): *Casas de Campo españolas. Un nuevo libro de Alfredo Baeschlin. La Vanguardia*, 24 de abril. La Vanguardia Ediciones S.L. Barcelona.
- BASURTO, Nieves (1986): *Leonardo Rucabado y la arquitectura montañesa*, Xarait, Bilbao.
- BOZAL, Valeriano (1972): *Historia de arte en España, Istmo*, Madrid.
- (1999): *El gusto*. Visor. Madrid.
- BURKE, P. (1978): *Popular Culture in Early Modern Europe*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, (español, Antonio FEROS (1996): *La cultura popular en la Europa moderna*. Alianza. Madrid.
- CABELLO LAPIEDRA, L. M. (1920): *La casa española. Consideraciones acerca de una arquitectura nacional*, Sociedad Española de Amigos del Arte, Madrid.
- CICERCHIA, R. (2005): *Viajeros ilustrados y románticos en la imaginación nacional*. Troquel, Buenos Aires.
- CRETA-STÜRZEL, E. (2005): *Heimatstill Reformarchitektur in der Schweiz 1896-1914* (Vol. I), Huber Verlag, Frauenfeld.
- ERICE, F. (2003): «Entre la represión y el paternalismo. Actitudes burguesas ante lo popular en la España de la Restauración» en: Jorge URÍA & al., *La cultura popular en la España contemporánea, doce estudios*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- FISAC, M. (1952): *La arquitectura popular española y su valor ante el futuro*, Ateneo de Madrid, Madrid.
- GARCÍA-ESPARZA, J. A. (2009): «Un suís en El Camí en Caramella», 21: 79-84, Carrutxa, Tarragona.
- (2011a): «Barracas on the Mediterranean coast» en: *International Journal of Architectural Heritage*, 5 (1): 27-47, Taylor & Francis, Philadelphia.
- (2011b): *El descubrimiento cultural de la arquitectura popular en España. Alfredo Baeschlin (1883-1964) y el influjo centroeuropeo*, Universidad de Valencia, Tesis doctoral inédita, Valencia.
- (2011c): «Alfredo Baeschlin y la arquitectura popular vanguardista» en *Ars Longa*, 20: 195-205, SPUV, Valencia.
- (2012a): «Epistemological paradigms in the perception and assessment of vernacular architecture» en: *International Journal of Heritage Studies*, DOI: 10.1080/13527258.2012.666755, Taylor & Francis, Philadelphia.
- (2012b): «Lo vernacular, lo nacional y lo internacional. Alfredo Baeschlin (1883-1964) y las revistas técnicas» en *Actas del congreso internacional Las revistas de arquitectura (1900-1975): crónicas, manifiestos, propaganda*, ETSAUN - T6 Ediciones, Pamplona.
- GARCÍA MERCADAL, F. (1981): *La Casa popular en España*, Gustavo Gili, Barcelona.
- GÓMEZ DE LA SERNA, G. (1974): *Los viajeros de la ilustración*, Alianza, Madrid.
- GONZÁLEZ, A. & L. RUCABADO (1916): «Orientaciones para el resurgimiento de una arquitectura nacional» en: *Actas del VI Congreso Nacional de Arquitectos*, Barcelona.
- GUBLER, J. (1975): *Nationalisme et internationalisme dans l'architecture moderne de la Suisse, L'Age d'Homme*, Lausanne.
- VON HUMBOLDT, W. (1998): *Diario de viaje a España 1799-1800*, Cátedra, Madrid.
- ISAC, Á. (1987): *Eclectismo y pensamiento arquitectónico en España: discursos, revistas, congresos, 1846-191*, Diputación Provincial de Granada, Granada.
- KRESS, G. (1982): «Estructuralismo y cultura popular» en, Christopher BIGSBY (coord.) *Examen de la cultura popular*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LABORDA, J. (2006): *El congreso de los arquitectos españoles en Zaragoza*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1988): «El paisaje en Andalucía a través de los viajeros románticos» en, Josefina GÓMEZ MENDOZA & Nicolás ORTEGA & al., *Viajeros y paisajes*, Alianza, Madrid.
- MEDINA-WARBURG, J. (2002): «La fábrica, la casa, el palacio: Franz Rank y Alfredo Baeschlin, dos «Heimatschützer» en España» en *Actas del congreso internacional Arquitectura, ciudad e ideología antiurbana*, ETSAUN - T6 Ediciones, Pamplona.
- NIETZSCHE, F. (1874): *II. Unzeitgemäße Betrachtungen. Vom Nutzen und Nachteil der Historie für das Leben*, Werke, Leipzig, (español, Germán CANO (2003): *Sobre la utilidad y el perjuicio de la historia para la vida intempestiva: II*, Biblioteca Nueva, Madrid.).
- PÉREZ, J. (1994): *El siglo xx. Persistencias y rupturas*, Sílex, Madrid.
- SERT, Josep L. (2002): *Arquitecturas en Ibiza*, Col·legi oficial d'Arquitectes de les Illes Balears, Ibiza.
- SOLÀ-MORALES, I. (1994): «Noucentisme i Arquitectura» en: M., PERÁN, M VIDAL, & A. SUÁREZ, *Noucentisme i Ciutat*, Electa D.L., Barcelona.
- SOMMER, David (1991): *Foundational Fictions. The National Romances of Latin America*, Oxford University of California Press, Los Angeles.
- TORRES BALBÁS, Leopoldo (1918): «Revistas españolas» en: *Arquitectura*, 1: 16-18: Sociedad Central de Arquitectos, Madrid.
- Leopoldo (1933): «La vivienda popular en España» en: Francesc CARRERAS CANDI (Coord.) *Folklore y Costumbres de España*, Alberto Martín, Barcelona.
- VICENTE, H. (2010): «El desplazamiento de la arquitectura: arquitecturas del exilio español» en: *Viajes en la transición de la arquitectura española hacia la modernidad*, ETSAUN - T6 Ediciones, Pamplona.
- WAGNER, O. (1988): *Modern Architecture: A Guidebook for His Students to This Field of Art*, Getty Center for the History of Art and the Humanities, Santa Monica, — (español, SIGUÁN, Jordi (1993): *La arquitectura de nuestro tiempo: una guía para los jóvenes arquitectos*, El Croquis Editorial, Madrid).
- WÖLFFLIN, H. (1923): *Kunstgeschichtliche Grundbegriffe*, H. Bruckmann, Munich, (español, José MORENO (1985): *Conceptos fundamentales en la historia del arte*, Espasa Calpe, Madrid).
- XIRAU, J. (1969): *Manuel B. Cossío y la educación en España*, Ariel, Barcelona.

# Abstracts

## From the Housing Bubble to Mortgage Repossessions

Aitziber ETXEZARRETA & Joris HOEKSTRA & Kees DOL & Gala CANO

---

One of the most pressing problems of the national and international scene is, in addition to the global crisis and unemployment, the phenomenon of foreclosures and repossession (auctions) for nonpayment. Since the outbreak of the international financial crisis following the bankruptcy of Lehman Brothers, many crises and dramatic phenomena have spread, some directly related with the developments of the financial system and others due to the general decline of real economies. However, the truth is that the Western world has entered into a crisis, and in fact diverse bubbles were developing simultaneously in different countries with identical profile, but with nuances, in a common global context. First of all, this article deals with the economic boom and the housing bubble that occurred in the Western world; secondly, it analyses the different aspects of the real estate and credit bubble in Spain. Third, it analyses the evolution of mortgage repossession after the bust of the housing bubble, and in the fourth and last place, the responses of citizens and institutions that were taken during the current crisis.

## Aftermath of the “Housing Bubble” on Spanish Protected Coastal Areas

Carmen DELGADO

---

This study aims to analyze the impact that the pressure of residential and touristic building is having on coastal areas that have implemented environmental protection, where urbanization and housing construction are theoretically excluded or contained at least. To understand the true situation that many Spanish protected areas, especially natural areas in the coastal strip, are living is essential to emphasize that the substantial increase in superficial extension and in their number, as well as the new instruments implemented in favor of their protection and management, have agreed on the time with the peak phase of a spectacular process of urban expansion and housing construction. Such simultaneity is not a trivial issue, but a conditioning factor of great importance. This analysis has relied on the use, as essential documents, of the reports drawn by various government agencies and nongovernmental organizations, in the data arising from public administrative institutions, legislation and regulation issued on this matter and periodical press at national and regional levels, whose information is an essential tool to know what the positions and reactions of Spanish citizens are in such situations.

## **Abstracts**

### **Intervention in the Existing City: The Rehabilitation Actions in the Legislative Reforms during 2011**

María Rosario ALONSO

Urban environments are privileged actors to address the main problems arising in a global change scenario. However, this is where it is most notably found the lack of legal responses to the problems that triggered the economic dynamics. The article shows that the transition toward changing the urban model requires a rigorous State legal framework, that favors a concerted and coordinated action, at all levels and scales, of various factors that come together in what has been called the existing city, to make possible the activities of urban fabric regeneration, in a comprehensive and inclusive approach, of the whole urban space, that simultaneously promotes all aspects of sustainability: energy, environment, economy, social and cultural, being no longer useful or not sufficient, and less if they are speculative approaches of a specifically urban character. The legislative reforms adopted by the Spanish Government during the period 2010-2011, aiming to facilitate the involvement of existing urban structures by forecasts concerning rehabilitation proceedings, do not provide the clear and rigorous legal framework they need.

### **Impact of the Enforcement of the Technical Building Code in the Housing Stock during the Period 2006-2010**

Rafael VÁZQUEZ

Homes construction in Spain has been very important for the economy during the past decade. 2006, was the year when the Código Técnico de la Edificación (Technical Building Code) became into force. This paper shows the influence this milestone has had, within a time frame coinciding with a record in the construction followed by another of deep recession.

The emergence of the CTE with new requirements in the construction of buildings was a change that, with its gradual enforcement, led real estate companies to push forward their development projects, only pretending to comply with the rules in force at that time. This led to a rise in the official statistics for the number of homes to be built. What should have been a remarkable peak in the data, corrected for the effects of time, was cut short by the end of the boom in the sector to enter into a deeper crisis. There are plenty of homes that, although reflected in the statistics have not yet been started, being part of a stock of projects to be implemented, continue or pending its completion. When homes construction recovers in Spain the existence of this stock will have an effect on the recovery of the sector and in government funding.

## **Towards a Renewed Metropolitan Spatial Planning in Europe: The Plans of the, Paris, London, Berlin and Rome, Urban Regions**

Rafael DE MIGUEL & José María EZQUIAGA

Large urban regions, capitals of the major European states, have recently developed spatial planning instruments to face the challenges of managing post-metropolitan spaces with structures and processes increasingly complex. They cover topics such as local-regional development and its relationship with the World Cities for a Global Economy Network. Also social challenges are approached from the quality of life, public safety and social cohesion. Environmental issues are integrated in speeches such as climate change, energy savings or emissions reductions, often translated by the design of new public transport networks, which in turn, serve to structure the new settlements and to re-densify the existing. Finally, a set of more specific spatial strategies as -containing the sprawl, organization of polycentrism, urban renewal, etc. Are set to address the management of existing metropolitan dynamics.

## **The Impact of Demographic Dynamics in the Residential Needs and Housing Supply in the Metropolitan Region of Barcelona**

Carles DONAT

In the Metropolitan Region of Barcelona and, in general, in major Spanish urban systems, demand and housing supply differ significantly from the rest of the territory. In a context like the present, with large uncertainties about the evolution of the housing markets, the article proposes to analyze the housing system based on some of the demographic components that have closely conditioned the needs and housing supply during the period 1996 -2007. Illustrating this with the Metropolitan Region of Barcelona, the ultimate goal is to target prospectively major demographic trends that, according to the author point of view, may determine the needs and housing supply in the coming years.

## **Local Actors, Strategies, and Networks in the Revitalization Strategies of Old Industrialized Cities in Decline: The Case Study of Langreo (Asturias)**

José PRADA

This article focuses on the decline and revitalization process in old industrialized cities, from the case study of Langreo (Asturias). Following theoretical approach over the declining and revitalization processes, the text continues with the case study analysis. After a brief overview of the process of industrialization and the onset of the crisis in Oviedo in the early sixties of the twentieth century, analyzes the strategies of revitalization. Mixing analytical and interpretative methodologies (bibliography, statistics, interviews to local actors, fieldwork, etc.) it reveals the important role of local actors to weave strong networks, mobilize resources and develop successful revitalization strategies. In the present case, some deficits detected in Langreo could explain the situation of decline that the city still has today.

## Abstracts

### Conflict in the Hills Eastern Neighborhood in Bogotá: Disputes over the Avenida de Los Cerros

Diana GÓMEZ & Adrián SERRA

Amid the city-building processes, Bogota keeps an unexplored history of neighborhood conflicts that reveal those mechanisms, interests and expectations which placed in permanent dispute the right to the city. One of the most emblematic neighborhood conflicts of the twentieth century was raised by the construction of the Avenida de Los Cerros, a work that focused the interest of big business and threatened the rights of vast popular sectors that for decades occupied the land located in the eastern hills of the city. So through the characterization of the action of the State, markets and society, the approach to this conflict allowed evidence of the tension that stands between certain models of urban planning and the vindication of different social agents for adaptation to urban life in a city of imbalances and social gaps as well as a marked pattern of physical and social segregation.

### Spanish Cottages (1930): The review of a Book by Alfredo Baeschlin

Juan Antonio GARCÍA-ESPARZA

The article undertakes a specific reflection that weaves his plot in the historic field of certain building typologies that transcended urban scopes. Despite being a story that delves into the past, this is brought forward to claim their full validity. The analysis of Alfredo Baeschlin later work, *Spanish cottages*, is done through the relevant social historical context in which it was published and where, given the need for an architectural identity and the desire to stand at the same cultural level than other Central European countries, the society sidestepped some of their own cultural aspects. Inherent aspects of vernacular architecture that some travelers as Baeschlin, through their stories attached to a keen touring activity, did not hesitate to praise yet to understand its adaptation to the passing of time.

## Debilidad de la economía, debilidad del mercado de vivienda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas UCM, vocal del CES de la Comunidad de Madrid y del Consejo Superior de Estadística

*«Los hogares que han visto caer el precio de su vivienda son mucho más pesimistas sobre todos los aspectos de la economía y ese es un grupo social importante... Resulta, pues, crucial, atender a la evolución de los precios de las viviendas. Después de todo, si por cualquier motivo dichos precios crecen en el próximo año, ello tendría un gran impacto. De forma inversa, si el mercado permanece plano, podría crecer la angustia de los votantes».*

Gillian TETT (2012):

*«Watch House price, stupid, to gauge US election risk». Financial Times, 29.09.*

### 1. Introducción

La economía de la eurozona parece abocada a un nuevo retroceso de la actividad en 2012. La debilidad de la demanda interna explica dicha evolución, no compensada por el mayor dinamismo de las exportaciones. Desde 2011 el retroceso de la actividad productiva en España ha afectado a la baja a la demanda de vivienda, lo que ha acentuado la intensidad de los retrocesos de los precios de las viviendas en el bienio 2011-2012. La creación del denominado «banco malo» puede producir algunos cambios en el desenvolvimiento del mercado de vivienda. A continuación, en los apartados segundo y tercero se analiza la evolución de la economía de la Eurozona y de España, respectivamente. En los apartados cuarto y quinto se describe la evolución reciente del mercado de vivienda. El sexto apartado resume los recientes cambios introducidos en 2012 en algunos de los instrumentos más relevantes de la política de vivienda. El séptimo y último recoge las previsiones de las principales variables del mercado en cuestión para 2012.

### 2. La debilidad de la eurozona

La evolución de la economía mundial se ha visto afectada de forma negativa por el comportamiento de la Eurozona y por las abundantes incertidumbres que esta última viene planteando en los últimos años. Así, mientras que la economía mundial solo registró un ligero retroceso en 2009, la eurozona experimentó una caída acusada de la actividad en dicho ejercicio. El perfil de la economía de la Eurozona en los años posteriores ha sido escasamente dinámico (FIG. 1). En 2012 volverá a retroceder el PIB de la Eurozona, frente a una previsión de crecimiento del 3,5% para la economía mundial, donde destaca el comportamiento más expansivo de los países emergentes.

Resultan abundantes las dudas planteadas sobre la estrategia económica seguida en la eurozona. Dicha estrategia descansa en una política de austeridad encaminada a reducir a toda costa los déficits públicos. Parce evidente la incidencia negativa que dicha política ha

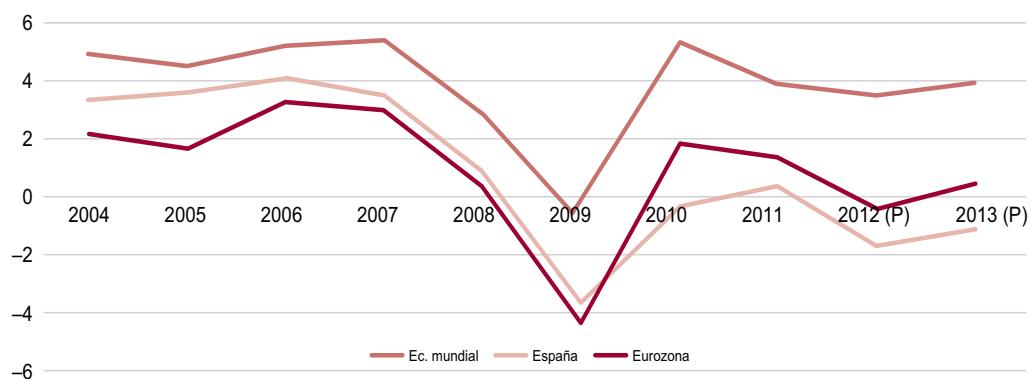


FIG. 1/ PIB. Tasas reales de crecimiento anual. Economía mundial, Eurozona y España, 2004-2013

Fuente: FMI, BCE, INE y FUNCAS.

tenido hasta el momento en países sometidos a ajustes severos, como son los casos de Portugal y de Grecia. Se considera que lo más importante es el déficit de empleo, puesto que el descenso de la actividad conduce a un paro muy elevado (OFCE, 2012).

La realidad de unos altos niveles de deuda laстра los presupuestos públicos. Se teme sobre todo a la reacción de los mercados a las políticas económicas consideradas como poco rigurosas. Dicha situación obliga a que dichos presupuestos incluyan una sucesión constante de recortes del gasto, recortes precisos para «hacer sitio» a unos más que elevados intereses de la deuda pública. El compromiso de septiembre de 2012 del presidente del Banco Central Europeo (BCE) de efectuar compras de deuda pública a corto plazo solo ha permitido ganar algo de tiempo a los responsables de las políticas económicas. La estrategia del BCE también resulta afectada por el carácter limitado con el que Alemania concibe la unión bancaria prevista.

La debilidad del crecimiento económico en la Eurozona en 2012 dificulta la reducción de los niveles de deuda pública. La realidad de unos pesados niveles de deuda impide desarrollar políticas económicas más expansivas, provocando así una «espiral infernal» (VITTORI, 2012). La situación descrita genera agotamiento en los países centrales de la Eurozona por las frecuentes renegociaciones de la deuda de los países periféricos. Por otra parte estos últimos sufren las consecuencias de unas políticas que reducen las prestaciones sociales, disminuyen el empleo público y no ofrecen expectativas de recuperación en un plazo razonable.

Junto a la crisis bancaria y a la pérdida de confianza respecto de la actuación de los gobiernos de la Eurozona, subsiste el problema del desequilibrio estructural entre el norte y el sur de dicha área económica. La crisis y, sobre todo, el débil crecimiento se prolongarán si no se dinamiza rápidamente la competitividad de los países del Sur, cuyas empresas deben de ser el motor de la expansión de la productividad (DELONG, 2012).

Las previsiones del BCE de septiembre de 2012 apuntan que el PIB de la Eurozona, tras crecer en un 1,5% en 2011, puede desceder en un -0,4% en 2012. Los retrocesos del consumo de los hogares y, sobre todo, de la inversión, serían los principales responsables de la caída del PIB en este ejercicio (FIG. 2). La fragilidad de la demanda interna, no compensada por las exportaciones netas, sería la responsable del nuevo tropiezo del crecimiento en 2012. La moderada recuperación del crecimiento de la Eurozona prevista para 2013 se derivaría de los bajos tipos de interés, de las ganancias reales de la renta disponible resultantes de los posibles menores precios de la energía y de los alimentos. El nivel del PIB en 2012-13 estará, no obstante, por debajo del PIB potencial de la eurozona, según la previsión citada del BCE.

La crisis de la Eurozona está todavía lejos de despejarse. Incluso si hubiese avanzado la unión bancaria, la Eurozona aún se enfrenta a un formidable círculo vicioso de austeridad y de recesión. Las dinámicas de la recesión resultan alarmantes (MUNCHAU, 2012).

FIG. 2/ Eurozona. Previsiones del BCE Tasas medias de crecimiento interanual (\*) Precios constantes. Porcentajes

Magnitudes	2011	2012(*)	2013(*)
Índice precios de consumo armonizado	2,7	2,5	1,9
PIB real	1,5	-0,4	0,5
Consumo de los hogares	0,2	-0,9	0,0
Consumo público	-0,3	-0,3	-0,2
Formación bruta de capital fijo	1,5	-3,3	0,5
Exportaciones	6,4	3,1	4,6
Importaciones	4,2	0,0	3,7
Supuestos			
PIB extra eurozona	4,1	3,8	4,0
Exportaciones extra eurozona	6,4	4,2	5,8

(\*) Las tasas de variación corresponden al punto medio de los intervalos previstos para 2012 y 2013.

Fuente: BCE, Boletín Mensual, septiembre 2012.

### 3. Economía española. Ajustes y descenso de la actividad

Entre 1990 y 2007 el PIB real de España creció a un ritmo medio anual del 3%. Después de 2007, con la crisis, la actividad productiva ha retrocedido de forma significativa. El PIB comenzó a descender tras el primer trimestre de 2008. Algo más de cuatro años despues, en el segundo trimestre de 2012, dicha magnitud ha caído en un 5,4% por debajo del nivel del citado trimestre de 2008. Además, el nivel del PIB real de España en dicho trimestre de 2012

está un 16,5% por debajo del que se hubiese alcanzado de haber seguido la economía española la citada tendencia histórica de la etapa 1990-2007 (FIG. 3).

La política económica del ejecutivo español en 2012 está en línea con la estrategia europea de reducción rápida de los déficits públicos. Los intereses de la deuda pública española equivalen en 2012 al 3% del PIB. Junto a la reforma y saneamiento del sistema crediticio, dicha política económica se apoya en las reformas denominadas «estructurales», la más trascendente

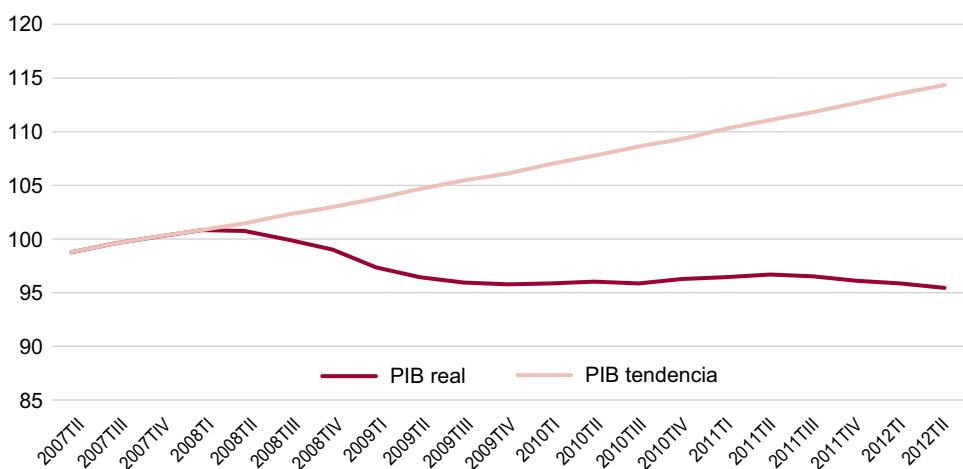


FIG. 3/ España. PIB real, a precios constantes, y PIB tendencial (3% anual). Datos trimestrales, 2007 I- 2012 II

Fuente: INE .

de las cuales es la del mercado de trabajo. Se confía que con tales reformas se reactivará la economía, a pesar del efecto contractivo que a corto plazo tienen tanto algunas de las reformas como los descensos del gasto público.

En la etapa de crisis, concretamente entre 2008 y 2012, junto a la caída citada del PIB de España, han destacado los abruptos retrocesos de la formación de capital (-35,6%), de las importaciones (-19,2%) y del consumo de los hogares (-7,1%). Dentro de la inversión ha sido espectacular el descenso del gasto correspondiente a la construcción (-41,4%). El empleo ha disminuido en un 15% en el mismo periodo de tiempo, lo que corresponde a una destrucción de 2,9 millones de puestos de trabajo. El PIB por habitante de España, que en 2007 suponía el 85,1% del PIB de la Unión Europea, ha descendido hasta el 82,2% en 2011, correspondiente a 23.270 euros anuales por habitante en dicho año.

El fuerte retroceso antes citado de las importaciones y el moderado aumento de las exportaciones (7,4%) entre 2008 y 2012 han contribuido a que desciendan con fuerza el déficit comercial y el déficit corriente de la economía española. Las exportaciones de bienes y servicios alcanzaron el 30,3% del PIB de la economía española en 2011 (26,9% en 2007), tendencia que puede reforzarse en 2012.

Este último es el aspecto mas positivo de la evolución reciente de la economía española, puesto que el aumento de las ventas al resto del mundo ha tenido lugar con una moneda fuerte, el euro, y sin la ayuda que en el pasado supusieron las devaluaciones de la moneda nacional. Por otra parte, la moderada caída del PIB y el intenso retroceso del empleo ha dado lugar a que la productividad del trabajo haya crecido en un 11,3% en España entre 2008 y 2012. Esta circunstancia favorecerá el descenso de los costes salariales unitarios y puede contribuir a mejorar la competitividad general de la economía.

Destaca la distancia creciente entre la tendencia histórica y los niveles actuales del PIB de España.

«Todo esto sugiere la realidad de una prolongada y perturbadora debilidad de la demanda agregada de la economía», (WOLF, 2012).

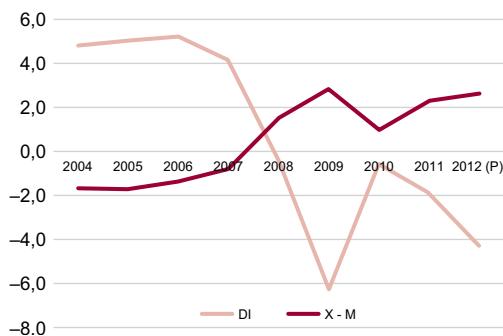
De prolongarse la tendencia actual, el impacto sobre la actividad productiva y sobre el empleo puede resultar elevado.

Como se ha indicado antes, la crisis de la Eurozona la agudiza la política de ajuste de los gobiernos de dicha área económica, que frena la demanda. Las previsiones del último escenario presupuestario remitido por el gobierno español a la Comisión Europea implican que España seguirá registrando hasta 2013 un déficit primario, esto es, excluidos los intereses de la deuda pública. Esta situación contrasta con el caso de Italia, donde, a pesar de tener una deuda pública mas elevada que España, dicha magnitud presenta un valor positivo.

Después del inicio de la crisis en 2007, el PIB de la economía española ha crecido en los años 2008 (0,9%) y 2011 (0,4%), mientras que ha retrocedido en los ejercicios de 2009 (-3,7%), 2010 (-0,3%) y 2012 (-1,7%), según la Contabilidad Nacional Trimestral del INE. Durante los cinco años de crisis ha disminuido de manera uniforme la demanda interna de la economía (FIG. 4). La economía española ha crecido solo en los ejercicios en los que la aportación neta del resto del mundo superó el impacto negativo derivado de la caída de la demanda interna. Dentro de esta última la inversión fue el componente que registró los descensos mas acusados.

El contenido de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2013 confirma la persistencia de la política de ajuste, con la que se pretende reducir el déficit de las administraciones públicas al 4,5% del PIB (-6,3% es el objetivo para 2012, que puede elevarse al 7,4% si se considera al gasto destinado al saneamiento de los bancos). Un aumento de los ingresos impositivos del 3,7%, una variación del -0,7% de los gastos diferentes de los intereses de la deuda, un aumento de las pensiones (primera partida de gasto publico) del 4,9% y un crecimiento de los intereses de la deuda del 33,8% son algunos de los rasgos mas relevantes de los PGE 2013. Los intereses de la deuda previstos (casi 38.600 millones de euros) ascienden al 3,5% del PIB anticipado para 2013, y reflejan sobre todo el elevado diferencial pagado por la deuda española respecto de la deuda pública del mismo plazo de Alemania (FIG. 5).

Los PGE 2013 se han elaborado bajo el supuesto de que en dicho ejercicio el PIB de la economía española descenderá en un -0,5% y que el empleo EPA caerá solo en un -0,2% en media anual. Los PGE 2013 eliminan la deducción por compra de vivienda, manteniéndola para los hogares que la adquirieron hasta el 31.12.2012. Asimismo elevan al 10% el tipo impositivo del IVA a aplicar en las ventas de



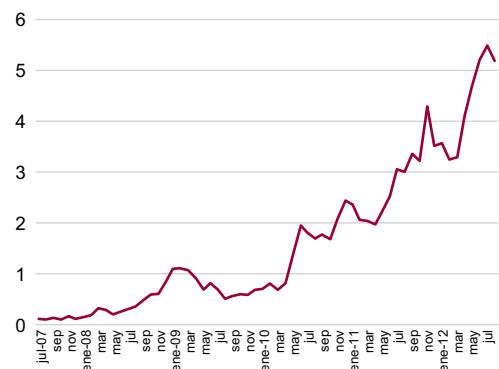
Fuente: INE, FMI.

viviendas de nueva construcción, volviéndose a gravar las plusvalías inmobiliarias obtenidas a corto plazo (hasta un año) en la base general del IRPF y al tipo marginal.

«Un país que destruye el consumo y la demanda interna no puede resolver una crisis. Y esto es lo que el FMI nos recomendaba a Argentina, y lo que la UE, el BCE y el FMI le han aconsejado a Grecia, a Portugal, a España... Un país que no crece no puede resolver los problemas» (LAVAGNA, 2012).

#### 4. Mercado de vivienda. La demanda

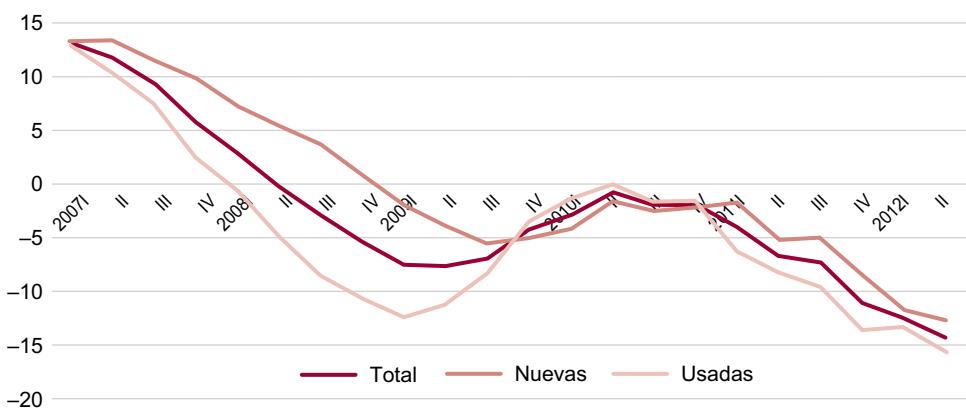
En el primer semestre de 2012 el mercado de vivienda mantuvo en España la tónica deprimida de los cuatro ejercicios anuales preceden-



Fuente: BdE.

tes. Desde 2011, coincidiendo con la presencia de tasas negativas del PIB, se ha acentuado la debilidad de la demanda de vivienda. Dicha evolución ha reforzado el descenso de los precios de la vivienda en 2011-12, evolución que recogen los diferentes indicadores de precios disponibles. Entre estos últimos, el mayor retroceso interanual en 2012 lo ha registrado el índice de precios de vivienda del INE (FIG. 6). Dicha estadística se elabora a partir de los precios declarados en las escrituras de compraventa formalizadas ante notario, mientras que los restantes indicadores de precios de vivienda de uso más generalizado descansan en precios procedentes de las tasaciones.

En el 2º trimestre de 2012, según la citada estadística del INE, los precios de la vivienda



Fuente: INE, COLEGIO DE NOTARIOS.

descendieron en un 14,4% sobre el mismo periodo de 2011. El retroceso de los precios de las viviendas usadas fue más acusado, el -15,7%. Los mayores descensos interanuales de precios de las viviendas hasta el segundo trimestre de 2012, según el mismo indicador, han tenido lugar en las autonomías de Cataluña (-16,5%) y Madrid (-16%), correspondiendo a Extremadura el descenso menor (-7%) (FIG. 7).

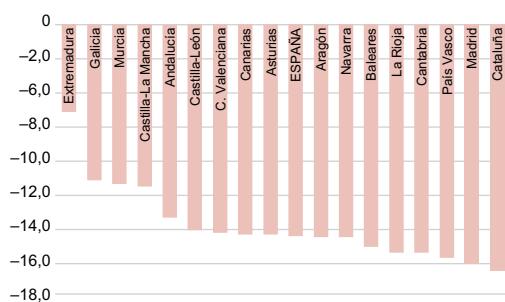


FIG. 7/ Índice de precios de vivienda. Tasa interanual de variación

Fuente: INE.

El retroceso acumulado de los precios de venta en la fase de recesión del mercado de vivienda (desde el tercer trimestre de 2007 hasta el 2º de 2012), según dicho indicador, ha sido del -28%. El descenso ha sido mayor en el caso de las viviendas usadas, cuyos precios han retrocedido en un -34,7%. En los restantes índices de precios de viviendas las mayores disminuciones experimentadas desde el inicio de la crisis los ha presentado la estadística publicada por la empresa tasadora Tinsa, en la que el recorrido a la baja de los precios de las viviendas ha sido del 32,4% entre diciembre de 2007 y agosto de 2012 (FIG. 8).

FIG. 8/ Precios de las viviendas. Variaciones,según los diferentes indicadores Recorrido de la variación desde el inicio de la crisis

	Fecha de referencia	Fecha del último dato	Variación (%) acumulada	2012 Interanual (%)
1. Índice de precios de vivienda. INE	2007 III	2012 II	<b>-28,0</b>	-14,4
2. Tinsa, Índice General. Tasaciones	2007 diciembre	2012 agosto	<b>-32,4</b>	-11,6
3. Mº Fomento. Tasaciones	2008 I	2012 II	<b>-23,6</b>	-8,3
4. Sociedad de Tasación. Tasaciones	2007 diciembre	2012 junio	<b>-21,3</b>	-5,5

Fuente: INE, MINISTERIO DE FOMENTO, TINSA, SOCIEDAD DE TASACIÓN.

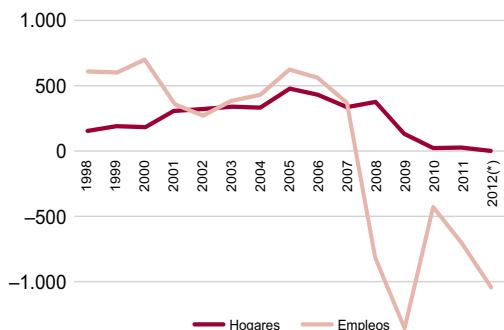


FIG. 9/ Empleo (CNT) y hogares (EPA). Variaciones absolutas anuales, 1998-2012 (previsión)

Fuente: INE.

El retroceso de las prestaciones sociales provocado por los ajustes de la política económica, unido a la caída del empleo, ha reducido la renta disponible de los hogares en 2011-12, lo que sin duda afecta a la baja a la demanda de vivienda. La inestabilidad en el empleo derivada de la crisis no favorece ni la formación de nuevos hogares ni la compra de vivienda, por el alcance de esta última tiene sobre los presupuestos de los hogares. Todo indica que el alquiler debe de estar ganando posiciones en la situación presente del mercado de trabajo en España, tanto por las dificultades para obtener financiación crediticia como por las menores posibilidades de acceso de los nuevos hogares.

La restricción crediticia ha seguido pesando de forma negativa sobre las compras de vivienda en 2012. La nueva normativa bancaria introducida en 2012 (los dos Reales Decretos «Guindos»-RR. DD. LL 2/2012 y 18/2012- aprobados en este año) han supuesto un reforzamiento de las provisiones bancarias sobre los créditos inmobiliarios, incluidos los «normales» (no morosos ni subestándar), a la vez que han reforzado las exigencias de solvencia de las entidades de crédito. Dichas normas han resultado ser procíclicas, pues han supuesto una mayor cautela para los bancos a la hora de aportar nueva financiación a la actividad inmobiliaria. El reforzamiento de las provisiones bancarias implica una reducción del valor real en libros del activo empleado como garantía. De ahí que la entidad de crédito pueda aceptar, sin que ello implique pérdidas adicionales, unos menores precios de venta del activo que controla, puesto que la importante provisión ha aproximado dicho precio real al de mercado.

Las magnitudes crediticias reflejan en su evolución tanto la persistencia de una restricción crediticia como la debilidad de la demanda de vivienda derivada de la situación del mercado de trabajo. En 2012 ha descendido el saldo del crédito a hogares para compra de vivienda en un -2,9% (-1,7% en 2011), descenso bastante más moderado que los correspondientes a construcción (-16,2%) y promoción inmobiliaria (-16,2%) (FIG. 10).

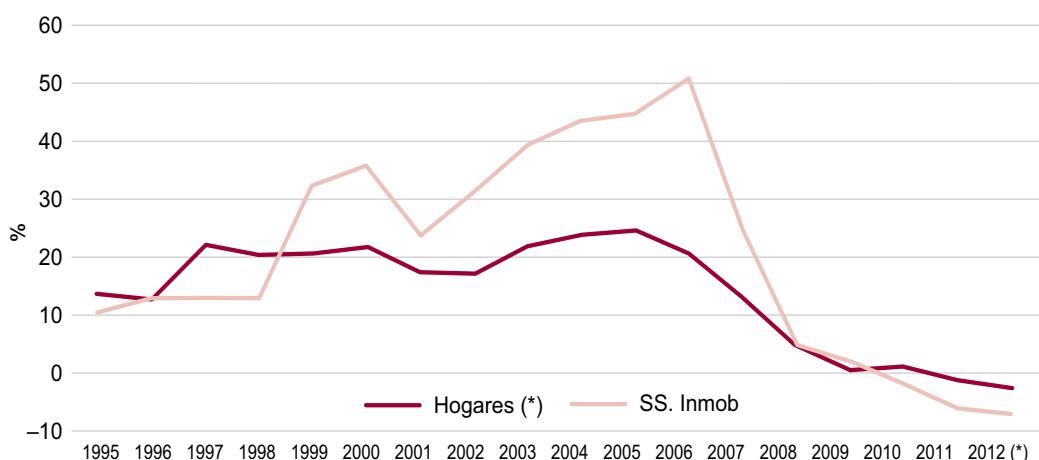


FIG. 10/ Crédito Inmobiliario, a promotor (Servicios inmobiliarios) y a comprador de vivienda, 1995-2012 (previsión, datos hasta junio). Variaciones interanuales, a 31 de diciembre

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

Así, aunque el descenso de los precios de la vivienda y los relativamente bajos tipos de interés de mercado de los créditos a comprador han mejorado las condiciones de accesibilidad a la vivienda en España en 2012, en ausencia de unos flujos de financiación normalizados dicha mayor posibilidad de acceso no ha dado lugar a mayores compras de vivienda (FIG. 11). El fuerte descenso del euríbor a doce meses ha contribuido a aliviar la situación de los hogares endeudados, pero los descensos de los tipos de interés para los nuevos compradores han sido menos significativos. Las entidades de crédito han elevado de forma sustancial el diferencial sobre el euríbor aplicado en los nuevos préstamos, que en agosto de 2012 ha sido de 2,553 puntos porcentuales (FIG. 11 bis).

Por otra parte, la tasa de morosidad de los créditos a comprador de vivienda, el 3,24% de la cartera de crédito correspondiente, a 30 de junio de 2012, resulta muy inferior a las de los préstamos a promotor (27,4%) y constructor (23,9%) (FIG. 12). Estos últimos incluyen niveles elevados de préstamos para la compra de suelo, que es el activo inmobiliario para el que la nueva normativa ha establecido unos niveles obligatorios más elevados de provisiones, en el caso de situarse dichos préstamos en situación de morosidad o en el nivel denominado de créditos «subestándar».



FIG. 11BIS/ Diferenciales tipos de interés a comprador de vivienda y euríbor a doce meses. Serie mensual, 2007-2012

Fuente: BdE.

Los descensos de las ventas de viviendas en 2012 resultan menos acusados que los del ejercicio precedente. Tras el profundo retroceso de ventas en los cuatro años previos de crisis, el que dichos descensos sean menos intensos no implica necesariamente la proximidad de una recuperación. Así, en el primer semestre de 2012 las ventas de viviendas, según los datos procedentes de los notarios, han

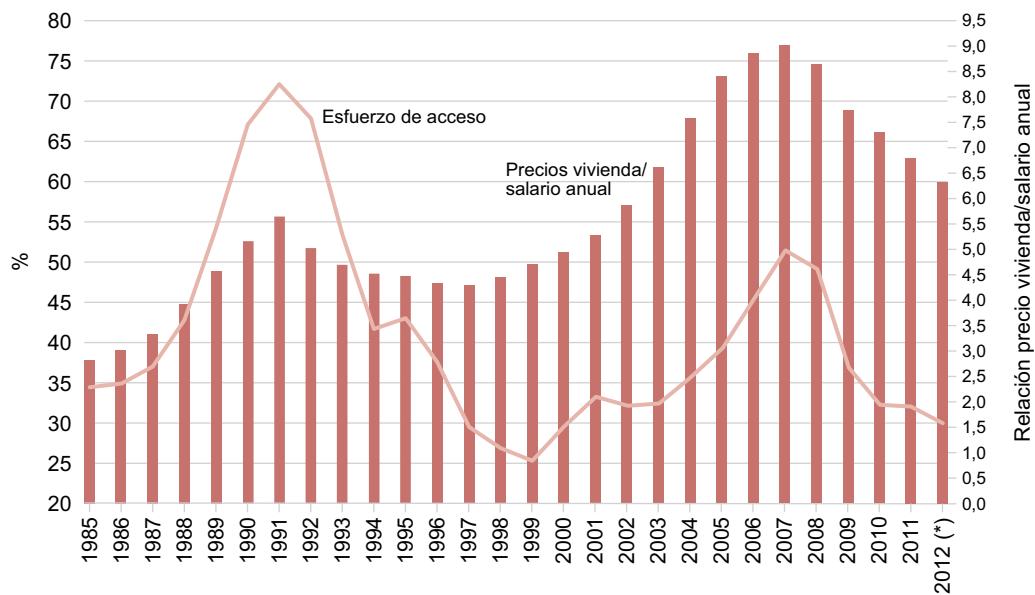


FIG. 11/ Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso. Esfuerzo bruto. Medias anuales, 1985-2012 (\*)

**Esfuerzo de acceso:** Proporción renta familiar precisa para acceder a una vivienda de 90 m<sup>2</sup> construidos, con un préstamo a 25 años.

(\*) Previsión.

Fuente: Estimación propia con datos del INE, MINISTERIO DE FOMENTO y BdE.

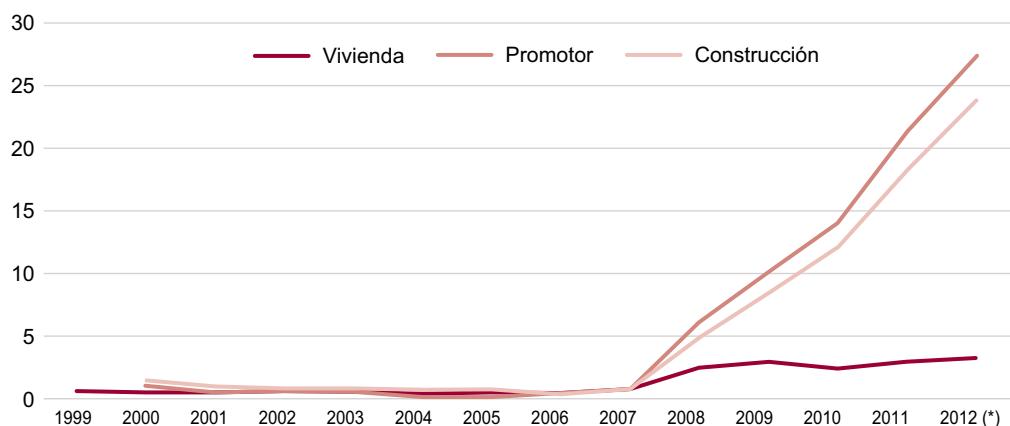


FIG. 12/ Tasas de dudosidad, a 31 de diciembre. Créditos a comprador, constructor y promotor de vivienda, 2000-2012 (previsión, a 30 de junio) (%)

Fuente: BdE.

descendido en un 9,4% sobre el año anterior ( $-29,3\%$  fue el descenso de 2011). Dicho descenso se ha concentrado en las ventas de viviendas nuevas, puesto que las ventas de viviendas usadas han permanecido estabilizadas al nivel del año precedente (FIG. 13).

Por autonomías, en el primer semestre de 2012 las de Canarias, Cataluña y Aragón registraron aumentos moderados de las ventas totales de viviendas. El resto de las autonomías registró descensos interanuales, destacando en especial la intensidad de los retrocesos de las ventas en las de País Vasco ( $-30\%$ ) y Cantabria ( $-25,5\%$ ) (FIG. 14).

No resulta clara en las estadísticas de transmisiones inmobiliarias del Ministerio de Fomento, apoyadas en los datos procedentes de los notarios, la incidencia de las daciones en pago de las promociones inmobiliarias hacia las entidades de crédito, circunstancia que arroja algunas dudas sobre los niveles reales de ventas de viviendas. Los datos de las transacciones inmobiliarias revelan asimismo que desde 2011 vienen presentando cierto dinamismo las ventas de viviendas a extranjeros residentes y a los no residentes.

El total de dichas ventas aumentó en 2011 en un 7,4% sobre el año anterior, mientras que en el primer semestre de 2012 la variación inte-

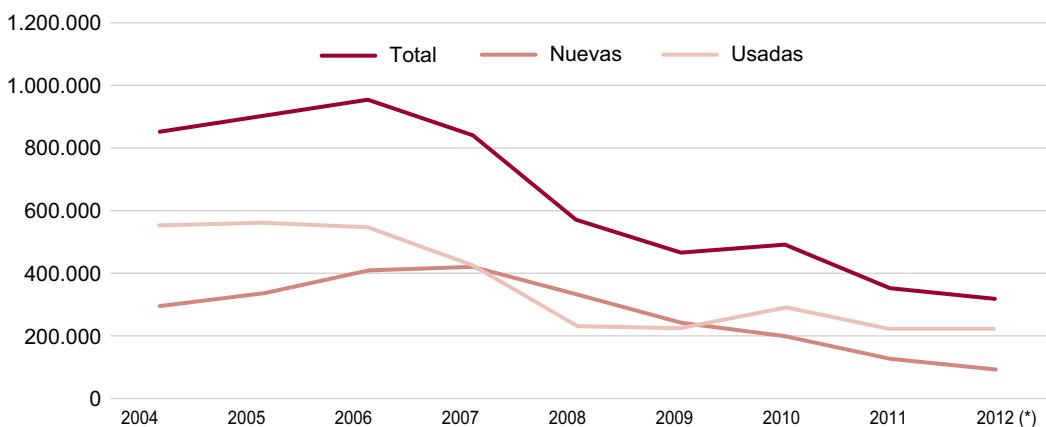


FIG. 13/ Transmisiones de viviendas (Notarios). Totales anuales, nuevas y de segunda mano 2004-2012 (previsión, con datos hasta el 2º trimestre)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

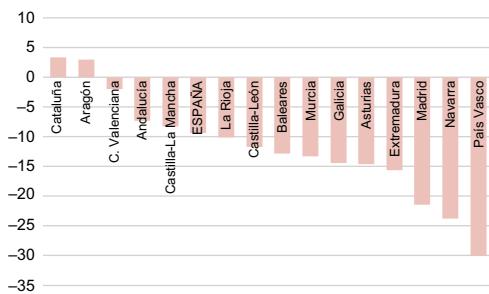


FIG. 14/ Transacciones de viviendas. Variaciones interanuales 2012 /2011 (%) (primer semestre), España y CC. Autónomas

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

anual ha sido del 13,9% (FIG. 15). Esto implica que en 2012 las ventas de viviendas a extranjeros pueden逼近arse al 15% del total de ventas. Dicha proporción resulta más elevada en los territorios con mayor peso del turismo en la actividad, en las que se ha concentrado la mayor parte del stock de viviendas de nueva construcción no vendidas.

El Banco de España, en el Boletín Económico de septiembre de 2012, ha publicado los datos de tasaciones correspondientes a 2011. De un total de 774.000 tasaciones de inmuebles realizadas en España en 2011, 490.000 fueron viviendas, de las que 349.000 estaban situadas en bloques (pisos) y el resto, 141.000, eran unifamiliares. El número de viviendas tasadas en 2011 descendió en un -26,5% sobre el año anterior, resultando más acusado el descenso del importe total tasado en 2012, el -32,4%.

De entre todos los inmuebles tasados en 2011, correspondió a la vivienda el mayor retroceso de las tasaciones sobre 2010, seguida por las de fincas rústicas (-12,4%). El importe medio de las viviendas tasadas en 2011 fue de 211.000 euros. La superficie media construida por vivienda tasada fue de 132 metros cuadrados (101 en el caso de los pisos y 210 en el de las viviendas unifamiliares). El precio medio de la vivienda tasada fue de 1.596 euros/m<sup>2</sup>, un 9% por debajo del correspondiente a 2010.

En 2011 se realizaron 38.000 tasaciones de parcelas de suelo urbano, un -2,7% sobre el año precedente. El precio medio del suelo tasado fue de 130 euros/m<sup>2</sup>, un 7% por debajo del año anterior. Por autonomías, correspondió a Andalucía el número mas elevado de tasaciones en 2012, 143.000, seguida por Cataluña, con 118.000, y Madrid, con 100.000. El mayor importe tasado fue el de Madrid, que con 74.000 millones de euros alcanzó el 19,7% del valor total tasado.

## 5. Mercado de vivienda. La oferta

El descenso de ventas y de precios de la vivienda ha seguido afectando a la baja a la construcción de nuevas viviendas, variable sobre la cual ha descansado hasta el momento buena parte del ajuste del mercado inmobiliario. En los siete primeros meses de 2012 los visados de los aparejadores, que anticipan las viviendas iniciadas, retrocedieron en un 41,2% sobre el mismo periodo de 2011, lo que adelanta un total de iniciaciones por debajo de

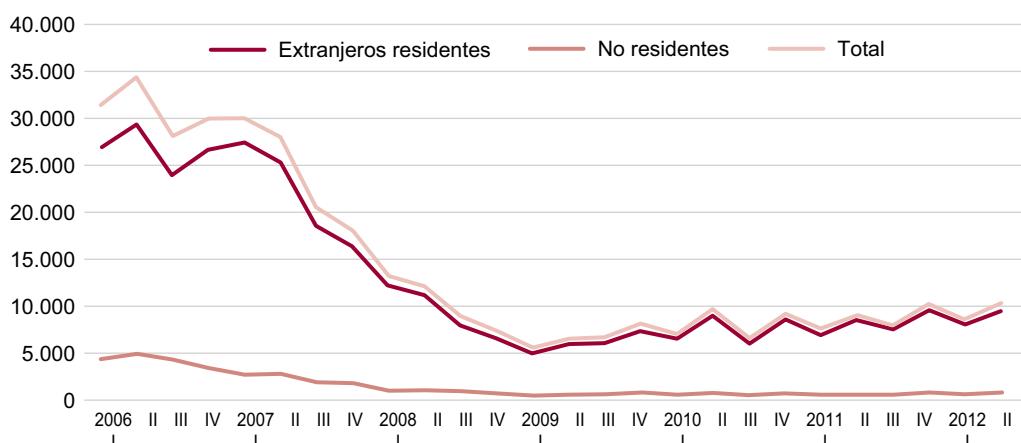


FIG. 15/ Transacciones de viviendas por extranjeros residentes y por no residentes. Datos trimestrales, 2006-2012

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

las 50.000 durante 2012. La caída de las viviendas terminadas (-29,6%) en el mismo periodo de tiempo anticipa asimismo que en 2012 será muy moderado el aumento del parque de viviendas de España, unas 110.000 viviendas (FIG. 16).

El descenso de la construcción residencial lo confirma asimismo el retroceso interanual de la inversión en vivienda, el -7,6% en el primer semestre de 2012 según la Contabilidad Nacional Trimestral. Ello implica una aportación negativa de medio punto porcentual en este año al crecimiento del PIB por parte de la construcción residencial. Como consecuencia del descenso de las viviendas iniciadas la obra construida ha descendido a lo largo del periodo 2008-2012, correspondiendo el mayor retroceso real anual de dicha etapa a 2009.

Tras efectuar una aportación media anual al crecimiento del PIB de 0,6 puntos porcentuales entre 1998 y 2007, la construcción residencial ha pasado a efectuar una aportación media negativa de casi un punto porcentual entre 2008 y 2012 (-22,1%) (FIG. 16 bis). La participación en el PIB de la inversión en vivienda, que pasó desde el 4,4% en 1997 hasta el 12,2% en 2007, ha descendido hasta un 5,8% previsto para 2012.

De forma paralela, el conjunto del sector de la construcción (vivienda, construcción no residencial y obra civil), que llegó a suponer el 22,2% en 2006, ha visto caer su cuota del PIB, por el lado de la demanda, hasta el 12% previsto para 2012. Desde el lado del empleo, el sector de la construcción ha visto descender su participación en el empleo total desde el 13,9% de 2007 hasta el 6,5% en 2012.

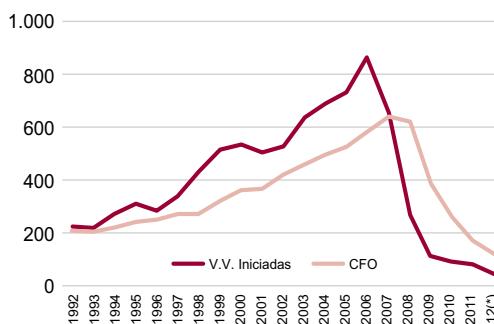


FIG. 16/ Visados de aparejadores. Viviendas iniciadas y terminadas (obra nueva y CFO, respectivamente). Serie anual, 1992-2012 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

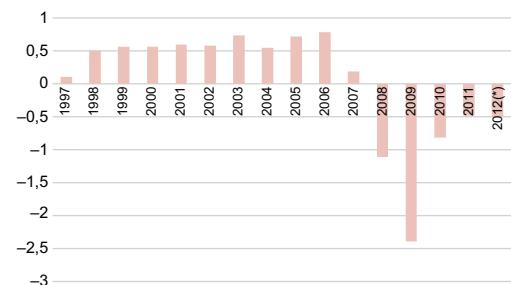


FIG. 16BIS/ Inversión en vivienda. Aportación al crecimiento del PIB en puntos porcentuales, 1997-2012 (previsión, con datos hasta el 2º trimestre)

Fuente: INE.

## El parque de viviendas de España a fines de 2011

Mientras aparecen los resultados del Censo de Viviendas de 2011, el Ministerio de Fomento ha publicado en 2012 una nueva estimación del parque de viviendas familiares de España referida a la fecha de 31 de diciembre de 2011. Según la misma, el total de viviendas de España en la fecha citada ascendía a algo más de 26 millones de viviendas. La variación interanual de dicho parque se ha debilitado conforme se ha desarrollado la crisis del mercado de vivienda, correspondiendo así a 2012 una variación interanual del 0,7%, correspondiente a unas 181.000 viviendas.

Desde el Censo de Viviendas de 2001, en el que el número de viviendas de España no llegaba a los 21 millones, dicho parque ha aumentado en unos cinco millones de viviendas, equivalente a un crecimiento acumulado del 23,7% en diez años. Por comunidades autónomas, los aumentos mayores correspondieron a Murcia (37,7%), Rioja (31,5%) y Castilla-La Mancha (30,4%). El menor aumento fue el del País Vasco (16%).

A fines de 2011, según la Encuesta de Población Activa, el número de hogares residentes en España ascendió a 17,3 millones. Lo anterior implica una relación viviendas /hogares muy próxima a 1,5, unas tres decimas superior a la media de la Eurozona. En Castilla y León (1,74) y Castilla-La Mancha (1,70) dicha relación presentó los niveles mas elevados, mientras que los más reducidos fueron los de Madrid (1,26) y País Vasco (1,19).

Existe una elevada correlación inversa entre los aumentos antes citados del parque de viviendas de España y el descenso de los precios de la vivienda registrados en la etapa de recesión. Dicha relación inversa se aprecia so-

bre todo en los casos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Valencia, donde los descensos de precios de vivienda han sido intensos y los aumentos del parque de vivienda ha sido también especialmente acusados.

### El stock de viviendas no vendidas a fines de 2011

El Ministerio de Fomento ha actualizado en 2012 la estimación de años anteriores relativa al número de viviendas de nueva construcción no vendidas. Se trata de una aproximación indirecta efectuada a partir de los flujos de viviendas terminadas y de las ventas de viviendas de nueva construcción. La cifra absoluta resultante de dicha estimación varía según el año de inicio de la misma, que ha sido 2005 en este caso. La estimación citada supone que todas las viviendas autopromovidas (personas físicas, cooperativas y comunidades de propietarios), están vendidas.

De la última estimación se deriva que a fines de 2011 el número de viviendas de nueva construcción no vendidas ascendía a 676.038 (687.523 a fines de 2010). Cuatro autonomías, Valencia (139.300), Andalucía (107.100), Cataluña (102.800) y Madrid (52.600) concentraban el 59% de dicho total. Por provincias, las tres valencianas y las de Murcia, Toledo, Almería y Tenerife presentaron los niveles absolutos más elevados. En relación al parque de viviendas, las nuevas no vendidas alcanzaron una proporción del 2,60% en España. Por autonomías, los niveles relativos más altos fueron los de Rioja (4,89%) y Valencia (4,33%), mientras que el nivel más reducido fue el de Extremadura (0,32%).

Se advierte, pues, que las viviendas nuevas no vendidas se concentran en España sobre todo en los territorios con mayor peso del turismo, así como en la periferia de las mayores ciudades. En el caso de Madrid la influencia se ha advertido sobre todo en las provincias limítrofes de Castilla-La Mancha, en especial en el caso de Toledo. Una parte importante de dichas viviendas no vendidas se encuentra en poder de los bancos, junto a importantes superficies de suelo, cuya eliminación de dichos balances resultará algo más gravosa.

La presencia de tales «activos tóxicos» en los balances bancarios ha sido un factor determinante en los cambios registrados en el sistema crediticio español. En este último han desaparecido prácticamente las cajas de ahorros como entidades de crédito. Ello ha sido sobre todo consecuencia de la mayor presencia relativa en las carteras de crédito de dichas entidades de

los préstamos destinados a financiar al subsector inmobiliario español al llegar la crisis de 2007.

La creación anunciada de un «banco malo» en España es un dato relevante para el mercado de vivienda. Dicha entidad tomará de los bancos los activos tóxicos ligados al subsector inmobiliario para venderlos posteriormente. El precio de compra de dichos activos será determinante para el resultado de dicha actuación. En los casos de Suecia, Estados Unidos, Alemania e Irlanda, el «banco malo» ha desempeñado un papel relevante, aunque los resultados han sido dispares.

En 2012 la previsión de viviendas terminadas se ha situado en torno a las 118.000 viviendas. Las ventas de viviendas de nueva construcción se aproximarían a las 91.705. El aumento del stock de viviendas sin vender en 2012 crecería de forma muy moderada, oscilando la cifra estimada del stock nuevo no vendido entre las 706.720 y 1.346.900 viviendas (FIGS. 17 y 18). Dicha estimación arranca en 2004.

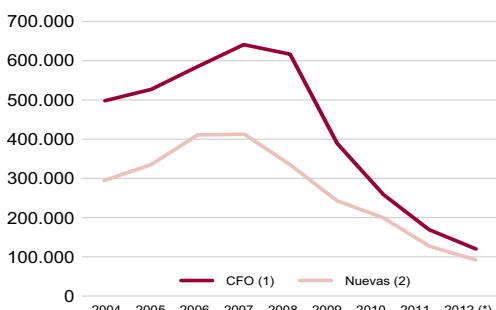


FIG. 17/ Formación del stock de viviendas no vendidas. Viviendas terminadas (CFO) y transmisiones de viviendas nuevas. Totales anuales, 2004-2012 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO y estimación propia.

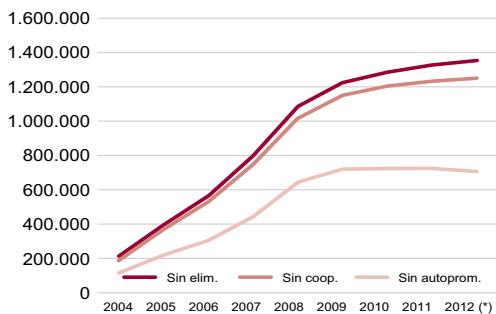


FIG. 18/ Viviendas terminadas y no vendidas. Estimación, a partir de los datos de viviendas terminadas y de las transmisiones de viviendas nuevas. Series anuales, 2004-2012 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO y estimación propia.

## 6. La política de vivienda en 2012

Los cambios en la fiscalidad, el fin de las nuevas ayudas a la construcción y compra de viviendas protegidas y al arrendatario joven y la modificación de la normativa relativa a los alquileres son los cambios más relevantes establecidos después de diciembre de 2011 en lo que al mercado de vivienda se refiere.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 contemplan el fin de la desgravación por compra de vivienda habitual desde el 1º de enero de 2013. Dicha desgravación consiste en que los compradores puedan deducir anualmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Fisca hasta el 15% de los primeros 9.040 euros destinados a la compra de la vivienda (1.356 euros/año, 2.712 euros /año en el caso de las parejas). Se mantiene la desgravación para quienes desgraven por dicho concepto en 2012.

En 2013, también a partir de los PGE 2013, el IVA que afecta a las compras de nuevas vivienda, que durante muchos años mantuvo un tipo impositivo del 7%, que se rebajó hasta el 4% en el verano de 2011 y en 2012, va a ver elevado el tipo hasta el 10% desde el 1.1.2013.

Por medio del Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio (BOE de 14.7.2012) el gobierno ha procedido a recortar las ayudas directas a los jóvenes inquilinos (anterior renta básica de emancipación), desde 210 euros hasta 147 a partir de julio de 2012. Dicha norma ha establecido asimismo que no habrá nuevos beneficiarios de subvenciones para el acceso a la vivienda protegida, manteniéndose la cobertura para los beneficiarios de la subvención de préstamos concedidos que tienen reconocida dicha ayuda.

Un Acuerdo de Consejo de Ministros de 31.8.2012 ha aprobado un «Proyecto de ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas». Dicho Proyecto de Ley supone un amplio conjunto de reformas en el articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1994. Entre las reformas incluidas en el citado Proyectos destacan las relativas a lo que se denomina «flexibilidad en los contratos», esto es, que la revisión del precio del alquiler ya no se realizará como hasta ahora con el Índice General de Precios de Consumo (IPC). Ambas partes (arrendador y arrendatario) deberán de pactar la actualización de la renta de mutuo acuerdo. Con la nueva LAU el arrendatario podrá renunciar al actual derecho de compra preferente de la vivienda frente a otras personas interesadas en adquirirla.

La prórroga forzosa del alquiler a que tiene derecho el arrendatario desciende de 5 a 3 años. Con la modificación de la ley la prórroga tácita automática pasa desde 3 años a uno. Las fianzas también deberán de revisarse cada 3 años. Los inquilinos podrán abandonar la vivienda avisando con un mes de antelación. Se podrá pactar en el contrato que en caso de desistimiento el inquilino deberá de indemnizar al propietario con una cantidad equivalente a una mensualidad de la renta en vigor por cada año del contrato que reste por cumplir. El propietario puede recuperar la vivienda avisando con dos meses de antelación si es para uso como vivienda habitual o para familiares de primer grado, siempre que hubiera transcurrido al menos el primer año de duración del contrato y sin la obligación de que esto se haya previsto expresamente en el contrato.

Se pretende con la nueva ley incentivar la inscripción de los arrendamientos en el Registro de la Propiedad, estando obligado el comprador de una vivienda a mantener al inquilino si existe dicha inscripción del arrendamiento. Se establece un plazo de diez días para que el arrendador acuda al juzgado a poner la denuncia de impago para que el arrendatario pague la deuda. La finalización del proceso será mediante auto del juez, en lugar del Secretario Judicial que se empleaba hasta ahora.

Se ha anunciado un proyecto de ley sobre rehabilitación, con vistas asimismo a reactivar el sector de la construcción. Habrá un nuevo Plan de Vivienda en 2013, que fomentará la rehabilitación del parque de vivienda usada vacía y la regeneración urbana, así como el alquiler. El documento «Estrategia Española de Política Económica. Balance y Reformas Estructurales para el próximo semestre», aprobado en Consejo de Ministros de 27.9.2012, incluye entre las reformas estructurales el apartado denominado «Adecuación del Sector Inmobiliario». En dicho apartado se considera inminente la aplicación de las medidas relativas a la modificación de la LAU y a la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

## 7. Previsiones 2012

La FIG. 19 recoge los datos más relevantes del mercado de vivienda en España para 2011 y una aproximación a lo que pueden ser los resultados finales de 2012. Por el lado de la demanda destaca el descenso de las ventas de viviendas en torno al 10% respecto de 2011, así como un retroceso del 20% en los nuevos créditos a comprador. Se prevé una caída interanual de precios del

FIG. 19/ Mercado Inmobiliario, España, 2011-2012 Porcentajes

	2011	2012 (P)
<b>Demanda</b>		
1. Hogares.Datos EPA		
1.1. Variación relativa del stock	0,82	0,71
1.2. Variación absoluta	141.600	121.200
2. Tipos de interés. Créditos-vivienda (Medias anuales). Valores absolutos (TAE)	3,38	3,50
3. Créditos a comprador de vivienda (mill. euros) Variación anual (%)	37.502 -46,0	33.002 -20,0
4. Ventas de viviendas.		
4.1. Transmisiones de viviendas (notarios) Variación anual (%)	347.305 -17,7	312.600 -10,0
5. Precios de las viviendas (cuarto trimestre). Previsiones de variación	-11,2	-14,0
<b>Oferta</b>		
6. Viviendas iniciadas (**)		
6.1. Cifras absolutas	78.300	54.800
6.2. Variaciones interanuales relativas	-12,9	-30,0
7. Viviendas terminadas (CFO) Variación anual (%)	168.400 -34,8	117.900 -30,0
8. Inversión en vivienda. Contabilidad Nacional. Variaciones interanuales. Precios constantes	-6,7	-7,6

(P) Previsión.

CFO: certificados de fin de obra.

Fuente: Estimación propia, MINISTERIO DE FOMENTO, INE, BANCO DE ESPAÑA.

14%, que llevaría más del 30% el retroceso derivado de la recesión del mercado de vivienda.

Por el lado de la oferta las viviendas iniciadas oscilará en torno a las 50.000, casi un 30% por debajo de las iniciadas en 2010, mientras que las viviendas terminadas estarán en torno a las 118.000. La inversión en vivienda podría desciender más del 8%, lo que supondría una retracción de más de medio punto porcentual a la variación del PIB real en 2013.

La introducción del denominado «banco malo» puede dar lugar a cambios en el mercado de vivienda en España, puesto que dicha entidad puede ayudar a que en el mercado aumente la oferta de viviendas a precios más reducidos que los practicados en los úl-

timos años. De este modo, el ajuste del mercado de vivienda correspondiente a la profunda recesión por la que el mismo atraviesa desde 2008 descansaría más en el descenso de los precios que lo que ha sido la pauta de evolución hasta el momento.

Dicho ajuste se ha efectuado sobre todo a partir de la reducción de la nueva oferta de vivienda, con el consiguiente efecto negativo sobre la actividad en la construcción residencial y en el empleo en la construcción. El nuevo entorno fiscal para la vivienda que se deriva de los cambios introducidos en los PGE 2013 no supondrá un estímulo para la recuperación del mercado de vivienda en 2013, aunque la fiscalidad de la vivienda no ha sido un factor determinante en la evolución seguida por el mismo en los últimos años.

## 8. Referencias

- BANCO DE ESPAÑA (2012): «Las Sociedades de Tasa-ción. Actividad y Resultados en 2011». Boletín Económico, septiembre.
- DELONG, Bradford (2012): «L'Europe peut éviter la dépression». *Les Echos*, 1 de octubre.
- GARCIA MONTALVO, José & Josep María RAYA VÍLCHEZ (2012): «What is the right price of Spanish residential real estate?» *Spanish Economic And Financial Outlook* septiembre 2012.CECA, Funcas.
- LAVAGNA, Roberto (2012): «Entrevista», *La Vanguardia*, 23.9.2012
- MUNCHAU, Wolfgang (2012): «Welcome back-again-to the eurozone crisis». *Financial Times*, 1 de octubre.
- OFCE le blog, (2012): «La estrategie de réduction rapide des déficits publics est-elle la bonne?», 20 de septiembre. [www.ofce.sciences-po.fr/blog/](http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/)
- ROUBINI, Nouriel, (2012): «La fin de la crise, cette illusion». *Les Echos*, 24 de septiembre.
- VITTORI, Jean-Marc (2012): «Après l'échec de la rigueur». *Les échos*, 20 de septiembre.
- WOLF, Martin, (2012): «Bernanke makes an historic choice». *Financial Times*, 19 de septiembre.

# ITALIA

Federico OLIVA

*Politécnico de Milano*

## Dos señales

**E**n el período político en curso en Italia caracterizado por un «gobierno tecnócrata», las medidas que el mismo ha promulgado estaban dirigidas, exclusivamente, a asegurar las cuentas públicas, para reducir el gasto público y la evasión fiscal y, más recientemente, para sacar, con los pocos recursos disponibles, a la economía del país de la crisis en que se ha precipitado, a causa también de la crisis financiera más general y económica mundial. No podía ser de otra manera, dado que la solución misma del «gobierno tecnócrata» respondía a la necesidad de desarrollar las reformas necesarias para evitar la quiebra [el *default*] del país, volviéndole a dar la credibilidad internacional que el gobierno Berlusconi seguramente ya no tenía (si alguna vez la tuvo) y evitando las elecciones anticipadas que no parecían resolutivas.

En este marco, además de distintos comportamientos más adecuados y no desequilibrados como los tomados por el gobierno anterior, se han aprobado recientemente (verano del 2012), y se han puesto en marcha en parte dos medidas que pueden interpretarse de inversión de tendencia e igualmente como señales positivas en el gobierno del territorio: el inicio de una política urbanística explícitamente dirigida a la recualificación urbana y una primera propuesta legislativa concerniente a la contención del consumo de suelo no edificado. Dos medidas que representan, por otra parte, dos caras de la misma moneda, tratándose, por un lado, de aumentar los procesos de recualificación urbana para responder a las necesidades de los servicios y asentamientos, sin salir de los perímetros (más o menos indefinidos) de las ciudades existentes y, por otro, de reducir el consumo de suelo extraurbano, agrícola o natural, hasta hoy ampliamente utilizado para garantizar tales necesidades.

Ya desde hace varios años, en la mejor cultura urbanística italiana se ha afirmado, cada vez más, la necesidad de pasar de políticas urbanísticas de expansión (o adición) urbana a políticas de recualificación de la ciudad existente, para responder a las necesidades reales de los nuevos asentamientos, además de nuevas infraestructuras. Esto siempre como consecuencia de una evolución de las transformaciones territoriales del país, con el paso en las dos últimas décadas del siglo pasado de una fase de expansión urbana que ha durado más de treinta años a una nueva fase de transformación de la ciudad, ligada del mismo modo a un cambio importante de la estructura económica y productiva de las ciudades, con la reducción de la producción industrial y el crecimiento de la economía de servicios. Esta situación que solo hace algunos años parecía irreversible, ha cambiado rápidamente desde principios de este siglo, dando lugar a una nueva fase de crecimiento de la ciudad basada en la difusión y en la expansión habitacional, o sea, asentamientos de baja densidad, y en la metropolización de la ciudad y del territorio; una fase que hoy en Italia se define precisamente como «metropolización» y que fundamentalmente está originada por una nueva demanda urbana con costes menos elevados de los requeridos por la ciudad tradicional, además de por la fuerte atracción que una ciudad, de todas formas definida, determina en las poblaciones inmigradas en busca de casa y de trabajo.

Esta nueva ciudad, la «ciudad contemporánea italiana» (ver CyTET 163), presenta, sin embargo, las máximas condiciones de insostenibilidad posibles: por el fuerte aumento de la movilidad automovilística que comporta y la consiguiente mayor contaminación del aire; por el incremento de la congestión en las partes más centrales que el modelo de tráfico de-

termina; por el elevadísimo consumo de suelo que los asentamientos de baja densidad producen; por la ausencia global de un espacio público urbano, es decir, del elemento que mayormente caracteriza un fenómeno urbano. He ahí por qué una política conjunta de apoyo a la recualificación urbana y de limitación del consumo de suelo representa dos aspectos del mismo problema crucial de sostenibilidad, dos caras de la misma moneda.

En Italia, la recualificación urbana, definida más recientemente también como «regeneración urbana» (aunque esta nueva definición no añade nada a la anterior), representa una decisión instada al menos desde hace veinte años por la cultura urbanística, pero nunca ha encontrado una sanción jurídica en ninguna medida legislativa, salvo la experimentación de algún nuevo instrumento urbanístico «de negociación», en el curso de los años noventa. Por lo tanto, esta se ha experimentado y practicado, sobre todo en los planes, el difícil límite que la actual situación impone, el de no poder poner en juego los instrumentos necesarios más eficaces y los incentivos más útiles para sostener adecuadamente las intervenciones, que indudablemente resultan más costosas que las tradicionales, de nueva construcción en las áreas libres. Las intervenciones de recualificación urbana comportan, de hecho, costes adicionales por demolición, un mayor uso de la mano de obra respecto al habitual recurso al trabajo mecanizado corriente, transportes y accesibilidad más difíciles a las obras y, sobre todo, la realización de saneamientos preventivos de los suelos urbanos contaminados, los más interesados en la recualificación urbana. Todos ellos son costes adicionales que no pueden ser compensados por los incrementos de la edificabilidad dispuestos por los planes (normalmente un 10-15% más de edificabilidad), incentivos que a menudo resultan insuficientes, cuando no contraproducentes, que se refieren con frecuencia a intervenciones delicadas, realizadas en el corazón de la ciudad existente, en áreas a menudo sujetas a medidas de protección. Incentivos que, en cambio, deberían surgir de los únicos recursos hoy disponibles, o sea, los relacionados con la fiscalidad local y los relacionados con una redistribución social de la plusvalía urbanística (o renta inmobiliaria), esta también es efecto de una nueva medida fiscal que, sin embargo, no está en el orden del día.

La primera medida que se quiere recordar con esta nota, hace frente por primera vez al problema de la recualificación urbana de manera innovadora y compartida. En el ámbito de una medida legislativa más general dirigida al crecimiento

miento de la economía, de hecho, el gobierno ha insertado una medida llamada, de forma un poco más enfática, «plan nacional para las ciudades», cuyo Reglamento de aplicación ha sido aprobado definitivamente en agosto de 2012. Tal medida legislativa comprende, entre otras, la institución de un «Departamento de control», formado por los representantes de los ministerios competentes y de las regiones, junto a «observadores» procedentes de las asociaciones interesadas y culturales; un organismo dirigido a la evaluación de las propuestas que los ayuntamientos propondrán dentro del plazo prefijado. Resumiendo, se trata de una medida que concierne a la incentivación de las intervenciones en áreas industriales desusadas y, más en general, en áreas urbanas degradadas e infrautilizadas, además de en áreas ya edificadas por sustituir; una medida que, está apoyada asimismo por una modesta financiación pública (220 millones de euros) para poner en marcha las primeras intervenciones.

En la medida citada anteriormente están contenidos algunos elementos interesantes, aunque no faltan partes que plantean alguna duda. Entre los elementos interesantes, además del cambio de estrategia que la misma medida implica, está la inserción entre las pautas de evaluación y selección de un criterio referido claramente a la «contención del suelo no edificado», es decir, a la que se define normalmente como la reducción del consumo de suelo. Además en esta está prevista la obligación de explicar periódicamente en el Parlamento Europeo la actividad del «Departamento de Control». Para terminar, y esta es la novedad más interesante, la medida legislativa prevé la institución del nuevo *Comité Interministerial para las Políticas Urbanas (CIPU)* que representa una absoluta novedad positiva en la ordenación del Estado y en la organización de la actividad del gobierno en un terreno como el de la ciudad y de las políticas urbanas para el desarrollo del país.

En cambio, las partes que plantean alguna duda conciernen en primer lugar a la modesta entidad de los recursos económicos públicos puestos a disposición, si bien los mismos deberían en realidad incrementarse a través de un efecto multiplicador para una probable cofinanciación pública local y, sobre todo, para la activación de recursos privados que ampliarían no poco, al menos cinco veces, la entidad económica total. En segundo lugar, aunque, como ya se ha subrayado, parece excesivo hablar de un «plan nacional para las ciudades», dado que las modalidades propuestas tienden a favorecer más a un conjunto bastante heterogéneo de intervenciones relativas a una multiplicidad (qui-

zás excesiva) de objetos, las intervenciones que serán seleccionadas y que podrán utilizar las (pocas) financiaciones públicas previstas, producirán y sostendrán un paquete integrado y coordinado de acciones eficaces para la recualificación urbana, como la mejora infraestructural, una nueva eficiencia energética, la realización de servicios y equipos y el apoyo público a intervenciones de viviendas de interés social [*social housing*], por citar los objetivos y los campos de intervención que la medida declara proponerse y que, seguramente, configura perspectivas urbanísticas más compatibles más de las tradicionalmente ligadas a la expansión urbana. No obstante, la ausencia de una perspectiva legislativa más amplia se circunscribe en torno a la medida propuesta todavía en el campo de las experimentaciones, sin hacer que se convierta, como debería ser, en la regla de una moderna transformación urbana.

La segunda señal positiva lanzada por el gobierno italiano en el verano de 2012 para un enfoque diferente de los problemas del territorio, concierne a la aprobación de una proposición de ley marco (todavía no una medida legislativa operativa como la anterior) presentada por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en materia de revalorización de las áreas agrícolas y de contención del consumo de suelo; una proposición que considera dos temas vitales para el futuro del país, como son el papel estratégico que podría tener la agricultura en el desarrollo de la economía italiana y la perspectiva de sostenibilidad que una reducción del consumo de suelo, recurso ambiental finito y no reproducible, comportaría para el desarrollo del territorio italiano y la recualificación de las ciudades.

La reducción del consumo de suelo, en particular, no corresponde solo a las problemáticas del paisaje —importantísimas siendo este una riqueza nacional por proteger y valorizar— sino más en general, a las ecológicas profundas, por las consecuencias negativas que un incontrolado y excesivo consumo de suelo determina en la capacidad de regeneración de los recursos ambientales reproducibles, en la estabilidad y en la seguridad del sistema hidrogeológico, en los cambios climáticos fuente, demasiado a menudo, de sucesos desastrosos y en el aumento de los consumos energéticos.

El consumo de suelo en Italia suma aproximadamente unas 50.000 hectáreas al año: este dato, ya consolidado, es el resultado del trabajo realizado desde el 2009 por el *Centro de Investigación sobre el Consumo de Suelo*, una pequeña estructura de investigación auspiciada por el Instituto Nacional de Urbanismo (la insti-

tución más antigua y autorizada de la cultura urbanística italiana) y por *Legambiente* (la asociación ambientalista italiana más importante, más vinculada a un enfoque científico que ideológico), que se apoya en la parte operativa en el Politécnico de Milán; un trabajo que en estos cuatro años ha demostrado, a través de los tres informes presentados, las consecuencias negativas del consumo de suelo, ha puesto en orden las cuentas del mismo consumo, superando las estimaciones catastrofistas o minimizadoras antes en circulación (ambas dictadas por razones ideológicas), ha profundizado los métodos de cálculo y ha evidenciado las políticas más eficaces para impedirlo. Esta primera propuesta legislativa aprobada por el gobierno puede, por tanto, considerarse como un resultado consecuente de esta iniciativa del INU y *Legambiente* y la provee del impulso necesario para un posterior compromiso en la continuación de la actividad de investigación y de desarrollo.

La proposición de ley prevé que el gobierno determine la extensión máxima de las áreas agrícolas edificables, y que posteriormente la misma se reparta entre las regiones; además se establecerá, de común acuerdo entre el gobierno y la conferencia de las regiones, un Comité con la función de control del consumo de superficie agrícola anual y de cambio de uso, con la tarea específica de redactar un informe anual con tales datos; todavía más, se indica la prohibición del cambio de uso para los terrenos que han obtenido en los años precedentes ayudas por parte del Estado y de la Unión Europea; por último, se establecen los incentivos de fiscalidad local para la recuperación de los asentamientos rurales existentes y se propone la abrogación de la disposición de ley que hoy consiente utilizar las cargas de urbanización para financiar los gastos corrientes de los ayuntamientos, un incentivo evidente para el consumo de suelo en una fase de reducción de la disponibilidad financiera local.

Los aspectos positivos de la proposición de ley son muchos y evidentes, el primero de todos es el haber planteado al Parlamento una cuestión fundamental para el futuro del país, aunque no faltan elementos de crítica que, se espera, puedan ser corregidos en el trámite parlamentario. Entre estos se evidencian la especificación de las áreas agrícolas sobre la base de las previsiones de la instrumentación de la urbanística y la limitación del consumo de suelo solo a las áreas agrícolas, olvidando el amplio patrimonio natural no cultivado, fuente de equilibrio ecológico y de calidad paisajística: pero, sobre todo, parecen insuficientes los instrumentos dirigidos a la contención del consumo de suelo, remitien-

do, de hecho, a las disposiciones que cada región considerará más eficaces. El conocimiento madurado en las mejores experiencias europeas, ha evidenciado, realmente, cómo los instrumentos más eficaces para alcanzar los objetivos fijados por la proposición de ley, se refieren ante todo a un régimen fiscal que penaliza el consumo de suelo e incentiva el proceso necesario de recualificación urbana, sobre la experiencia en materia y, en segundo lugar, la ampliación de las áreas sujetas a vinculaciones absolutas de «protección de la naturaleza»: dos medidas que en Italia son competencia del Estado y no de las regiones.

Sin embargo, frente a estas dos señales de buen gobierno tanto de las problemáticas urbanas como territoriales, referentes a dos temas que pertenecen a la reforma más general del gobierno del territorio que Italia espera desde hace muchas décadas, el urbanismo italiano querría asimismo una señal de concienciación por parte de

un gobierno, del que se aprecia, en general, el compromiso en relación con el país y, en particular, la competencia y la credibilidad de las decisiones hasta ahora establecidas, sobre la oportunidad de tal reforma. Es, de hecho, necesario y urgente ofrecer al país una estructura de principios, objetivos y normas para la planificación y el gobierno del territorio, es decir, esa ley nacional indispensable sobre los principios fundamentales del mismo que desde el 2001 se ha convertido en una obligación para el Estado, cuando una reforma constitucional ha confiado a las regiones la responsabilidad legislativa en esa materia, asignando al Estado la tarea de definir los principios fundamentales. Esto no ha sucedido y las dos medidas descritas se han quedado como dos señales de renovación, importantes, pero solo dos señales realizadas.

28.09.2012

Traducción del italiano Sagrario DEL RÍO ZAMUDIO  
Revisión Graziella TROVATO

# ITALIA

Francesco LO PICCOLO (*corresponsal*)

Anna Licia GIACOPPELLI (*crónica*)

Giuseppe Lo BOCCIARO (*crónica*)

*Universidad de Palermo*

## Las etapas de la programación y de la planificación integrada en Sicilia

### Los instrumentos de la programación negociada para el territorio

**A** principios de la década de 1990, en Italia, coincidiendo con las reformas que la Unión Europea estaba poniendo en marcha para la modificación de los Fondos Estructurales de 1988 y para la programación

comunitaria, se activaron distintas formas de «programación global» encomendadas a varios instrumentos financieros de intervención público/privada. Entre éstos últimos los más significativos son: los Pactos Territoriales, los Proyectos Territoriales Integrados y los *Leader* (en sus tres fases: *Leader 1*, *Leader 2*, *Leader +*).

Se trata de instrumentos de intervención pensados en el marco de las políticas de desarrollo local y especialmente dirigidas a los territorios «débiles». Como consecuencia del fracaso del modelo de desarrollo exógeno, de matriz

<sup>1</sup> El texto se presenta como obra de reflexión común de los autores; de todos modos, los párrafos 1 y 4 fueron escritos por Anna Licia GIACOPPELLI mientras que las elaboraciones

gráficas del artículo junto a los párrafos 2 y 3 fueron elaborados por Giuseppe Lo BOCCIARO.

industrial, perseguido hasta la década de 1980, se intenta, ahora, para las regiones del Sur de Italia, conseguir un desarrollo endógeno a través de la (re)activación de los sistemas locales, de la construcción de sistemas de gobernanza a varios niveles y de tipo participativo, de la modernización administrativa, de la difusión de la cultura de los valores territoriales y de la potencialidad del desarrollo.

Los Pactos Territoriales (PT) surgen en 1997, por iniciativa del Ministerio de Hacienda, (*Ministero del Tesoro, del Bilancio y la Programmazione Economica*) y se estructuran como instrumentos de programación negociada para la promoción del crecimiento de los sistemas empresariales locales. Respetando las competencias de los distintos niveles institucionales, los PT constituyen un instrumento adecuado para la individualización de un conjunto de intervenciones productivas y promocionales, así como infraestructurales, a las que concurre la financiación pública. Con respecto a estos Pactos, se distinguen dos grandes categorías: los Pactos Generalistas y los Pactos Agrícolas.

Los Programas Territoriales Integrados (PTI) representan un instrumento operativo de la programación 2000/06 integrados en los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA), dirigido a las Regiones Objetivo 1. En términos de operatividad, a través de los PTI un conjunto de agentes (públicos y privados) pueden convertirse en promotores del desarrollo de una determinada área, actuando sobre temas, objetivos o recursos que muestren elementos de criticidad u oportunidad. La idea guía de los PTI es de consolidar el desarrollo del tejido productivo creando, al mismo tiempo, un ambiente de competitividad adecuado al estándar europeo en materias como: la seguridad, la calidad ambiental, el turismo, la investigación, la innovación tecnológica y el servicio a la ciudadanía y, además, del ejercicio compartido de servicios y formas de acuerdos, cooperación y asociacionismo.

Los *Leader* son, principalmente, programas de desarrollo rural de iniciativa comunitaria, abiertos a todos los países de la UE y estructurados en tres etapas de desarrollo: los *Leader I* de 1991 a 1993; los *Leader II* de 1994 a 1999; los *Leader +* de 2000 a 2006.

Los beneficiarios de la aportación *Leader* son los «Grupos de Acción Local» (GAL). Estos promueven la estrategia de desarrollo de su propio territorio y responden de su actuación sobre la base de un Plan de Desarrollo Local (PDL). Los miembros de los GAL tienen una

fuerte matriz local muy peculiar. En síntesis, podemos recorrer la naturaleza de las tres distintas fases de programación:

- el programa *Leader I* marcó el inicio de un nuevo enfoque de la política de desarrollo rural ligada al territorio, integrada y resultado de la participación;
- con la aparición del *Leader II* el enfoque del *Leader I* va ampliándose sensiblemente y pone el acento en los aspectos innovadores de los proyectos;
- el *Leader+* desempeña un papel determinante como laboratorio, cuyo objetivo es favorecer el desarrollo y la experimentación de los nuevos enfoques de desarrollo integrado y sostenible, capaz de influir, integrar y reforzar la política de desarrollo rural en la Comunidad. La cooperación es uno de los elementos principales del *Leader+* y se concreta tanto entre los territorios de un mismo Estado miembro como entre diferentes Estados europeos o bien entre terceros países.

## El programa LEADER en la Sicilia de la programación negociada

Sicilia sigue conservando algunas importantes potencialidades: unos valores humanos y sociales inalterados, tradiciones y recursos ambientales. Estas características las encontramos en la isla en su totalidad pero sobre todo en sus zonas interiores debido a su fuerte aislamiento a la escasez de capitales privados y, además, con un alto riesgo de despoblación en gran parte juvenil. En estas áreas las administraciones locales juegan un papel extraordinario como las únicas fuerzas con capacidad de promover y organizar nuevas iniciativas.

Alrededor de este sistema de valores y estructura social han ido naciendo iniciativas de agregación para la promoción del desarrollo, generadas por los instrumentos de programación negociada que, como luego analizaremos, han tenido un recorrido desigual.

En este marco tan sólo algunas de las realidades sicilianas locales más preparadas en esta primera fase, tuvieron la oportunidad de promover proyectos viables de programación y concertación, entre lo público y lo privado, construidos en torno al reconocimiento de valores comunes y de identidad local. Municipios, empresas y asociaciones se agrupan en conjuntos que exceden con frecuencia los perímetros administrativos. Estas reorganizaciones territoriales dieron lugar, en los territorios más

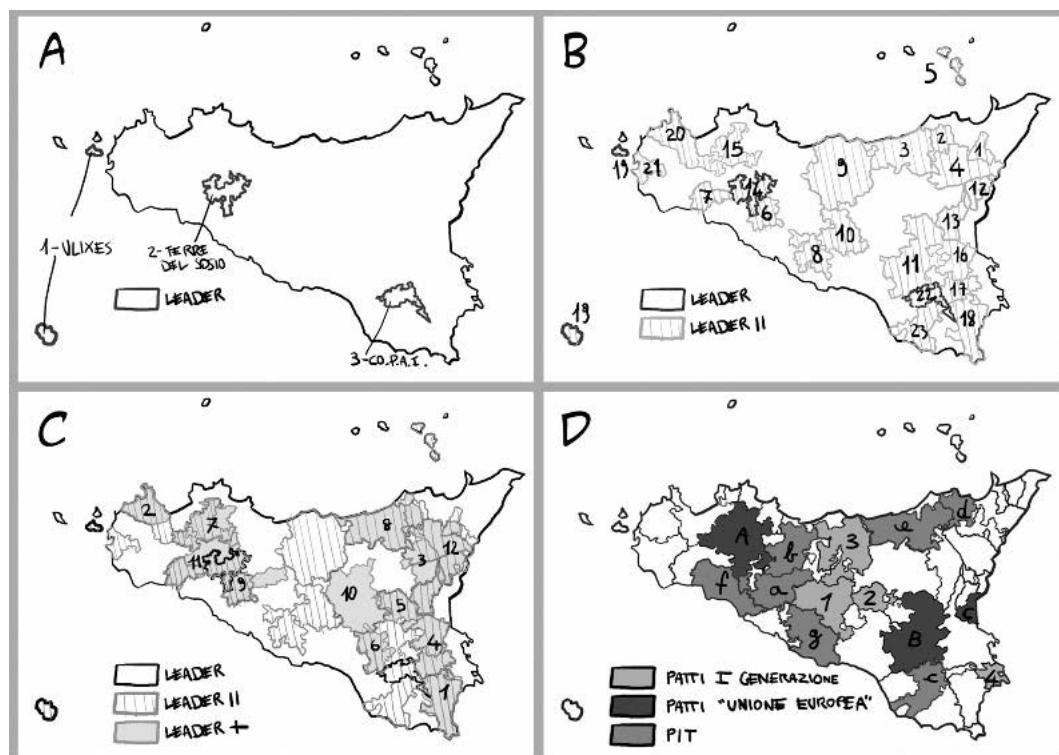
sensibles, a formas innovadoras de programación y planificación, que tuvieron impacto en el proyecto de identidad territorial (MAGNAGHI, 2000).

A principios de la década de 1990, como consecuencia de la primera aplicación del programa *Leader*, en Sicilia tan sólo se presentaron nueve propuestas y, únicamente tres Grupos de Acción Local accedieron a la financiación del proyecto. De los tres, el primero pertenece al área de los «Monti Iblei» (Sicilia Sur-oriental), el segundo opera en un área del interior entre las provincias de Palermo y Agrigento, el tercero en la isla de Pantelleria (véase en la FIG. el recuadro A).

Tan escasa participación, en esta primera oportunidad, indica que Sicilia, habría de seguir madurando: la escasa información y el insuficiente conocimiento de un instrumento tan innovador, la dificultad crónica de los sistemas locales para emprender acciones y programas que pusiesen en tela de juicio el *status quo* y el hábito asistencial del Sur de Italia, dirigen hacia lo que se considera una oportunidad sustancialmente perdida y por lo que debería haber sido el primer momento de auto-organización y responsabilización del territorio siciliano. De todos

modos, la «salida en falso» del *Leader* siciliano, sin embargo, crea buenas expectativas acerca de las posibilidades futuras de acceso a los Fondos Estructurales y, además, impulsa a numerosos grupos de administraciones y empresarios para que elaboren una primera gran reorganización territorial que permita, por medio de específicas estrategias intermunicipales, acceder a todas las oportunidades del siguiente período de programación europea.

Efectivamente, durante la segunda mitad de los años 1990 nace la actuación fundamental de tres Agencias de Desarrollo sicilianas, cuya actividad se manifiesta en las colinas y territorios montañosos de la costa norte y en el área sur-oriental. La actuación concreta de programas y proyectos, expresados por estas tres realidades, representan un momento único de la toma de conciencia de las posibilidades de la planificación comunitaria y desarrollo innovadores y, que parte de la dimensión local. Junto a estas realidades, la transición desde el *Leader I* al *Leader II* se ve como el nacimiento —y por tanto la reorganización de los territorios correspondientes— de numerosos Grupos de Acción Local que, a partir de ese momento, formarían partenariados duraderos para la programación y planificación «desde abajo».



El recuadro B de la FIG. muestra la etapa del Leader II, donde quedan confirmados los tres GAL de la experiencia anterior y, al mismo tiempo, se muestra un sistema de agencias locales que, en la selección de las denominaciones, valora la razón identitaria de los territorios, tanto en su matriz histórica (Lylibeo, Leontinoi, etc.)<sup>2</sup> como en la de su ecosistema (Val d'Anapo, Alcantara, etc.)<sup>3</sup> en una «reformulación territorial» generada por las lógicas de promoción de los PDL.

En este marco, si por un lado el papel desempeñado por los territorios de la Sicilia oriental es muy fuerte, por el otro, las acciones locales, referidas a los ámbitos occidentales, se muestran menos intensas. En el momento del Leader+ y de la programación 2000-2006, la organización del territorio siciliano se presenta de manera muy diferente. Los GAL se habían reducido y unido en grupos territoriales más amplios y estructurados, concentrando su presencia tanto en la parte más oriental como en la occidental de la isla, dejando gran parte del territorio central fuera del acción del programa (véase en la FIG. recuadro C).

### La relación de la planificación integrada con los instrumentos urbanísticos ordinarios

Respecto a lo que hasta ahora aquí se ha tratado, parece útil intentar explicar el modo en que una planificación, inédita en su forma, «dirigida» por las exigencias de la programación económica y las relaciones público-privadas, se ha llevado a cabo mediante los usos del territorio, ya definidos y regulados, por la normativa urbanística vigente, que en Italia tiene su propia herramienta de referencia en el Plan General (*Piano Regolatore Generale Comunale PRGC*). En cierto modo, es así posible mostrar «la otra cara de la moneda» de un desarrollo local ejemplar respecto al análisis del producto de las economías, pero que, analizado a la luz de los objetivos de la planificación territorial, presentaba éxitos muy controvertidos.

Cuando se empiezan a experimentar los Leader y los Pactos Territoriales, el territorio siciliano, se caracteriza por unos instrumentos urbanísticos obsoletos que, en gran parte, han superado el período de vigencia de vein-

<sup>2</sup> Lylibeo, Leontinoi son los nombres griegos de los primeros asentamientos de las dos ciudades, con respecto a Marsala y Lentini, que se utilizaron para diseñar los antiguos orígenes del territorio y la riqueza de sus herencias.

te años, establecidos por la ley y con muy escasos ejemplos de Planes municipales renovados recientemente.<sup>3</sup>

En este marco tan desmoralizador, junto a las específicas prerrogativas de los instrumentos globales capaces de derogar los instrumentos habituales —favoreciendo las exigencias de los agentes privados que difícilmente se armonizan con el cometido principal de los instrumentos habituales, esto es la salvaguardia del interés público (Lo PICCOLO & SCHILLECI, 2005)— ha generado, en su conjunto, efectos seguramente perturbadores y tan sólo en muy pocos casos controlados y guiados.

Es fácil observar, en las filosofías que subyacen en los planes integrados, hasta aquí tratados, una relación con la normativa urbanística fundada principalmente sobre la retórica de que los «límites» de los planes tradicionales puedan regir y guiar las modificaciones de un territorio que, por el contrario, se desearía más vivaz y dinámico (donde el agente privado ha de jugar un papel central). Esta retórica ha justificado la acción sobre el territorio de planes en los que resultaba evidente (especialmente en los Pactos Territoriales) el triunfo de la ayuda puntual a los privados que, según se ha demostrado, a lo largo de los años, una reducción de las intervenciones (TRIGILIA, 2012) mediante la modernización, por ejemplo, del sistema infraestructural fuertemente deficitario en el territorio siciliano, la promoción de la investigación científica sobre la producción agrícola y, en fin, la reconstrucción de la identidad histórica. Aún así, sobre un instrumento urbanístico que se renovó con gran lentitud y con grandes limitaciones, las intervenciones extraordinarias e integradas se promovieron teniendo en cuenta que la prescripción ordinaria fuese un obstáculo fácilmente superable, con la reducción de los casos en que los nuevos instrumentos integradores se utilizaran para poner en práctica las disposiciones de los PRGC.

### Los resultados a largo plazo de la programación

Las políticas DESCRIPTAS produjeron un éxito controvertido y, frecuentemente, de difícil evaluación. A pesar de no alcanzar los objetivos cuantitativos de tipo económico que se había

<sup>3</sup> El Anapo y el Alcantara son dos ríos de la Sicilia oriental de gran importancia naturalista y ambiental que enmarcan un paisaje con características muy peculiares.

propuesto, a esta etapa de la programación se le debe reconocer el mérito de haber despertado la competitividad entre identidades culturales, sociales y económicas diferentes, en un contexto amplio como es el del Sur de Italia. Las regiones del sur, afectadas por las políticas de desarrollo local durante el septenio 1997-2004, por un lado registraron un desarrollo económico ejemplar a corto plazo, pero al mismo tiempo efímero en sus capacidades de ser autónomo y sostenible. (BARCA, 2006; TULUMELLO, 2008).

Los GAL y las Agencias de Desarrollo Local, en sus actuaciones en Sicilia, encontraron su mayor limitación en la dificultad de construir en el territorio realidades estables y duraderas, con capacidad de sobrevivir a la ausencia de iniciativas comunitarias (y su desembolso de fondos) y de seguir proyectando con espíritu empresarial propio para planificar su ámbito territorial. Por el contrario, hay que reconocer a los programas descritos el mérito de haber incentivado sistemas territoriales «transversales» en relación con los límites tradicionales sub-regionales, focalizados en las identidades locales. Como algunos autores destacan (BIANCHI & CASAVOLA, 2008; TULUMELLO, 2008), parece útil, en ciertos ámbitos bien definidos, observar la «continuidad»

de la actividad de programación y de elevada concertación en el desarrollo local (véase en la FIG. el recuadro D).

En todo caso, a los instrumentos de la programación negociada va reconocido el mérito de haber estimulado una cierta colaboración y una concertación real entre los diversos agentes locales de los Ayuntamientos por medio de la construcción y promoción de nuevas identidades territoriales que, moviéndose en el campo de las economías locales, han contribuido a superar los límites administrativos y las atávicas condiciones de aislamiento y marginalidad. Los administradores implicados, han tenido que reconocer los problemas comunes al territorio supra-municipal y promover un proceso de concertación de los intereses y de programación del desarrollo «desde abajo». El haber sobrepasado los límites administrativos, junto con la toma de conciencia de la dimensión del territorio supra-municipal, si ha logrado resultados positivos en términos de eficacia y eficiencia de las políticas económicas para el desarrollo, ha tenido en cambio resultados casi nulos en términos de adecuación y adaptación de los instrumentos urbanísticos para las transformaciones físicas de los territorios implicados.

## Bibliografía

- BARCA F. (2006): *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma
- BIANCHI T. & P. CASAVOLA (2008): «I progetti integrati territoriali: Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale», *Materiale Uval-Analisi e studi*: 17
- LO PICCOLO F. & F. SCHILLECI (2005): «Local Development Partnership Programmes in Sicily: Planning Cities without Plans» in *Planning, Practice & Research*, 20 (1): 79 – 87
- MAGNAGHI A. (2000): *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino
- TRIGILIA C. (2012): *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna
- TULUMELLO A. (2008): *I tempi e i luoghi del cambiamento. Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno d'Italia*, Bruno Mondadori, Milano.

Palermo septiembre 2012  
Traducción revisada por Graziella TROVATO

# ARGENTINA

Ruben PESCI

*Fundación CEPA*

**4º Congreso Internacional de  
Arquitectura y Ambiente  
«Hábitat, Paisaje y Territorio»  
21 al 23 de noviembre de 2012,  
La Plata – Argentina**

## Presentacion

**E**n los inicios del siglo xxi la gravedad de las crisis ambientales que aquejan al mundo exige un replanteo del conjunto de conocimientos.

La necesidad de lograr la sustentabilidad se apoya en los organismos internacionales, en las políticas de casi todos los países, en el mundo empresarial y en los reclamos de las organizaciones civiles.

Esta cuestión fue tomando importancia desde la segunda mitad del siglo xx, pero solo ahora se ha convertido en un tema urgente y que cuenta con el consenso de los más variados ámbitos y formas de actuación. Hoy toma cuerpo nuevamente con la Cumbre «Río + 20 El futuro que queremos», que se llevó a cabo en junio pasado.

Por todo esto, la Fundación CEPA y la Universidad Nacional de La Plata, este año se han unido a partir del tema, con el objetivo de realizar la 4<sup>ta</sup>. Edición del Congreso Internacional de Arquitectura y Ambiente- hábitat, paisaje y territorio, que tendrá lugar en la Ciudad de La Plata, Argentina entre los días 21 al 23 de noviembre de 2012.

Este compromiso desde CEPA tiene como antecedentes inmediatos el año 2009, cuando se comenzaron a efecto Argentina. En ese año se celebró el primer congreso, en Salta, co-organizado con el Colegio de Arquitectos. En 2010 la iniciativa se trasladó a Porto Alegre y fue co-organizado por CEPA Brasil. En 2011 tuvo lugar en la Universidad Nacional Autónoma de México, co-organizado con la misma. En todos los casos se tra-

bajó con la misma metodología que mas adelante se explica, obteniéndose excelentes resultados.

Por otro lado la Universidad Nacional de La Plata y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo han venido desarrollando en estos últimos años diferentes actividades, entre otras podemos mencionar el 7<sup>mo</sup>. Congreso Internacional de Medio Ambiente organizado por el comité de ambiente de AUGM-2012; el 3<sup>er</sup>. Congreso Internacional sobre Cambio Climático y Desarrollo Sustentable - 2011, Workshop Internacional Proyectual de Arquitectura Sustentable - 2011, Workshop Internacional de Proyectos Urbanos SUBA (Seminarios Urbanos de Buenos Aires) - La Plata - 2011. In-Out La Plata - Berisso - Ensenada, Propuestas para la micro región.

La articulación de la Fundación CEPA y la Universidad Nacional de La Plata, dan este año una renovada fortaleza a la 4<sup>ta</sup>. Edición de este Congreso que tendrá lugar del 21 al 23 de noviembre de 2012.

## Objetivos

Presentar ideas, metodologías y obras innovadoras para una intervención arquitectónica que contribuya a la sustentabilidad, con un mayor respeto por el ambiente natural y cultural, en el marco de una práctica responsable que facilite la articulación entre las diversas escalas temporales y espaciales, en las temáticas vinculadas a la producción del hábitat y el territorio.

- Debatir estos aportes, así como las mejores ponencias presentadas por los participantes, de manera que el Congreso sea un verdadero foro de producción de conocimiento, y un diálogo intergeneracional e internacional.
- Incorporar al debate los resultados del Concurso para Estudiantes convocado al efecto, de manera que el diálogo buscado incluya la mirada de los más jóvenes y las búsquedas de las escuelas de arquitectura.

- Contribuir al debate local, nacional e internacional para la revisión y fortalecimiento de la práctica de la arquitectura ante los nuevos desafíos que presenta la sustentabilidad, en el marco de un paradigma de desarrollo con inclusión social y manejo adecuado de los recursos naturales.

## Conclusiones generales

- **Recuperar los patrones de identidad regional e histórica, hacia una valoración integral del paisaje**

*Ha sido esta la recomendación más reiterada, donde el paisaje cultural, la articulación de la naturaleza y la cultura, de lo construido y lo natural, resultan el cometido central para una arquitectura integrada con el ambiente, y para lo cual la puesta en valor de los patrones arquitectónicos, urbanísticos y ambientales, son un camino central para trabajar en el marco de la identidad regional e histórica.*

- **Fortalecer los procesos de participación social y producción concertada**

*Es esta una práctica social que ha sido fuertemente enfatizada en las 3 escalas de discusión del Congreso, pues desde la arquitectura y la producción de objetos aislados hasta el modelado del gran territorio resulta prioritario fortalecerse con las necesidades y aspiraciones de los usuarios, y lograr acuerdos sociales para superar la producción del hábitat dominada por intereses individuales o fragmentarios.*

- **Propender a fortalecer y promover situaciones de proximidad y compacidad en los núcleos urbanos**

*Es esencial recuperar una cultura de la proximidad en el habitar, creando mejores condiciones de sociabilidad y diversidad en los espacios públicos, y para ello la compacidad de los núcleos urbanos, evitando enormes tiempos de transporte y consecuencias de marginación y exclusión, es una técnica necesaria. Ello en el marco de una integración indiscutible con la naturaleza, respetando todas sus formas y valores, y cambiando el conceptos de ilimitadas megalópolis periféricas por el de ciudades articuladas en regiones urbano / naturales.*

- **Valorizar la multiescala en los proyectos arquitectónicos**

*Para lo cual es prioritario avanzar desde la concepción de objetos aislados a proyectos que se integran a la trama urbano y social de su entorno, tanto a escala urbana como territorial si corresponde.*

*De ese modo se podrá facilitar una arquitectura que elude todo impacto sobre los ecosistemas frágiles y lenguajes arquitectónicos*

*imprudentes en el manejo bioclimático y en la conservación del paisaje.*

- **Valorizar el urbanismo y el planeamiento**

*Se trata de integrar tanto el valor que la arquitectura edilicia agrega al entorno urbano y territorial, cuanto las previsiones del planeamiento que orientan esa arquitectura y crean un marco de sustentabilidad general.*

*Se debe superar la fragmentación de escalas y la omnipotencia de unas sobre las otras (donde en ocasiones el proyecto arquitectónico quiere desoir las mejores oportunidades urbano y regionales y en otras, el plan quiere superponerse y destruir la creatividad arquitectónica).*

- **Integrar las técnicas y las políticas**

*Fue quizás la recomendación más integradora del Congreso porque se reconoce que para accionar sobre el territorio, a cualquier escala, es esencial que el poder político asuma las estrategias necesarias y las implemente.*

*El técnico debe asumir la levedad en sus proyectos para integrar la arquitectura al ambiente, y el poder político debe propiciar esa integración controlando que toda prepotencia sobre el territorio sea evitada o disminuida.*

- **Valorar el silencio**

*Uno de los impactos ambientales es el ruido, que ha invadido todas nuestras ciudades. Un urbanismo del silencio será una gran contribución a la calidad de vida y para ello, es necesario aumentar la peatonalidad de las ciudades, formando islas de tranquilidad y calma, y definiendo corredores de transporte en los que concentrar la movilidad.*

- **Tender hacia a una comunidad de ciudades en una región urbana**

*La compacidad como principio de organización urbana permite mayor urbanidad (mejores relaciones sociales) y mayor densidad de población.*

*Es posible entonces, pensar en que las ciudades existentes se compactan y limitan su crecimiento megalopolitano y en cambio fortalecen su relación con las ciudades vecinas, hacia una red complementaria y hacia una descentralización de la organización republicana y democrática.*

*Ello se corresponde con un movimiento contrario a las expansiones metropolitanas infinitas, y favorable en cambio a la idea de «región Urbana».*

- **Usar la dialéctica campo ciudad antes que el pensamiento único de la imparable aglomeración**

*El principio anterior, vinculado a la compacidad y a la red de la región urbana recupera al campo como la gran interfase natural positiva, entre las ciudades.*

*Este criterio persigue romper con el pensamiento único de que las aglomeraciones crecen indefinidamente y por lo tanto las periferias (de ricos o de pobres), son una realidad imparable.*

- **Profundizar la escala de las relaciones sociales para obtener mas calidad y tiempo y menos cantidad y velocidad. Vigorizar la ciudad compacta y descentralizada**  
*Obtener mayor tiempo para el ocio y el diálogo creativo es apostar por la calidad en las ciudades, y en ese sentido las ciudades compactas y peatonales ofrecen el modelo conveniente, ya sea en un antiguo poblado europeo, latinoamericano o asiático.*  
*La velocidad es aliada del traslado y supone que las distancias pueden anularse. Lo que es cierto en el espacio virtual, no lo es en el real, y es por ello que la ciudad compacta y descentralizada es el camino a vigorizar.*
- **Usar todos los materiales de la arquitectura y no solo los edificios y la imagen fotográfica**

#### ¿BIOSFERA URBANA?

La visión de Ambitectura y su propuesta de la relación estrecha entre arquitectura y ambiente, contiene también la búsqueda de usar todos los materiales de la arquitectura, como son el territorio, el paisaje, la sociedad y no sólo los edificios.

Es pasar de la imagen fotográfica, como resultado dominante de la proyección arquitectónica, al lenguaje del cine, hecho de procesos, tiempo, imprevistos, figura y fondo, como objetivo y resultado de la proyección. La biosfera (esfera de la vida) es no solo el contexto, sino el texto para la relación estrecha de arquitectura y ambiente.

Y en la situación urbana, esa multitud de causas y efectos, relaciones y formas, es la preocupación de nuevo saber.

En esa línea de trabajo se requiere:

- Ecoforma innegociable
- Socioforma participativa
- Tiempo forma realista
- Forma de gestión alternativa.

#### • HACER CRECER NUESTRA LUCHA CONTRA «VORACINO Y VELOCINO»

*Uno de los conferencias del Congreso (Rualdo Menegat) presentó sus personajes encantadores: «Voracino» (El Voraz) y «Velocino» (El Veloz).*

*Estos dos personajes, aunque simpáticos así presentados, encarnan dos males centrales de nuestra sociedad: producir más y consumir más, y andar velozmente en la superficie de las cosas.*

*Debemos crecer en la lucha contra esos males volviendo a las ideas de levedad y calidad que ha planteado Italo Calvino en sus últimos libros.*

#### • Aliándonos con «il barone rampante» (un indignado), nuevo héroe de calvino, una nueva utopía, dar vuelta al mirador

*Precisamente, Ítalo Calvino en su libro «IL BARONE RAMPANTE» relata la historia singular de un adolescente que indignado por el sojuzgamiento de sus padres demasiado burgueses, decide subirse a los árboles para no bajar más.*

*Es una utopía, subirse a los árboles e inventar un mundo nuevo.*

*Decía Giancarlo De Carlo que para encontrar el nuevo paradigma de la sustentabilidad, había que dar vuelta la larga vista y mirarse hacia adentro.*

*Para luchar contra «Voracino» y «Velocino» debemos indignarnos, y luchar en pos de nuestra nueva utopía.*



## Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid

**RESUMEN:** Ante la ausencia de disposiciones normativas en materia de ciudad y territorio desde la crónica realizada para el número anterior, en este número se dará cuenta de dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos («TEDH» o «el Tribunal», en adelante) muy destacadas. La primera, referida a España, trata la incompatibilidad del uso residencial con el uso industrial y la imposibilidad de reclamar la protección de un derecho cuando se parte de una situación de ilegalidad. La segunda, expone el debate sobre si se debe permitir la caza en las fincas privadas. En este caso convergerán diversos aspectos como la protección ecológica, mediante el control del número de piezas de caza a través del ejercicio de esta actividad, el Derecho de propiedad y la libertad de conciencia. Debe apuntarse que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos debe acatarse en todos los Estados que conforman el Consejo de Europa, independientemente del Estado sobre el que se dicta una sentencia. Por tanto, prevalece y desplaza, en su caso, la legislación y jurisprudencia de los Estados caso de ser incompatible. De ahí la importancia de dar cuenta de las sentencias que afectan a lo territorial y aspectos colindantes.

### 1. Uso industrial del suelo y edificaciones ilegales

La sentencia del TEDH recaída en el caso *Martínez Martínez y Pino Manzano c. España, de 3 de julio de 2012*, trata nuevamente el tema de la lesión de los derechos referidos al respeto del domicilio y de la vida privada y familiar a causa de la contaminación del ambiente. Hay precedentes emblemáticos encabezados por la sentencia

*López Ostra c. España, de 9 de diciembre de 1994*<sup>1</sup>. No obstante, este caso presenta novedades especiales pues los demandantes se quejan de una lesión en su derecho al respeto del domicilio por las inmisiones contaminantes de una cantera, si bien su edificación es ilegal al haberse instalado en zona industrial. A continuación, glosaré con mayor detalle los hechos acontecidos; después la argumentación del Tribunal; y, finalmente, la decisión adoptada.

e-mail: obouazza@der.ucm.es

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación territorial del Estado» (DER2009-13764/JURI), dirigido por el profesor doctor don Tomás CANO CAMPOS, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> Doy cuenta de esta línea jurisprudencial en mi colaboración anual sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el Observatorio de Políticas Ambientales, dirigido por el Prof. Dr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN. Me remito a los diferentes volúmenes publicados desde 2006, año en el que se inauguró este Foro y publicación con un análisis de las políticas ambientales desarrolladas de 1978 a 2006.

## Documentación

Los demandantes, el Sr. José Antonio Martínez Martínez y la Sra. María Pino Manzano viven en la localidad alicantina de Redován. Su casa está situada a 200 metros de una cantera y fue construida en una zona calificada como uso industrial. Parte de la casa se utiliza como taller textil.

El municipio otorgó una licencia a una empresa para la explotación de la cantera por un tiempo determinado. El Sr. Martínez Martínez y la Sra. Pino Manzano presentaron toda una serie de quejas ante las autoridades debido al ruido y las molestias que les ocasionaba, en el interior de su domicilio, la actividad de la cantera. Acudieron al psicólogo, que concluyó en un informe que los demandantes sufrían alteraciones del sueño probablemente causadas por el ruido nocturno de la cantera. Este informe sería confirmado por otro posterior. Igualmente un experto que acudió al domicilio de los demandantes a su petición, indicó que los niveles de ruido nocturno excedían los niveles legales admisibles y recomendó medidas para disminuir el ruido al que se exponían.

Los demandantes intentaron demandar al municipio. Incluso requirieron al Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil la emisión de un informe. Al fracasar en ello, acudieron ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (en adelante, «TSJ»), solicitando una indemnización por el daño causado a causa del ruido y la contaminación. Antes de que el TSJ resolviera, la cantera cesó en su actividad.

El TSJ consideró que el municipio actuó legalmente y desestimó la apelación. En concreto, subrayó que la explotación de la cantera se hizo en el marco de la legalidad. La actividad fue autorizada y se sujetó a una supervisión oficial. El Tribunal, además, observó que el ruido no era tan intenso como alegaban los demandantes y que las conclusiones a las que se llegaba en el informe del experto emitido a petición de los demandantes difería del ofrecido por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, que reveló que quizás se produjo un leve exceso de ruido por la noche y no consideró que la cantidad de polvo en el interior del domicilio de los demandantes traspasara los límites de lo normal.

En base a las sentencias del TEDH recaídas en los casos *Moreno Gómez c. España* y *López Ostra c. España*, los demandantes interpusieron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por una violación del su derecho al respeto del domicilio y a un proceso

equitativo. El Tribunal Constitucional desestimó la demanda considerando que no tenía base constitucional. Es decir, no consideraba violado derecho fundamental alguno.

Una vez agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación del derecho a la vida, recogido en el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos («CEDH», en adelante) y 8 CEDH (Derecho al respeto de la vida privada y familiar). Para fundamentar estas alegaciones, argumentaron que sufrieron daños psicológicos y que no se les ofreció indemnización alguna por los daños ocasionados como consecuencia del polvo y el ruido.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que los demandantes quedaban directamente afectados por el ruido de la cantera, que estaba en funcionamiento 19 horas al día. El Tribunal observó que el nivel de ruido y polvo en su casa fue medido por el SEPRONA y que no había razón alguna para cuestionar la credibilidad de las mediciones realizadas por este organismo oficial, especialmente teniendo en consideración que los demandantes mismos no las cuestionaron. El SEPRONA detectó, y así lo reflejó en su informe, niveles de ruido superiores en 4 a 6 decibelios de los 30 permitidos por la noche. En relación con el polvo, el informe concluyó que el polvo en suspensión en el interior del hogar de los demandantes era imperceptible.

*El Tribunal observó que los demandantes han instalado su domicilio en un edificio parte del cual es un taller textil. El suelo en el que se ha construido el edificio inicialmente era suelo rural y después suelo de uso industrial, en el que se excluía la construcción para uso residencial en todo caso.*

El Tribunal indicará que los Estados tienen un amplio margen de discrecionalidad en materia de ordenación del territorio y urbanismo así como en las políticas establecidas en interés de la comunidad y que los ciudadanos tienen ciertos deberes a ese respecto.

En la medida en que los demandantes han instalado su domicilio en una zona en la que no se contempla el uso residencial, se han situado en una posición de ilegalidad desde el principio y deben aceptar las consecuencias. Los demandantes no se pueden quejar legítimamente de las molestias causadas por el funcionamiento de la cantera que funcionaba legalmente en una zona destinada a uso industrial, considerando que el suelo industrial no goza del mismo nivel de protección ambiental que una zona residencial.

Teniendo en consideración que los demandantes se han asentado en una zona en la que la construcción destinada a uso residencial está prohibida y teniendo en cuenta los niveles de molestias detectados, el Tribunal concluye que no ha habido una violación de su derecho al respeto de su domicilio o de su vida familiar.

## 2. Caza y Derecho de propiedad. La caza en fincas privadas

En la sentencia recaída en el caso *Hermann c. Alemania, de 26 de junio de 2012*, la Gran Sala del TEDH revisa la sentencia de la sala, **de 20 de enero de 2011**, en relación con la obligación que recae sobre los terratenientes alemanes de permitir la caza en sus tierras.

El demandante posee dos tierras, cada una de las cuales tienen una extensión inferior a las 75 hectáreas. De conformidad con la Ley Federal de Caza, como propietario de las tierras, forma parte automáticamente de una asociación de caza. Debido a sus convicciones en torno a la protección de los animales, el demandante considera que esa previsión de la Ley viola sus derechos de propiedad, asociación, prohibición de discriminación en el ejercicio de este derecho y, sobre todo, de libertad de conciencia y pensamiento. El demandante acudirá sin éxito ante los tribunales alemanes que justifican la Ley en base a la necesidad de proteger los ecosistemas y los juegos de caza, mediante el control de los animales.

En la sentencia de 20 de enero de 2011 el TEDH consideró que si bien la obligación del demandante de permitir la caza en su finca constituye una interferencia en el goce pacífico de sus posesiones, ello respondía a la necesidad de gestionar el stock de la caza, que tiene como objeto mantener una población de animales variada y saludable y evitar el daño a esta actividad, una cuestión de interés general.

El TEDH aceptó el argumento del Gobierno según el cual Alemania es una de las zonas más densamente pobladas de la Europa Central, lo que justifica disponer de vastas áreas de caza. Además, a diferencia de lo que ocurre en Francia, en Alemania todos los propietarios cuyas fincas son aptas para el ejercicio de esta actividad, quedan automáticamente vinculados por la Ley y deben tolerar la caza en sus propiedades. Por todo ello, el TEDH consideró que no ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

La Gran Sala del TEDH, sin embargo, dará una solución diferente al caso, en base a dos casos anteriores referidos a Francia y Luxemburgo. En efecto, el TEDH recordará que en la sentencia de la Gran Sala recaída en el caso *Chassagnou y Otros c. Francia* consideró que obligar a los pequeños terratenientes a permitir derechos de caza en sus tierras para que otros pudieran hacer uso de ellas de una manera que era completamente incompatible con sus creencias les imponía una carga desproporcionada que no se justificaba en base al artículo 1 del Protocolo nº 1 (Derecho al respeto de los bienes). En este mismo sentido se pronunció el TEDH en su sentencia de la sala, *Schneider c. Luxemburgo, de 10 de julio de 2007*. El Tribunal observa que tras estas sentencias, varios Estados europeos han modificado su legislación o variado su jurisprudencia otorgando el derecho de los terratenientes a oponerse a la caza en sus tierras o finalizar su pertenencia a las asociaciones de caza, con ciertas condiciones.

El TEDH analizará a continuación si, como argumentó el Gobierno alemán, la legislación de caza alemana, tal y como se aplicó en el caso del demandante, difería sustancialmente de la situación legal y fáctica en Francia y Luxemburgo.

El TEDH observa que los fines de la Ley federal de caza alemana incluían la gestión del stock de piezas de caza para mantener una población saludable y variada, como se ha indicado más arriba. A este respecto, la legislación alemana no difería significativamente de la legislación de Francia y Luxemburgo, que perseguían objetivos comparables, a saber: una organización racional de la caza, compatible con el respeto del medio ambiente y la gestión racional del stock de caza y la preservación del equilibrio ecológico.

El Gobierno alemán subrayó el hecho de que la legislación germana de caza se aplicaba en toda la nación mientras que la legislación francesa sólo en algunos Departamentos. Sin embargo, el Tribunal considera que tras una reforma que entró en vigor en 2006, los Länder alemanes tienen la posibilidad —de la que no han hecho uso todavía— de adoptar leyes de caza que puedan diferir de la legislación federal. A mayor abundamiento, la aplicación nacional de la legislación de caza en Luxemburgo no ha impedido al TEDH considerar que Luxemburgo había violado el Convenio en el caso *Schneider*. Además, la legislación de los tres países contempla ciertas excepciones territoriales y personales. Por ejemplo, las re-

## Documentación

servas naturales y de ocio se excluyen en los distritos tanto en Francia como en Alemania. La legislación francesa y la luxemburguesa excluyen la propiedad estatal y de la corona, respectivamente, de los distritos de caza, mientras que en Alemania hay un trato diferente dependiendo de la extensión de la tierra. A modo de ver del Tribunal, las diferencias en el alcance de la legislación de los tres países no son excesivas.

Mientras que la legislación francesa no ofrece a los terratenientes que se oponen a la caza compensación alguna al verse obligados a tolerar la caza en su propiedad, la legislación de Luxemburgo y Alemania reconocía el derecho de los miembros de las asociaciones de caza de participar en los beneficios económicos de la actividad cinegética realizada en sus fundos. En Alemania, la compensación se otorga sólo cuando se solicita expresamente. El Tribunal considera que requerir a una persona contraria a la caza solicitar una compensación por algo a lo que se oponía no encajaba bien con el respeto a la objeción ética. En fin, la Ley federal

alemana de caza no contemplaba expresamente las convicciones éticas de los terratenientes que se oponen a la caza.

El Tribunal llega a la conclusión de que la situación en Alemania no difiere sustancialmente de la acontecida en los casos *Chassagnou* y *Schneider*. No observa, por consiguiente, razón alguna para apartarse de las consideraciones adoptadas en esos casos, en concreto, la obligación de tolerar a caza en la propiedad supone una carga desproporcionada en los propietarios de las tierras que se oponían por razones éticas. Por ello, concluye que ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo nº 1.

El demandante también alegó la violación del derecho de propiedad en relación con la prohibición de discriminación (art. 14 CEDH) y de ésta en relación con la libertad de pensamiento (art. 9 CEDH). El TEDH una vez decidido que ha habido una violación del Derecho al respeto de los bienes considera innecesario examinar la demanda presentada por el Sr. Hermann en relación con estos últimos preceptos.

<sup>2</sup> El juez Pinto de Alburquerque expresó una opinión parcialmente concurrente y una opinión parcialmente disidente. Los jueces David Björgvinsson, Vučinić y Nußberger ex

presaron una opinión disidente conjunta. Me remito a la lectura de la sentencia para averiguar su contenido.

# Legislación

Francisca PICAZO

*Jefe del Servicio de Estudios Urbanos de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo*

## NORMATIVA ESTATAL

### Leyes y Reales Decretos-Leyes

- Ley Orgánica 3/2012, 25 julio, autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Duquado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 (BOE 26.07.2012).
- Ley Orgánica 4/2012, 28 septiembre, modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE 29.09.2012).
- Real Decreto-ley 22/2012, 20 julio, adopta medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios (BOE 21.07.2012).
- Real Decreto-ley 25/2012, 7 septiembre, aprueba medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias CCAA (BOE 08.09.2012). Orden INT/2269/2012, 23 octubre, determina los municipios a los que se aplican esas medidas (BOE 25.10.2012).
- Ley 8/2012, 30 octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (BOE 31.10.2012).

### Reales Decretos

- Real Decreto 1142/2012, 27 julio, modifica el R. D. 427/2005, 15 abril, que regula la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local (BOE 03.09.2012).
- Real Decreto 1241/2012, 24 agosto, adopta medidas administrativas excepcionales de gestión de los recursos hidráulicos para superar los efectos de la interrupción parcial del suministro mediante la infraestructura del trasvase Tajo-Segura en la cuenca hidrográfica del Segura (BOE 25.08.2012).
- Real Decreto 1290/2012, 7 septiembre, modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el R. D. 849/1986, 11 abril, y el R. D. 509/1996, 15 marzo, de desarrollo del R. D-L 11/1995, 28 diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (BOE 19.09.2012).

## Documentación

### Otras disposiciones

- 
- Resolución 19.07.2012, ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del R. D-Ley 20/2012, 13 julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE 01.08.2012).
  - Resolución 02.08.2012, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 6/2011, 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid (BOE 19.09.2012).
- 

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Administración Local

- 
- |             |  |
|-------------|--|
| ANDALUCÍA   | — Acuerdo 26.09.2012, inclusión de Mijas (Málaga) en el régimen de organización de los municipios de gran población (BOJA 15.10.2012).   |
| EXTREMADURA | <ul style="list-style-type: none"><li>— Decreto 29/2012, 17 febrero, aprueba la segregación de la entidad local menor de Guadiana del Caudillo para su constitución en municipio independiente de Badajoz (BOE 03.08.2012).</li><li>— Decreto 118/2012, 29 junio, regula las bases para distribución del fondo de cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura, y procede a la primera convocatoria (DOE 05.07.2012).</li></ul> |
| NAVARRA     | <ul style="list-style-type: none"><li>— Ley Foral 14/2012, 5 julio, modifica la Ley Foral 3/1985, 25 marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y la Ley Foral 4/1985, 25 marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra (BOE 03.08.2012).</li></ul>  |
| VALENCIA    | <ul style="list-style-type: none"><li>— Decreto 89/2012, 1 junio, aprueba la alteración de los términos municipales de Canals y l'Alcúdia de Crespins (DOGV 05.06.2012).</li><li>— Decreto 140/2012, 28 septiembre, aprueba el cambio de denominación del municipio de Puig por la forma exclusiva en valenciano el Puig de Santa María (DOGV 08.10.2012).</li></ul>   |
- 

### Aguas

- 
- |          |  |
|----------|--|
| ARAGÓN   | — Ley 6/2012, 21 junio, modifica la Ley 6/2001, 17 mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua (BOA 02.07.2012 y BOE 07.08.2012).   |
| BALEARES | <ul style="list-style-type: none"><li>— Acuerdo 15.06.2012, crea el Consorcio de Aguas de las Illes Balears, a partir de la fusión de consorcios de aguas de la Comunidad Autónoma con diversos ayuntamientos (BOCAIB 18.06.2012).</li></ul> |
| GALICIA  | <ul style="list-style-type: none"><li>— Decreto 141/2012, 21 junio, aprueba el Reglamento marco del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (DOG 06.07.2012).</li></ul>   |
-

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Cultura

- |                    |  |
|--------------------|--|
| ARAGÓN             | — Decretos 176 y 177/2012, 17 julio, declaran, respectivamente, Ejea de los Caballeros (Zaragoza) y la villa de Jabaloyas (Teruel) como BIC, en la figura de Conjunto Histórico (BOA 26.07.2012).  |
| CASTILLA Y LEÓN    | — Acuerdo 62/2012, 26 julio, declara BIC (sitio histórico) el paraje denominado «El Moclín» en Medina de Rioseco (Valladolid) (BOE 06.09.2012).<br>— Acuerdo 69/2012, 16 agosto, declara BIC (conjunto histórico) la Villa de Alba de Tormes (Salamanca) (BOE 15.09.2012).   |
| CASTILLA-LA MANCHA | — Acuerdos 06.09.2012, declaran BIC (zona arqueológica), el poblado prerromano de Peña Muñoz, en Olmeda de Cobeta, el poblado de Castilviejo, en Cubillas del Pinar-Sigüenza, y el Castro de los Rodiles, en Cubillejo de la Sierra-Molina de Aragón, todos ellos en Guadalajara (DOCM 18.09.2012).  |
| CATALUÑA           | — Acuerdo GOV/52/2012, 5 junio, declara BCIN (zona arqueológica) la villa romana de El Pla de l'Horta, en el término municipal de Sarrià de Ter (DOGC 07.06.2012).<br>— Acuerdo GOV/75/2012, 10 julio, declara BCIN (zona arqueológica) la zona arqueológica de la montaña de Sant Julià de Ramis, en el término de Sant Julià-Medinyà (DOGC 12.07.2012 y BOE 09.08.2012). |
| EXTREMADURA        | — Decreto 71/2012, 27 abril, declara BIC (zona arqueológica) la Ciudad Romana de Regina Turdulorum en los términos municipales de Casas de Reina y Reina (Badajoz) (BOE 11.07.2012).   |
| MADRID             | — Decreto 64/2012, 21 junio, declara BCIN (zona arqueológica) el yacimiento «El Beneficio», en Collado Mediano (BOCM 16.07.2012).<br>— Decreto 72/2012, 2 agosto, declara BCIM (zona arqueológica), el yacimiento arqueológico de Titulcia (BOCM 07.08.2012).  |
| MURCIA             | — Decreto 122/2012, 28 septiembre, declara BIC (zona paleontológica) el yacimiento Sierra de Cabras, en Jumilla (BOM 02.10.2012).  |
| LA RIOJA           | — Decreto 45/2012, 20 julio, declara BCIN (zona arqueológica) el yacimiento de Monte Cantabria (BOLR 23.07.2012 y BOE 10.08.2012).   |
| PAÍS VASCO         | — Decreto 157/2012, 24 julio, califica como BC (Conjunto Monumental), el Casco Histórico de Oñati (Gipuzkoa), y establece su régimen de protección (BOPV 09.08.2012).  |

### Economía

- |                 |   |
|-----------------|---|
| CANTABRIA       | — Ley 2/2012, 30 mayo, medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos (BOC 01.06.2012). |
| CASTILLA Y LEÓN | — Ley 4/2012, 16 julio, Medidas Financieras y Administrativas (BOCyL 17.07.2012).   |
| MURCIA          | — Ley 6/2012, 29 junio, medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas (BORM 30.06.2012).  |

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Espacios Naturales

ANDALUCÍA	— Decreto 493/2012, 25 septiembre, declara determinados lugares de importancia comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 (BOJA 11.10.2012).
GALICIA	— Ley 7/2012, 28 junio, Montes (BOE 08.09.2012).

### Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	— Decreto 147/2012, 5 junio, establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (BOJA 13.06.2012). — Decreto 150/2012, 5 junio, establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Vivienda (BOJA 13.06.2012).
ASTURIAS	— Decreto 75/2012, 14 junio, establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda (BOPA 15.06.2012). — Decreto 77/2012, 14 junio, establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (BOPA 15.06.2012).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 21/2012, 21 junio, regula la organización y el funcionamiento del Consejo de Cooperación Local (BOCyL 27.06.2012). — Acuerdo 31.05.2012, determina la composición y competencias de las Secciones del Consejo Consultivo (BOCyL 14.06.2012).
MADRID	— Decreto 109/2012, 4 octubre, modifica parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías (BOCM 05.10.2012).
NAVARRA	— Ley Foral 11/2012, 21 junio, Transparencia y del Gobierno Abierto (BON 28.06.2012) y Decreto 19/2012, 29 junio, que lo modifica (BON 04.07.2012). — Decreto 11/2012, 22 junio, establece la estructura departamental de la Administración (BON 23.06.2012) y Decreto 19/2012, 29 junio, que lo modifica (BON 04.07.2012). — Decreto 29/2012, determina la estructura básica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (BON 04.07.2012). — Decreto 30/2012, 27 junio, determina la estructura básica del Departamento de Fomento (BON 04.07.2012). — Decreto 70/2012, 25 julio, establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (BON 31.07.2012).
LA RIOJA	— Ley 3/2012, 20 julio, suspende el funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja (BOLR 23.07.2012 y BOE 07.08.2012). Decreto 48/2012, 27 julio, desarrolla la Ley 3/2012 (BOLR 30.07.2012).
PAÍS VASCO	— Decreto 156/2012, 21 agosto, modifica el Decreto que establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca (BOPV 31.08.2012).

### Medio Ambiente

ANDALUCÍA	— Decreto 334/2012, 17 julio, regula las entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental (BOJA 23.07.2012).
ARAGÓN	— Decreto 159/2012, 19 junio, regula los senderos de Aragón que revisten la condición de recursos turísticos (BOA 29.06.2012).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### **Medio Ambiente (*continuación*)**

CANARIAS	— Decreto 70/2012, 26 julio, regula las entidades colaboradoras en materia de contaminación ambiental y se crea el correspondiente registro (BO-CAN 03.08.2012).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 133/2012, 6 septiembre, crea la Comisión Regional de Cambio Climático (DOCM 11.09.2012). — Orden 24.05.2012 aprueba el Plan de Inspección Medioambiental 2012-2018 (DOCM 05.06.2012).
CATALUÑA	— Acuerdo 09.10.2012 aprueba el Plan de la energía y cambio climático 2012-2020 (DOGC 11.10.2012).
GALICIA	— Decreto 155/2012, 5 julio, regula la estructura y organización del Plan territorial de contingencias por contaminación marina accidental (DOG 18.07.2012). — Resolución 28.09.2012, ordena la publicación del acuerdo del Consello de la Xunta de 27.09.2012 que aprueba el Plan territorial de contingencias por contaminación marina accidental (DOG 02.10.2012).
PAÍS VASCO	— Decreto 112/2012, 26 junio, regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (BOPV 03.09.2012).

### **Ordenación del Territorio y Urbanismo**

BALEARES	— Ley 5/2012, 23 mayo, medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal (BOCAIB 05.06.2012). — Ley 6/2012, 6 junio, modifica la Ley 23/2006, 20 diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca (BOCAIB 14.06.2012). — <b>Ley 7/2012, 13 junio, medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible</b> (BOCAIB 23.06.2012 y BOE 14.07.2012). — Ley 8/2012, 19 julio, Turismo (BOCAIB 21.07.2012 y BOE 08.08.2012). — Decreto-Ley 8/2012, 13 julio, de medidas urgentes para la Platja de Palma (BOCAIB 14.07.2012). — Resolución 27.07.2012, convalida el Decreto-Ley 8/2012 de medidas urgentes para la Platja de Palma (BOCAIB 02.08.2012). — Acuerdo 09.05.2012 de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-CA Illes Balears en relación con el Decreto-Ley 2/2012, 17 febrero, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOCAIB 12.06.2012). — Acuerdo 23.07.2012 de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-CA Illes Balears en relación con la Ley 7/2012, 13 junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOCAIB 16.08.2012).
CANTABRIA	— Ley 3/2012, 21 junio, modifica la Ley 2/2001, 25 junio, Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo (BOC 29.06.2012, s.e. 27.08.2012 y BOE 09.07.2012).
CATALUÑA	— Resolución 01.06.2012, hace público un acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado en relación con la Ley de Cataluña 3/2012, 22 febrero, de modificación del T.R. de la Ley de urbanismo (DOGC 27.06.2012).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Ordenación del Territorio y Urbanismo (*continuación*)

- |            |   |
|------------|---|
| GALICIA    | <ul style="list-style-type: none"><li>— Ley 7/2012, 28 junio, normas reguladoras de Montes de Galicia (DOG 23.07.2012).</li><li>— Decreto 144/2012, 29 junio, aprueba la delimitación del Camino de Santiago, Camino Francés, entre el lugar de O Amenal y el límite del aeropuerto de A Lavacolla, en el ayuntamiento de O Pino (DOG 12.07.2012).</li><li>— Decreto 156/2012, 12 julio, crea la Comisión de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOG 24.07.2012).</li><li>— Resolución 12.07.2012, ordena la publicación del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-CA de Galicia en relación con la Ley 4/2012, 12 abril, del Área Metropolitana de Vigo (DOG 06.08.2012).</li></ul> |
| MADRID     | <ul style="list-style-type: none"><li>— Ley 2/2012, 12 junio, Dinamización de la Actividad Comercial (BOCM 15.06.2012 y BOE 13.10.2012).</li></ul>  |
| MURCIA     | <ul style="list-style-type: none"><li>— Ley 7/2012, 20 julio, reedificación por sustitución forzosa para la urgente reconstrucción de Lorca (BORM 21.07.2012).</li></ul>  |
| NAVARRA    | <ul style="list-style-type: none"><li>— Orden 31.08.2012, aprueba el Catálogo de Carreteras, el inventario de Travesías y el Mapa oficial de Carreteras (BON 14.09.2012).</li></ul>   |
| LA RIOJA   | <ul style="list-style-type: none"><li>— Resolución 30.07.2012, publica el Acuerdo de Consejo de Gobierno 27.07.2012, del Plan de Ordenación de las Vías Pecuarias (BOR).</li></ul>  |
| PAÍS VASCO | <ul style="list-style-type: none"><li>— <b>Decreto 123/2012, 3 julio, de Estándares urbanísticos</b> (BOPV 23.07.2012).</li><li>— Orden 26.07.2012, establece los requisitos para la adquisición del suelo propiedad de la Administración General de la CA de Euskadi sobre el que se encuentran edificados en derecho de superficie determinados inmuebles (BOPV 31.07.2012).</li></ul>  |
| VALENCIA   | <ul style="list-style-type: none"><li>— Decreto 193/2012, 2 octubre, de conservación y fomento del uso del suelo agrario (BOPV 08.10.2012).</li><li>— Acuerdo 24.07.2012, de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Generalitat, en relación con la Ley 1/2012, 10 mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas (DOGV 18.09.2012).</li></ul>  |

### Vivienda

- |          |   |
|----------|---|
| CANARIAS | <ul style="list-style-type: none"><li>— Decreto 77/2012, 30 agosto, modifica los siguientes Decretos: el 135/2009, 20 octubre, que regula las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias período 2009-2012; el 138/2007, 24 mayo, que establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda; el 221/2000, 4 diciembre, que regula la ayuda a los alquileres de las viviendas de protección oficial adjudicadas conforme al Decreto 194/1994, 30 septiembre, y el 114/1999, 25 mayo, que fija las condiciones de venta y establece la subvención para la adquisición de las viviendas de titularidad de la C.A. de Canarias, acogidas a los Planes Canarios de Vivienda I y II, que fueron adjudicadas en régimen de alquiler. (BOCAN 07.09.2012).</li></ul> |
| GALICIA  | <ul style="list-style-type: none"><li>— Ley 8/2012, 29 de junio, de vivienda (DOG 24.07.2012 y BOE 08.09.2012).</li></ul>   |

Desde BBOOE 01.08.2012 hasta 31.10.2012  
Desde BBOO CC.AA. 01.06.2012 hasta 15.10.2012

# Planeamiento urbanístico

## PLANEAMIENTO GENERAL EN TRAMITACIÓN EN MUNICIPIOS MAYORES DE 20.000 HABITANTES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
ANDALUCÍA	ALMERÍA	Almería	187.521	PG/1998	PG		20.08.05		
		Adra	23.880	NS/1996					
		El Ejido	80.987	PG/2009					
		Níjar	26.126	PG/2011					
		Roquetas de Mar	77.423	PG/2009					
		Vícar	21.515	PG/2001					
	CÁDIZ	Cádiz	127.200	PG/2011					
		Algeciras	115.338	PG/2001					
		Arcos de la Frontera	31.017	PG/1995					
		Barbate	22.851	PG/1995					
		Barrios Los	21.977	PG/2008					
		Chiclana	76.171	PG/2007					
		Conil de la Frontera	20.752	PG/2001					
		Jerez de la Frontera	205.364	PG/2009					
		La Línea	64.240	PG/1985	PG		27.12.02		
		Puerto de Santa María	86.288	PG/2012					
CÓRDOBA	CÓRDOBA	Puerto Real	39.648	PG/2010					
		Rota	27.918	PG/1995					
		San Fernando	96.155	PG/2011					
		Sanlúcar de Barrameda	64.434	PG/1996	PG		30.01.06		
		San Roque	28.653	PG/2000	PG			30.01.06	

## Documentación

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
			Derecho 1996		Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
ANDALUCÍA	CÓRDOBA	Montilla	23.811	NS/1992					
		Palma del Río	21.440	PG/2007					
		Priego	23.309	PG/2001					
		Puente Genil	29.503	PG/1991					
ANDALUCÍA	GRANADA	Granada	236.988	PG/2001	PG			02.03.07	
		Almuñecar	27.544	PG/1987	PG	24.11.95		17.08.05	
		Armilla	20.882	PG/2008					
		Baza	23.287	PG/2010					
		Guadix	20.326	PG/2002					
		Loja	21.570	PG/1994					
		Maracena	20.297	NS/1995					
		Motril	59.163	PG/2004					
HUELVA	HUELVA	Huelva	148.027	PG/2010					
		Almonte	21.452	PG/2006					
		Isla Cristina	20.982	PG/2008					
		Lepe	25.041	PG/2006					
JAÉN	JAÉN	Jaén	116.417	PG/1995					
		Alcalá la Real	22.524	PG/2005					
		Andújar	38.979	PG/2010					
		Linares	61.340	PG/1995					
		Martos	24.520	PG/1999					
		Úbeda	34.462	PG/1996					
MÁLAGA	MÁLAGA	Málaga	566.447	PG/2011					
		Alhaurín de la Torre	33.567	NS/1990					
		Alhaurín el grande	22.785	PG/1994					
		Antequera	45.037	PG/2012					
		Benalmádena	55.960	PG/2003	PG	17.10.06			
		Cártama	20.436	PG/2009					
		Coín	21.484	PG/1998					
		Estepona	62.848	PG/1994	PG		12.12.05		
		Fuengirola	68.646	PG/2011					
		Marbella	130.549	PG/2010					
		Mijas	70.437	PG/2000	PG		30.06.04	05.08.05	
		Nerja	22.621	PG/2000					
		Rincón de la Victoria	37.145	PG/1992	PG		05.08.05		

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE					
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional	
ANDALUCÍA	MÁLAGA	Ronda	36.532	PG/1993						
		Torremolinos	63.077	PG/1996						
		Vélez-Málaga	72.842	PG/1996						
	SEVILLA	Sevilla	699.759	PG/2006						
		Alcalá de Guadaira	68.452	PG/1994						
		Camas	25.780	PG/2000						
		Carmona	27.950	PG/1984	PG	20.03.93	30.06.94			
		Coria del Río	27.528	NS/2001						
		Dos Hermanas	120.323	PG/2002	PG				20.04.07	
		Écija	40.143	PG/2010						
		La Rinconada	35.097	PG/2008						
		Lebrija	26.046	PG/2011						
		Mairena del Aljarafe	39.831	PG/2003						
		Morón de la Frontera	28.259	PG/1982						
		Palacios y Villafranca (Los)	36.350	PG/2008						
		S. Juan de Aznalfarache	20.249	NS/1983	NS				03.08.94	
ARAGÓN	ZARAGOZA	Zaragoza	666.129	PG/2008						
		Calatayud	21.905	PG/1998	PG				04.07.09	
	HUESCA	Huesca	51.117	PG/2008						
	TERUEL	Teruel	35.037	PG/1985	PG				13.10.09	
	P. DE ASTURIAS	Oviedo	220.644	PG/2006						
P. DE ASTURIAS		Avilés	83.517	PG/2006						
		Castrillón	22.843	PG/2001	PG				08.08.05 26.06.12	
		Gijón	275.699	PG/2011						
		Langreo	45.663	PG/2011						
		Mieres	44.459	PG/2006						
		S. Martín del Rey Aurelio	18.810	NS/1997	PG	05.05.06				
		Siero	50.233	PG/2006						
ISLAS BALEARES	BALEARES	Palma de Mallorca	396.570	PG/1999	PG				25.04.07	
		Calviá	47.934	PG/2009						
		Ciutadella de Menorca	28.696	PG/2006						
		Eivissa	46.835	PG/2009						
		Inca	29.450	PG/2005						

## Documentación

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
ISLAS BALEARES	BALEARES	Llucmajor	35.092	PG/1999	PG		20.01.06		
		Mahón	28.904	PG/1987	PG		30.03.06		
		Manacor	39.434	NS/1980	PG		30.03.07		
		Marratxi	32.380	NS/1999	NS		11.10.05		
		Sant Antoni de Portmany	21.082	PG/2001					
		Sant Josep de sa talaia	21.304	NS/1986					
		Sta. Eulalia del Río	30.364	NS/2011					
CANARIAS	L.PALMAS DE GRAN CANARIA	Las Palmas de Gran Canaria	381.123	PG/2000	PG	28.08.08		22.06.09	
		Agüimes	28.224	PG/2004	PG	28.08.08		24.10.11	
		Arrecife	59.040	PG/2004	PG			02.04.07	
		Arucas	35.542	PG/2005	PG		15.03.09	27.05.10	
		Gáldar	23.951	PG/2006					
		Ingenio	28.809	PG/2005	PG	28.08.08		29.08.08	
		Mogán	20.391	NS/1987	PG	28.08.08	26.01.11		
		Oliva (La)	21.354	NS/2000					
		Pájara	20.283	PG/1999	PG	28.08.08			
		Puerto del Rosario	35.293	PG/2011					
		S. Bartolomé de Tirajana	51.260	PG/1996	PG	28.08.08			
		Santa Lucía	61.325	PG/2008					
		Telde	99.201	PG/2012					
SANTA CRUZ DE TENERIFE	SANTA CRUZ DE TENERIFE	Santa Cruz de Tenerife	221.956	PG/2006	PG			16.02.07	
		Adeje	41.002	NS/1982	PG			03.08.06	
		Arona	75.903	PG/2011					
		Candelaria	23.394	PG/2007					
		Guía de Isora	20.004	PG/2010					
		Granadilla de Abona	38.866	PG/2005					
		Icod de los Vinos	24.087	PG/2009	PG	06.04.11			
		La Laguna	148.375	PG/2005	PG		12.03.09		
		La Orotava	40.945	PG/2004					
		Llanos de Aridane (Los)	20.525	PG/2011					
		Puerto de la Cruz	31.804	PG/2006					
		Realejos (Los)	37.385	PG/2010					
		Tacoronte	23.369	PG/2010					
CANTABRIA	CANTABRIA	Santander	182.302	PG/2012					
		Camargo	31.086	PG/1988	PG		13.01.03		

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
CANTABRIA	CANTABRIA	Castro Urdiales	30.814	PG/1997	PG	30.05.07			
		Torrelavega	55.910	PG/1986	PG	28.02.05	26.10.05		
CASTILLA-LA MANCHA	ALBACETE	Albacete	166.909	PG/1999	PG	09.10.06			
		Almansa	25.591	PG/1985					
		Hellín	31.054	PG/1994	PG			31.10.08	
		Villarrobledo	26.311	PG/1993					
CIUDAD REAL	Ciudad Real		72.208	PG/1997	PG		02.11.10		
		Alcázar de San Juan	30.408	PG/1992					
		Puertollano	51.305	PG/1990					
		Tomelloso	37.532	PG/1984	PG	06.08.93			
		Valdepeñas	30.255	PG/2011					
CUENCA	Cuenca		54.600	PG/1995					
GUADALAJARA	Guadalajara		81.221	PG/2012					
		Azuqueca de Henares	30.794	PG/1999					
TOLEDO	Toledo		80.810	PG/2008					
		Talavera de la Reina	87.763	PG/1997	PG		08.07.08		
CASTILLA Y LEÓN	ÁVILA	Ávila	56.144	PG/2006	PG		15.02.10		
	BURGOS	Burgos	177.879	PG/1999	PG		17.07.08	21.01.10	
		Aranda de Duero	32.460	PG/2000					
		Miranda de Ebro	39.589	PG/1999	PG		05.01.04	22.09.04	
LEÓN	León		135.119	PG/2004					
		Ponferrada	67.969	PG/2007					
		San Andrés del Rabanedo	30.217	PG/2010					
PALENCIA	Palencia		82.626	PG/2008					
SALAMANCA	Salamanca		155.740	PG/2007					
SEGOVIA	Segovia		56.858	PG/2008	PG		04.05.11		
SORIA	Soria		39.078	PG/2006	PG		17.08.12		
VALLADOLID	Valladolid		318.461	PG/2003	PG		26.07.12		
		Laguna de Duero	21.483	PG/2011					
		Medina del Campo	21.256	PG/2011					
ZAMORA	Zamora		66.672	PG/2011					
CATALUÑA	BARCELONA	Barcelona	1.615.908	PG/1976					
		Badalona	215.329	PG/1976					
		Barberà del Vallès	30.271	PG/2010					
		Castellar del Vallès	22.626	PG/2005					

## Documentación

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
CATALUÑA	BARCELONA	Castelldefels	60.572	PG/1976					
		Cerdanyola del Valles	58.493	PG/1976					
		Cornellá de Llobregat	85.180	PG/1976					
		Esparraguera	21.451	PG/2005					
		Esplugues de Llobregat	46.586	PG/1976					
		Gavà	45.190	PG/1976					
		Granollers	60.122	PG/2007					
		Hospitalet de Llobregat	253.782	PG/1976					
		Igualada	38.164	PG/1986					
		Manresa	75.053	PG/1997					
		Manlleu	20.505	PG/2008					
		Masnou (El)	22.066	PG/2001					
		Martorell	26.169	PG/1992					
		Mataró	119.780	PG/2005					
		Molins de Rei	23.828	PG/1976					
		Mollet del Valles	51.912	PG/2005					
		Moncada i Reixac	32.750	PG/1976					
		Olesa de Montserrat	22.914	PG/1993					
		Pineda de Mar	25.931	PG/1992					
		Prat de Llobregat	62.899	PG/1976					
		Premia de Mar	27.545	PG/1991	PG	14.04.03	21.06.06		
		Ripollet	36.255	PG/1976					
		Rubí	71.927	PG/2006					
		Sabadell	203.969	PG/1994					
		Sant Adrià de Besos	33.223	PG/1976					
		Sant Andreu de la Barca	26.279	PG/1981					
		Sant Boi de Llobregat	81.335	PG/1976					
		Sant Pere de Ribes	28.066	PG/2001					
		Sta. Coloma de Gramenet	117.336	PG/1976					
		Sant Cugat del Valles	76.274	PG/1976					
		Sant Feliu de Llobregat	42.628	PG/1976					
		Sant Joan Despi	31.647	PG/1976					
		Sant Vicenç dels Horts	27.461	PG/1976					
		Santa Perpetua de Mogoda	24.325	PG/2005					
		Sitges	27.070	PG/2006					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE			
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial
CATALUÑA	BARCELONA	Terrasa	206.245	PG/2003				
		Vic	38.964	PG/1981	PG	15.03.06		
		Viladecans	62.573	PG/1976				
		Vilanova i la Geltrú	64.905	PG/2001				
		Vilafranca del Penedés	37.364	PG/2004				
GIRONA	GIRONA	Girona	94.484	PG/2006				
		Blanes	39.107	PG/2010				
		Figueres	42.809	PG/2001				
		Lloret de Mar	37.734	PG/2007				
		Olot	32.903	PG/2004				
		Palafrugell	22.109	PG/2007				
		S. Feliu de Gixols	21.726	PG/2006				
LLEIDA	Lleida	Salt	28.763	PG/2005				
		Lleida	131.731	PG/2003				
TARRAGONA	TARRAGONA	Tarragona	137.536	PG/2005				
		Amposta	20.652	PG/1985				
		Calafell	22.939	PG/2006				
		Cambrils	30.956	PG/2006				
		El Vendrell	34.931	PG/2006				
		Reus	107.770	PG/2005				
		Salou	27.754	PG/2003				
		Tortosa	35.734	PG/2007				
		Vila-seca	20.039	PG/1993				
		Valls	24.710	PG/1988				
		Alicante	331.750	PG/1987	PG			27.03.10
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE	Alfàs del Pi (l')	20.939	PG/1987				
		Alcoy/Alcoi	61.698	PG/1989				
		Altea	23.532	PG/1982				
		Benidorm	70.280	PG/1990				
		Calpe	29.228	PG/1994				
		Campello	26.043	PG/1986	PG			03.10.05
		Crevillente	28.432	PG/1984	PG		30.07.04	
		Denia	44.035	PG/2006				
		Elche	228.348	PG/1998				
		Elda	55.174	PG/1985				

## Documentación

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE	Ibi	24.093	PG/2000					
		Javea/Xabia	31.140	PG/1991					
		Mutxamel	21.481	NS/1998					
		Novelda	27.008	NS/1992*					
		Orihuela	84.626	PG/1990					
		Petrer	34.109	PG/1998					
		Pilar de la horadada	21.424	PG/2000					
		Sant Joan d'Alacant	21.681	PG/1991					
		San Vicente del Raspeig	51.507	PG/2002					
		Santa Pola	30.987	PG/2009					
CASTELLÓN	CASTELLÓN	Torrevieja	101.381	PG/2000					
		Villajoyosa	32.534	PG/1999					
		Villena	34.928	PG/2004					
		Castellón de la Plana	177.924	PG/2000					
		Almazora/Almassora	23.891	PG/1998					
		Benicarló	26.381	PG/1987 PG		26.02.02			
		Burriana	34.235	PG/2004					
VALENCIA	VALENCIA	Onda	25.362	PG/1994					
		Vall d' Uixó (La)	32.617	PG/1995					
		Vila-real	50.626	PG/1993					
		Vinaroz	27.912	PG/2001					
		Valencia	807.200	PG/1988					
		Alaquás	30.297	PG/1990 PG		03.03.05			
		Alboraya	22.174	PG/1991					
		Aldaia	29.173	PG/1990					
		Alfafar	20.655	PG/1991					
		Algemesí	27.770	PG/1987 PG		06.08.04			
		Alzira	43.892	PG/2002					
		Bétera	20.292	PG/2000					
		Burjassot	37.667	PG/1990					
		Carcaixent	21.973	PG/1998					
		Catarroja	25.552	PG/1988 PG		06.07.06			
		Cullera	23.777	PG/1995 PG		21.06.06			
		Gandia	79.958	PG/1999					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE			
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial
COMUNIDAD VALENCIANA	VALENCIA	Lliria	22.441	PG/2006				
		Manises	30.478	PG/2003	PG		24.07.06	
		Mislata	43.740	PG/1988				
		Moncada	21.651	PG/1994				
		Oliva	28.279	PG/1982				
		Ontinyent	37.518	PG/2007				
		Paiporta	23.245	PG/1999				
		Paterna	61.941	PG/1991				
		Quart de Poblet	25.441	PG/1992				
		Requena	20.807	NS/1988				
		Sagunto	65.821	PG/1997				
		Sueca	28.713	PG/2001				
EXTREMADURA	BADAJOZ	Torrent	76.927	PG/1991	PG		21.03.06	
		Xátiva	29.363	PG/2000				
		Xirivella	30.633	PG/1989	PG			27.10.92
		Badajoz	146.832	PG/2007				
		Almendralejo	33.177	PG/1996	PG			02.03.09
CÁCERES	CÁCERES	Don Benito	35.334	PG/2006	PG			29.06.10
		Mérida	55.568	PG/2000				
		Villanueva de la Serena	25.576	PG/1983	PG			01.06.11
GALICIA	A CORUÑA	Cáceres	92.187	PG/2010				
		Plasencia	40.105	PG/1997	PG	16.02.09	19.06.12	
		Coruña (A)	245.164	PG/1998				
		Ames	25.818	PG/2002				
		Arteixo	28.961	NS/1995	PG	06.07.01	03.09.03	
		Cambre	22.900	NS/1994	PG	29.09.97	29.08.01	
		Carballo	30.653	PG/2012				
		Culleredo	27.670	PG/1987	PG	14.06.96	07.05.97	12.11.02
		Ferrol	74.696	PG/2001				
		Narón	37.008	PG/2002				
LUGO	LUGO	Oleiros	32.381	PG/2009				
		Ribeira	27.430	PG/2003	PG	10.09.08		
		Santiago de Compostela	94.339	PG/2008				
		Lugo	95.416	PG/2011				
		Monforte de Lemos	19.486	NS/1985	PG	08.10.08		

## Documentación

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
GALICIA	OURENSE	Ourense	107.057	PG/2003	PG	16.09.08			
	PONTEVEDRA	Pontevedra	80.749	PG/1989	PG	21.10.03		14.05.12	
		Cangas	25.537	NS/1994	PG		29.03.01	03.02.05	
		Estrada (a)	21.886	NS/1978	PG	29.09.08			
		Lalín	21.130	PG/1999					
		Marín	25.879	PG/2012					
		Ponteareas	22.750	NS/1995	PG	14.03.03			
		Redondela	30.036	NS/1987	PG	18.04.01	11.04.02		
		Vigo	295.703	PG/2008					
		Villagarcía de Arousa	37.329	PG/2000	PG	13.08.08			
C. DE MADRID	MADRID	Madrid	3.213.271	PG/1997					
		Alcalá de Henares	203.645	PG/1991	PG	16.02.99	02.12.05		
		Alcobendas	107.514	PG/2009					
		Alcorcón	167.997	PG/1999					
		Aranjuez	52.224	PG/1996					
		Arganda del Rey	50.309	PG/1999	PG	14.02.03			
		Boadilla del Monte	41.807	PG/2002					
		Ciempozuelos	21256	PG/2008					
		Colmenar Viejo	42.649	PG/2002					
		Collado Villalba	54.658	PG/2001					
		Coslada	89.918	PG/1995	PG	09.08.04			
		Fuenlabrada	194.791	PG/1999	PG		30.05.07	03.12.10	
		Galapagar	31.261	NS/1976	PG		15.08.11		
		Getafe	164.043	PG/2003					
		Leganés	184.209	PG/2000					
		Majadahonda	66.585	PG/1998	PG		07.06.12		
		Mejorada del Campo	22.267	PG/1997					
		Móstoles	206.275	PG/2009					
		Navalcarnero	20.058	PG/2009					
		Parla	108.051	PG/1997	PG	27.04.04	01.06.10		
		Pinto	42.445	PG/2002	PG		19.12.05		
		Pozuelo de Alarcón	81.365	PG/2002					
		Rivas-Vaciamadrid	64.808	PG/2004					
		Rozas de Madrid (Las)	83.428	PG/1994	PG		25.08.04	14.03.06	
		San Fernando de Henares	40.654	PG/2002					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE			
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial
C. DE MADRID	MADRID	San Sebastián de los Reyes	72.414	PG/2002				
		Torrejón de Ardoz	116.455	PG/1999				
		Torrelodones	21.231	PG/1997				
		Valdemoro	58.623	PG/2004				
		Villaviciosa de Odón	26.248	PG/1999	PG	07.11.05	06.08.09	
		Tres Cantos	40.606	PG/2003				
R. DE MURCIA	MURCIA	Murcia	430.571	PG/2001	PG		09.07.04	02.02.05
		Águilas	34.101	PG/2003	PG	21.08.04	08.02.05	09.10.06
		Alcantarilla	40.458	PG/1984	PG	21.11.98	16.01.03	29.12.06
		Caravaca de la Cruz	26.240	PG/2005				
		Cartagena	210.376	PG/2012				
		Cieza	35.141	PG/2008	PG			16.07.12
		Jumilla	25.348	PG/2004				
		Lorca	90.924	PG/2003				
		Mazarrón	34.351	PG/1989	PG	26.10.06		
		Molina de Segura	62.407	PG/2006				
		San Javier	30.653	NS/1990				
		San Pedro del Pinatar	23.272	PG/1984	PG		21.04.12	
		Torres de Cotillas (las)	20.456	PG/2012				
		Torre-Pacheco	30.351	NS/1987	PG	01.06.04	16.12.05	
		Totana	28.976	PG/2011				
		Yecla	34.869	PG/1984	PG		22.12.05	
C.F. NAVARRA	NAVARRA	Pamplona	197.275	PG/2003				
		Barañain	22.193	PG/1991				
		Tudela	33.910	PG/1991	PG	02.12.05		
PAÍS VASCO	ARABA ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz	232.477	PG/2001				
		Llodio	18.276	PG/1993	PG	01.03.05	30.03.07	
	GIPUZKOA	Donostia-San Sebastián	182.248	PG/2010				
		Eibar	27.496	PG/2008				
		Irún	60.914	PG/1999	PG		11.04.11	
		Arrasate o Mondragón	21.974	PG/2008	PG		18.11.11	
		Rentería	38.505	PG/2004				
		Zarautz	22.274	PG/2008				
		Bilbao	353.340	PG/1995				
		Basauri	42.966	PG/2000				

## Documentación

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE			
			Derecho 1996		Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial
PAÍS VASCO	BIZKAIA	Barakaldo	97.328	PG/2000				
		Durango	27.861	NS/2005				
		Erandio	23.978	NS/1992				
		Galdakao	29.234	PG/1995				
		Getxo	81.260	PG/2003	PG	24.07.06		
		Leioa	29.748	PG/2001				
		Portugalete	48.205	PG/2011				
		Santurtzi	47.004	PG/1998 *				
LA RIOJA	LOGROÑO	Sestao	29.638	PG/2000				
		Logroño	150.071	PG/2002	PG		17.07.09	
CEUTA		Calahorra	24.338	PG/2007				
		Ceuta	77.389	PG/1992				
MELILLA		Melilla	71.448	PG/1995				

## Recensiones y reseñas de libros recibidos

**Territorial Implications of High Speed Rail a Spanish Perspective:** José M<sup>a</sup> DE UREÑA. Ashgate. Surrey England, Hardback 2012; 17 x 24 cm; 308 pp. pvp 65.00 € ISBN: 978-1-4094-3052-0

Hace treinta años empezó a operar en Europa la Alta Velocidad Ferroviaria.

Desde entonces este nuevo modo de transporte ha demostrado ser muy útil para una variedad de distancias, pasajeros y propósitos de viaje.

Este modo de transporte ha sido sujeto de diversos estudios monográficos, muchos de ellos muy al principio de que comenzara a funcionar, muchos se dedican a ciudades determinadas y, a menudo, desde puntos de vista disciplinares muy específicos.

El contenido principal del libro es el resultado de 10 años de investigación llevada a cabo por varias universidades españolas incluyendo profesionales de diferentes disciplinas científicas (arquitectura, economía, geografía, ingeniería del transporte y planificación urbanística y regional). El objetivo del libro es presentar una amplia comprensión de las implicaciones de este nuevo modo de transporte. El manuscrito final se terminó en abril de , por lo que los nuevos desarrollos de AVF después de esta fecha no están incluidos.

En la actualidad muchos países de Europa, Asia y América están implicados en la creación de algún tipo de red de AVF. Las experiencias recogidas en este libro es ciertamente, interesante para todos estos países, ya que el establecimiento de infraestructuras de AVF no debe ser considerado el objetivo final, sino el inicio de un largo proceso de actuaciones y estrategias de desarrollo que resalten sus efectos.

La mayor parte del contenido del libro se llevó a cabo en el marco de dos proyectos de investigación del Plan Nacional de I+D+i (TRA2007-68033-0O3 y T98/2006), financiados por el Ministerio español de Ciencia e Innovación y el Ministerio español de Fomento.

La Alta Velocidad Ferroviaria (AVF) busca, como principal objetivo, atraer pasajeros aéreos entre grandes áreas metropolitanas, sin embargo, las principales implicaciones territoriales, en muchos casos,

no tienen lugar entre estas áreas metropolitanas, sino entre las ciudades intermedias. Estas implicaciones abren nuevas implicaciones de ordenación territorial como la descentralización nuevos centros regionales y proyectos de renovación urbana.

El libro presenta la experiencia de 20 años de AVF en España incluyendo también alguna información, discusiones y conclusiones derivadas de la AVF en otros países europeos. Discute las implicaciones territoriales de la AVF en las tres escalas: nacional, regional y local, siendo por tanto de interés para los debates estratégicos a esas escalas, tales como la decisión de las nuevas líneas nacionales, los pros y contras de desviar la línea para llegar a pequeñas ciudades intermedias, o la selección de localizaciones determinadas para las nuevas estaciones y los proyectos de desarrollo en sus alrededores.

Las comparaciones con los recientes cambios en la accesibilidad, la distribución espacial de la población y actividades, se hacen un función de la movilidad con propósitos profesionales y las características de los pasajeros de AVF. El libro también examina las actuaciones, estrategias y proyectos urbanísticos que las ciudades medias pueden utilizar para hacer un mejor uso de las oportunidades de la AVF, sintetizando la experiencia de las ciudades de España y Europa donde existe AVF.

Las conclusiones del libro pueden ser interesantes tanto para académicos, como para los responsables de la toma de decisiones de las infraestructuras de transporte, planificadores urbanos y regionales y gestores, y empresas de transporte.

### Contenido:

Foreword, *Gabriel Dupuy*;  
Preface, *José M. de Ureña*;  
High-speed rail and its evolution in Spain, *José M. de Ureña*;  
High-speed rail – the European experience, *Roger Vickerman*;  
Territory and high-speed rail: a conceptual framework, *Severino Escolano*;  
Demographic and socio-economic context of spatial development in Spain, *Pedro Reques, Olga de Cos and Mariá Marañón*;  
Accessibility evaluation of the transportation network

in Spain during the first decade of the 21st century, *Ángel Pueyo, Jorge A. Jover and María Zúñiga*; Mobility characteristics of medium distance high-speed rail services, *José M. Menéndez, Ana Rivas and Inmaculada Gallego*;

Territorial implications at national and regional scales of high-speed rail, *José M. de Ureña, José M. Coronado, Maddi Garmendia and Vicente Romero*; The high-speed rail in Spanish cities: urban integration and local strategies for socioeconomic development, *Carmen Bellet, Pilar Alonso and Aaron Gutiérrez*;

High-speed rail and regional accessibility, *Ángela de Meer, Cecilia Ribalaygua and Elena Martín*;

Economic assessment of high-speed rail in Spain, *Vicente Ingla, Pablo Coto-Millán, José Villaverde and Pedro Casares*;

Afterthoughts: high-speed rail planning issues and perspectives, *José M. de Ureña*;

Bibliography; Index.

**La nueva realidad urbana de ciudad real:** M<sup>a</sup> Angeles RODRIGUEZ DOMENECH. Instituto de Estudios Manchegos (CSIC), Ciudad Real; 17 x 24 cm, 799 pp. ISBN: 84-87248-28-3

La nueva realidad urbana y territorial de Ciudad Real (1980-2010) es producto una larga y profunda investigación.

Toda ciudad tiene un gran protagonismo en la ordenación del territorio por ser el elemento más dinámico de cuantos componen el panorama territorial, pero la importancia de ese papel depende de su nivel de desarrollo urbano. El trabajo que se presenta es muy ambicioso en cuanto a temática y metodología. En el estudio urbano de Ciudad Real se conjuga su pasado, presente y futuro, y además constituye una obra de referencia como modelo metodológico para la realización de futuros estudios sobre la actual evolución urbana de las capitales castellano-manchegas. Esta investigación además se convierte material imprescindible para abordar el análisis de la planificación urbana de las ciudades, lo que la región recibe el nombre de Plan de Ordenación Municipal (POM).

La obra que se presenta es fruto de un trabajo riguroso combina enfoques y planteamientos epistemológicos muy variados, realizado desde un enfoque ecléctico. Resulta original, a la vez que destacado, incorporar el análisis de las temáticas y metodologías empleadas en los trabajos de investigación de Geografía urbana, realizadas en España desde 1980. Su utilización se hace de manera adecuada y bien justificada en el propio texto, a la vez que se aborda un análisis en profundidad de los elementos sociales, morfológicos, funcionales y estructurales que configuran la ciudad objeto de estudio.

María de los Ángeles Rodríguez ha sabido combinar las distintas escalas, relacionando la ciudad con su

región, pasando por los barrios y distritos, lo que permite avanzar en las explicaciones multicausales y en las relaciones de interdependencia, fundamentales a la hora de analizar y explicar los procesos de urbanización recientes.

El análisis se hace no sólo de su espacio interior sino también de su área de influencia y del contexto regional en el que se inserta. Merece la pena destacar la propuesta de zonificación urbana, en la que combina la percepción ciudadana y la división administrativa en distritos y secciones, con el fin de crear un instrumento idóneo para una planificación urbana más sostenible y acorde a las necesidades del ciudadano.

En la obra destaca la importante transformación de la ciudad en su posicionamiento en el mapa nacional, así como su papel rector en la provincia. Esta situación no se podría comprender sin considerar el efecto que sobre ella, han producido la creación, a mediados de los ochenta, de la Universidad de Castilla-La Mancha, contando Ciudad Real con el Rectorado y uno de los campus más importantes, así como la llegada de la Alta Velocidad a comienzos de los noventa. Estos acontecimientos han contribuido a intensificar la función terciaria y a incrementar el peso de la ciudad en los espacios provincial, regional y nacional.

La autora relaciona además muy bien las variables analizadas (demográficas, morfológicas, y funcionales) para explicar la complejidad de la ciudad actual, su estructura y las transformaciones más recientes, en gran parte vinculadas a los dos motores antes citados: el AVE y el Campus, dentro de una coyuntura económica favorable. Estos dos elementos han sido los agentes que han promovido la radical transformación de la ciudad.

La nueva articulación territorial que presenta esta ciudad tanto con Madrid, a través del AVE, como con su provincia y, en menor intensidad, con Castilla-La Mancha, se ha basado tanto sobre el fortalecimiento y ampliación de las tradicionales funciones urbanas, como sobre la incorporación de la nueva función universitaria. Ciudad Real se ha convertido en el eje articulador de la provincia y en un importante centro de cohesión territorial en el contexto del policentrismo regional.

El momento presente reclama la necesidad de elaborar el modelo de ciudad de la mano del Plan de Ordenación Municipal y del Plan Estratégico, dando como resultado una planificación urbanística y estratégica conjunta para conseguir una ciudad habitable, sostenible y definida funcionalmente en base a sus principales motores: El AVE y la Universidad.

Por último, señalar que la obra que se presenta significa subir un nuevo peldaño hacia la comprensión de las dinámicas de urbanización y muy especialmente de los mecanismos de construcción urbana de Ciudad Real.

El volumen contiene en primer lugar Las bases metodológicas de la investigación: el estado de la cuestión, a continuación se divide en cuatro partes, la primera se refiere a las transformaciones urbanas, la segunda a la morfología urbana con una síntesis de las transformaciones, la tercera estudia la ciudad en el territorio, la cuarta la planificación del futuro de la ciudad, para terminar con unas conclusiones, propuestas y reflexiones finales. Todo ello acompañado de mapas y cuadros, así como una extensa bibliografía.

**M<sup>a</sup> Ángeles RODRÍGUEZ DOMENECH** es Profesora Ayudante de la Universidad de Castilla-La Mancha en la Facultad de Educación dentro del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio.

Licenciada en Geografía por la Universidad de Castilla La Mancha (UCLM), realiza el último curso de la licenciatura en la Universidad de Plymouth (Londres), gracias a la obtención de una beca ERASMUS.

Master en Ordenación del Territorio, con el Proyecto del Territorio, Medio Ambiente, Paisaje y Sostenibilidad, en la ETSI de Caminos, Canales y Puertos de la UCLM. Es Especialista en Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha, tiene el grado de doctor con el trabajo de investigación realizado sobre las transformaciones urbanas de Ciudad Real en las últimas décadas, analizando las fases de su desarrollo urbano reciente y la problemática medioambiental que acompaña el crecimiento de esta ciudad.

Ha realizado trabajos de investigación sobre otros espacios urbanos castellano-manchegos como Toledo. Imparte docencia en el curso de experto en Cooperación al desarrollo de la Universidad de Castilla la Mancha y desarrolla proyectos interdisciplinares en países de América Latina (El Salvador y Colombia) y supervisa la estancia de estudiantes en proyectos de cooperación.

Sus principales líneas de investigación y docencia están relacionadas con el urbanismo (ciudades sostenibles y ordenación territorial), la población (distribución y características demográficas de los inmigrantes extranjeros), la cooperación al desarrollo (socioeconómico y educativo como estrategias de desarrollo) y didáctica de la geografía (Innovación Educativa, docencia y Aprendizajes; recursos en la Red).

**Pequeño manual del proyecto sostenible:** Françoise-Hélène JOURDA. Gustavo Gili, 2012; 12 x 18 cm, 96 pp. pvp. 9,95 €, ISBN: 978-84-252-2449-2

Según la arquitecta francesa Françoise-Hélène Jourda, los recursos del planeta son limitados. Por eso es necesario iniciar una nueva cultura del proyecto. «Hay que preparar a los futuros proyectistas para que puedan dar respuesta a los retos sociales, económicos y medioambientales a los que deberán en-

frentarse, con la máxima urgencia, para poder **vivir con los recursos de un planeta único»**, explica Jourda en su libro.

El libro es una guía práctica y sintética para pensar y redactar los proyectos de arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de la sostenibilidad medioambiental. Por medio de 69 preguntas y respuestas relativas al emplazamiento, la definición del programa y las distintas fases del proyecto, Pequeño manual del proyecto sostenible pone sobre la mesa las cuestiones esenciales para que un edificio responda de modo eficiente a las premisas básicas de la sostenibilidad.

Una orientación clara y directa para que estudiantes y profesionales planteen soluciones sostenibles a lo largo del proyecto, desde los primeros bocetos hasta la elección de los materiales.

**Françoise-Hélène JOURDA** (Lyon, 1955), arquitecta interesada y comprometida con el desarrollo sostenible en la construcción, ha realizado numerosos edificios proyectados desde la perspectiva de la sostenibilidad. Desde el año 1999 es profesora en la Technische Universität Wien, donde dirige el Departamento de Arquitectura y Desarrollo Sostenible.

**Agricultura urbana Espacios de cultivo para una ciudad sostenible:** Graciela AROSEMENA, Gustavo Gili, Barcelona, 2012; 17 x 24 cm, 128 pp. pvp. 29,50 € ISBN: 978-84-252-2423-2

El libro de Graciela Arosemena fue concebido a partir de su tesis doctoral, presentada en la Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona (ETSAB). Desde una óptica transversal e interdisciplinar, desarrolla la implantación de la agricultura en la ciudad como elemento de sostenibilidad alimentaria, de planificación urbanística y como alternativa de ocio saludable para sus habitantes. Aunque el estudio trata fundamentalmente de huertos urbanos, su metodología de trabajo podría ampliarse a la introducción de los árboles frutales en la ciudad.

La proliferación de huertos urbanos en las ciudades no es un fenómeno circunstancial: responde a una serie de necesidades —económicas, urbanísticas, ambientales y sociales— que reflejan un cambio profundo en la concepción de la ciudad y en su relación con el entorno agrícola.

El presente estudio analiza la situación actual de la agricultura urbana y aporta propuestas metodológicas concretas para introducir el cultivo agrícola en la ciudad y en los edificios. Tras abordar la relación entre agricultura y sostenibilidad, el libro describe la experiencia de algunas ciudades que han introducido con éxito la agricultura en la planificación urbana (Viena, Toronto, La Habana, Rosario, Barcelona y Girona) y proporciona una serie de criterios y estrategias de actuación en los ámbitos del urbanismo y la construcción.

## Libros y Revistas

Pensado como guía básica para conocer y desarrollar proyectos de agricultura urbana, el libro se dirige a arquitectos, paisajistas y urbanistas, así como a todas aquellas personas interesadas en los huertos urbanos.

En este estudio se propone la agricultura urbana como parte del planeamiento y de la ordenación urbana, y dentro del sistema de espacios libres verdes de la ciudad, pues considera que, en las propuestas más vanguardistas actuales del planeamiento verde o paisajístico, parte de dicho espacio libre y de los equipamientos públicos son elementos vertebradores de la nueva ciudad.

Este libro plantea que la disociación entre la agricultura y los parques y jardines urbanos nunca debió haberse producido, pues la lejanía del medio rural respecto de las ciudades provoca que estas no sean autosuficientes desde el punto de vista alimentario y que el transporte de alimentos del campo a la ciudad ocasione importantes problemas ambientales.

La introducción de la agricultura urbana en la ciudad es un elemento que en gran medida merma la huella ecológica de nuestras ciudades, ya que modifica sus estructuras, como el transporte de alimentos, la gestión de los residuos y la creación de nuevas estructuras sociales de comunicación y ocio.

Por ello, en el libro se analizan metodológicamente los espacios susceptibles de ser utilizados por la agricultura urbana: desde los parques y los jardines públicos del sistema verde hasta los lugares característicos de las ciudades compactas mediterráneas, los patios y los jardines comunitarios, las terrazas de las cubiertas, las plantas de balcones, ventanas y muros, etc., estudiando en cada caso las mejores técnicas agronómicas de cultivo.

Con el fin de desarrollar un urbanismo sostenible que cierre los ciclos ecológicos en la ciudad, la autora propone una agricultura urbana en función de los aspectos urbanísticos, socioeconómicos y climáticos, con un estándar de ocupación definido dentro del sistema verde público y que, a su vez, fomente y potencie su uso en los espacios verdes privados y semiprivados de la ciudad.

Es de resaltar que una publicación de este tipo, que desarrolla un aspecto novedoso del planeamiento verde, nunca se había tratado hasta la actualidad de un modo tan riguroso y sistemático; por ello, creo que será un instrumento muy útil para los planificadores de la nueva ciudad del siglo xxi.

### Contenido

Prólogos, por Francesc Navés y Albert Cuchí

Introducción

Agricultura urbana y ciudad

La agricultura y la sostenibilidad urbana

Ciudades que introducen la agricultura urbana en la

planificación: Viena, Toronto, La Habana y Rosario  
Metodología para la introducción de la agricultura urbana en las ciudades

Técnicas de introducción del cultivo agrícola en los edificios

Epílogo. Los retos ambientales y alimentarios de la arquitectura y el urbanismo

Bibliografía

Créditos de las ilustraciones

**Graciela AROSEMENA** es titulada en Arquitectura por la Universidad de Panamá. Estudió el máster de Medio Ambiente Urbano y Sostenibilidad en la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), donde se doctoró en el programa de Ámbitos de Investigación en Energía y Medio Ambiente en la Arquitectura. Actualmente trabaja en Panamá en el desarrollo de proyectos ambientales y paisajísticos, entre los que se incluye la implantación de huertos urbanos.

**Ciudades y paisajes urbanos en el siglo xxi.** Carmen DELGADO VIÑAS, Joseba JUARISTI LINACERO & Sergio TOMÉ FERNÁNDEZ (Eds.), Estudio Librería, 2012; 15 x 23 cm, 395 pp. pvp. 26,00 € ISBN: 978-84-932023-6-1

El libro es una obra colectiva, publicación múltiple de Geografía Urbana y también, en su parte más aplicada, un trabajo de Urbanismo redactado por geógrafos. Tiene el patrocinio de tres Universidades, otras tantas Administraciones Autonómicas y entidades financieras, interesadas en un proyecto de la Asociación de Geógrafos Españoles. Con el fin de actualizar conocimientos y debatir ofrece perspectivas cruzadas, de territorios fuera de España como Suiza o México y los diferentes territorios de España, de la ciudad y la urbanización tornadas en sus dimensiones más sustanciales. Los autores, de distintas generaciones, trabajan a todas las escalas (de lo global al lugar, pasando por las intermedias) y desde perspectivas diferentes, construyendo juntos lo que podría calificarse como una herramienta sumamente funcional, que sirva para el acercamiento, transversal y en profundidad, a las grandes cuestiones, los objetos de discusión y las principales preocupaciones suscitadas en torno al hecho urbano, tanto sociales y económicas como ambientales, territoriales o paisajísticas. Si ayuda a comprender, está contribuyendo a resolver o transformar y, por tanto, facilita el gobierno, la ordenación territorial y la gestión colectiva. Se trata de materiales vivos, con disposición abierta, de interés académico, pero orientados a la divulgación científica. Tienen clara utilidad cívica pues popularizan un saber amplio, imprescindible en los tiempos actuales, donde el cúmulo de cambios tan profundos como veloces, contradictorios entre sí cuando no oscuros y muy desequilibradores, obliga a reorientar prácticamente todo: desde la manera de hacer a las formas de vivir en la ciudad y el territorio, por tanto el modelo productivo y social. Históricamente, desde el siglo xix hasta la década de 1970, épocas de grandes cambios y dolorosas crisis ocasionadas por el avance tecnológico, por

los problemas inherentes al sistema de mercado y la lucha de clases), coincidieron con las etapas de mayor esplendor y proyección social de la Geografía.

Visto de otro modo, el libro es básicamente una aproximación a la realidad española, excepto la fracción del mismo que sirve para inscribirla dentro de un marco relacional superior, aportando coordenadas de entendimiento más generales. Hasta cierto punto suple la falta de manuales recientes en español, donde se presente en forma sintética el rostro actual de la Geografía Urbana que, sin duda y de modo creciente, es la rama con más peso dentro de la Geografía. Sin ser propiamente compendio o sistematización, el volumen maneja un amplio fragmento de esa especialidad en su trayectoria última, así pues tiene también un valor de puesta al día. La estructura interna, muy sencilla, agrupa los distintos trabajos en dos núcleos temáticos con dimensión equilibrada. Buscando la interacción se establecen enunciados genéricos, Formas de Paisaje para el primero, Sistemas Urbanos y Áreas Metropolitanas en el caso del segundo, descriptores holgados que aglutinan el grueso de los objetos de interés contenidos en las ciudades. Cada subconjunto tiene como punto de partida una investigación-guía más extensa, para encuadrar el resto de las aportaciones. El responsable de la primera es Florencio Zoido Naranjo, autor de una lección de método donde logra precisar la idea de paisaje aplicada a la ciudad, estableciendo bases para su consideración teórica (escalas, tipologías, componentes, imagen). Así alimenta la cultura protecciónista y da utilidad geográfica al concepto paisaje urbano pues permite incorporarlo al gobierno, a la gestión y ordenación territorial. En sus páginas el lector encuentra presentaciones sugerentes de las principales transformaciones paisajísticas inducidas por la urbanización, desde todos los puntos de mira. Interesa conocer la traducción morfológica de los cambios funcionales, debidos en algunas regiones al ajuste industrial minero y la reindustrialización. Hay que valorar los nuevos paisajes urbanos difusos, sobreimpuestos a lo rural, memorial e identitario, y entender las iniciativas que remodelan o rehabilitan núcleos turísticos de primera generación, degradados o disfuncionales. En el interior de la ciudad, parece ineludible arrojar luz sobre, al menos, dos asuntos fundamentales interconectados. Uno, la intervención en el Centro Histórico, planteada cada vez más con premisas favorables al turismo cultural. El otro es la reforma interior, los cambios de uso y las operaciones renovadoras o de regenera-

ción urbana, en márgenes o espacios subcentrales. Allí se han edificado los paisajes del urbanismo estratégico, generadores de centralidad y nuevos equipamientos, muchos de ellos culturales, pero también es posible reorientar la política cultural hacia la rehabilitación social de áreas deterioradas.

Los capítulos restantes corresponden al segundo epígrafe, Redes y Sistemas Urbanos. Está encabezado por el riguroso análisis de Céline Rozenblat que explica, dentro de un marco global, la organización en red de las grandes empresas multinacionales y su influencia, tanto en el comportamiento de los sistemas de ciudades como en el dinamismo de cada una. Establece por tanto la relación geográfica entre los nuevos sistemas de relación y las configuraciones territoriales. Los demás estudios fijan diversos centros de atención, unos ayudan a comprender la metropolización, el modelado de organismos urbanos monopolares o reticulares cada vez más diluidos, que al crecer se reestructuran en términos funcionales y se compartimentan, ganando complejidad. El acercamiento a las áreas metropolitanas se efectúa desde el mercado inmobiliario, las infraestructuras, los flujos y espacialmente la movilidad, con sus diferencias de género. Son variables o articuladores que traducen la lógica del modelo territorial, con lo cual sirven al geógrafo para delimitar espacialmente y atender con solvencia la gestión de la ciudad dispersa. Otro grupo de colaboraciones estudia los sistemas urbanos estatales o regionales, sus cambios recientes y evolución previsible, en función de los procesos generales y las transformaciones concretas, relativas a política territorial, infraestructuras o funciones emergentes. Miden asimismo el efecto de la difusión urbana en redes de ciudades medias y su traspaso rural. La última línea de trabajo se detiene en el efecto frontera y las ciudades fronterizas, núcleos o sistemas urbanos instalados sobre territorios limítrofes entre regiones o estados, pero también las fronteras intraurbanas erigidas en épocas de desequilibrio social como muros defensivos. Así que en conjunto el libro aporta un panorama amplio de las realidades actuales, desde los movimientos masivos de inversiones, actividades, recursos y personas, hasta su traducción social, espacial y morfológica, difícil de aceptar por la ciudadanía cuando es origen de trastornos y tensiones. Como los paisajes de la fragmentación social, o los paisajes residenciales abandonados a medio hacer por el cambio de ciclo económico y la crisis. Detrás, igual que en el pasado, está el pulso entre fuerzas conservadoras e ideales de progreso.

# Índices de CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

### Vol. XLIV Año 2012, números. 171 a 174 (cuarta época)

1. **Índice cronológico:** con los 56 artículos publicados en los cuatro números aparecidos, siguiendo su **orden de inserción** en la Revista, incorporando:
  - numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de ÍNDICES CRONOLÓGICOS de la cuarta época (desde 2010)
  - el título del trabajo
  - el nombre y apellidos de sus respectivos autores
  - el n.º de CYTET
  - su paginación dentro del volumen (año)
  - descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente **índice de materias**.
2. **Índice onomástico de autores:** recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo Índice cronológico.
3. **Índice de materias/descriptores:** mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del Índice cronológico.

La Secretaría de Redacción de CyTET  
Madrid, diciembre de 2012

#### 1. Índice cronológico de números y artículos

Nº 171, VOL XLIV. PRIMAVERA 2012  
Monográfico: Energía, transporte, ciudad y territorio ¿Hacia dónde vamos?

- PRESENTACIÓN

- 111 «Presentación: Energía, transporte, ciudad y territorio ¿Hacia dónde vamos?».  
**Antonio SERRANO RODRÍGUEZ & Rafael MATA OLMO**  
171: 5-10. Descript.: Presentaciones.

- ESTUDIOS

- 112 «Modelo territorial y cambio global: el horizonte español a medio plazo».  
**Antonio SERRANO RODRÍGUEZ.**  
171: 11-36. Descript.: Modelo territorial. Cambio global. Cambio climático. Prospectiva. Energía. Petróleo.

113 «Energía, transporte y sostenibilidad: referencias del modelo en la ordenación del territorio de la CAPV»

**Alfonso SANZ ARAUJO**

171: 37-55. Descript.: Energía. Transporte. Sostenibilidad. Ordenación del Territorio. Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

114 «Escenarios energéticos globales y planificación energética española. El papel de los consumidores difusos: transporte y residencia»

**Enrique JIMÉNEZ LARREA**

171: 57-71: Descript.: Escenarios energéticos, 2020-2050. Temperatura global. Planificación energética. Prospectiva energética. Demanda de energía, primaria y final. Intensidad energética. Petróleo. Energías renovables. Sector edificación. Transporte.

115 «Ciudad, complejidad y energía»

**Javier RUIZ SÁNCHEZ**

171: 72-86. Descript.: Complejidad urbana. Energía. Evolución urbana.

- 116 «Metabolismo urbano, energía y movilidad: los retos del urbanismo en el declive de la era del petróleo»  
**Alfonso SANZ ALDUÁN & Màrius NAVAZO LAFUENTE**  
**171:** 87-95. Descript.: Metabolismo urbano. Energía. Movilidad. Petróleo.
- 117 «Pasos hacia la regeneración urbana ecológica: más allá de la eficiencia energética»  
**Carlos VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS & Isabela VELÁZQUEZ VALORIA**  
**171:** 97-112. Descript.: Urbanismo. Ecología. Sostenibilidad urbana. Regeneración urbana integral. Metabolismo urbano. Crisis global.
- 118 «Energía renovable: un nuevo principio de autosuficiencia conectada»  
**Juan REQUEJO LIBERAL**  
**171:** 113-125 Descript.: Energías renovables.
- 119 «Integración paisajística y territorial de las energías renovables»  
**Mª José PRADOS & Eugenio BARAJA & Marina FROLOVA & Cayetano ESPEJO**  
**171:** 128-143 Descript.: Energías renovables. Paisaje. Planificación territorial.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 120 «El prolongado ajuste del mercado de vivienda».  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
**171:** 149-165. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
- 121 Países Bajos: «Efectos de la crisis en los ayuntamientos holandeses».  
**Demetrio MUÑOZ**  
**171:** 167-168. Descript.: Crisis global. Ayuntamientos. Países Bajos.
- EXPERIENCIAS
- 122 «Plan de Ordenación del Litoral de Galicia: nuevas miradas para la ordenación territorial y la gestión del paisaje»  
**Manuel BOROBIO SANCHIZ & Miriam GARCÍA GARCÍA**  
**171:** 171-177. Descript.: Plan de Ordenación del Litoral. Paisaje. Galicia.
- DOCUMENTACIÓN
- 123 «Crónica Jurídica»  
«Energía, territorio y derecho»  
**Omar BOUAZZA ARIÑO**  
**171:** 179-187. Descript.: Normativa jurídica. Energía. Territorio.
- 124 «Normativa estatal y autonómica»  
**Francisca PICAZO RUIZ**  
**171:** 189-194. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2011. España.
- Nº 172, VOL XLIV. VERANO 2012
- PRESENTACIÓN
- 125 «Presentación».  
**Rafael MATA OLMO**  
**172:** 209-213. Descript.: Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 126 «Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana»  
**Ricardo MÉNDEZ**  
**172:** 215-231. Descript.: Resiliencia urbana. Ciudad resiliente. Declive urbano. Geografía relacional. Neo-institucionalismo.
- 127 «El imaginario social de la propiedad y su incidencia en la formación de burbujas en España (2004-2010)»  
**Anna GARCÍA MASÍA**  
**172:** 233-246. Descript.: Transacciones inmobiliarias. Burbuja. Imaginario social de la propiedad.
- 128 «Análisis territorial y planeamiento»  
**Blanca MARTÍN CORTÉS**  
**172:** 247-262. Descript.: Análisis territorial. Planeamiento urbanístico. Marco legislativo. Participación pública. Indicadores.
- 129 «La regulación del crecimiento urbanístico en Hacia la integración de Andalucía en la sociedad del conocimiento: algunas estrategias públicas regionales, metropolitanas y locales el litoral mediterráneo español»  
**Inmaculada CARAVACA & Antonio GARCÍA & Gema GONZÁLEZ**  
**172:** 263-279. Descript.: Conocimiento. Innovación. Políticas públicas. Aglomeración urbana. Sevilla.
- 130 «Estructura urbana, policentrismo y sprawl: los Regadio y territorio en la Región de Murcia: evolución y perspectivas de futuro»  
**Alejandro Luis GRINDLAY MORENO & Carmen LIZÁRRAGA MOLLINEDO**  
**172:** 281-298. Descript.: Regadio. Agua. Economía. Territorio. Región de Murcia.
- 131 «El derecho de superficie sobre suelos públicos: el caso polaco»  
**Carlos MARMOLEJO DUARTE & Magdalena PLOCICKIEWICZ**  
**172:** 299-313. Descript.: Derecho de superficie. Política de suelo. Usufructo perpetuo. Polonia.
- 132 «La inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano: una comparación entre Medellín y Mumbai»  
**Paula RESTREPO CADAVÍD**  
**172:** 315-334. Descript.: Asentamientos informales. Políticas de renovación urbana. Políticas urbanas. Medellín (Colombia). Mumbai (India).
- 133 «La seguridad en las urbanizaciones cerradas, mito o realidad: el caso de Yerba Buena, Argentina»  
**Matilde MALIZIA**  
**172:** 335-347. Descript.: Urbanizaciones cerradas. Seguridad. Procesos sociales. Yerba Buena (Argentina).

## Libros y Revistas

- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 134 «**2012. La difícil normalización del mercado de vivienda»**  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
**172:** 353-366. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
- 135 **Argentina: «El olvido de la res-pública»**  
**Rubén PESCI**  
**172:** 367-368. Descript.: Argentina. Res-Pública.
- 136 **Italia: «El terremoto de L'Aquila de 2009 y la reconstrucción de la ciudad»**  
**Federico OLIVA**  
**172:** 369-373. Descript.: Desastres. L'Aquila (Italia).
- DOCUMENTACIÓN
- 137 **«Crónica Jurídica»**  
**Omar BOUAZZA ARIÑO**  
**172:** 375-382. Descript.: Normativa jurídica.
- 138 **«Normativa estatal y autonómica»**  
**Francisca PICAZO RUIZ**  
**172:** 383-387. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2011. España.
- Nº 173, VOL XLIV. OTOÑO 2012
- PRESENTACIÓN
- 139 **«Presentación»**  
**Rafael MATA OLMO**  
**173:** 401-403 Descript.: Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 140 «**La ciudad pequeña dentro de la ciudad global: su función dentro del sistema urbano europeo»**  
**Ignacio PEMÁN GAVÍN**  
**173:** 405-422 Descript.: Ciudades pequeñas. Ciudad global. Sistemas urbanos. Europa.
- 141 «**URBE LUDENS: espacios para el juego en la ciudad»**  
**Angelique TRACHANA**  
**173:** 423-444 Descript.: Ciudades. Cultura. Juego. Arte. Espacios públicos.
- 142 «**Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios»**  
**Eliás ZAMORA ACOSTA & Rafael MERINERO RODRÍGUEZ**  
**173:** 445-462 Descript.: Desarrollo Urbano Integral. Gobernanza territorial. Participación ciudadana. Barrios. Lucena (Córdoba).
- 143 «**El tranvía, entre transporte y rehabilitación urbanística en Europa»**  
**Rubén C. LOIS GONZÁLEZ & Miguel PAZOS OTÓN Jean-Pierre WOLFF**  
**173:** 463-481 Descript.: Tranvía. Europa. Sostenibilidad. Transporte. Rehabilitación urbanística.
- 144 «**El análisis de red en las ciudades intermedias sobre líneas de Alta Velocidad Ferroviaria»**  
**José Mª UREÑA & Maddi GARMENDIA & José Mª CORONADO & Luis SANTOS**  
**173:** 483-496 Descript.: Alta Velocidad Ferroviaria. Ciudades intermedias. Ordenación del territorio. España.
- 145 «**Percepción del paisaje urbano cotidiano: comparación de preferencias entre un barrio periférico del siglo XXI y la ciudad del XX en Vitoria-Gasteiz»**  
**Mikel GURRUTXAGA SAN VICENTE**  
**173:** 499-509 Descript.: Paisaje urbano. Morfología urbana postindustrial. Barrio de Salburua, Vitoria-Gasteiz.
- 146 «**Cambios en los usos del suelo en El Maresme, provincia de Barcelona, (1850-2007)»**  
**Lluís PARCERISAS BENEDÉ**  
**173:** 511-524 Descript.: Cambios de usos del suelo. SIG. Historia ambiental. El Maresme (Barcelona).
- 147 «**Cambios en la urbanización de áreas inundables y en la producción de riesgos: los grandes rellenos de los bañados de Tigre (Argentina)**  
**Diego Martín Ríos**  
**173:** 525-540 Descript.: Geografía de riesgos. Geografía urbana. Áreas inundables. Técnicas hidráulicas. Buenos Aires (Argentina).
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 148 «**Mercado de vivienda. Persiste la debilidad en 2012»**  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
**173:** 545-559. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- DOCUMENTACIÓN
- 149 **«Crónica Jurídica»**  
**Omar BOUAZZA ARIÑO**  
**173:** 561-569 Descript.: Normativa jurídica
- 150 **«Normativa estatal y autonómica»**  
**Francisca PICAZO RUIZ**  
**173:** 570-574 Descript.: Índices de legislación urbanística de 2012. España
- Nº 174, VOL XLIV. INVIERNO 2012
- PRESENTACIÓN
- 151 **«Presentación»**  
**Rafael MATA OLMO**  
**174:** 593-595 Descript.: Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 152 «**De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias»**  
**Aitziber ETXEZARRETA ETXARRI & Joris HOEKSTRA & Kees DOL & Gala CANO FUENTES**  
**174:** 597-613 Descript.: Ejecuciones hipotecarias. Burbuja inmobiliaria. Vivienda.

- 153 «Secuelas territoriales de la «burbuja inmobiliaria» en las áreas protegidas litorales españolas»  
**Carmen DELGADO VIÑAS**  
**174:** 615-637 Descript.: Urbanización extensiva. Espacios naturales protegidos. Áreas litorales. Ley de Costas. Ordenación del territorio. Planeamiento urbanístico.
- 154 «Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año-2011»  
**Maria Rosario ALONSO IBÁÑEZ**  
**174:** 639-654 Descript.: Derecho urbanístico. Desarrollo urbano. Sostenibilidad urbana. Rehabilitación. Regeneración urbana integrada.
- 155 «Repercusión de la entrada en vigor del CTE en el stock de viviendas: período 2006-2010»  
**Rafael VÁZQUEZ BARROS**  
**174:** 655-668 Descript.: Construcción. Viviendas. Edificación. Código Técnico de la Edificación.
- 156 «Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa: los planes de las regiones urbanas de París, Londres, Berlín y Roma»  
**Rafael DE MIGUEL GONZÁLEZ & José María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ**  
**174:** 669-688 Descript.: Urbanismo comparado. Ordenación del territorio. Planificación metropolitana. Región urbana.
- 157 «La incidencia de la dinámicas demográficas en las necesidades residenciales y en la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona»  
**Carles DONAT MUÑOZ**  
**174:** 689-705 Descript.: Región Metropolitana de Barcelona, vivienda, cambios demográficos, necesidades de vivienda.
- 158 «Estrategias, actores y redes en la revitalización de ciudades industriales en declive: el caso de Langreo (Asturias)»  
**José PRADA TRIGO**  
**174:** 707-725 Descript.: Ciudad industrial. Declive urbano. Actores locales. Langreo (Asturias).
- 159 «Conflictos vecinales en los cerros orientales de Bogotá: las disputas por la Avenida de los Cerros»  
**Diana GÓMEZ NAVAS & Adrián SERNA DIMAS**  
**174:** 727-741 Descript.: Construcción de ciudad. Planificación urbana. Conflictos vecinales. Derecho a la ciudad.
- 160 «Casas de campo españolas (1930): la revisión de un libro de Alfredo Baeschlin»  
**Juan Antonio GARCÍA-ESPARZA**  
**174:** 743-758 Descript.: Territorio. Arquitectura vernácula. Alfredo Baeschlin.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 161 «Debilidad de la economía, debilidad del mercado de vivienda»  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
**174:** 763-776 Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
- 162 **Italia «Dos señales»**  
**Federico OLIVA**  
**174:** 777-780 Descript.: Italia. Ciudad contemporánea.
- 163 **Italia «Las etapas de la programación y de la planificación integrada en Sicilia»**  
**Francesco Lo PICCOLO (corresponsal) & Anna Licia GIACOPELLI (crónica) & Giuseppe Lo BOCHIARO (crónica)**  
**174:** 780-784 Descript.: Sicilia. Planificación integrada.
- 164 **Argentina: «4º Congreso Internacional de Arquitectura y Ambiente 'Hábitat, Paisaje y Territorio' 21 al 23 de noviembre de 2012, La Plata - Argentina»**  
**Rubén PESCI**  
**174:** 785-787 Descript.: Congresos. Arquitectura. Paisaje. Territorio. Argentina
- DOCUMENTACIÓN
- 165 **«Crónica Jurídica»**  
**Omar BOUAZZA ARIÑO**  
**174:** 789-792 Descript.: Normativa jurídica.
- 166 **«Normativa estatal y autonómica»**  
**Francisca PICAZO RUIZ**  
**174:** 793-798 Descript.: Índices de legislación urbanística de 2011. España.
- 167 **«Planeamiento General de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/07»**  
**174:** 799-808 Descript.: Estado del planeamiento municipal. España

## 2. Índice onomástico de autores

(Los números indicados se refieren al nº del artículo del índice cronológico anterior)

- ALONSO IBÁÑEZ María Rosario: 154  
BARAJA Eugenio: 119  
BOROBIO SANCHIZ Manuel: 122  
BOUAZZA ARIÑO Omar: 123, 137, 149, 165.  
CANO FUENTES Gala: 152  
CARAVACA Inmaculada: 129  
CORONADO José Mª: 144  
DELGADO VIÑAS Carmen: 153  
DOL Kees: 152  
DONAT MUÑOZ Carles: 157  
ESPEJO Cayetano: 119  
ETXEZARRETA ETXARRI Aitziber: 152  
EZQUIAGA DOMÍNGUEZ José María: 156  
FROLOVA Marina: 119  
GARCÍA Antonio: 129  
GARCÍA-ESPARZA Juan Antonio: 160  
GARCÍA GARCÍA Miriam: 122

## Libros y Revistas

GARCÍA MASIÁ Anna: 127  
GARMENDIA Maddi: 144  
GIACOPPELLI ANNA Licia: 163  
GRINDLAY MORENO Alejandro Luis: 130  
GÓMEZ NAVAS Diana: 159  
GONZÁLEZ Gema: 129  
GURRUTXAGA SAN VICENTE Mikel: 145  
HOEKSTRA Joris: 152  
JIMÉNEZ LARREA Enrique: 114  
LIZÁRRAGA MOLLINEDO Carmen: 130  
LO BOCCIAIRO Giuseppe: 163  
LO PICCOLO Francesco: 163  
LOIS GONZÁLEZ Rubén C: 143.  
MALIZIA Matilde.: 133  
MARTÍN CORTÉS Blanca: 128  
MARMOLEJO DUARTE Carlos: 131  
MATA OLMO Rafael: 111 125, 139, 151  
MÉNDEZ Ricardo: 126  
MERINERO RODRÍGUEZ Rafael: 142  
MIGUEL GONZÁLEZ Rafael De: 156  
MUÑOZ GIELEN Demetrio: 121  
NAVAZO LAFUENTE Màrius: 116  
OLIVA Federico: 136, 162.  
PARCERISAS BENEDÉ Lluís: 146  
PAZOS OTÓN Miguel: 143  
PEMÁN GAVÍN Ignacio: 140  
PESCI Rubén: 135, 164.  
PICAZO RUIZ Francisca: 124, 138, 150, 166.  
PLOCIKIEWICZ Magdalena: 131  
PRADA TRIGO José: 158  
PRADOS M<sup>a</sup> José: 119  
REQUEJO LIBERAL Juan: 118  
RESTREPO CADAVÍD Paula: 132  
RÍOS DIEGO Martín: 147  
RODRÍGUEZ LÓPEZ Julio: 120, 134, 148, 161.  
RUIZ SÁNCHEZ Javier: 115  
SANZ ALDUÁN Alfonso: 116  
SANZ ARAUJO Alfonso: 113  
SANTOS Luis: 144  
SERNA DIMAS Adrián: 159  
SERRANO RODRÍGUEZ Antonio: 111, 112  
TRACHANA Angelique: 141  
UREÑA José M<sup>a</sup>: 144.  
VÁZQUEZ BARROS Rafael: 155  
VELÁZQUEZ VALORIA Isabela: 117  
VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS Carlos: 117  
WOLFF Jean-Pierre : 143  
ZAMORA ACOSTA Elías: 142

## 3. Índice de descriptores de materias

Actores locales: 158.  
Aglomeración urbana: 129.  
Aqua: 130.  
Alta Velocidad Ferroviaria: 144.  
Análisis territorial: 128.  
Áreas inundables: 147.  
Áreas litorales: 153.  
Argentina: 135, 164.  
Arte: 141  
Arquitectura: 163.  
Arquitectura vernácula: 160.  
Asentamientos informales: 132.  
Ayuntamientos: 121.  
BAESCHLIN. Alfredo: 160.  
Barrio de Salburua, Vitoria-Gasteiz: 145.  
Barrios: 142.  
Buenos Aires (Argentina): 147.  
Burbuja: 127.  
Burbuja inmobiliaria: 153.  
Cambio climático: 112.  
Cambio global: 112.  
Cambios de usos del suelo: 146.  
Cambios demográficos: 157.  
Ciudad global: 140.  
Ciudades: 141.  
Ciudad contemporánea: 162.  
Ciudad industrial: 158.  
Ciudades intermedias: 144.  
Ciudades pequeñas: 140.  
Ciudad resiliente: 126.  
Código Técnico de la Edificación: 155.  
Complejidad urbana: 115.  
Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV): 113.  
Conflictos vecinales: 159.  
Congresos: 164.  
Conocimiento: 129.  
Construcción: 155.  
Construcción de ciudad: 159.  
Crisis global: 117, 121.  
Cultura: 141.  
Declive urbano: 126, 158.  
Demanda de energía, primaria y final: 114.  
Derecho a la ciudad: 159.  
Derecho de superficie: 131.  
Derecho urbanístico: 154.

- Desarrollo Urbano Integrado: 142, 154.  
 Desastres: 136.  
 Ecología: 117.  
 Economía: 130.  
 Edificación: 155.  
 Ejecuciones hipotecarias: 153.  
 El Maresme (Barcelona): 146.  
 Energía: 112, 113, 115, 116, 123.  
 Energías renovables: 114, 118, 119.  
 Escenarios energéticos, 2020, 2050: 114.  
 España: 124, 144.  
 Estado del planeamiento municipal. España: 167.  
 Espacios naturales protegidos: 153.  
 Espacios públicos: 141.  
 Europa: 140; 143.  
 Evolución urbana: 115.  
 Galicia: 122.  
 Geografía de riesgos: 147.  
 Geografía relacional: 126.  
 Gobernanza territorial.: 142.  
 Geografía urbana: 147.  
 Historia ambiental: 146.  
 Imaginario social de la propiedad: 127.  
 Índicadores: 128.  
 Índices legislación urbanística: 2012: 124, 138, 150, 166.  
 Intensidad energética: 114.  
 Innovación: 129.  
 Italia: 162.  
 Juego: 141.  
 L'Aquila (Italia): 136.  
 Langreo (Asturias): 158.  
 Ley de Costas: 153.  
 Lucena (Córdoba): 142.  
 Marco legislativo: 128.  
 Medellín (Colombia): 132.  
 Mercado inmobiliario español: 120, 134, 148, 161.  
 Metabolismo urbano: 116, 117.  
 Modelo territorial: 112.  
 Morfología urbana postindustrial: 145.  
 Movilidad: 116.  
 Mumbai (India): 132.  
 Murcia, Región de: 130.  
 Neo-institucionalismo: 126.  
 Normativa jurídica: 123, 137, 149, 165.  
 Ordenación del Territorio: 113, 144, 153, 156.  
 Paisaje: 119, 122, 164.  
 Paisaje urbano: 145.  
 Países Bajos: 121.  
 Participación ciudadana: 142.  
 Participación pública: 128.  
 Petróleo: 112, 114, 116.  
 Plan de Ordenación del Litoral: 122.  
 Planeamiento urbanístico: 153.  
 Planificación energética: 114.  
 Planificación integrada: 163.  
 Planificación metropolitana: 156.  
 Planificación territorial: 119.  
 Planificación urbana: 159.  
 Planificación urbanística: 128.  
 Política de suelo: 131.  
 Políticas de renovación urbana: 132.  
 Políticas urbanas: 132.  
 Políticas públicas: 129.  
 Polonia: 131.  
 Presentaciones: 111, 125, 139, 151.  
 Procesos sociales: 133.  
 Prospectiva: 112.  
 Prospectiva energética: 114.  
 Regadío: 130.  
 Regeneración urbana integrada: 117, 154.  
 Región Metropolitana de Barcelona: 157.  
 Región urbana: 156.  
 Rehabilitación urbanística: 143, 154.  
 Res-Pública: 135.  
 Resiliencia urbana: 126.  
 Sector edificación: 114.  
 Seguridad: 133.  
 Sevilla: 129.  
 Sicilia: 163.  
 Sistemas urbanos: 140.  
 Sistemas de Información Geográfica: 146  
 Sostenibilidad: 113, 143.  
 Sostenibilidad urbana: 117, 154.  
 Técnicas hidráulicas: 147.  
 Territorio: 123, 130, 160, 164.  
 Transacciones inmobiliarias: 127.  
 Transporte: 113, 114, 143.  
 Tranvía: 143.  
 Urbanismo: 117.  
 Urbanismo comparado: 156.  
 Urbanización extensiva: 153.  
 Urbanizaciones cerradas: 133.  
 Usufructo perpetuo: 131.  
 Vivienda 153, 155, 157.  
 Yerba Buena (Argentina): 133.

# 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 1<sup>a</sup> ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
  - (2) **De artículos:**  
AUTOR, nombre (año): «*Título del artículo*», en: *Título del libro o nombre de la Revista, volumen: número*: paginación, editorial y lugar.Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)]. Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cfr. o vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en un CD-Rom (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; en ningún caso fotocopia, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, 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 soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
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 introducirlas y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de cinco días desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas:** una vez publicado 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 Fomento

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 112 - 28071 MADRID (España)

Teléfono: (34) 91 728 4893 (Paloma Pozuelo)

Fax: (34) 91 728 4862

correo electrónico: CyTET@fomento.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@fomento.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

## PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:

Centro de Publicaciones  
Pº Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por fax: +34 91 728 4862

Por correo electrónico: CyTET@fomento.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 67 ) o en el registro electrónico (<http://sede.fomento.gob.es>) del Ministerio de Fomento, dirigido al Centro de Publicaciones.

