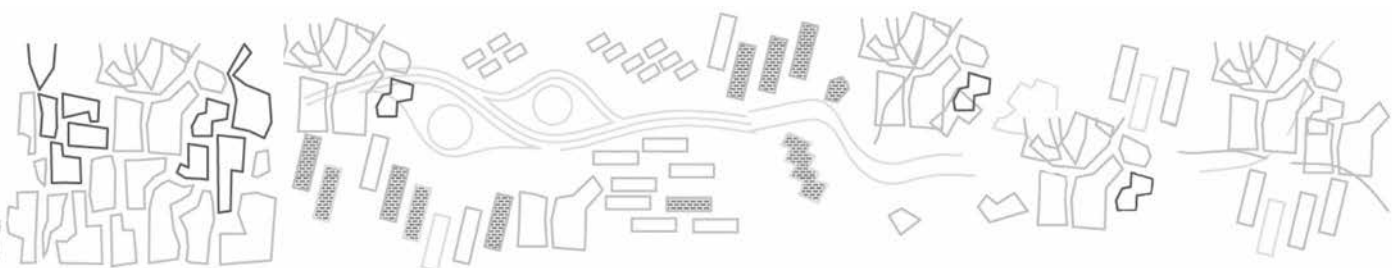


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. XLV. Cuarta época **N.º 177** otoño 2013

Procesos metropolitanos y planificación  
estratégica en el sur de Europa

Dinámicas de proximidad en ciudades  
multifuncionales

Procesos metropolitanos encubiertos

La reforma urbana del casco histórico de Huesca

Del territorio de la aldea a los paisajes de aldea

Planificación y ordenación territorial en Cuba  
desde 1959



### **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 y SCOPUS

Se ha publicado el Índice H de las revistas científicas españolas según Google Scholar Metrics (2007-2011), donde se puede encontrar el impacto de las mismas a partir del recuento de citas que ofrece Google Scholar. CYTET se encuentra en el segundo puesto de las revistas de Urbanismo. Se puede acceder al mismo en esta dirección:

[http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/24141/1/revistas\\_cientificas\\_espanolas\\_Google\\_Scholar\\_Metrics.pdf](http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/24141/1/revistas_cientificas_espanolas_Google_Scholar_Metrics.pdf)

\* Delgado López-Cózar. E.; Ayllón, JM, Ruiz Pérez, R. (2013). Índice H de las revistas científicas españolas según Google Scholar Metrics (2007-2011). EC3 Informes, 3: 18

# Índice

## Presentación

Presentación	
Rafael MATA OLMO .....	485

## Estudios

Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europa: un enfoque de gobernanza territorial	
Moneyba GONZÁLEZ MEDINA .....	487
Dinámicas de proximidad en ciudades multifuncionales	
Carne MIRALLES-GUASCH & Oriol MARQUET SARDÀ .....	501
Procesos metropolitanos encubiertos: Córdoba como caso de estudio	
José Manuel CUENCA MUÑOZ & Joaquín GÓMEZ DE HITA & Alfonso MULERO MENDIGORRI .....	511
La reforma urbana del casco histórico de Huesca: hacia nuevas iniciativas ciudadanas de intervención	
Marta MERCADAL MINGUIJÓN & Elisabet ROCA BOSCH & Míriam VILLARES JUNYENT .....	533
Del territorio de la aldea a los paisajes de aldea en los valles del Nansa (Cantabria)	
Eduardo RUIZ DE LA RIVA & Eduardo CABANAS MORENO & Pedro FERNÁNDEZ LASTRA .....	553
Planificación y ordenación territorial en Cuba desde 1959: barreras institucionales actuales y perspectivas	
Patricia RAMOS HERNÁNDEZ & Rubén C. LOIS GONZÁLEZ .....	569
<b>ABSTRACTS</b> .....	585

## Observatorio Inmobiliario

El mercado de vivienda puede apoyar la recuperación de la economía española	
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	589

## Internacional

Argentina: Nora CLICHEVSKY .....	603
----------------------------------	-----

## Experiencias/Experiences

Prags Boulevard	
Borja RUIZ-APILÁNEZ & Mayte ARNAIZ .....	609
Plan Director de la Vega Baja de Toledo	
Agustín HERNÁNDEZ AJA, Nerea MORÁN ALONSO .....	615

## Índice

### Documentación

Crónica Jurídica Omar BOUAZZA .....	621
Normativa estatal y autonómica Francisca PICAZO .....	628

### Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	633
---	-----

## Presentación

Este número misceláneo se inicia con un artículo dedicado a las áreas metropolitanas en Europa desde la perspectiva de su gobernanza. Se trata del texto titulado «Procesos metropolitanos y planificación estratégica en Europa: un enfoque de gobernanza territorial», del que es autora Monevba GONZÁLEZ MEDINA, investigadora posdoctoral del Politécnico di Milano. A partir de la experiencia en países del sur de Europa, como España e Italia y superando el enfoque clásico de los estudios de la cuestión metropolitana desde una perspectiva jurídica e institucional, el texto explora la relación entre los procesos metropolitanos y un instrumento concreto de gobernanza territorial: la planificación estratégica. El proceso de institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona (2010) sirve para poner de manifiesto esta relación e ilustra acerca de la influencia que las cuestiones de gobernanza pueden tener en el éxito del citado proceso.

La ciudad de Barcelona es también el ámbito de referencia del siguiente artículo, «Dinámicas de proximidad en ciudades multifuncionales», obra de Carme MIRALLES-GUASCH y Oriol MARQUET SARDÀ, del Departamento de Geografía de la Universitat Autònoma de Barcelona. El texto aborda la relación entre forma urbana y movilidad a través del análisis de las dinámicas de proximidad en la capital catalana, utilizando la figura de los denominados microdesplazamientos (trayectos de menos de cinco minutos) como indicador del uso de la ciudad cercana y la vida de barrio. A partir del estudio y distribución de los mismos por distritos, el análisis llevado a cabo permite detectar algunos factores relevantes explicativos de la proximidad, como la renta o la densidad de población.

La tercera contribución, «Procesos metropolitanos encubiertos: Córdoba como caso de estudio», de la que son autores José Manuel CUENCA MUÑOZ, Joaquín GÓMEZ DE HITA y Alfonso MULERO MENDIGORRI, arquitecto el segundo y geógrafos los otros dos, se ocupa de la singularidad de determinadas áreas metropolitanas españolas caracterizados porque los procesos que las sustentan tienen, a juicio de los autores, un carácter *encubierto*. Del estudio de los componentes básicos del territorio metropolitano de Córdoba y de su significado en el contexto de las aglomeraciones urbanas andaluzas, se concluyen diversas orientaciones principales que deberían ser consideradas por las iniciativas de plani-

ficación que van a implementarse en ese ámbito metropolitano.

El cuarto artículo de este número, de Marta MERCADAL MINGUIJÓN, Elisabet ROCA BOSCH Y Míriam VILLARES JUNYENT, sobre «La reforma urbana del casco histórico de Huesca: hacia nuevas iniciativas ciudadanas de intervención», aborda el asunto del deterioro social y urbano de los cascos y las iniciativas de regeneración y revitalización, tomando como ejemplo el caso de la ciudad de Huesca. Se aplica para ello un método cualitativo, siguiendo la secuencia de un proceso de evaluación de impacto. Al mismo tiempo se presenta el proyecto RE-GEN Huesca, surgido para paliar déficits funcionales, estéticos y de salubridad identificados y desarrollar un plan de intervención para gestionar solares vacíos bajo los principios de mínima inversión y máxima participación.

El texto «Del Territorio de la aldea a los Paisajes de aldea: un estudio sobre los valles del Nansa (Cantabria)», del que son autores los arquitectos Eduardo RUIZ DE LA RIVA, Eduardo CABANAS MORENO y Pedro FERNÁNDEZ LASTRA, indaga conceptual y metodológicamente en la construcción histórica de los territorios de aldea, característicos de los valles de Cantabria, y en sus expresiones paisajísticas. El territorio actual es el resultado —como se demuestra en el artículo— de la evolución de la base geológica, con sus procesos naturales, y de las intervenciones humanas con sus transformaciones acumuladas a lo largo de la historia, siendo el patrimonio territorial esa superposición temporal y espacial, con su génesis, aunque perceptible en el paisaje, en la aldea medieval definida como una comunidad de vecinos dotada de personalidad socio-política que habita y explota un determinado territorio acotado como término propio.

En último artículo, titulado «Planificación y ordenación territorial en Cuba desde 1959: barreras institucionales actuales y perspectivas», Patricia RAMOS HERNÁNDEZ y Rubén C. LOIS GONZÁLEZ, se ofrece una explicación de las distintas fases de la planificación del territorio en Cuba desde el triunfo de la Revolución en 1959, a partir de la hipótesis general de que en los países de economía planificada de inspiración soviética casi siempre la planificación del territorio se ha subordinado a la económica y de que la escala estatal de decisión se impone a la local y provincial. Las tres fases que se identifican y analizan en el tex-

## Presentación

to presentan, sin embargo, a juicio de los autores matices importantes entre una primera etapa próxima al modelo soviético, centralista y predominantemente economicista, una segunda, a partir de 1990 tras la caída de la URSS, de desconcierto, y una más reciente que pretende combinar eficiencia planificadora con mayor autonomía de las autoridades locales y provinciales.

El **Observatorio Inmobiliario** de este número lleva por título «El mercado de vivienda puede apoyar la recuperación de la economía española». Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ señala cómo el mercado de vivienda presentó en España en la primera mitad del año 2013 un perfil equivalente al del ejercicio precedente, con el mantenimiento del descenso de las ventas de viviendas y el crecimiento de las adquiridas por extranjeros, que supusieron el 17% del conjunto de las ventas, la mayor proporción desde que se dispone de la serie estadística de ventas de viviendas apoyada en los datos de los notarios. Los precios de las viviendas acentuaron la tendencia al descenso observada en el pasado ejercicio. En dicho período se han adoptado iniciativas legislativas que han modificado el marco institucional de la política de vivienda en España, entre otras el nuevo Plan de Vivienda 2013-2016 y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

En la sección Internacional, nuestra corresponsal en Argentina, Nora CLICHEVSKY, investigadora del CONYCECET, aporta en su interesante crónica «Asentamientos Informales, abordajes teórico-metodológicos y políticas públicas» una síntesis de la complejidad que presenta la informalidad urbana en los países latinoamericanos, las aproximaciones teóricas desde las que se ha abordado esta problemática en las últimas décadas, y cómo la realidad y los desarrollos teórico-metodológicos han interactuado con las políticas públicas dirigidas a los asentamientos informales. La nota concluye con la existencia de una multiplicación de los tipos y magnitudes de la informalidad urbana, debido tanto a las modificaciones en la estructura socio-económica de los países latinoamericanos, como de las políticas que ha llevado a cabo el estado en las ciudades y áreas metropolitanas y, al mismo tiempo, la existencia también de modificaciones en el tratamiento según disciplinas, con «rupturas» epistemológicas que han significado cambios en las formas de comprender la ciudad y, a veces la informalidad.

La sección de **Experiencias** cuenta en este número con dos contribuciones, una a escala de ciudad y otra de territorio. La primera, preparada por Borja RUIZ-APILÁNEZ y Mayte ARNAIZ, se ocupa del proyecto de regeneración integral del «Prags Boulevard», que recorre de Este a Oeste

*Holmbladsgade kvarteret*, barrio emplazado a 500 m de las murallas del centro histórico de Copenhague, pero en Amager, una isla distinta de donde se asienta la mayor parte del resto de la ciudad. Guía el proyecto la voluntad de generar un espacio útil y utilizado por los vecinos, haciéndolos partícipes de la iniciativa y acondicionando físicamente el espacio para las actividades deseadas por estos. La segunda *experiencia* es el «Plan Director de la Vega Baja de Toledo», preparado para la ocasión por Agustín HERNÁNDEZ AJA y Nerea MORÁN ALONSO. Situado al norte del centro histórico de Toledo, el ámbito de la llamada Vega Baja constituye un gran vacío urbano cargado de valores, que pese a su situación privilegiada a los pies del casco histórico se ha mantenido libre hasta hoy a causa de su uso militar. La propuesta para la ordenación del área integra los elementos patrimoniales existentes y plantea soluciones para la relación de la Vega con el resto de la ciudad, el tratamiento del río, los usos del espacio y la protección patrimonial.

En la sección de **Documentación**, el profesor Omar BOUAZZA ARIÑO, miembro del Comité de Redacción, se ocupa en la **Crónica Jurídica** de este número sólo de la reciente actividad legislativa emanada de las Cortes Generales. Dada su importancia, se posponen al próximo las referencias a las últimas normas autonómicas. En primer lugar, se da cuenta de la reforma de la Ley de Costas, que introduce, entre otras medidas, una serie de disposiciones que permitirán, en aras al principio de desarrollo sostenible, la realización de actividades económicas en la zona del demanio marítimo, estrictamente prohibidas hasta ahora. A continuación, se glosa la Ley sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, dictada con la finalidad de revitalizar el sector de la construcción por la vía de la modernización de las edificaciones ya existentes ante las escasas perspectivas de nuevos desarrollos urbanísticos debido al exceso de oferta de vivienda nueva y la reducida demanda. Se presenta la Ley por la que se aprueba la declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, espacio compartido por la Comunidad de Madrid y Castilla y León, en el que el Estado deberá ejercer una decisiva función de coordinación para garantizar la coherencia global del Parque Nacional. Finalmente, se hace referencia a la modificación de la normativa de prevención y control integrado de la contaminación, sobre la base de la transposición de una reciente Directiva.

Concluye el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica y reseñas de libros.

Rafael MATA OLMO  
Director de CyTET

# Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europa: un enfoque de gobernanza territorial

Moneyba GONZÁLEZ MEDINA

Investigadora posdoctoral en el DASTU (Politecnico di Milano).

**RESUMEN:** En los últimos años, en algunos países del sur de Europa — como España e Italia — están proliferando procesos de institucionalización de realidades metropolitanas. Esta reciente actividad resulta insólita si se tiene en cuenta que estos procesos han sido objeto de constantes bloqueos a lo largo de casi treinta años, lo que lleva a plantear algunas cuestiones: ¿Por qué estos procesos han tardado tanto en materializarse? ¿Cuáles son las condiciones que favorecen la puesta en marcha de procesos de construcción metropolitana? El enfoque clásico seguido para abordar la cuestión metropolitana responde a una perspectiva jurídica e institucional, en la que la norma tiene la función de «crear» no de «reconocer» la realidad metropolitana. No obstante, los cambios del contexto contemporáneo apuntan a que si se quiere abordar un proceso de estas características con ciertas posibilidades de éxito, es preciso hacerlo desde el enfoque de la gobernanza. Con este objetivo, se explora la relación entre los procesos metropolitanos y un instrumento concreto de gobernanza territorial: la planificación estratégica. El proceso de institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona (2010) pone de manifiesto esta relación e ilustra la influencia que las cuestiones de gobernanza pueden tener en el éxito del proceso.

**DESCRIPTORES:** Planificación estratégica. Política de cohesión. Gobernanza territorial. Área metropolitana de Barcelona. Área metropolitana de Vigo.

## 1. Introducción

El proceso de constitución de las áreas metropolitanas en España ha sido calificado de «fracaso» (TOSCANO, 2011) y si se observa la realidad metropolitana de otros

países de nuestro entorno lo cierto es que, cuanto menos, ha resultado «polémica». Con todo, el interés hacia los procesos metropolitanos está recibiendo creciente atención en los últimos años, tanto a nivel comunitario<sup>1</sup> —donde el fenómeno metropolitano ha sido puesto

Recibido: 22.10.2012; Revisado: 10.12.2012  
 correo electrónico: moneyba.gonzalez@polimi.it, moneyba.gonzalez@gmail.com.  
 La autora quiere agradecer a los anónimos evaluadores sus comentarios para la mejora del artículo.

<sup>1</sup> El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha puesto de manifiesto la relevancia del hecho metropolitano en términos de desarrollo, en una serie de dictámenes a partir del año 2004.

en directa relación con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (CESE, 2011)— como a nivel nacional, entre una de las iniciativas encaminadas a la racionalización de las administraciones y de los servicios públicos en el contexto de la crisis económica.

En este sentido, recientemente han proliferado procesos de institucionalización de realidades metropolitanas en los países del sur Europa. Por ejemplo, en España han sido aprobadas dos leyes autonómicas de creación de las áreas metropolitanas de Barcelona (Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona) y Vigo (Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo); mientras que el gobierno italiano ha dado luz verde a la reforma del ordenamiento local con la aprobación de la ley 135/2012, de 7 de agosto de 2012, dispuesto a hacer que las «ciudades metropolitanas» sean una realidad en 2014.

Aunque es ampliamente aceptado que el desarrollo de los territorios pasa por la consolidación de la dimensión metropolitana o regional (CESE, 2004; CESE, 2007; CESE, 2011), cabe preguntarse por qué estos procesos tardan tanto en materializarse. La respuesta parece evidente: este tipo de iniciativas introduce (o debería introducir) cambios sustantivos en el equilibrio territorial de poderes existente. Por ello, el problema de la cooperación se convierte en el auténtico nudo gordiano de estos procesos, un problema que a lo largo de casi treinta años no ha sido abordado satisfactoriamente. Afrontar la cuestión de forma adecuada obliga a poner en el centro de la reflexión el análisis de los costes y beneficios que la nueva situación implica para los actores del proceso.

Una formulación del problema del desarrollo metropolitano desde esta óptica exige plantear la cuestión, más que desde una perspectiva puramente jurídica o institucional, desde un enfoque de *gobernanza territorial*, o lo que es lo mismo, poniendo mayor atención en el proceso de construcción de relaciones que permite llegar a un suficiente nivel de consenso y aprendizaje colectivo, fomentando el capital social, la coordinación y el intercambio de conocimientos en un territorio (DAVOUDI & *al.*, 2009: 58). En palabras de FARINÓS (2009: 17), el desafío de la gobernanza reside precisamente en la creación de condiciones favorables para llevar a cabo acciones colectivas de carácter territorial, o en otras palabras, en lograr la integración de áreas de políticas, de

actores y de territorios, cambiando el modo en el que se formulan e implementan las políticas territoriales.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que a medida que aumenta el espacio de referencia (en sentido real o virtual), aumenta también el número de actores y de flujos de interacción y, por tanto, la complejidad sociopolítica de los territorios:

*«For any ongoing agglomeration —i.e. one that is still expanding— it is certainly the case that considerable public policy decisions are responsible for providing the public goods and services that a growing population needs, such as the use of land; transport links and an internal transport network, the provision and servicing of industrial and commercial sites; education and health services, a police force and so on. Some of these decisions will be taken by the local authority, but they often require national legislation, financial intervention at a national scale and coordinated policies across the country as a whole.»* (BARCA, 2009: 19).

No obstante, este aumento de la complejidad no debe resultar necesariamente un problema, hasta el punto de que algunos autores señalan que cuanto más compleja (diferentes puntos de vista representados por los actores) y densa (relaciones que se producen entre esos actores) sea la red de actores que participan en el gobierno de un sistema político, mejor (DENTE & *al.*, 2005; PINSON<sup>2</sup>, 2011).

Por otra parte, esta reactivación del fenómeno metropolitano debe ser puesta en relación con la reciente evolución de la Política de cohesión de la Unión europea, que concede una especial relevancia a la dimensión territorial, y con ella, al concepto de *integración*. En el marco de la nueva Política de cohesión, los procesos de desarrollo que tienen lugar en un territorio deben responder a un *enfoque integrado* (GONZÁLEZ, 2011), caracterizado por: (1) carácter multisectorial (social, económico y medioambiental), (2) multinivel (sublocal, local, subnacional, nacional, internacional), (3) multiactor (sociedad civil, mercado e instituciones) y (4) la participación en redes (buenas prácticas, asociaciones, etc). De esta manera, la habilidad de *innovar* de un territorio o de introducir cambios en los sistemas locales estará condicionada por la complejidad y la densidad de su estructura de gobernanza (DENTE & COLLETTI, 2009). Este nuevo enfoque tiene su base en una perspectiva constructivista del te-

<sup>2</sup> Para este autor, la pluralización genera incluso «una incitación a la cooperación y a la invención de nuevos meca-

nismos de integración y de articulación de los recursos» (PINSON, 2011: 271).



ritorio, que asume que no basta con disponer de los recursos, sino que es preciso organizarlos, hacerlos cooperar y dirigirlos hacia unos fines comunes (VAN DER BERG & *al.*, 1997)<sup>3</sup>.

A partir de estas consideraciones, el presente trabajo propone una reflexión en torno a las «condiciones favorables» para la puesta en marcha de procesos de construcción metropolitana, adoptando como premisas la existencia de una correlación entre a) gobernanza y cohesión territorial (GOVERNA & *al.*, 2009), y b) gobernanza e innovación urbana, entendida esta última como la introducción de cambios en la agenda, el proceso, el producto o en la forma de comunicación (DENTE & COLETTI, 2009). Con este objetivo, se explora la relación existente entre el fenómeno metropolitano y un concreto instrumento de gobernanza: el plan estratégico, que provee un marco de interacción y de gestión de relaciones horizontales (interdepartamentales o entre sociedad civil, mercado e instituciones) y verticales (entre distintas esferas territoriales), dirigido a facilitar el desarrollo de proyectos integrados y sostenibles en términos de competitividad económica, inclusión social y calidad medioambiental.

La elección de este instrumento de gobernanza se fundamenta en la afirmación de que:

«las ciudades que han tenido una mayor transformación económica y social han dispuesto de un Plan Estratégico. Este es el caso de: Barcelona, Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza. [...] En este sentido la planificación estratégica debidamente reformulada, es decir, claramente orientada a fortalecer la capacidad de organización o si se prefiere el capital social, se convierte en uno de los principales instrumentos del nuevo arte de gobernar emergente que estamos conviniendo en llamar gobernanza territorial» (PASCUAL & TARRAGONA, 2009: 26).

Además, su interés es aún mayor debido a que se está asistiendo a un resurgimiento de la planificación estratégica en el marco de la nueva Política de cohesión, que se acentúa en el período de programación de los fondos europeos 2014-2020. Esta situación hace que resulte pertinente la exploración de la relación entre ambos procesos.

De esta manera, el artículo aborda las cuestiones planteadas comenzando con una llamada de atención acerca de la importancia adquirida por la dimensión territorial en el contexto comunitario, para proseguir con una revisión de los recientes procesos de desarrollo metropolitano puestos en marcha en el sur de Europa. Concretamente, serán analizadas experiencias de institucionalización metropolitana en España e Italia, donde se ha producido una llamativa «aceleración» de este tipo de iniciativas, tras más de dos décadas de bloqueo. A continuación, se dedica un apartado específico a la evolución de la planificación estratégica en los países señalados. Por último, en el apartado de conclusiones, se explora la conexión entre la planificación estratégica y los procesos metropolitanos, atendiendo a la experiencia de las ciudades de Vigo, Turín y Barcelona.

## 2. El impulso de la dimensión territorial en la nueva Política de cohesión

Con la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa* (2009) y la aprobación de la estrategia *Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (2010), la Unión europea incorpora una tercera dimensión a la cohesión económica y social: la *territorial*. No obstante, este aspecto ya venía siendo debatido desde mediados de los años noventa entre los ministros responsables de ordenación del territorio, dando fruto a la *Estrategia Territorial Europea* (1999). Una década después, en el mes de mayo de 2011, se aprueba la Agenda Territorial de la Unión europea 2020, que revisa la Agenda Territorial aprobada en 2007<sup>4</sup> y que se consolida como nuevo marco político para reforzar la cohesión territorial en Europa. Con ella se pretende promover el desarrollo territorial equilibrado y la integración territorial de las distintas políticas y gobiernos para lograr una mayor competitividad y el desarrollo sostenible del conjunto de la Unión europea.

Unos meses después, en septiembre de 2011, el Comité Económico y Social Europeo emite el dictamen *Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020*, que aboga por:

<sup>3</sup> Es lo que este autor denomina «capacidad organizativa» de un territorio o también «capacidad de organización social» (GONZÁLEZ, 2010). En este sentido, algunas investigaciones sugieren que crear y reforzar nuevas formas de gobernanza exige el desarrollo conjunto de cuatro tipos de capital: *intelectual* (conjunto de recursos cognoscitivos contruidos socialmente), *social* (naturaleza de las relacio-

nes entre los actores), *político* (relaciones de poder y posibilidad de movilizar y de poner en marcha acciones) y *material* (recursos financieros o tangibles a nivel local) (DAVOUDI & *al.*, 2009).

<sup>4</sup> Fue acordada en la reunión ministerial informal de Ministros responsables sobre Desarrollo urbano y cohesión territorial el 24-25 de mayo 2007 en Leipzig, Alemania.

«un enfoque imaginativo hacia un renacimiento urbano del siglo XXI y áreas metropolitanas competitivas y con capacidad de recuperación. Las tendencias económicas, sociales, medioambientales y territoriales, así como las perspectivas financieras negativas, exigen urgentemente una Agenda Urbana de la UE coherente y estrechamente ligada a la Estrategia Europa 2020».

En este dictamen se reconoce también que:

«actualmente, hay mucha confusión sobre cómo abordar la cuestión a escala de la UE y, a menudo, también a nivel nacional».

En este contexto, se produce una reactivación de los procesos de institucionalización de realidades metropolitanas en algunos países de la UE, hecho que indica que la cuestión metropolitana vuelve a ser de máxima actualidad. Paralelamente, la planificación estratégica empieza a ser promovida como método que responde adecuadamente a la necesidad de una programación integrada, capaz de individualizar estrategias, de optimizar los recursos y de seleccionar prioridades para un nuevo desarrollo de los territorios, de acuerdo con las directrices de programación de los fondos estructurales (COMISIÓN EUROPEA, 2006). En palabras de Fernández Güell,

«el enfoque estratégico va calando progresivamente en los departamentos técnicos de la Comisión Europea y comienza a perfilarse como un posible requisito para la concesión de ciertas ayudas a ciudades y territorios» (FERNÁNDEZ, 2007: 633).

### 3. Los procesos de desarrollo metropolitano en la actualidad

En el año 2000, el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico «*The reform of metropolitan governance*» señalaba que las estructuras de gobierno no estaban preparadas para llevar a cabo las nuevas tareas derivadas de un contexto globalizado, esto es, asegurar, al mismo tiempo, la prosperidad económica, la cohesión social, la sostenibilidad medioambiental y la participación de la ciudadanía. Entre las causas de esta incapacidad se apuntaba: la fragmentación de las insti-

tuciones locales; la divergencia entre las fronteras administrativas y funcionales; la falta de recursos financieros y el déficit de procesos de toma de decisiones transparentes para la ciudadanía.

Este tipo de análisis justificaba la necesidad de emprender la reforma de los gobiernos locales y, en particular, de la cuestión metropolitana. Sin embargo, la experiencia muestra que la gestión de la misma ha resultado muy problemática. En este sentido, la dificultad para la creación de gobiernos metropolitanos se manifiesta con independencia de la escuela<sup>5</sup> de pensamiento seguida:

«tanto las reformas de fusión de municipios como de creación de gobiernos metropolitanos son polémicas, ya que implican la pérdida de autonomía (total o parcial) por parte de los municipios y la emergencia de un nuevo poder. En la mayoría de casos, las reformas han sido impuestas por los gobiernos estatales o subestatales (según la organización territorial del país) y sin consultar a los ciudadanos [...]» (TOMÀS, 2010: 128).

Ahora bien, el hecho de que en la práctica las «geografías funcionales» continúen su desarrollo, independientemente del desajuste entre los límites administrativos y territoriales, hace que perdure la necesidad de poner remedio al problema de la institucionalización de estas realidades, uno de los temas que ha causado mayor debate entre politólogos, administrativistas, constitucionalistas y políticos.

La idea de reestructurar los municipios y sus competencias públicas a través de nuevas formas de organización y cooperación territorial se ha fundamentado en razones como la necesidad de lograr una mayor eficiencia económica e institucional, dar respuesta a las nuevas necesidades ciudadanas (y de los territorios) o afrontar mejor los problemas financieros de las administraciones públicas locales. Así, el debate sobre la dimensión institucional de las ciudades y regiones metropolitanas se coloca en la agenda pública como un tema que da prevalencia a las cuestiones de eficiencia (legitimidad funcional) frente a la cuestión de la legitimidad democrática<sup>6</sup> (TOMÀS, 2010).

<sup>5</sup> Estas escuelas son la *reform school* (1900-1920; 1950-1960), la *public choice school* (1970-1980) y el *new regionalism* (a partir de 1990).

<sup>6</sup> En ese sentido, resulta interesante la reflexión de PERDIGÓ (2009) en relación al sistema de representación del área metropolitana (directa o indirecta). Para este autor, la exi-

gencia de representación de cada uno de los municipios es la que impide la elección directa de los consejeros metropolitanos. En este último caso, más que ante una agrupación de municipios, nos encontraríamos ante un verdadero gobierno metropolitano, elegido directamente por los ciudadanos.

La naturaleza funcional del proyecto metropolitano responde al hecho de que, a lo largo de la historia, las instituciones metropolitanas han sido pensadas más bien como entidades administrativas o de gestión de servicios (entidades locales de carácter funcional), no como entidades de representación del poder territorial (entidades locales de carácter territorial). No obstante, las demandas de reorganización político-territorial de los Estados, el fomento del principio de subsidiariedad junto a la vinculación del desarrollo al territorio a nivel comunitario; y, en definitiva, los nuevos problemas derivados de un contexto globalizado, exigen que se dedique una mayor atención a los aspectos políticos de la escala metropolitana (sistema de elección, de toma de decisiones y relaciones intergubernamentales, por ejemplo).

Esto lleva a plantear la hipótesis de que si se quiere abordar la institucionalización del fenómeno metropolitano con ciertas garantías de «éxito», resulte imprescindible incorporar en el proceso el enfoque de la gobernanza. En este sentido, LEFÈVRE (2010) constata que las entidades metropolitanas han sido las grandes «perdedoras» de los procesos de descentralización y pone de manifiesto las razones en que se fundan las resistencias de los demás niveles territoriales: los Estados no están interesados, especialmente cuando las áreas metropolitanas coinciden con la capital del país; los gobiernos regionales o provinciales no quieren perder su autonomía política y financiera, ni su control sobre el territorio; y, por último, no puede negarse que existen rivalidades entre ciudades. Ante esta situación, la introducción de mecanismos específicos de gestión, tanto de las relaciones intergubernamentales como de la participación de otros agentes económicos y sociales con presencia en el territorio del área, puede ayudar a superar los conflictos que tradicionalmente han acompañado la construcción metropolitana.

### 3.1. La cuestión metropolitana en España

En el ordenamiento jurídico español, son las comunidades autónomas las que han de institucionalizar las áreas metropolitanas. Asimismo, a diferencia de otros países, en España no existe un reconocimiento explícito de las áreas metropolitanas en la constitución, aunque sí implícito en su título VIII —que trata sobre la organización territorial del Estado—, al establecer la posibilidad de crear formas de agrupación de municipios limítrofes (art. 141.3

y 152.3 CE). Su reconocimiento explícito se produce en 1985, con la aprobación de la Ley 5/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 43 define las áreas metropolitanas como:

«entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras».

A tenor de este artículo, la regulación de las áreas metropolitanas —su creación, modificación y supresión— está sometida a reserva de ley autonómica.

De acuerdo con este marco regulativo, en España se han constituido formalmente cuatro áreas metropolitanas: Valencia (Ley 2/2001, de 11 de mayo, *de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana*), Madrid (Ley 2/2003, de 11 de marzo, *de Administración Local de la Comunidad de Madrid*), Barcelona (Ley 31/2010, de 3 de agosto, *del Área Metropolitana de Barcelona*) y Vigo (Ley 4/2012, de 12 de abril, *del Área Metropolitana de Vigo*). Mientras los casos de Valencia y Madrid responden a un enfoque predominantemente funcional (centrado en la prestación de servicios de carácter metropolitano), las iniciativas de Barcelona y Vigo tienen una lectura algo diferente en términos de gobernanza metropolitana.

#### a) Área metropolitana de Barcelona (2010)

El proceso de institucionalización del área metropolitana de Barcelona se intensifica en 1974, con la creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, si bien la Ley de 3 de diciembre de 1953, por la que se aprobó el Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Barcelona, es ya considerada un precedente al extender su ámbito territorial a veintisiete municipios. Dicho proceso se caracterizó históricamente por una elevada conflictividad como consecuencia de las tensiones derivadas, por una lado, de la relación entre los municipios y la Generalitat de Cataluña; y, por otro, del «*recelo de la periferia hacia el centralismo barcelonés*» (TOMÁS, 2010: 133).

De acuerdo con esta autora, la aprobación en 1987 de las Leyes de Organización Territorial de Cataluña por el gobierno de Convergència i Unió (con escasa representación en el área metropolitana) introdujo importantes cambios

en términos de institucionalización del área metropolitana. En primer lugar, estableció una nueva división territorial supramunicipal con fines de cooperación: la *comarca*. En segundo lugar, el panorama institucional metropolitano sufrió una gran fragmentación con la disolución de la histórica Corporación Metropolitana de Barcelona en dos entidades de carácter sectorial: la Entidad Metropolitana del Transporte (18 municipios) y la Entidad Metropolitana del Medio Ambiente (33 municipios), que coexistían con la Mancomunidad de Municipios del área metropolitana (23 municipios) y con múltiples empresas y organismos de gestión de servicios. Por último, las competencias en urbanismo que ostentaba el área metropolitana hasta el momento fueron transferidas principalmente a la *Generalitat* y en menor medida a los municipios.

Sin embargo, a partir del año 2000 se produjo un importante cambio: la revalorización política de lo metropolitano y del «pensamiento a escala metropolitana». En ello, parece haber tenido que ver el desarrollo de una cultura de la cooperación entre los municipios del área a través de dos mecanismos de carácter voluntario: la planificación estratégica y la cooperación desarrollada en el marco de la Mancomunidad de Municipios, tal y como se deduce del siguiente fragmento:

«En este anexo [CESE, 2004], el Comité, a pesar de constatar la dispersión administrativa actual, califica el caso barcelonés de paradigmático, por el interés de las diferentes entidades locales que integran el área metropolitana en dotarse de una organización conjunta —la mencionada Mancomunidad de Municipios— y de un Plan Estratégico Metropolitano común, que ha permitido planificar diferentes proyectos de renovación urbana para adaptarse a una sociedad basada en el conocimiento y con un enfoque particular de la cohesión social» (PERDIGÓ, 2009: 125).

Ambos mecanismos, combinados con la fuerte proyección internacional lograda tras los Juegos Olímpicos de 1992 y la consolidación de la «marca Barcelona», parecen haber contribuido a promover una comunidad de prácticas y una visión metropolitana que decididamente ha ayudado a superar la conflictividad existente entre los distintos niveles de gobierno y el «localismo» de los municipios frente a Barcelona. Así, la progresiva consolidación de una conciencia e identidad metropolitanas entre los municipios se transformó en una demanda política de institucionalización del área, que se vio reforzada con la constitución del Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona en 2009, cuya

«finalidad primordial es la de promover el consenso político y social necesario para la institucionalización legal de la nueva Área Metropolitana de Barcelona» (PERDIGÓ, 2009: 133).

De este modo, los municipios presionaron al gobierno autonómico para que aprobase la ley de constitución del área metropolitana.

El día 3 de agosto de 2010 fue aprobada, por unanimidad, la ley que institucionaliza el Área Metropolitana de Barcelona —formalmente constituida el 27 de julio de 2011— a la que otorga competencias en materia de urbanismo, transporte y movilidad; aguas; residuos; medioambiente; infraestructuras metropolitanas; desarrollo económico y social; y cohesión social y territorial. En la actualidad, el alcalde de Barcelona, elegido por la mayoría del consejo metropolitano, preside un área metropolitana que abarca 36 municipios y más de tres millones de personas.

#### b) Área metropolitana de Vigo (2012)

Los antecedentes del proyecto de creación del área metropolitana de Vigo se remontan al año 1992, con la constitución de los estatutos de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo (*Declaración institucional sobre la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo*). Posteriormente, otras dos declaraciones: la *Declaración de Soutomaior* (1999) y la *Declaración de Nigrán* (2000) ponen de manifiesto que sigue vivo el deseo de los alcaldes de Vigo y de otros trece municipios de constituir un área metropolitana. No obstante, el tratamiento en sede parlamentaria de la cuestión no se produciría hasta 2005, momento en el que el gobierno del Partido popular (PP) presentó un proyecto de ley que quedó paralizado por la convocatoria anticipada de las elecciones autonómicas, y que supuso un cambio de gobierno. En 2008, fue presentada una «proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del área metropolitana de Vigo», pero un nuevo cambio de gobierno en 2009 volvió a interrumpir el proceso.

Tras casi dos décadas sin resultados concretos, la *Xunta* de Galicia (gobernada desde 2009 por el PP) retoma la idea de hacer realidad el área metropolitana de Vigo, inspirándose en el modelo de Barcelona. El gobierno autonómico legitima el proceso en la necesidad de evitar duplicidades, mejorar la calidad de los servicios y la coordinación entre la *Xunta* de Galicia, la Diputación provincial de Pontevedra y los ayuntamientos del área. Este

nuevo impulso, culmina con la aprobación, el 12 de abril de 2012, de la ley del área metropolitana de Vigo, que agrupa 14 municipios con una población de casi medio millón de personas, y a la que otorga competencias en materia de promoción económica, empleo y servicios sociales; turismo y promoción cultural; movilidad y transporte público de viajeros; medio ambiente, aguas y gestión de residuos; prevención y extinción de incendios; protección civil y salvamento; ordenación territorial y cooperación urbanística; y coordinación en las Tecnologías de la Información y Comunicación.

No obstante, con la promulgación de la ley se acentúan los problemas. La creación del área metropolitana de Vigo se produce en virtud de una ley aprobada únicamente con los votos del Partido popular y con el explícito rechazo del Partido de los socialistas de Galicia (PSdG) y del Bloque Nacionalista Gallego (BNG). Esta falta de consenso, sumada al hecho de que en la tradición de las relaciones intergubernamentales de Vigo «*destaca el conflicto y no la cooperación o colaboración*» (ROJO & al., 2011: 258), auguraba un desarrollo del proceso metropolitano marcado por fuertes desencuentros entre gobierno y oposición.

En este caso, la entrada en vigor de la norma no ha contribuido a recomponer una dinámica de cooperación históricamente débil. Es más, el nuevo marco de relaciones intergubernamentales entre la ciudad de Vigo (gobernada por una coalición PSdG-BNG), los municipios del área (en su mayoría gobernados por el PP), la Diputación de Pontevedra y la Xunta de Galicia parece haber provocado aún más confrontación. Así, el proceso de institucionalización del área metropolitana está bloqueado en la actualidad, lo que impide su constitución en los términos que establece la ley. Esta situación muestra que en la «ciudad olívica» (denominación que alude al olivo, símbolo de la paz) sigue pesando una cultura política y una historia institucional marcada por el conflicto. Esta situación ha sido consecuencia no sólo de su

«nulo peso político en el conjunto de actores territoriales de Galicia» (ROJO & al., 2011: 234),

sino también del

«escaso liderazgo político de un territorio, que intenta ser «gobernado» por estos poderes socioeconómicos

[referido al Consorcio Zona Franca, la banca NovaCaixaGalicia, la empresa automovilística

Citroën, el periódico Faro de Vigo y el Celta de Vigo, su equipo de fútbol]

que, tradicionalmente, se han considerado capaces de dirigir la ciudad y de definir estrategias desde organizaciones no institucionales» (ROJO & al., 2011: 237).

### 3.2. La cuestión metropolitana en Italia

La constitución italiana establece que la *città metropolitana* forma parte de la organización territorial del Estado (art. 114). No obstante, este reconocimiento constitucional como nivel de administración local no se produce hasta 2001, mediante la reforma introducida por la ley constitucional 3/2001, de 18 de octubre, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*».

Como señalábamos en un principio, el proceso de institucionalización y de puesta en marcha de las áreas metropolitanas es polémico y lento. Y el caso italiano no es una excepción. Sin embargo, transcurridos veintidós años desde su previsión constitucional, el proceso ha sufrido un importante desarrollo en el marco de las reformas legislativas emprendidas por el gobierno de Mario Monti, dirigidas a reducir el gasto público en el actual contexto de crisis económica, para ajustarse a las exigencias comunitarias de estabilización del déficit público. De esta manera, en el mes de agosto de 2012 se produce la conversión en ley del decreto ley 95/2012, de 6 de julio, *recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini* (Ley 135/2012, de 7 de agosto), conocido popularmente como de «*Spending Review*», que obliga a llevar a cabo, en las regiones con estatuto ordinario, una reordenación de la administración provincial para reducir el gasto público, disminuyendo su número de 86 a 51.

Por otra parte, de acuerdo con esta ley, la entrada en funcionamiento de las ciudades metropolitanas se producirá como más tardar el 1 de enero de 2014, fecha en la que deberán estar constituidas como tales las ciudades de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari, Nápoles, Reggio Calabria y Roma (si bien entre ellas, previsiblemente Roma ostentará una condición peculiar por su capitalidad), además de otras cinco ciudades de las denominadas regiones de estatuto especial: Cagliari, Catania, Messina, Palermo y Trieste. En estas quince ciudades desaparecerán las provincias como nivel de administración local y

los municipios —*comuni*— que conforman su territorio pasarán a integrarse automáticamente en la ciudad metropolitana. Por su parte, los municipios que pertenezcan a las provincias no incluidas en el elenco anterior permanecerán adscritos a la provincia (en su nueva configuración territorial), no previendo que puedan integrarse en una ciudad metropolitana. En definitiva, con esta ley parece ponerse fin a un periplo iniciado en el año 1990, con la aprobación de la ley 142/1990, de 8 de junio, *sull'ordinamento delle autonomie locali*, que introdujo por primera vez la referencia este nivel de administración local.

A simple vista, puede observarse que son varias las diferencias respecto al tratamiento de la cuestión en el caso español. En primer lugar, que es el gobierno central quien lleva la iniciativa del proceso. No obstante, las ciudades y las provincias afectadas desempeñan un papel esencial en el mismo, puesto que recae sobre ellas la tarea de elaborar los estatutos de la ciudad metropolitana en el marco de las denominadas «conferencias metropolitanas» —*conferenze metropolitane*—, que deben ser convocadas antes de la finalización de 2012, y que dispondrán como máximo de un año para la aprobación de dichos estatutos. En estas conferencias deberá discutirse la cuestión de las modalidades de gobierno y de gestión de los servicios. Otra importante diferencia es que contempla la supresión de la «provincia» allí donde se constituya la ciudad metropolitana. Una propuesta de este tipo, aunque ha sido introducida en el debate político español, ciertamente plantearía importantes problemas en nuestro ordenamiento porque implicaría una reforma constitucional, debido al reconocimiento explícito de la provincia en la constitución española como entidad integrante de la organización territorial del Estado junto a los municipios y las comunidades autónomas (art. 137).

#### 4. La planificación estratégica como instrumento de gobernanza territorial

Paralelamente al fenómeno metropolitano, se desarrolla la planificación estratégica, que constituye una de las innovaciones más relevantes de los últimos veinte años en el ámbito de la gobernanza urbana y territorial. Un plan estratégico es un instrumento de carácter integrado, basado en la incorporación de las dimensiones

económica, social y medioambiental, así como en el diseño de procesos más participativos para la elaboración de estrategias conjuntas de desarrollo territorial (FERNÁNDEZ, 2007). Así, a los planes estratégicos se les atribuye un importante poder transformador de los territorios, hasta el punto de afirmar que las ciudades que han tenido una mayor transformación económica y social han dispuesto de un Plan Estratégico (PASCUAL & TARRAGONA, 2009).

Como decíamos, la planificación estratégica guarda una estrecha relación con el fenómeno metropolitano. Las dificultades del proceso de institucionalización metropolitana han llevado a que varias áreas urbanas hayan optado por experimentar «*procedural policies*» (DURAN & THOENIG, 1996) dirigidas al establecimiento de procesos complejos de construcción de coaliciones y de elaboración e implementación de proyectos a escala metropolitana. Este tipo de iniciativas suelen recaer en el ámbito de la planificación estratégica (LEFÈVRE, 2010: 632). Los casos de de Barcelona y Turín resultan paradigmáticos en este sentido. En ambas ciudades, el proceso de planificación estratégica ha servido para poder llevar a cabo la formulación de las políticas y de los procesos de desarrollo metropolitano, a partir de la identificación de las cuestiones problemáticas («cuestiones estratégicas») que debían ser afrontadas de forma compartida. Posteriormente, sobre la base de estas cuestiones se fueron adaptando los procesos de deliberación para llegar a acuerdos entre los distintos actores público-privados y los diferentes niveles de gobierno, en vez de fijar de forma abstracta escenarios y objetivos a perseguir (TANESE & *al.*, 2006: 26). Esta dinámica de proceso por proyectos (PINSON, 2011) ha llevado a que la planificación estratégica sea considerada un modelo de gobernanza territorial.

#### 4.1. La evolución de la planificación estratégica en el sur de Europa

Tras casi treinta años de experiencia en planificación estratégica en Europa resulta esperable (y deseable) que se produzca algún tipo de evolución como consecuencia de su implementación. En este sentido, es comúnmente aceptada la existencia de distintas generaciones de planes estratégicos, que ponen de manifiesto la evolución desde unos planes en los que prevalece una lógica empresarial hacia unos planes de tipo más integrador y participativo<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Sin embargo, hay que advertir que en realidad han sido los actores más organizados del territorio o las élites económicas, sociales e intelectuales (instituciones, universidades,

asociaciones empresariales, fundaciones, sindicatos, etc.) las que han participado en los procesos de planificación estratégica (GOVERNA & *al.*, 2009; TOMÁS, 2011)

Más concretamente, en la literatura italiana se distinguen tres generaciones de planes estratégicos asociadas a una política urbana concreta: la primera generación se insertaría en el marco de políticas espaciales keynesianas (bienestar, zonificación, etc.), siendo el «plan» (sectorial), su principal instrumento. En la segunda, el instrumento pasaría a ser el «proyecto» para el desarrollo de políticas urbanas orientadas al mercado, a la promoción del carácter empresarial de las instituciones públicas y a la competitividad. Por último, la tercera generación estaría más dirigida hacia políticas de calidad de vida, atractivo y solidaridad (GIBELLI, 2005: 281). De esta manera, estaríamos ante tres tipos de planes estratégicos: planes de tipo estructural, planificación de tipo empresarial y una tercera generación de carácter reticular o participativo.

En España, la literatura sobre planificación estratégica hace referencia a la existencia de dos generaciones de planes. Para Fernández Güell, la segunda generación de planes estratégicos presentaría

«mayor madurez metodológica y mayor sofisticación de los instrumentos de análisis; mejor coordinación entre las Administraciones Públicas; preferencia por los modelos de desarrollo endógeno frente a la atracción de inversiones exteriores; mayor atención hacia la innovación tecnológica y las nuevas tecnologías como motores de desarrollo; énfasis en los grandes equipamientos logísticos; inclusión de los conceptos de sostenibilidad y de identidad local; proliferación de los análisis «cluster» según los dictados del profesor norteamericano PORTER (1990); y preocupación por la efectividad del proceso de implantación de Planes» (FERNÁNDEZ, 2007: 632);

mientras que para PASCUAL (2007) y FARINÓS (2010) la diferencia estribaría en que los planes de segunda generación tendrían por finalidad el desarrollo de la gobernanza democrática o de la gestión relacional:

«si en los planes estratégicos de primera generación lo importante eran los proyectos y su impulso, en los de segunda lo principal es la articulación del proceso que organiza y reestructura las relaciones de interdependencia y las interacciones sociales» (FARINÓS, 2010: 98).

La constatación de la existencia de distintas generaciones de planes deja abiertas algunas cuestiones, como por ejemplo las causas que han motivado la evolución de la planificación estratégica. Entre las posibles respuestas po-

dría estar un cambio endógeno del instrumento como consecuencia del aprendizaje; un cambio del objeto, esto es, de las ciudades y del tipo de políticas urbanas; o la emergencia de nuevas oportunidades que se presentan a nivel comunitario. Sin embargo, esta cuestión excede a los objetivos del presente trabajo.

#### 4.2. La planificación estratégica territorial

La planificación estratégica de «nueva generación» se caracteriza por ser un instrumento de gobernanza particularmente ligado al territorio; en otras palabras, los planes estratégicos son concebidos como *instrumentos de gobernanza territorial*. De esta manera, en la literatura reciente sobre planificación estratégica se encuentran referencias a «planes de segunda generación o a «planes estratégicos territoriales» (FARINÓS, 2010; MARTÍN & MERINERO, 2010) que ponen de manifiesto su caracterización como instrumentos fuertemente vinculados a una concepción relacional del territorio. Esta vinculación se debe a que en el contexto de la globalización, el territorio empieza a ser considerado como una construcción colectiva, como una realidad demarcada por su capital relacional, que lleva a que la dimensión real de una ciudad esté más bien condicionada por la extensión de sus flujos de interacción (DENTE, 1990).

Esta nueva percepción del territorio se convierte en el fundamento del concepto de «gobernanza territorial», que implica que ya no basta con que se produzcan formas cooperativas en la toma de decisiones, sino que los procesos de planificación tienen que producir algún tipo de innovación en el territorio:

«The concept of the territory as a social and political construction mainly stresses collective action, that is the actions undertaken by a set of actors that are related to the solution of a collective problem. The collective action springs from the mobilisation of groups, organised interests and territorial institutions, in a process in which actors' interactions can lead to different results (confrontation, cooperation, conflict). In this perspective, territorial governance is what makes it possible for territories, at different levels (from the EU to the local level), to behave and act as «collective actors» (DAVOUDI & al., 2008: 351).

Como se ha señalado, esta perspectiva es adoptada en la nueva Política de cohesión y se traduce en términos operativos en que en el

actual periodo de programación de los fondos estructurales, y especialmente en el próximo periodo 2014-2020, son promovidas las «estrategias integradas de desarrollo» que aborden los objetivos de *convergencia*, *competitividad regional* y *de ocupación*, y de *cooperación territorial*. De acuerdo con este nuevo marco de financiación, los planes estratégicos, en los que estarían implícitas las características de *integración*<sup>8</sup> (multi-actor, multinivel y multisectorial) y de *territorialidad*, se convertirían en instrumentos idóneos para incorporar los objetivos comunitarios en las intervenciones de desarrollo local, al promover la participación activa de las instituciones y de los agentes sociales y económicos.

Esto pone de manifiesto que la planificación estratégica no solo está condicionada por el contexto territorial al que hace referencia, sino que también es capaz de transformar el territorio mediante la propuesta de marcos de interacción, razón por la que la red de actores participantes en el proceso resulta de especial relevancia, no sólo porque constituye un resultado del proceso, sino también una condición de éxito del propio plan (TANESE & *al.*, 2006: 25):

«la planificación territorial estratégica está actualmente en curso de renovación y ha tomado nuevas formas. Con ella se pretende dirigir la dinámica de los territorios, favorecer las estrategias de organización territorial mediante la configuración de redes, cooperaciones y partenariados, acompañar en la definición de vocaciones territoriales específicas, así como fomentar la movilización y participación» (FARINÓS, 2010: 95).

En definitiva, en este contexto los procesos de planificación estratégica se convierten en una variable interviniente de la organización relacional de un territorio, o lo que es lo mismo, de la «territorialización de la acción colectiva» para lograr un mayor desarrollo.

## 5. Conclusiones

En el presente trabajo se ha puesto de manifiesto que el fenómeno metropolitano está recibiendo una creciente atención tanto a nivel comunitario como nacional, desde el momento en que ha sido puesto en relación, por una

parte, con los objetivos de la estrategia *Europa 2020* y, por otra, con las iniciativas gubernamentales encaminadas a racionalizar las administraciones públicas locales en un contexto de crisis. De esta manera, en los últimos años se ha asistido a una extraordinaria aceleración de los procesos de institucionalización de las realidades metropolitanas en algunos países del sur de Europa que resulta insólita, sobre todo si se tiene en cuenta que estos procesos han sido objeto de constantes bloqueos a lo largo de casi treinta años. Esta situación justifica el interés en analizar los procesos metropolitanos para tratar de dar respuesta a dos preguntas clave: ¿Por qué estos procesos han tardado tanto en materializarse? ¿Cuáles son las condiciones que favorecen la puesta en marcha de procesos de construcción metropolitana?

Como se ha señalado, la institucionalización de la escala metropolitana resulta una cuestión particularmente problemática porque su reconocimiento político implica una ruptura del equilibrio territorial de poderes. En este sentido, LEFÈVRE (2010) constata que los impulsos descentralizadores han favorecido a otros niveles territoriales ya consolidados, en detrimento de la escala metropolitana. Ante esta situación, la cuestión de cómo superar las resistencias y hacer que los actores territoriales cooperen a nivel metropolitano no es fácil de resolver. No obstante, la respuesta tiene que ver con los elementos que guardan relación con la (re)construcción de un espacio político, entendido como el espacio de participación de actores políticos, económicos y sociales en el que se produce una acción colectiva legítima. Para BOUDREAU & KEIL (2004) estos elementos son: a) una entidad política e institucional, dotada de responsabilidades y de legitimidad política; b) políticas públicas, orientadas a los grandes desafíos y problemas sociales y a su implementación a escala metropolitana por diversos autores; y c) modos de regulación social —esto es, estructuras, mecanismos o acuerdos— que sean capaces de movilizar a los actores para la producción de una acción colectiva a escala metropolitana (LEFÈVRE 2010: 625).

Teniendo en cuenta lo anterior, se llega a la conclusión de que si se quiere abordar la construcción metropolitana desde una perspectiva política, no es suficiente con la existencia de la institución, sino que es preciso tam-

<sup>8</sup> En palabras de FARINÓS (2010), una de las características de la «Nueva Planificación Territorial Estratégica (PASCUAL, 2007), es la «conurrencia», esto es, la «necesidad de coordinar este tipo de procesos con otras planificaciones sectoriales y territoriales, integrando en un único modelo de

*futuro (visión/estrategia) las tres dimensiones del desarrollo que se establecieron en el documento de la Estrategia Territorial Europea (CE, 1999): la económica, la social y la medioambiental»* (FARINÓS, 2010: 91).



bién pensar en los modos de regulación social. En esta línea, PINSON apela a la idea del «proyecto para gobernar el pluralismo urbano», señalando que:

«la pluralización de los sistemas sociopolíticos urbanos ha precipitado la entrada en crisis de los modelos de gobierno municipal y los mecanismos de integración heredados de la postguerra, igualmente ha presionado a los actores de la gobernanza urbana para inventar nuevas fórmulas de acción pública, de agregación de intereses de articulación de los recursos y de coordinación de las intervenciones. El proyecto es uno de los instrumentos de acción que han ofrecido estos mecanismos de recomposición de una capacidad de acción en las grandes ciudades» (PINSON, 2011: 272).

Desde esta perspectiva, los procesos de proyecto o de planificación estratégica resultarían adecuados para la construcción de recursos relacionales que permitan desarrollar la capacidad de organización de un territorio. Con el objetivo de validar esta hipótesis, el presente artículo ha explorado la relación existente entre los procesos de desarrollo metropolitano y los planes estratégicos en algunas ciudades de España e Italia que han emprendido ambos tipos de proceso.

En el caso de Vigo, a pesar de la existencia de mecanismos de (aparente) concertación como el plan estratégico o las asociaciones de carácter supramunicipal y transfronterizo (Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo, *Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular* y Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal), los conflictos no han sido resueltos, impidiendo la constitución del área en los términos que establece la ley. En este caso, el proceso de planificación estratégica (2002) también ha sido incapaz de construir un consenso económico, político y social, pues fue planteado desde una perspectiva tecnocrática que potenció «*el marco corporativista vigués en detrimento de otras opciones más sociotécnicas, vinculadas a la participación ciudadana y a la generación de «proyectos de ciudad»*» (ROJO & al., 2011: 246). En relación a esta cuestión es preciso advertir que el plan estratégico de Vigo se enmarcaría entre los denominados planes de «primera generación», más centrados en la técnica y menos en la vertebración de una red de actores densa y sólida.

El caso de Turín es particularmente interesante, no solo por la dimensión de su área metropolitana conformada por 315 ayuntamientos (la

que tiene mayor número de municipios de toda Italia), sino también porque la planificación estratégica se había propuesto como objetivo específico la institucionalización del gobierno metropolitano. No obstante, a pesar de que el proceso de planificación haya sido un éxito — en la medida que ha logrado generar proyectos y ampliar la red de actores participantes en el proceso de elaboración de políticas del área metropolitana turinesa—, no ha sido aún capaz de tratar la dimensión institucional del gobierno metropolitano. Sin embargo, ello no debe ser entendido como un fracaso, puesto que gobernar una metrópoli no significa necesariamente construir una institución *ad hoc*. Con todo, cabe advertir que es importante perseverar, aunque sea simbólicamente, en el objetivo de reforzar institucionalmente el área metropolitana, pues desde una lógica de consolidación de las redes de gobernanza, constituye un paso ineludible (DENTE & MELLONI, 2005: 418-419). En este sentido, Turín, con una sólida comunidad de prácticas a escala metropolitana, se sitúa en una posición de ventaja en el marco del actual proceso de institucionalización de la ciudad metropolitana promovido por el gobierno italiano, una oportunidad histórica que la ayudará a dar el paso pendiente hacia la institucionalización.

Por su parte, el caso del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) destaca por ser, en la actualidad, el único que ha culminado con éxito su proceso de institucionalización. Asimismo, en él se refleja de forma clara la relación entre el proceso de construcción metropolitana y de planificación estratégica.

En la figura anterior puede observarse cómo el desarrollo del área metropolitana ha transcurrido paralelo a la planificación estratégica, facilitando la consolidación de una cultura de gestión cooperativa ligada al desarrollo metropolitano. No se pretende afirmar con ello que exista una relación de causalidad entre planificación estratégica e institucionalización metropolitana, sino más bien de un ejemplo de la conveniencia de poner en práctica un enfoque de gobernanza, que dé relevancia al desarrollo de prácticas colaborativas y que sienta las bases para poder resolver un proceso tan complejo como el metropolitano con ciertas perspectivas de éxito. En este caso, la planificación estratégica ha sido una de las estrategias que ha ayudado superar la conflictividad existente entre el gobierno autonómico y la alcaldía de Barcelona. De este modo, el plan ha funcionado como instrumento de gobernanza, contribuyendo a estabilizar una dinámica y comunidad de prácticas metropolitanas.

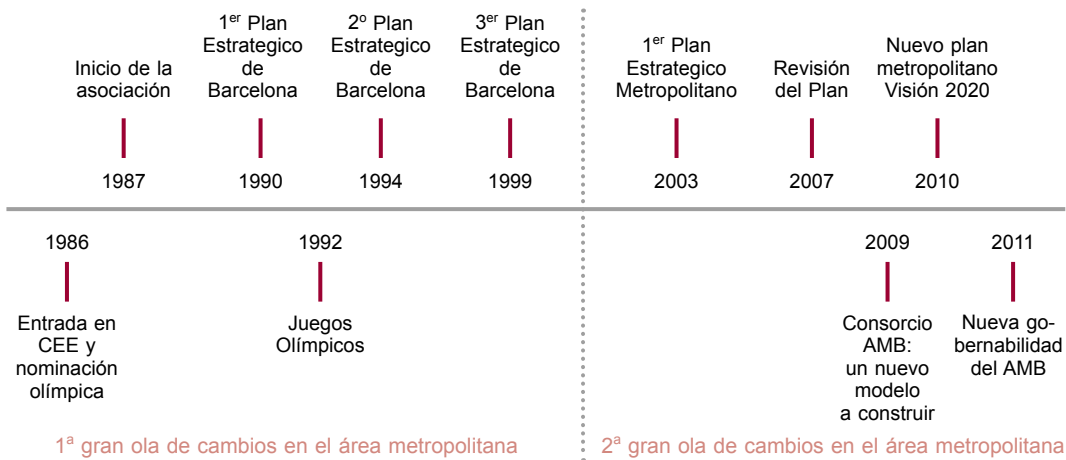


Fig. 1/ «modelo Barcelona»

Fuente: Plan estratégico metropolitano de Barcelona (2011).

El proceso catalán resulta de gran interés debido a su evolución en términos de éxito. A pesar de su proximidad cronológica, la comparación de los casos de Barcelona y Vigo pone en evidencia que en el éxito o fracaso del proceso de institucionalización de la realidad metropolitana influye el enfoque con el que se afronta el proceso. En este sentido, en Barcelona se observa con claridad que, en realidad, no es la norma la que «crea» el área metropolitana, sino que su función es la de «reconocer» una realidad preexistente y dotarla de personalidad jurídica. Por su parte, el caso de Vigo resulta ilustrativo precisamente por todo lo contrario: a pesar de que en la propia ley de creación del área metropolitana se señala que se han inspirado en el «modelo Barcelona», la situación de conflictividad actual (y de partida) pone de manifiesto que el proyecto gallego nació con la intención de «crear» y no de «reconocer» una comunidad de prácticas metropolitanas preexistentes.

Recapitulando, en el presente trabajo se ha puesto de manifiesto que el proceso de institu-

cionalización del fenómeno metropolitano ha estado marcado por el fracaso. Al mismo tiempo, se ha apuntado al hecho de que el éxito de estos procesos parece estar más relacionado con la existencia de mecanismos de gobernanza en el territorio, que con la promulgación de una ley. En este sentido, la evolución de los casos de Barcelona y Vigo permite confirmar esta hipótesis. De acuerdo con estas consideraciones, se puede concluir, por tanto, que resulta absolutamente necesario complementar el modo «clásico» de abordar este tipo de procesos con el enfoque de la gobernanza territorial, sobre todo desde el momento en que la escala metropolitana es puesta en relación con el concepto de desarrollo integrado a nivel comunitario. Esta perspectiva exige prestar más atención a una dimensión política del fenómeno metropolitano que tradicionalmente ha sido soslayada. Ante esta situación, reconocer sin ambages que la institucionalización metropolitana tiene que ver con la construcción de un «espacio político» sería, sin duda, un primer gran paso.

## 6. Bibliografía

- BARCA, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Informe independiente solicitado por Danuta Hübner.
- BOUDREAU, J.A. & R. KEIL (2004): «In search of a new political space? City-regional institution-building and social activism in Toronto», Paper presentado en *Annual Meeting of the Association of American Geographers*, 15-19 de marzo, Filadelfia.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible en el territorio de la UE*, Bruselas.
- (2006): *Las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión 2007-2013*, Bruselas.
- (2010): «EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», 3 de marzo de 2010, Bruselas, COM (2010) 2020.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2004): «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones so-

- cioeconómicas para el futuro de Europa»* (Dictamen de iniciativa), 1 de junio de 2004, Bruselas.
- (2007): «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa», 20 de julio de 2007, Bruselas.
- (2011): «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020» (Dictamen de iniciativa), 22 de diciembre, Bruselas.
- DAVOUDI, S. & N. EVANS & F. GOVERNA & M. SANTANGELO (2008): «Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices», *Boletín de la Asociación de Geógrafos de España*, 46: 351-355.
- DAVOUDI, S. & N. EVANS & F. GOVERNA & M. SANTANGELO (2009): «Le dimensioni della governance», en: *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*: 37- 67, Carocci, Roma.
- DENTE, B. (1990): «Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3 (1): 55-74.
- & E. MELLONI (2005): «Il piano strategico di Torino come strumento di governance», *Revista Amministrare* XXXV (3): 385-420.
- DENTE, B. & L. BOBBIO & A. SPADA (2005): «Government or Governance of Urban Innovation? A Tale of Two Cities», *DisP –The Planning Review*, 162 (3): 41-52.
- DENTE, B. & P. COLETTI (2009): «Measuring Governance in Urban Innovation», Paper presentado en la International Research Society for Public Management, 6-8 de abril, Copenhagen.
- DURAN, P. & J. C. THOENIG (1996): «L'état et la gestion publique territoriale», *Revue Française de Science Politique*, 46 (4): 580-623.
- FARINÓS DASÍ, J. (2009): «Lo escenario: governance territoriale dello sviluppo in Europa», en: *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*: 15-36, Carocci, Roma.
- (2010): «Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: hacia la innovación socio-territorial», en *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos*, Junta de Andalucía: Consejería de Gobernación y Justicia: 89-116.
- GIBELLI, M. C. (2005): «La pianificazione strategica fra tradizione e innovazione», en: *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, 279-296, Francoangeli, Milano.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2010): «Dimensiones para el análisis de los procesos urbanos en un contexto «postmetropolitano», *Administración & Ciudadanía*, 5 (2): 87-95.
- (2011): «Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España», *Revista Española de Ciencia Política*, 27: 45-67.
- GOVERNA, F. & U. JANIN RIVOLIN & M. SANTANGELO (2009): *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Carocci, Roma.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2007): «25 años de planificación estratégica de ciudades», *CYTET*, 154: 621-637
- IGLESIAS, M. & M. MARTÍ-COSTA & J. SUBIRATS & M. TOMÁS (2011) (eds.): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria Política, Barcelona.
- JANIN RIVOLIN, U. (2010): «EU territorial governance: learning from institutional progress», *European Journal of Spatial Development*: 1-28.
- LEFÈVRE, C. (2010): «The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world», *Análise Social*, XLV (197): 623-637.
- MARTÍN MESA, A. & R. MERINERO RODRÍGUEZ (dir.) (2010): *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos*, Junta de Andalucía: Consejería de Gobernación y Justicia.
- MARTINELLI, F. (2005): *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Francoangeli, Milano.
- METREX (2003): *What Governance for Metropolitan Areas?* documento de consulta, The Network of European Metropolitan Regios and Areas, Glasgow.
- MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESARROLLO TERRITORIAL (2011): *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas*, reunión ministerial informal celebrada el 19 de mayo, en Gödöllő, Hungría.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2000): *The reform of metropolitan governance*, Policy Brief, París.
- PASCUAL I ESTEVE, J. M. (2007): *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*, Diputación de Barcelona, Barcelona.
- (2011): *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- & M. TARRAGONA GORGORIÓ (2009): *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*, D. G. Administración Local, Junta de Andalucía, Sevilla.
- PERDIGÓ I SOLA, J. (2009): «La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual», *Anuario del Gobierno Local* 2009: 109-136.
- PINSON, G. (2011): *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Desarrollo Territorial 10, Universidad de Valencia.
- ROJO, A. & A. X. LÓPEZ MIRA & E. J. VARELA (2011): «Vigo», en: *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*: 229-265, Icaria Política, Barcelona.
- TANESE, A. & E. DI FILIPPO & R. RENNIE (2006): *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbetino, Roma.
- TOMÁS, M. (2010): «Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal», *Revista Española de Ciencia Política*, nº 23: 125-148.
- (2011): «La escala metropolitana: un análisis transversal», en: *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*: 283-306, Icaria Política, Barcelona.
- TOSCANO GIL, F. (2011): «El área metropolitana en el ordenamiento español», en *Cuadernos de Derecho Local*, 25: 112-120.
- VAN DEN BERG, L. & E. BRAUN & J. VAN DER MEER (1997): «The organising capacity of metropolitan regions», *Environment and Planning C*, 15: 153-272.



# Dinámicas de proximidad en ciudades multifuncionales

Carme MIRALLES-GUASCH & Oriol MARQUET SARDÀ

Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Barcelona.

**RESUMEN:** El artículo relaciona forma urbana y movilidad a través del análisis de las dinámicas de proximidad en la ciudad de Barcelona. El análisis se realiza a través de los desplazamientos de con tiempos menores a cinco minutos, los microdesplazamientos, como indicador del uso de la ciudad cercana y la vida de barrio. Primero se reflexiona sobre las dinámicas urbanas basadas en la lejanía o la proximidad, para después centrarse en la ciudad de Barcelona. En esta se analiza la diferente distribución de los microdesplazamientos, con el objetivo de averiguar que variables inciden en la proximidad urbana.

**DESCRITORES:** Proximidad. Movilidad urbana. Barcelona. Ciudad compacta. Tiempos de desplazamiento.

## 1. Dinámicas territoriales, desde la lejanía y la proximidad

Las metrópolis se definen por ser espacios urbanos donde interactúan distintas ciudades, desiguales en funciones y en tamaños. Las dinámicas territoriales que han generado estos fenómenos urbanos han sido distintas en el tiempo y han generado territorios metropolitanos diversos. Primero, las metrópolis se definían por una estructura monocéntrica, donde la ciudad principal acumulaba todo el protagonismo y concentraba la mayoría de actividades y funciones de rango superior. En el último periodo se formalizan unas estructuras difusas y multipolares, donde las periferias alcanzan un creciente protagonismo como espacios dinámicos y autónomos respecto a

las aéreas centrales tradicionales (MÉNDEZ, 2009), en los que se concentran un creciente número de puesto de trabajo (GARREAU, 1991; GORDON & *al.*, 1989 a y b). La continuidad urbana como elemento definido del espacio metropolitano deja de tener importancia, lo que significa núcleos dispersos pero fuertemente interconectados (ASCHER, 1995). En todas estas etapas los límites, funcionales y físicos, de las ciudades se han ido desvaneciendo (LONGO, 1992; NEL-LO, 2001), dando lugar a distintos fenómenos urbanos, interpretados desde conceptos como *urban sprawl* (GOLBERG, 1999; GREGORY, 2002), la ciudad difusa (INDOVINA, 1998) o la urbanización dispersa (MUÑOZ, 2008). La formalización de las dinámicas metropolitanas se ha estudiado desde las relaciones funcionales y con ellas desde los trabajos

Recibido: 11.07.2012; Revisado: 03.21.05.2013  
Correo electrónico: Carme.Miralles@uab.cat; oriol.marquet@uab.cat  
Los autores quieren agradecer los comentarios de los evaluadores que, sin ninguna duda, han incrementado la

calidad del artículo. Este artículo ha sido financiado por el proyecto CSO2010-18022 (subprograma GEOG). La perspectiva territorial, social y medioambiental en las investigaciones sobre movilidad y transporte. Un análisis desde la geografía.

de redes (DUPUY, 1998), donde las ciudades y las aéreas metropolitanas no sólo se definen por una red, sino por una red de redes.

Estas tradiciones en el pensamiento urbano subrayan las dinámicas territoriales desde la expansión y la extensión territorial, ahondado en el incremento de distancias entre las distintas funciones urbanas. A nivel de vida cotidiana esto significa aumentos de distancia y de tiempo de movilidad de los ciudadanos para realizar sus actividades cotidianas, especialmente los viajes casa-lugar de trabajo (CLARK & *al.*, 2003). A nivel de planeamiento urbano y territorial estas dinámicas se han visto respaldadas por los postulados apuntados por el Funcionalismo de principios de siglo XX (LE CORBUSIER, 1924), siendo uno de los elementos más visibles la fragmentación y la localización diferenciada de las actividades y la construcción de infraestructuras viarias de gran capacidad (FOSTER, 1981). En palabras de BERMAN (1988: pp):

«durante veinte años, en todas las partes las calles fueron abandonadas, pasivamente y con frecuencia destruidas directamente. El dinero y las energías fueron encauzadas hacia las nuevas autopistas... en el transcurso de una generación las calles que siempre había servido para expresar una modernidad dinámica y progresiva, vino a simbolizar algo sucio, desordenado, indolente, estancado y agotado».

Sin embargo varios autores han subrayado que, en contraposición a estos análisis, existe una revisión crítica que permite apuntar otras dinámicas que complementan un fenómeno, el metropolitano, que cada vez se formula bajo geometrías más complejas y donde los polos de dinamismo se multiplican. Una de estas líneas críticas, y complementarias de los análisis más tradicionales, es la que subraya las dinámicas de proximidad urbana. Esta línea se centra en el estudio de la intensidad de uso de la ciudad cercana, con el objetivo de averiguar en qué medida la población de un área urbana recurre a su entorno más próximo para dar respuesta a sus necesidades. La presencia de proximidad se ha vinculado siempre a entornos urbanos compactos, puesto que la presencia de proximidad requiere de unas características morfológicas determinadas que permitan tener el máximo de destinos potenciales, lo más cerca posible.

Estas dinámicas de proximidad favorecen la aglomeración espacial de las actividades, mantienen un uso intensivo del espacio y siguen exigiendo el contacto directo y personali-

zado. Este análisis se arraiga en los trabajos realizados por Jane Jacobs, (1961) en los años 1960 en Nueva York. Para ella la ciudad es el resultado de la vida cotidiana que se da en sus calles, en donde la mezcla de usos y la diversidad constituyen su patrimonio genético. Además para Jacobs las ciudades eran un conglomerado de barrios con capitales sociales distintos, que requieren mantener la calle tradicional, y con ella la vida de barrio y las distancias cortas. Una línea de pensamiento que enraíza con el Nuevo urbanismo (DUANY, 1997; KATZ, 1994) y que desarrolla FLORIDA (2002, 2005, 2008) en sus trabajos sobre creatividad y espacio urbano. Ambos apuestan por la proximidad y la calle tradicional como el núcleo de la vida urbana.

El reconocimiento de esta doble dinámica urbana que se expresa, por un lado, a través de los fenómenos de ampliación de la ciudad, ahondado en la separación entre actividades y funciones urbanas a través de las autopistas, y por el otro, subrayando los procesos de concentración y de multifuncionalidad, muestra el carácter multiescalar de la ciudad. Unas escalas territoriales que relacionan el barrio, la ciudad y el área metropolitana (ATKINSON & *al.*, 2009). En consecuencia, resulta imprescindible integrar la perspectiva escalar en el análisis territorial entre los espacios urbanos (SALOM, 2010) para comprender mejor los fenómenos actuales.

La introducción de la escala territorial permite incorporar a los microterritorios, en relación a espacios más amplios como la ciudad y las áreas metropolitanas, entendidas desde esta perspectiva de territorios relacionales (GORMAN-MURRAY & WAITT, 2009) (UPRICHARD & *al.*, 2009). Como apuntan AMIN & THRIFT (2002: 8):

Los límites de la ciudad se han vuelto demasiado permeables y extendidos tanto geográfica como socialmente para ser teorizados globalmente... existe una amalgama de procesos a veces descoyuntados y de heterogeneidad social, un sitio de conexiones cercanas y lejanas.

## 2. El barrio y los tiempos de los desplazamientos

Los tiempos de los desplazamientos, y con ellos los medios de transporte utilizados, permiten valorar y medir el carácter multiescalar del fenómeno metropolitano. Mientras las escalas macro requieren tiempos de viaje largos y la utilización ineludible de los medios de transporte mecánicos, sean públicos o priva-

dos, los desplazamientos a nivel de barrio son, mayoritariamente, andando y sus tiempos no exceden los 20 minutos (SIMONSEN, 2004; MIRALLES-GUASCH, 2011). Desde esta perspectiva, el tiempo de desplazamiento no es sólo un valor cuantitativo, medido en minutos y horas, es también un indicador de la estructura de la ciudad, y permite evaluar los niveles de proximidad física que la realidad urbana puede ofrecer a sus ciudadanos.

Sin embargo, el tiempo de desplazamiento ha sido, tradicionalmente, analizado desde una perspectiva economicista, relacionado exclusivamente con su valor monetario (LYONS & URRY, 2005; BANISTER, 2011). Desde esta perspectiva, el ahorro dependía de los incrementos de velocidad, originados por los distintos medios de transporte mecánicos y por la construcción de nuevas infraestructuras. En este relato unidireccional se excluye el vector espacial, y con él las distintas escalas territoriales que concurren en la dimensión social del tiempo de desplazamiento. Esta relación entre tiempo de desplazamiento y escalas territoriales se enlaza con las ideas de Massey (2005), cuando argumenta que el tiempo y el espacio son interdependientes y no pueden entenderse de forma aislada. Dependencia que provoca lo que LEFEBVRE (2004) conceptualiza como el ritmo de la ciudad.

Muchos estudios demuestran que el tiempo medio total de desplazamiento por persona a lo largo de una jornada se ha mantenido estable, alrededor de unos 90 minutos diarios (SCHAFFER, 1998). Y eso a pesar de que, las distancias a ciertas actividades, mayoritariamente al trabajo, se han incrementado por la localización de los polígonos industriales en las periferias de las ciudades (CASS & *al.*, 2005). De ello se puede deducir que, si los totales de tiempo de desplazamiento se han mantenido estables, a pesar de que algunos de los recorridos diarios han incrementado su tiempo, en otros han tenido que disminuir. De ahí que se estén revalorizando aquellos modos de transporte que consumen menos tiempo, como es el caminar (DFT, 2005; 2006; TFL, 2007) y aquellas escalas territoriales que permiten estos movimientos, como el barrio, que apuestan por la proximidad.

Y aunque algunos críticos mantienen que aún son poco relevantes, e incluso marginales, las políticas públicas que tienen en el caminar uno de sus objetivos prioritarios. Lo que sí es cierto es que las políticas locales sobre transporte y movilidad han ido cambiando en los últimos años, especialmente cuando el discurso

medioambiental ha irrumpido con fuerza (VIGAR, 2002). Revalorizando los medios de transporte menos contaminantes, el caminar entre ellos.

### 3. Proximidad y movilidad cotidiana en la ciudad

El análisis de las movilidades, con un amplio rango de categorías de conexión, distancia y medio de transporte, se ha transformado con la incursión de las ciencias sociales y sus métodos de trabajo (SHELLER & URRY, 2006; URRY, 2007). Aquí se focaliza el análisis en los *desplazamientos* cortos, de menos de diez minutos, y en los microdesplazamientos, de menos de cinco, pues son estos tiempos de viaje los que permiten analizar las dinámicas de proximidad en un espacio urbano con características metropolitanas. Aquí la proximidad, como valor urbano, se define por los desplazamientos con tiempos mínimos, pues son estos los que pueden definir los espacios de la proximidad (BANISTER, 2011).

En las áreas metropolitanas, el análisis territorial se ha realizado, tradicionalmente, desde la relaciones de lejanía subrayando los desplazamientos de las personas entre distintos municipios, entre centros y periferias o incluso entre estas. Los conceptos como autocontención municipal, que, por defecto, hacen referencia a las personas que trabajan fuera del municipio de residencia, o los análisis de los límites de los mercados de trabajo, relacionando los lugares de trabajo y los de residencia (MIRALLES-GUASCH, 2011), han subrayado los fenómenos de dispersión metropolitana y en consecuencia la ampliación de la ciudad real. Subrayando el incremento de la distancia y el aumento del tiempo de desplazamiento y, por tanto, una pérdida de tiempo personal. En estos espacios, donde precisamente ciertos desplazamientos son grandes consumidores de tiempo, es donde se fortalecen también los movimientos micro, los que utilizan poco tiempo y se desarrollan andando. Un buen ejemplo de ello son las estrategias de proximidad que se dan en ciudades donde los tiempos de desplazamiento cotidiano son muy largos, pues la media para llegar al trabajo alcanza los 90 minutos diarios, como es la ciudad de Sao Paulo (Brasil):

La población busca vivir más cerca de los lugares de trabajo para evitar el tránsito. Ella practica intuitivamente el concepto del «Nuevo urbanismo», con barrios multifuncionales, contrarios a la idea moderna de las áreas dedicadas a una sola actividad (LAFER & SERVA, 2012).

En este contexto es donde la demanda de proximidad se debe entender como una petición de tiempo personal y de calidad de vida. Por lo que se debe mantener en ciertas ciudades o crearla en otras. Así las proximidades se pueden dar en cualquier parte del ámbito metropolitano, en el centro pero también en sus periferias, abriendo la posibilidad de configurar un sistema de centros submetropolitanos con mayor autonomía (ASCHER, 1995; MIRALLES-GUASCH & TULLA, 2012;).

La proximidad es un concepto urbano que se está reivindicando en muchas ciudades europeas, en relación a variables como la calidad de vida, el ahorro de tiempo de desplazamiento, el espacio público como espacio de relación social y con elementos de sostenibilidad urbana. Las potencialidades de la ciudad próxima y compacta en los campos de la sostenibilidad urbana y el crecimiento verde se expresan a través de beneficios directos en términos medioambientales, sociales y económicos (OECD, 2012). Mientras la proximidad garantiza menores tiempos de desplazamiento, kilómetros viajados y contaminación emitida, en el aspecto social se consigue una mayor accesibilidad general, menores costes de transporte y mejoras de movilidad para la mayor parte de la población (BURTON, 2001). Por último, la presencia de proximidad también tiene efectos económicos al eliminar pérdidas derivadas de la congestión y potenciar la creatividad y comunicación entre personas, lo que muchos teóricos asocian a la creación de nuevos movimientos (*CICCONI & HALL, 1996*). El movimiento *new urbanism*, nacido en EEUU, o el concepto de la ciudad sostenible son estrategias urbanas que reivindican el barrio como el lugar de los orígenes y los destinos de los desplazamientos cotidianos de sus ciudadanos.

#### 4. Los microdesplazamientos, expresión de la proximidad

La ciudad desarrollada durante todo el siglo XX, inspirada en la funcionalidad, la dispersión y de las bajas densidades, ha sido un espacio urbano donde ha primado la lejanía. Las funciones y las actividades cotidianas se han ubicado en lugares distantes, aunque esta distancia no sólo ha sido consecuencia del urbanismo moderno, sino también está asociada a los avances tecnológicos de los propios medios de transporte. En palabras de KOHR (1976), ha dejado de ser sólo una distancia funcional para pasar a ser una distancia tecnológica. Lo que ha inducido a menospreciar los desplazamientos cortos a favor de los largos, con lo que se

ha ido construyendo un conjunto de supuestos urbanísticos, económicos y sociológicos en base sólo a la movilidad de larga distancia (en tiempo y en espacio), asociada a la utilización de los medios de transportes mecánicos.

En consecuencia existen muchos trabajos sobre los desplazamientos de las personas en la ciudad cuando estos requieren la utilización del transporte mecánico, sea este público o privado. También hay muchos estudios sobre los medios de transporte urbanos o sobre las infraestructuras (viarias o ferroviarias) que soportan a estos medios de transporte. Sin embargo son pocos los que están dedicados a los desplazamientos que no requieren de medios de transporte mecánico (SANZ, 1998; MIDDLETON, 2009). Los desplazamientos a pie están relacionados con las dinámicas de proximidad urbanas, por lo que, además de caracterizar los desplazamientos y a las personas que los realizan, ofrecen información sobre qué actividades se hacen en los entornos próximos a la residencia. Una información útil para valorar el término proximidad urbana en las ciudades.

Sin embargo, en los últimos estudios de movilidad urbana y en los trabajos de planificación territorial el tema del peatón está adquiriendo cada vez más relevancia, hasta el punto que en muchos de ellos ya se considera que debe ser equiparable y equiparado a los otros medios de transporte (SANZ, 1994; BENAITO VILLAGARCÍA, 2000; UITP, 2005; SANZ ALDUÁN, 2009). En términos urbanos, esto significa hacer ciudades compactas, diversas y multifuncionales donde las distancias entre actividades y funciones puedan ser recorridas andando. Y en términos de espacio público requiere un diseño que dé seguridad y proteja al peatón de las posibles agresiones de los puedan causar otros medios de transporte (MIRALLES-GUASCH, 2002).

La revalorización del peatón se puede acometer desde distintos enfoques, complementarios entre ellos. Un marco analítico lo ofrece el paradigma de la sostenibilidad, cuando evalúa los transportes según los costes medioambientales de estos, pues el ir andando es que tiene unos valores mínimos. Si el análisis se desarrolla desde el territorio, las variables utilizadas serán la compacidad —definida por la OECD (2012) como la combinación adecuada de densidad y proximidad, que genera un tejido urbano más sostenible en términos de transporte— la mezcla de actividades, los usos del espacio público y el diseño de este. Y desde un enfoque más social utilizando variables como la accesibilidad y el tiempo de desplazamiento.



La proximidad es sinónimo de tiempos de desplazamientos cortos, pero también de recorridos pequeños. Y se expresa por debajo de tiempos menores a los 10 minutos y de distancias que no alcanzan los 700 metros, a una velocidad estándar.

Pero a pesar del interés creciente que estos recorridos suscitan, se sabe poco de cómo son, de quién los realiza, con qué objetivo o qué distribución horaria tienen. Una información insuficiente que revela la poca atención que los *micromovimientos* en la ciudad han tenido por parte de los científicos urbanos. Esto significa que se desconoce el pulso de la ciudad, un pulso que se formula desde los desplazamientos por el barrio, cerca del domicilio o del lugar de trabajo; por aquellos movimientos cotidianos y cercanos, tan integrados a la vida diaria que muchas veces no se percibe ni como desplazamiento. Nuestra percepción y nuestro imaginario colectivo otorgan a la movilidad una dimensión mayor en tiempo, en distancia y también en dificultad, pues los desplazamientos son aquella actividad que implica problemas colectivos, como la congestión y también individuales como la fatiga o el estrés.

## 5. La proximidad en la ciudad de Barcelona

El caso de Barcelona combina dos realidades territoriales que condicionan su movilidad. Por una parte una ciudad compacta, mediterránea, enmarcada entre el mar, la sierra de Collserola y los ríos Llobregat y Besós. Por otra, el municipio de Barcelona es el centro de un área metropolitana, de una ciudad funcional que se expande mucho más allá de sus límites municipales, y que se extiende de forma concéntrica a lo largo de sus dos coronas metropolitanas.

El propósito de este estudio es analizar las dinámicas de proximidad en Barcelona a partir de la movilidad de corta distancia, con la intención de examinar el pulso de la ciudad en sus unidades espaciales cotidianas. Para ello, se utilizan los desplazamientos de proximidad (1-10 minutos) y, dentro de estos, los microdesplazamientos (1-5 minutos) como indicadores que permiten evaluar la existencia del fenómeno de la cercanía en una ciudad como Barcelona. Una presencia elevada de microdesplazamientos a pie indica que el ciudadano encuentra, en espacios muy cercanos a su residencia, muchas de sus actividades cotidianas. Puesto que a una velocidad media

de peatón (4km/h), el radio de acción es de hasta 650 metros en los desplazamientos de 10 minutos, o 330 metros en el caso de los microdesplazamientos. Esto significa una alta presencia de servicios, comercio, equipamientos y otros *amenities*, en un radio muy pequeño, desde el lugar de residencia. El análisis de los desplazamientos de corta duración también permite poner a prueba la imagen de Barcelona como ciudad compacta y mediterránea, paradigma del espacio público intenso y accesible.

El presente análisis se sustenta en los datos de la Encuesta de Movilidad cotidiana de 2006 (EMQ06) (ATM, 2006), con una muestra de más de 24.000 entrevistas solo para la ciudad de Barcelona. Un volumen muestral que permite una desagregación por distritos, la unidad de análisis utilizada<sup>1</sup>.

### 5.1. Grandes rasgos de la movilidad de proximidad en la ciudad de Barcelona

En el año 2006, cuando se realiza la EMQ, se contabilizan en la ciudad de Barcelona 1.403.781 habitantes mayores de 16 años, lo que significa un 23,2% de la población total catalana y un 34 % del ámbito metropolitano. Los desplazamientos realizados por esta población en un día laborable eran 5.139.453 viajes. De todos estos, el 35% alcanzan un tiempo máximo de 10 minutos y un 16%, de ellos, son de 5 minutos, lo que significa que se realizan 824.411 microdesplazamientos ( $\leq 5$ min) diarios. Una gran mayoría de ellos a pie (87,2%), aunque un 11% se hacen en coche (un 11% que significan 85.475 desplazamientos). En los desplazamientos más largos pero que aún consideramos dentro del ámbito de la proximidad (entre 6 y 10 minutos) el ir a pie se reduce hasta 66,6% y el uso del coche aumenta hasta un 22,5%.

En estos breves tiempos de desplazamiento, y con el excelente sistema de transporte público de Barcelona, el uso de medios como el autobús o el metro es marcadamente bajo. Dentro de la categoría de microdesplazamientos, solo 2,4% es en transporte público. A medida que aumenta el tiempo de desplazamiento se incrementa también el uso del transporte público (9,4% en desplazamientos de entre 6 y 10 minutos).

<sup>1</sup> Información de la Encuesta de movilidad cotidiana 2006 (EMQ06): [www.iernb.uab.cat](http://www.iernb.uab.cat)

Estos microdesplazamientos se producen mayoritariamente dentro del ámbito de la movilidad personal, un tipo de desplazamiento subrepresentado en otros estudios. Los microdesplazamientos en Barcelona responden en un 71.2% de los casos a movilidad personal. Esta categoría es enormemente diversa, siendo las compras cotidianas el más frecuente con solo un 8,5% del total de microdesplazamientos.

La proximidad está pues vinculada a los desplazamientos personales y como tal, se encuentra más presente en periodos en que se realizan estas actividades. Así, mientras las horas punta de entrada al trabajo los desplazamientos de proximidad conforman sólo un 17% del total, en los horarios de salida del trabajo (entre las 17 y las 20 horas) los desplazamientos cortos llegan a representar hasta un 35% del total.

## 5.2. Los desplazamientos de proximidad dentro del contexto de la unidad vecinal

La organización administrativa de Barcelona divide la ciudad en 10 distritos con características de renta y densidad diferentes. La ciudad en su conjunto, con una densidad media cercana a los 16.000 habitantes por km<sup>2</sup> se sitúa muy por encima de otras grandes ciudades como Londres (4.542 hab/km<sup>2</sup>), o Madrid (5.208 hab/km<sup>2</sup>) y casi al nivel de otras como París (20.980 /km<sup>2</sup>). Esto se debe, por una parte a la tradición urbana de la ciudad represen-

tada por el ensanche barcelonés y también a que la urbanización ha colmatado por completo sus límites municipales. Sin embargo, y a pesar de su alta densidad media, si se analiza a escala de distrito se observan realidades muy desiguales, con distritos con densidades superiores a los 35.000 hab/km<sup>2</sup> (Eixample) y otros como Sarrià (7.241 hab/km<sup>2</sup>) con densidades mucho más bajas que la media de la ciudad (ver FIG. 1).

En términos de renta existen también diferencias relevantes. La media de la ciudad estaba situada en 2005 en 16.660 euros anuales, pero los extremos los marcaban el distrito de Nou Barris con 11.337 euros/año y Sarrià con unos ingresos de 29.599 euros anuales.

Los valores de densidad y renta podrían ser *a priori* factores explicativos de la presencia o intensidad de las dinámicas de proximidad. Estudios como los de CERVERO (1996) o NAEES (1993) inciden en la importancia de la variable renta mientras que el estudio de NEWMANN & KENWORTHY (1989) se centra en la variable densidad como factor explicativo de la movilidad. En el caso de Barcelona como se verá, las dos variables influyen de forma desigual.

## 3.1. Proximidad y microdesplazamientos por distritos en Barcelona

Las características de los desplazamientos no se distribuyen por igual en todos los distritos. Así, aunque el término municipal de Barcelona

FIG. 1/ Distritos de Barcelona por renta y densidad de población

	Densidad de población (hab/km <sup>2</sup> )	Renta 2005 (euros/año)	Renta BCN = 100
Ciutat Vella	24.289	11.919	72
Eixample	35.671	19.260	116
Sants-Monjuic	8.048	13.356	81
Les Corts	13.871	23.075	139
Sarrià - Sant Gervasi	7.241	29.599	179
Gràcia	29.346	17.306	105
Horta - Guinardó	14.372	14.154	85
Nou Barris	21.131	11.337	68
Sant Andreu	22.329	13.645	82
Sant Martí	22.126	14.182	86
<b>Barcelona</b>	<b>15.970</b>	<b>16.555</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Anuario estadístico municipal*, AJUNTAMENT DE BARCELONA.

Fig. 2/ Dinámicas de proximidad por distritos

	Tiempo de desplazamiento (media)	Desplazamientos de < 5 min (%)	Desplazamientos de < 10' (%)	Desplazamientos de < 5' a pie	Desplazamientos de < 5' en V.P.	Vehículos / Habitante
Ciutat Vella	23,8	16,7	37,5	87,8	9,1	0,41
Eixample	22,4	15,4	34,4	90,3	7,1	0,58
Sants-Monjuic	22,6	15,6	35,7	89,8	8,6	0,50
Les Corts	22,4	17,8	36,4	85,5	10,7	0,70
Sarrià - Sant Gervasi	21,9	14,8	35,3	79,3	18,2	0,83
Gràcia	24,0	16,4	33,1	82,6	14,7	0,56
Horta - Guinardó	25,5	14	31,3	81,5	14,8	0,55
Nou Barris	23,9	17,9	35,3	92,1	6,6	0,46
Sant Andreu	24,1	17,4	36,0	89,2	8,2	0,48
Sant Martí	23,9	16	35,6	87,6	10,6	0,48
<b>Barcelona</b>	<b>23,5</b>	<b>16,2</b>	<b>35,1</b>	<b>86,6</b>	<b>10,4</b>	<b>0,55</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos EMQ 06.

conforma una ciudad compacta sin grandes diferencias de accesibilidad o dotación de equipamientos entre sus distritos, sí que se observan ligeras variaciones entre las dinámicas de proximidad en cada uno de los distritos (ver FIG. 2).

De las distintas variables analizadas, el tiempo de desplazamiento medio no es un buen indicador ya que la combinación de diferentes transportes con velocidades desiguales puede generar valores erráticos. El análisis de los microdesplazamientos en cambio da mejores resultados ya que indica cómo se distribuyen los desplazamientos dentro del ámbito más cercano a la residencia del individuo.

La primera conclusión destacable es que no existen, en términos numéricos, grandes diferencias entre las distintas partes de la ciudad en cuanto a microdesplazamientos. El esfuerzo de los ayuntamientos democráticos en las últimas dos décadas del siglo xx en superar los déficits urbanísticos del municipio y la escasez en la dotación de servicios de algunas zonas de la ciudad, ha hecho que no se aprecien grandes desigualdades en la distribución de las dotaciones comerciales o los equipamientos. Esto conforma una ciudad más o menos homogénea en la que las dinámicas de barrio, o de proximidad son igualmente posibles en todos sus distritos.

Entre los distritos con una mayor frecuencia de microdesplazamientos están los de Nou Barris (17.9%), Les Corts (17.8%) o Sant Andreu (17.4%), mientras que en los que menos utili-

zan el ámbito cercano de la ciudad se encuentran Horta-Guinardó (14 %) o Sarrià (14.8%), entre los casos destacados.

Entre los distritos mencionados con más trayectos cortos se encuentran características morfológicas y de renta muy desiguales: Sant Andreu tiene un centro histórico de finales del siglo xix y principios del siglo xx; Nou Barris, creció con la edificación desarrollista de los años 60 del siglo xx y es uno de los distritos con la renta más baja de Barcelona; finalmente Les Corts es uno de los distritos más ricos de la ciudad y en el que el 12% de su superficie se dedica a urbanización residencial dispersa. Estas morfologías tan diversas entre los barrios con mayor uso de la proximidad indica que no hay un solo modelo de ciudad válido para promover la proximidad, sino que ésta la puede generar ámbitos muy diversos.

Por contra, sí que parece existir una relación entre intensidad de uso del barrio cercano y su disposición geográfica y funcional dentro del conjunto de la ciudad. Paradójicamente, no son los distritos más céntricos los que tienen mayor proximidad, sino tres de los más periféricos. También los dos con menos microdesplazamientos son periféricos (Horta y Sarrià). Esta polarización implica que en las localizaciones periféricas se dan las características adecuadas para el establecimiento de dinámicas de proximidad: valores altos de densidad de población y diversidad de usos del suelo (CERVERO & KOCKELMAN, 1997). Es en estos distritos periféricos donde se tiene que recorrer una mayor distancia hasta el centro de la ciu-

dad y por tanto los centros de barrio se erigen como centralidades con una mayor frecuencia de uso. Allí donde estas no consiguen satisfacer las necesidades básicas, o la morfología urbana no permite un desplazamiento corto para satisfacerlas, la población tiene que desplazarse mayores distancias, hasta el centro más cercano con lo que el uso de los desplazamientos cortos es menor (caso de Horta o Sarrià).

En los distritos céntricos (Eixample, Ciutat Vella, Gràcia), la disposición de comercio y servicios siempre es elevada, pero la percepción del barrio se diluye, con lo que la población toma el conjunto de la ciudad —y no solo su barrio— como destino más frecuente de sus viajes. A esto también contribuye la mayor oferta de transporte público de la que disponen los distritos periféricos. Esta mejor oferta permite desplazarse con facilidad pero también hace disminuir la necesidad del barrio más cercano con lo que el número de desplazamientos cortos se queda en valores medios, alrededor del 16%.

#### 5.4. Proximidad y microdesplazamientos según el medio de transporte

Pero tal y como se ha mencionado, la proximidad no puede ser medida sólo en tiempos de desplazamiento, sino que también el modo de transporte utilizado es importante. Diversos estudios han constatado los efectos positivos derivados del viaje a pie (SOLNIT 2001, LYONS & URRY 2005, MIDDLETON 2008). Los viajes en medios no motorizados demuestran ser no solo más sostenibles en términos medioambientales sino también tener efectos positivos en el comercio y en la salud de la población. A este efecto, en Barcelona se encuentra una relación inversa entre el porcentaje de uso de medios no motorizados y el índice de motorización del distrito. Así, los distritos con mayor uso del desplazamiento a pie en los viajes cortos (Nou Barris, Eixample, Sants-Monjuic) son también distritos por debajo de la media en índice de motorización. A su vez, dado que el índice de motorización se encuentra muy ligado al nivel de renta de la población, también se halla una relación inversa entre la renta media del distrito y el ir andando en los microdesplazamientos. En aquellos distritos con mayor renta, hay mayor número de vehículos por habitante y en consecuencia aumentan las posibilidades de utilizarlo en los desplazamientos cortos.

En el caso de Barcelona, pues, el nivel de ingresos es un factor que no parece influir de forma determinante en cuanto a la utilización del barrio cercano o, lo que es lo mismo, a la generación de proximidad. Pero esta variable sí interviene en la elección del modo de transporte con el que se hace el micro viaje, en la medida que se tiene, o no, disponibilidad de vehículo privado.

## 6. Conclusiones

La ciudad actual amplía las distancias que recorren las personas que viven en ellos y las velocidades tecnológicas permiten expandir los límites de la ciudad funcional. Sin embargo, y en paralelo, la proximidad se ha revalorizado en los últimos años siendo, uno de los estándares de nuevas tendencias urbanas. La proximidad implica consumir menos tiempo de viaje y por tanto disponer de más tiempo personal. También incide en una mejora medioambiental, en la medida que reduce la necesidad de utilización de los transporte mecánicos y hace posible los trayectos a pie.

El artículo parte del principio que el análisis del tiempo de desplazamiento permite conocer la estructura de la ciudad, en una de sus dimensiones o escalas territoriales: aquella que viene definida por la unidad barrial. Así, los desplazamientos de menos de 5 minutos pueden ser un indicador válido para evaluar las dinámicas de proximidad dentro de la ciudad de Barcelona.

En el caso de Barcelona, sus características de ciudad densa y compacta y su amplia distribución de servicios permiten que casi una sexta parte de los desplazamientos sean menores a cinco minutos. El análisis general de la proximidad en la ciudad demuestra que los desplazamientos cortos están estrechamente vinculados a la movilidad personal. Esto refuerza la idea de que la ampliación de las dinámicas metropolitanas y la desvinculación de la localización de trabajo y residencia aumentan los tiempos de desplazamiento al trabajo al mismo tiempo que reducen los desplazamientos cotidianos (DURAN, 2007; MIRALLES-GUASCH, 2011).

En la comparación por distritos, su homogeneidad morfológica y alta distribución de servicios, hacen que la presencia de dinámicas de proximidad sea muy similar en toda la ciudad. Solo cuatro puntos porcentuales separan el distrito con más microdesplazamientos del de menos. Esta semejanza provoca que las dife-

rencias en el número de estos dependan, en mayor medida, de las variables socioeconómicas y menos de las morfológicas, puesto que no se halla ningún distrito en que las condiciones morfológicas imposibiliten la creación de dinámicas de proximidad. En este sentido, el distrito menos denso (Sarriá-Sant Gervasi), con una densidad de población de 7.241 hab/km<sup>2</sup> presenta un 14,8% de microdesplazamientos, muy cerca del 15,4% que presenta el distrito más denso (Eixample).

## 8. Bibliografía

- AMIN, A. & N. THRIFT (2002): *Cities: Reimagining the Urban*, Polity Press, Cambridge.
- ASCHER, F. (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes*. Editions Odile Jacob, París.
- ATKINSON, R. & R. DOWLING & P. M. MCGUIRK (2009): «Guest editorial» en *Environment and Planning A*, 41: 2816-2822.
- ATM (2006): Encuesta movilidad cotidiana 2006 PTOP. Generalitat de Catalunya.
- BANISTER, D. (2011): «The trilogy of distance, speed and time» *Journal of Transport Geography*, 19(4), 950-959.
- BERMAN, M. (1989): *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Siglo XXI, Madrid.
- BENAITO VILLAGARCÍA, J. (2000) «La mejora de la accesibilidad en Donostia-San Sebastián» *Boletín CF+S*, 15.
- BURTON, E. (2001) «The compact city and social justice», paper presented to the *Housing Studies Association Spring Conference, Housing, Environment and Sustainability*, University of York, 18-19 April.
- CASS, N. & E. SHOVE & J. URRY (2005): «Social exclusion, mobility and access», en *The Sociological Review*, 53(3): 539-555.
- CEBOLLADA, Á. (2009): «Mobility and labour market exclusion in the Barcelona metropolitan region», en *Journal of Transport Geography*, 17(3): 226-233.
- CERVERO, R. (1996): «Jobs-housing balancing revisited», en *Journal of the American Planning Association*, 62(4): 492-511.
- & K. KOCKELMAN (1997): «Travel demand and the 3Ds: Density, diversity, and design». *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 2(3), 199-219.
- CICCONE, A. & R. E. HALL (1996) «Productivity and the density of economic activity» *American Economic Review*, 86(1): 54-70, NBER, Cambridge, MA.
- CLARK, W. & Y. HUANGB & S. WITHERSC (2003): «Does commuting distance matter? Commuting tolerance and residential change», en *Regional Science and Urban Economics*, 33: 199-221.
- DEPARTMENT FOR TRANSPORT: (DfT) (¿AÑO?): «Annual report and accounts». UK The Stationery Office, London.
- DUANY, A. (1997): «Urban o suburban?», en *Harvard Design magazine*. Winter/ Spring: 47-63.
- DUPUY, G. (1998): *El urbanismo de las redes. Teorías y Métodos*. Barcelona, Oikos Thau.
- DURAN, M. A. (2007): *El valor del tiempo ¿cuántas horas te faltan al día?* Madrid. Espasa Calpe.
- FLORIDA, R. (2002): *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*. Basic Books, New York.
- (2005): *Cities and the Creative Class*, Routledge, London.
- (2008): *Who's your city? How the creative economy is making where to live the most important decision of your life*, Basic Books, New York.
- FOSTER, M. S. (1981): *From Streetcar to superhighway: American city planners and urban transportation 1900-1940*, Temple University Press, Philadelphia.
- GARREAU, J. (1991): *Edge City: Life on the New Frontier*, Doubleday, New York.
- GETIS, A. (1969): «Residential location and the journey to work», en *Proceedings, Association of American Geographers*, 1: 55-59.
- GOLBERG, D. (1999): «Covering urban sprawl. Rethinking the American dream». en *RTNDF*. Environmental Journalism Center.
- GORDON, P. & A. KUMAR & H. W. RICHARDSON (1989): «The influence of metropolitan spatial structure on commuting time». In *Journal of Urban Economics*, 26(2): 138-151.
- GORMAN-MURRAY, A. & G. WAITT (2009): «Queer-friendly neighbourhoods: interrogating social cohesion across sexual difference in two Australian neighbourhoods» In *Environment and Planning A*, 41: 2855-2873.
- GREGORY, D. (2002): *Urban Sprawl. Causes, consequences & policy responses*. Urban Institute Press. Washington.
- INDOVINA, F. (1998): «Algunes consideracions sobre la ciutat difusa». en *Documents D'anàlisi Geogràfica*, 33: 21-32.
- INGOLD, T. (2000): *The perception of the environment: essays in livelihood, dwelling and skill*. Routledge, London and New York.
- JACOBS, J. (1961): *Life and death of great American cities*. J Cape, London.
- KATZ, P. & V. J. SCULLY & T. W. BRESSI (1994): *The new urbanism: Toward an architecture of community*. McGraw-Hill. New York.
- KOHR, L. (1976): *City of a man: The Duke of Buen Consejo*. Universidad de Puerto Rico.

- LAFER FRANKEL, A. & L. SERVA (2012) Como vive rem Sao Paulo sem carro. Iphis Grafica editora. Sao Paulo.
- LE CORBUSIER (2001): *La ciudad del futuro* (4a ed.). prólogo de R. CONVERTI Buenos Aires, Infinito.
- LEFEBVRE, H. (2004): *Rhythm analysis: Space, Time and Everyday Life*. Continuum, London.
- LONGO, T. (1992): «La città sconfinata» en , E. SALZANO (ed) *La città sostenibile*. La terza, Roma.
- LYONS, G. & J. URRY (2005): «Travel time use in the information age» en *Transportation Research Part A*, 39: 257-276.
- MASSEY, D. B. (2005): *For space*. SAGE Publications Ltd. London.
- MÉNDEZ, R. (2009): «Procesos recientes en regiones metropolitanas. Transformaciones económicas y reorganización territorial. Algunas interpretaciones y debates in La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medioambiente en el contexto Ibérico» en *Ponencias del XI Coloquio Ibérico de Geografía*. Alcalá de Henares-Pastrana, octubre 2008. UAH, Madrid.
- MIDDLETON, J. (2009): «Stepping in time: walking, time, and space in the city» en *Environment and Planning A*, 41: 1943- 1961.
- MIRALLES-GUASCH, C. (2002): *Ciudad y transporte: El binomio imperfecto*. Ariel, Barcelona.
- (2011) «Dinámicas metropolitanas y tiempos de la movilidad. La región metropolitana de Barcelona, como ejemplo». *Anales de Geografía* vol. 31, núm. 1, 125-145.
- & À. CEBOLLADA (2009): «Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana» en *Boletín de la AGE*, 50: 193-216.
- MIRALLES-GUASCH, C. & A. TULLA (2012) La región metropolitana de Barcelona. Dinámicas territoriales recientes. En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 58: 299-318.
- MUÑOZ, F. (2008): *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*. Gustavo Gili, Barcelona.
- NAESS, P. (1993): «Transportation energy in Swedish towns and regions» en *Scandinavian Housing and Planning Research*, 10(4): 187-206.
- NELLO, O. (2001): *Ciutat de ciutats*. Empúries, Barcelona.
- NEWMAN, P. & J. R. KENWORTHY (1989): *Cities and Automobile Dependence An International Sourcebook*. Gower, Aldershot.
- OECD (2012) *Compact City Policies: A Comparative Assessment*. OECD Green Growth Studies, OECD Publishing.
- OMMEREN, J. N. VAN & P. RIETVELD & P. NIJKAMP (1997): «Commuting in search of jobs and residences» en *Journal of Urban Economics*, 42: 402-421.
- SALOM, J. (2010): *El territorio, escalas y estrategias en Territorio, paisaje y sostenibilidad. Un mundo cambiante*: 113-136, Ediciones Serbal. Barcelona.
- SANZ, A. (1998): *La ciudad a pie: un programa para recuperar las urbes. Ciudades más sostenible..*, Instituto Juan de Herrera, ed. Madrid.
- (2009). *Viandantes y ciclistas: Atravesando la cortina de humo verde*. Ingeniería y Territorio, 86: 50-57.
- SCHAFFER, A. (1998): «The global demand for motorized mobility» en *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 32(6): 455-477.
- SHELLER, M. & J. URRY (2006): «The new mobilities paradigm». *Environment and Planning A*, 38(2): 207 - 226.
- SIMONSEN, K. (2004): «Spatiality, temporality and the construction of the city», in. J.O. BÆRENHOLDT & K SIMONSEN (Eds.) *Space Odysseys: Spatiality and Social Relations in the 21st Century*: 43-62, Ashgate, Aldershot, Hants.
- SOLNIT, R. (2002): *Wanderlust: A history of walking*. Verso, London.
- TFL (2007): «Transport for London. London travel report. Annual report» disponible en: <http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/corporate/London-Travel-Report-2007-final.pdf>
- UITP (2005): «Mejorar la calidad de vida. Una mejor movilidad para todos en el mundo». Unión Internacional del transporte público. Bruselas. Disponible en: <http://www.uitp.org/SD/pics/2005/SR-complet-es.pdf>
- UPRICHARD, E. & R. BURROWS & S. PARKER (2009): «Geodemographic code and the production of space» en *Environment and Planning A*, 41: 2823-2835.
- URRY, J. (2007): *Mobilities*. Polity Press, Bodman.
- VIGAR, G. (2002): *The politics of mobility: Transport, the environment and public policy*, Spon Press. London.
- WATTS, L. & J. URRY (2008): «Moving methods, travelling times» en *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(5): 860-874.

# Procesos metropolitanos encubiertos: Córdoba como caso de estudio

José Manuel CUENCA MUÑOZ (1) & Joaquín GÓMEZ DE HITA (2)  
& Alfonso MULERO MENDIGORRI (3)

(1) Geógrafo. Junta de Andalucía. (2) Arquitecto. Diputación de Córdoba.  
(3) Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Córdoba.

**RESUMEN:** En el panorama actual de las áreas metropolitanas españolas existen algunos casos específicos caracterizados por la singularidad de los procesos que los sustentan y que, en buena medida, tienen un carácter *encubierto*. Con la intención de avanzar en la comprensión de los mismos, se analiza en detalle el caso de Córdoba (España), a través del análisis de los componentes básicos de su territorio metropolitano y del significado que éste tiene en el contexto de las aglomeraciones urbanas andaluzas. Como conclusión se enuncian diversas orientaciones esenciales que, a juicio de los autores, debieran ser consideradas en las iniciativas de planificación que, a corto y medio plazo, van a desarrollarse en este ámbito metropolitano.

**DESCRIPTORES:** Áreas metropolitanas. Planificación territorial. Aglomeraciones urbanas. Córdoba.

## 1. Introducción

Desde hace algo más de tres décadas comienzan a detectarse en el entorno de la ciudad de Córdoba fenómenos de carácter metropolitano. A lo largo de los años noventa, el avance de este tipo de procesos y la apuesta política por la planificación territorial en Andalucía, llevará a las distintas administraciones concernidas a fijar su atención en los mismos. Sin embargo, desde un primer momento las peculiaridades propias del caso cordobés han dificultado, de un lado, el consenso sobre la delimitación del ámbito metropolitano, y, de otro, la intervención de los organismos

planificadores, que no se ha producido hasta fechas muy recientes y con evidente retraso respecto a las principales aglomeraciones urbanas andaluzas.

En el análisis que sigue abordamos el estudio de Córdoba como ejemplo de un modelo singular de relaciones metropolitanas, en virtud de diversos rasgos específicos relacionados, esencialmente, con un medio geográfico muy contrastado, con la extraordinaria extensión de su término municipal y un atípico sistema de asentamientos en su entorno, con el alto grado de centralidad de la capital, o con el escaso tamaño medio de los núcleos rurales que inte-

Recibido: 19/09/2013; Revisado: 07.05.2013  
correo electrónico: quino@dipucordoba.es;  
alfonso.mulero@uco.es; josem.cuenca@ono.com

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

gran su corona metropolitana. Estos hechos, y sobre todo la intensidad con la que se manifiestan, diferencian el caso de Córdoba de los otros presentes en su entorno regional (Cádiz, Sevilla, Málaga, Huelva, el Campo de Gibraltar...), incluso de aquellos con los que inicialmente comparte mayores similitudes (Granada, Jaén o Almería).

La cuestión esencial es que los rasgos antedichos han contribuido, como en otras aglomeraciones donde confluyen factores similares a estos (véanse, entre otros, FERIA, 2004 y 2010; BOIX, 2004 y 2007; RODRÍGUEZ, 2009), a producir un cierto «ocultamiento» de los procesos metropolitanos, en buena medida debido a que la aplicación de enfoques tradicionales, basados en el municipio como la unidad territorial de análisis, ha limitado, a la postre, la capacidad de apreciación de estos fenómenos urbanos.

Bajo las anteriores premisas entendemos que la comprensión de este caso exige efectuar una aproximación inicial abierta al *territorio metropolitano*, dotada de la suficiente amplitud como para interpretar, sin prejuicios, los elementos esenciales que lo conforman, y sobre los que la administración regional ha constatado a través de diversos estudios (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2004 y 2011) los procesos de descentralización que tienen lugar en el mismo, y que atestiguan las dinámicas metropolitanas existentes. Como complemento al estado de la cuestión, a continuación presentamos un análisis comparado de las diferentes aglomeraciones urbanas andaluzas, mediante la utilización de diversos indicadores básicos pero suficientemente ilustrativos; de este modo pueden entenderse con mayor claridad los rasgos diferenciales del hecho metropolitano cordobés y el tipo de aglomeración urbana en el que cabe insertarlo.

Por último, las características de la realidad territorial de la aglomeración urbana de Córdoba y el hecho de que la misma, tras años de debates en torno a su identidad, vaya a ser objeto de planificación mediante la redacción de un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional, nos ha llevado a enunciar diversas reflexiones sobre asuntos que consi-

deramos cruciales. Esencialmente, se insiste en la conveniencia de que las intervenciones futuras se apoyen en modelos planificadores de carácter proactivo (MOLINI, 1995) que, evitando pautas de actuación preestablecidas, conduzcan a la constitución de un modelo territorial metropolitano propio, es decir, adaptado a la singularidad de la realidad que pretende ordenar.

## 2. La conformación del territorio metropolitano.

Como se ha dicho, una primera aproximación al hecho metropolitano cordobés aconseja partir de un ámbito amplio. Con tal intención, se ha considerado como ámbito de estudio del *territorio metropolitano* el espacio situado a una distancia inferior a 40 km de la capital, delimitación artificiosa que se adopta con la intención de abarcar un área mayor que aquella en la que se desarrollan actualmente fenómenos metropolitanos<sup>1</sup>. De esta manera se hace posible entender los factores que han intervenido en la configuración y en la dinámica de estos procesos, evitando los condicionamientos previos que podrían derivarse de recurrir a otras delimitaciones preestablecidas, por ejemplo, en la planificación territorial. A los efectos de este análisis se establece una triple división del ámbito de estudio: una primera corona, hasta los 15 km de la capital; un anillo intermedio, entre los 15 y 25 km de distancia; y una segunda corona, entre los 25 y 40 km.

Dado que la gran extensión del término municipal de Córdoba, con numerosos núcleos de población en su interior, ha contribuido al «encubrimiento» de los procesos metropolitanos, realizamos el análisis a nivel de *núcleos de población* y no de *términos municipales*, para, entre otras cosas, poder apreciar los procesos que se desarrollan en el interior del propio término municipal de la capital; así, considerando los datos del Nomenclátor del Instituto Nacional de Estadística (2011), y los núcleos identificados por el Plan General de Ordenación Urbana de Córdoba, en el ámbito de estudio adoptado existen actualmente 75

<sup>1</sup> El límite de los 40 kilómetros se establece considerando unos tiempos de desplazamiento de entre 20 y 30 minutos. Las distancias establecidas en estas coronas, o parecidas, se utilizaron ya en la primera definición del *Sistema de Ciudades de Andalucía* en su primera formulación, siendo un precedente en la delimitación de ámbitos de ordenación. Asimismo, estas medidas de tiempo son los únicos criterios de tiempo utilizados por el *Plan de*

*Ordenación del Territorio de Andalucía* en la definición de umbrales para la dotación de funciones en el sistema urbano considerado en su modelo territorial (como distancia máxima a un centro de salud básico en el ámbito de influencia de una ciudad media —20 minutos—, y como distancia máxima a un centro de transferencia de residuos urbanos en ciudades rurales —30 minutos—).



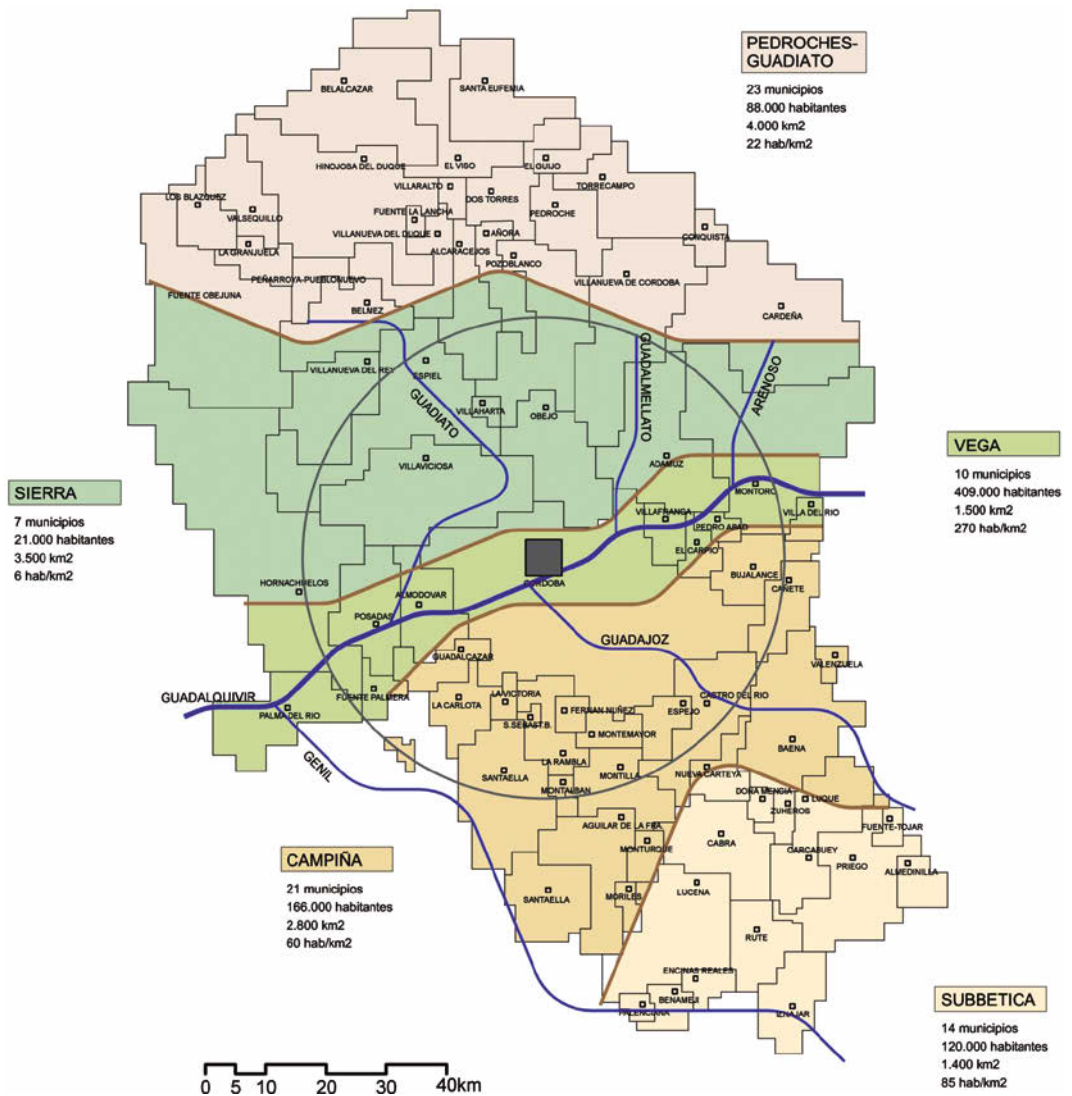


Fig. 1/ Delimitación del ámbito de estudio en relación con las grandes unidades territoriales de la provincia

Fuente: Elaboración propia.

núcleos con más de 200 habitantes<sup>2</sup>, con una población total de 485.783 habitantes (véase FIG. 1, que define este ámbito en relación con las grandes unidades territoriales de la provincia). A pesar de los problemas estadísticos que presenta el Nomenclátor en relación con las Entidades Singulares de Población (FERIA, 2004), las ventajas comparativas justifican en nuestro caso el uso de esta fuente.

<sup>2</sup> Correspondientes a 26 municipios, con una extensión conjunta de 5.026,55 km<sup>2</sup> Adamuz, Almodóvar del Río, Bujalance, Cañete de las Torres, Castro del Río, Córdoba, El Carpio, Espejo, Fernán Núñez, Fuente Palmera, Guadalcá-

### 2.1. Condicionantes físicos del territorio metropolitano: La heterogeneidad del medio y su condición de encrucijada

Córdoba se ubica en una posición centrada en su provincia y en el conjunto de Andalucía, atributo que la ha caracterizado históricamente como ámbito de encrucijada. Aunque las ca-

zar, La Carlota, La Rambla, La Victoria, Montalbán de Córdoba, Montemayor, Montilla, Montoro, Obejo, Pedro Abad, Posadas, Santaella, San Sebastián de los Ballesteros, Villafraña de Córdoba, Villaharta y Villaviciosa de Córdoba.

racterísticas geográficas de un área no deben entenderse como determinantes principales de la actividad humana que en ella va a desarrollarse, es indudable que condicionan de forma importante su estructura territorial. Si recorremos el ámbito de estudio de norte a sur, la principal nota distintiva es la sucesión de tres unidades geográficas heterogéneas: Sierra Morena, Valle del Guadalquivir y Campiña. La primera constituye el escalón meridional de la meseta, de geología esencialmente paleozoica y orografía accidentada; en su contacto con la depresión el desnivel es grande, descendiendo desde los 600 a los 100 metros. El Valle se dispone a modo de franja estrecha orientada en dirección este-oeste, constituida por los materiales aluviales del río, que recorre su curso medio con una topografía llana y aterrizada; aquí se encuentra el emplazamiento de Córdoba, en un punto singular por distintos motivos: de un lado, por la existencia de un vado importante en el río, al final de su tramo más navegable; de otro, por ser el lugar donde la Sierra se aproxima más al Guadalquivir, formando un caballón montañoso que separa la cuenca de éste de la del Guadiato, levantando una meseta a salvo de avenidas y garantizando el suministro de aguas superficiales y subterráneas; y, por último, por su proximidad a las confluencias del Guadiato y del Guadajoz, y a los corredores naturales que ofrecen ambos ríos. Finalmente, hacia el sur se desarrolla la extensa Campiña, conformada en su mayor parte por margas arcillosas depositadas durante el mioceno en el golfo bético. Su relieve es plano, ni llano ni montañoso, sin dirección dominante, con altitudes comprendidas entre los 200 y 400 metros de altitud, y con algunos cerros testigo de mayor elevación (LÓPEZ ONTIVEROS, 1985).

La heterogeneidad de estas tres unidades geográficas ha condicionado a lo largo de la historia su poblamiento, su accesibilidad y su actividad económica: la Sierra ha mantenido básicamente sus características naturales y su orientación forestal; el Valle es idóneo como área de cultivo intensivo, de asentamiento de actividades y corredor de comunicaciones; la Campiña se ha especializado en la explotación agrícola extensiva. Así se explica que la población se haya asentado históricamente en las zonas con mayor productividad agrícola, el Valle y la Campiña, quedando la Sierra con una red muy débil de asentamientos (su densidad

actual está próxima a los 6 habitantes/km<sup>2</sup>), que contrasta con el sistema lineal de poblaciones del Valle y con el poblamiento concentrado en «agrocidades» de la Campiña.

Apoyada en su condición natural de encrucijada, Córdoba ha visto incrementada históricamente su centralidad geográfica, en buena medida gracias al modelo radiocéntrico de corredores, que han convertido a la ciudad en nudo de comunicaciones del sur peninsular desde la época romana. Este nudo territorial está actualmente consolidado en la red ferroviaria, y es muy importante en la de carreteras, en la que queda aún pendiente de ejecutar una pieza del sistema: la autovía Madrid-Toledo-Ciudad Real-Córdoba. Por otra parte, la mejora de comunicaciones a partir de los años 90 hace viable la implantación residencial y de actividades en emplazamientos distantes de la capital, generando sinergias y dinámicas supramunicipales. La FIG. 2 recoge las isócronas de 20 y 30 minutos a partir de Córdoba por la actual red de carreteras en vehículo privado, que delimitan los ámbitos con aptitud para desempeñar funciones metropolitanas en la actualidad. Por su parte, el ferrocarril de cercanías tiene actualmente una participación muy débil en la movilidad en el ámbito de trabajo<sup>3</sup>. La comunicación ferroviaria de alta velocidad con Madrid, Sevilla y Málaga tampoco está iniciando de forma significativa en los procesos metropolitanos en nuestro ámbito de estudio, al contrario de lo que ha sucedido en otras poblaciones españolas (UREÑA & *al.*, 2005 y 2009).

## 2.2. El sistema de asentamientos como clave explicativa

Sin duda alguna, el contrastado sistema de asentamientos es una de las claves esenciales para interpretar correctamente el territorio metropolitano cordobés. Aunque existieron importantes poblaciones prerromanas en el ámbito de estudio, la actual estructura territorial de asentamientos urbanos tiene su origen en época romana, y se ha ido conformando paulatinamente a lo largo de la historia. En efecto, el emplazamiento de Córdoba es una decisión romana, que elige el enclave más estratégico del eje del Guadalquivir, en el cruce de los caminos de la costa, la Meseta, la cabecera del río y su desembocadura. El lugar se convirtió

<sup>3</sup> Ello supone que los núcleos de la primera corona y casi todos los de la segunda carecen de conexión ferroviaria de cercanías con la capital». Actualmente disponen de comunicación ferroviaria de pasajeros Córdoba, Almodó-

var del Río, El Carpio, Montilla, Montoro, Posadas y Villafraña. Véase Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía: Encuesta social 2011: movilidad en las regiones urbanas de Andalucía.

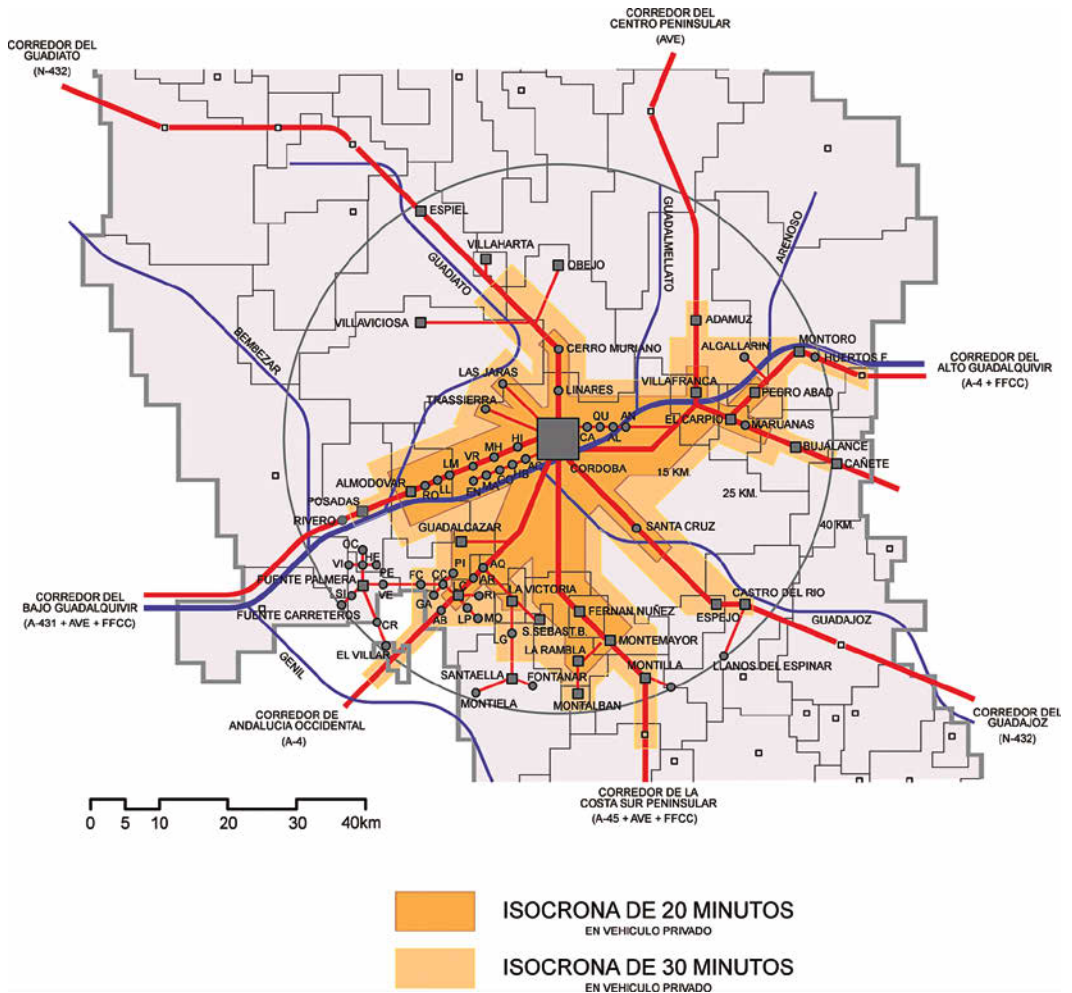


Fig. 2/ **Isócronas de 20 y 30 minutos a partir de Córdoba por la actual red de carreteras**

Fuente: Elaboración propia.

en un nudo territorial que articula la Sierra y la Campiña (MELCHOR, 1995). La impronta básica de la intervención romana es el *modelo de poblamiento concentrado*, sin apenas población dispersa, salvo en la zona sureste y en el entorno de la capital. La primera red de ciudades del ámbito que nos ocupa tiene origen romano: se fundaron en las zonas con mayor capacidad agrícola, junto a las calzadas principales, sobre promontorios o cerros testigo y en las proximidades de cauces o fuentes importantes, tanto en el Valle (Almodóvar, Montoro) como en la Campiña (Bujalance, Cañete, Espejo, Castro del Río, Montemayor, La Rambla, Montilla y Santaella). La Sierra quedó ya más despoblada, con pocas poblaciones distantes entre sí, vinculadas normalmente a explotaciones mineras (Cerro Muriano).

En el periodo califal, el protagonismo político y económico de Córdoba trajo consigo la explosión demográfica de la ciudad, que pudo alcanzar una población superior a los trescientos mil habitantes. Este crecimiento fue fruto, entre otros factores, de una masiva emigración que concentró la población en la capital y vació demográficamente su hinterland (LÓPEZ ONTIVEROS, 1973). En el entorno más cercano desaparecieron la mayoría de los asentamientos, generándose un «vacío demográfico» que ha pervivido en el Valle hasta fechas recientes, y que sigue existiendo hoy en la Campiña.

El sistema de asentamientos urbanos se consolida en la edad media cristiana, quedando prácticamente con su conformación actual: hubo repoblación de los existentes (Posadas,

Montalbán, Espejo) y se fundaron otros nuevos (Villafranca, El Carpio, Pedro Abad, Fernán Núñez, Montemayor). La población se concentró sobre cerros testigo, en «pueblos-fortaleza»: no es fácil encontrar en la Campiña lugares más dominantes que los ocupados por estos pueblos. El poblamiento disperso desaparece a partir de este momento.

No puede cerrarse esta apretada síntesis sin citar dos procesos históricos esenciales para comprender el asunto que nos ocupa. De una parte, la repoblación carolina de la Ilustración, con la fundación, a partir de 1776, de La Carlota (con sus diez «departamentos»), Fuente Palmera (con sus nueve pedanías), La Victoria y San Sebastián de los Ballesteros; de otro lado, la descentralización de la capital cordobesa hacia las poblaciones de su primera corona desde las primeras décadas del siglo XX: los cinco núcleos existentes en 1900 en estos quince primeros kilómetros (Santa M<sup>a</sup> de Trasierra, Cerro Muriano, Alcolea, Santa Cruz y Torres Cabrera, este último prácticamente des-

aparecido), se han convertido hoy en 17, situados tanto en la Vega (Villarrubia, El Higerón, Encinarejo, La Golondrina, Majaneque...), como en la Sierra (Las Jaras, Linares). Sin embargo, no se produce ninguna actuación importante en la Campiña.

Tras lo dicho puede entenderse la permanencia del vacío demográfico que se extiende por el anillo comprendido entre los 15 y 25 km de distancia a la capital: como se recoge en las Figs. 3 y 4, en esta zona únicamente existen 8 núcleos, en los que reside sólo el 3,2% de la población del ámbito (15.533 hab.). Al sur de Córdoba, el vacío poblacional comienza incluso más cerca del núcleo urbano, a partir de la autovía A4. Más allá del anillo de vacío demográfico, en la corona comprendida entre los 25 y 40 km., se ubican 50 poblaciones, en las que habita el 29,3% de la población total (142.287 hab.), algunas de las cuales participan claramente de las dinámicas metropolitanas detectadas en la actualidad, como se desarrollará en páginas posteriores.

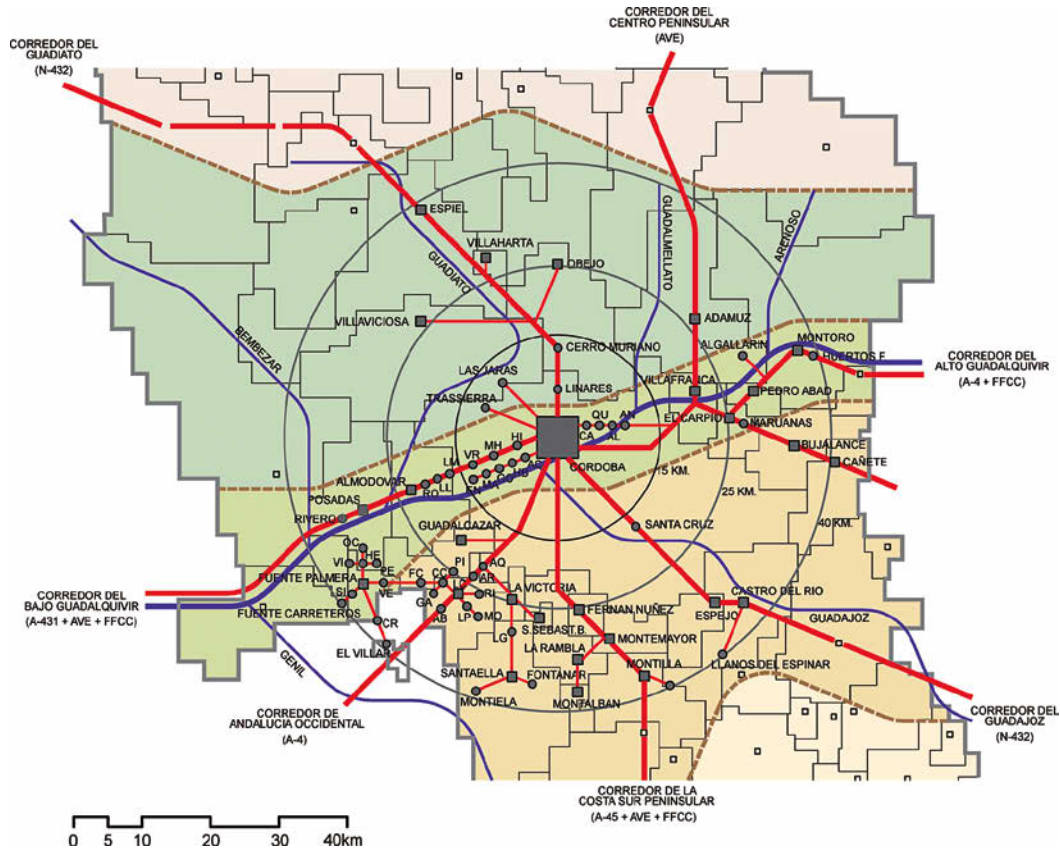


Fig. 3/ Ubicación de núcleos de población con más de 200 habitantes

Fuente: Elaboración propia. Nomenclátor INE 2011.

	PRIMERA CORONA <15km.	ANILLO INTERMEDIO 15km.-25km.	SEGUNDA CORONA. 25km.-40km.
SIERRA	<p>Cerro Muriano (1.925) Las Jaras (393) Linares (2.066) Trassierra (692)</p> <p><b>4 (5.076)</b></p>		<p>Espiel (2.460) Obejo (616) Villaharta (735) Villaviciosa (3.461)</p> <p><b>4 (7.272)</b></p>
VEGA	<p>El Alcaide (1.330)<sup>(AC)</sup> Alcolea (4.591)<sup>(AL)</sup> El Ángel (1.072)<sup>(AN)</sup> Campiñuela (672)<sup>(CA)</sup> Encinarejo (1.774)<sup>(EN)</sup> La Golondrina (1.515)<sup>(GO)</sup> Higuerón Bajo (1.929)<sup>(HB)</sup> El Higuerón (2.397)<sup>(HI)</sup> Majaneque (1.553)<sup>(MA)</sup> Medina Azahara (665)<sup>(MH)</sup> Las Quemadas (951)<sup>(QU)</sup> Villarrubia (5.951)<sup>(VR)</sup></p> <p><b>CORDOBA (297.810)</b></p> <p><b>13 (319.210)</b> <b>12 (21.400)</b> <sup>(SIN CAPITAL)</sup></p>	<p><b>Almodóvar del Río (5.338)</b> Los Llanos (369)<sup>(LL)</sup> Los Mochos (1.520)<sup>(LM)</sup> N<sup>o</sup> S<sup>o</sup> Rosario (742)<sup>(RO)</sup> <b>Guadalcazar (1.568)</b> <b>Villafranca de C. (4.752)</b></p> <p><b>6 (14.286)</b></p>	<p><b>Adamuz (3.824)</b> Algallarín (643) <b>Bujalance (7.807)</b> <b>Cañete de las Torres (3.157)</b> El Carpio (4.185) Maruanas (320) <b>Fuente Palmera (5.346)</b> Cañada Rabadán (784)<sup>(CR)</sup> Fuente Carreteros (1.199) La Herrería (212)<sup>(HE)</sup> Ochavillo (880)<sup>(OC)</sup> Peñalosa (474)<sup>(PE)</sup> Sillillos (587)<sup>(SI)</sup> La Ventilla (656)<sup>(VE)</sup> Villalón (329)<sup>(VI)</sup> El Villar (546) <b>Montoro (9.154)</b> Huertos Familiares (272) <b>Pedro Abad (2.976)</b> <b>Posadas (7.428)</b> Rivero de Posadas (200)</p> <p><b>21 (50.979)</b></p>
CAMPIÑA		<p>Santa Cruz (696) Aldea Quintana (551)<sup>(AQ)</sup></p> <p><b>2 (1.247)</b></p>	<p><b>La Carlota (7.212)</b><sup>(LC)</sup> Los Algarbes (455)<sup>(AB)</sup> El Arrecife (1.581)<sup>(AR)</sup> Chica Carlota (557)<sup>(CC)</sup> Fuencubierta (351)<sup>(FC)</sup> El Garabato (247)<sup>(GA)</sup> Montealto (876)<sup>(MO)</sup> La Paz (709)<sup>(LP)</sup> Las Pinedas (275)<sup>(PI)</sup> Rinconcillo (781)<sup>(RI)</sup> <b>Castro del Río (7.585)</b> Llanos Espinar (493) Espejo (3.578) <b>Fernán Núñez (9.794)</b> <b>Montalbán (4.586)</b> <b>Montemayor (4.143)</b> <b>Montilla (22.784)</b> Vereda Cerro Macho (382) <b>La Rambla (7.640)</b> <b>San Sebastián de los B. (836)</b> Santaella (3.530) Fontanar (274) La Guijarrosa (1.361) La Montaña (912) La Victoria (2.336)</p> <p><b>25 (84.036)</b></p>

FIG. 4/ Población de núcleos con más de 200 habitantes en 2011

Nota: Se indican en negrita las cabeceras municipales, seguidas de sus núcleos de población. Las abreviaturas hacen referencia a los mapas de las FIGS. 2 y 3.

Fuente: Nomenclátor INE 2011. Elaboración propia.

En consecuencia, podría calificarse como infrecuente esta distribución de población, que no se ajusta al modelo de la mayoría de aglomeraciones urbanas, en el que la densidad desciende a medida que aumenta la distancia al centro: en el caso cordobés, la den-

sidad es de 465 habitantes/km<sup>2</sup> en la primera corona (por el protagonismo absoluto de la capital a efectos demográficos), desciende hasta 11 hab./km<sup>2</sup> en el anillo intermedio y se recupera hasta 46 hab./km<sup>2</sup> en la segunda corona.

### 2.3. La extensión del término municipal: el factor determinante del modelo metropolitano

Sin duda, la singularidad del caso cordobés se encuentra estrechamente relacionada con la enorme extensión superficial de su término municipal (1.255 km<sup>2</sup>), solo superada en Andalucía por Jerez de la Frontera. La comparación de sus características con las de otras capitales andaluzas es reveladora:

- La superficie del término de Sevilla es nueve veces menor (141 km<sup>2</sup>), y la del de Granada, más de catorce veces (88 km<sup>2</sup>): si los términos tuvieran una hipotética forma circular, el radio equivalente del cordobés sería de 20 km, frente a 6,7 km del sevillano o 5,3 km del granadino.
- Excluyendo a la capital, el término cordobés cuenta con 17 núcleos de población con más de 200 habitantes, en los que residen 30.849 personas. En el caso de Sevilla existe un solo núcleo con 4.806 habitantes, y 4 en el de Granada, con 2.023 residentes (Nomenclátor INE 2011).

Como se ha dicho, la extensa superficie del término tiene causas históricas, fundamentalmente debidas a la anomalía del vacío demográfico en torno a Córdoba: hasta el S. xx, las únicas poblaciones a una distancia inferior a 20 km son pedanías sin entidad suficiente para constituirse como municipios: Alcolea, S<sup>a</sup> M<sup>a</sup> de Trassierra, Cerro Muriano y Santa Cruz (VALLE, 1991). Por ello, el término se extiende hasta los municipios de la segunda corona, más allá de los 20 km.

De esta manera, tal singularidad demográfica tiene su correlato en la singularidad administrativa de un término municipal muy extenso y con numerosos núcleos urbanos. Si hiciéramos el ejercicio de delimitar hoy el término de Córdoba, la mayoría de los 17 núcleos periféricos constituirían probablemente municipios independientes, y la capital tendría un municipio menor, más en la línea de los casos sevillano o granadino. En estas circunstancias, los fenómenos metropolitanos que afectan a las poblaciones de la primera corona tendrían carácter supramunicipal. En relación con este asunto, ya se ha señalado el carácter excepcional del caso cordobés en el contexto de las áreas metropolitanas españolas (FERIA, 2010).

### 2.4. La aparición de dinámicas metropolitanas en las últimas décadas

Como sucede en otras aglomeraciones urbanas con una fuerte centralidad, el hecho metropolitano aparece en Córdoba cuando el ritmo sostenido de crecimiento de la ciudad no puede absorberse en el núcleo principal, y además existe una red de comunicaciones que hace competitiva la oferta de suelos residenciales y productivos de los núcleos periféricos. El crecimiento residencial de Córdoba no desborda sus límites tradicionales (casco antiguo y arrabales históricos) hasta los años 40 del pasado siglo, absorbiéndose intramuros el aumento de población. A partir de esta década la expansión residencial se despliega sobre el entorno inmediato del núcleo principal, ordenada por los Planes Generales de Ordenación Urbana de 1958 y 1986. De igual manera, las actividades productivas se asientan en los bordes del núcleo principal hasta los años 70, generalmente en emplazamientos vinculados al ferrocarril y las carreteras de acceso (Electromecánica, Asland, La Torrecilla...).

Los primeros procesos de carácter metropolitano pueden datarse en la década de los 70, con la implantación de edificaciones de segunda residencia en la primera corona, tanto en la Sierra como en la Vega, atraídas por las condiciones de paisaje y clima de estos ámbitos. Las nuevas construcciones se levantan en régimen de autopromoción o autoconstrucción, mayoritariamente en actuaciones urbanísticas no planificadas. El proceso se intensifica a partir de los años 90, con la mejora de la red de comunicaciones que se ha referido en el apartado 2.1, que favorece además la transformación generalizada de estas edificaciones en primeras residencias, como confirma el análisis de los datos del Nomenclátor del INE de los años 2001 y 2011 (FIG. 5). Esta fuente pone de manifiesto el proceso de desconcentración residencial desde el núcleo principal hacia las poblaciones de la primera corona, cuya población aumenta un 59,4%, pasando de 19.354 a 30.849 habitantes, mientras que el núcleo principal crece sólo un 1,26%, de 294.109 a 297.810 habitantes. Puede afirmarse, en consecuencia, que Córdoba está creciendo, básicamente, en las poblaciones de su primera corona, lo que evidencia que existe un proceso de traslado de población a la periferia o exurbanización, propio de las aglomeraciones urbanas con fenómenos metropolitanos (ZOIDO, 1996).

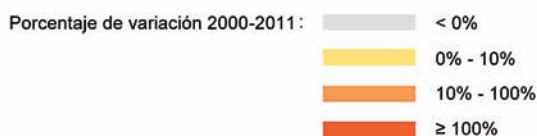
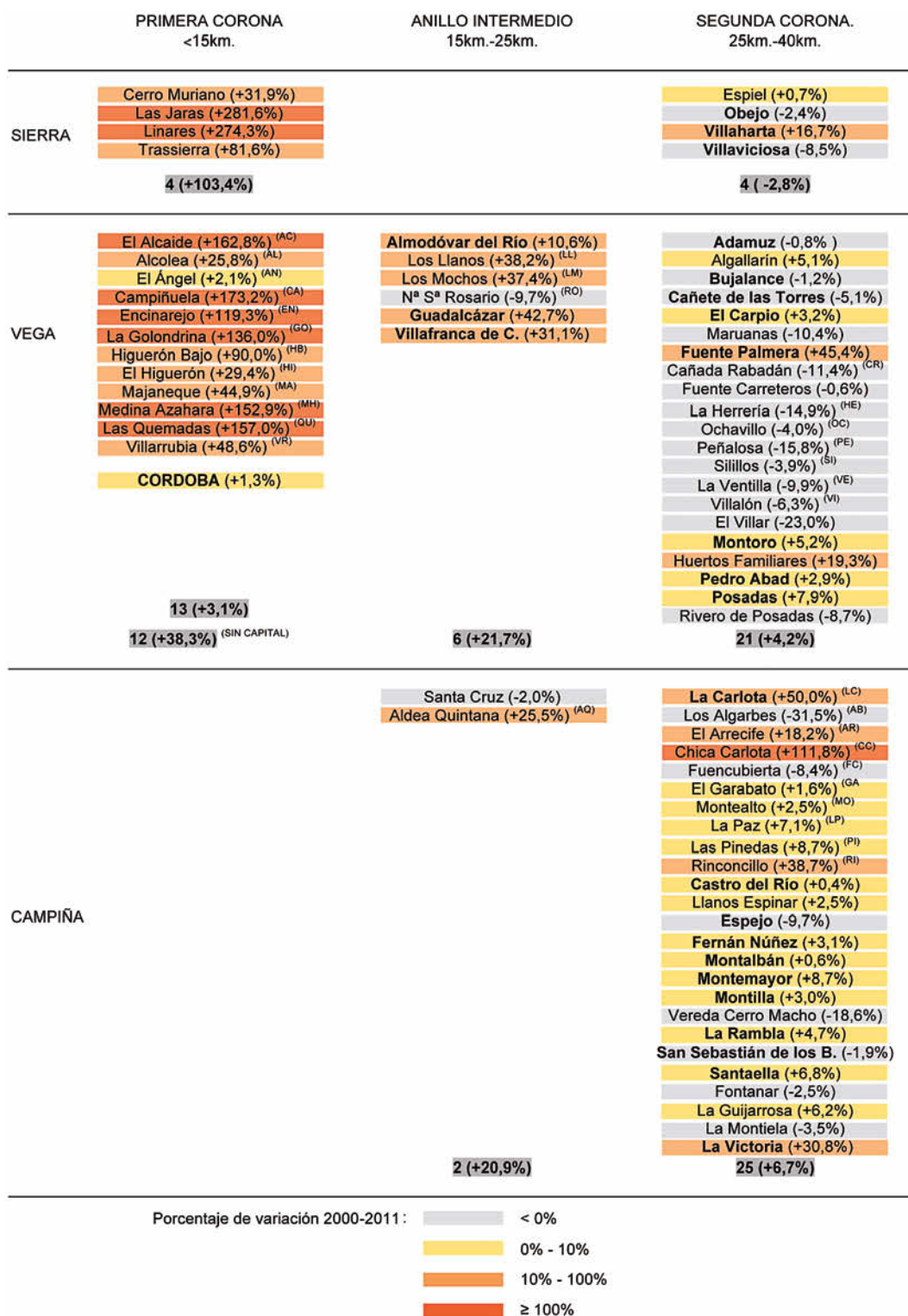


FIG. 5/ Variación de población de núcleos con más de 200 habitantes (2001-2011)

Fuente: Nomenclátor INE 2001 y 2011. Elaboración propia.

Como resultado, la descentralización está generando una conurbación Almodóvar-Córdoba-Alcolea, y, a mayor escala, un modelo de poblamiento lineal a lo largo de toda la Vega, en la que reside el 79,9% de la población total del ámbito de estudio incluyendo a la capital (388.152 hab. del total de 485.783), en 40 entidades distintas. Por el contrario, la Sierra alberga sólo el 2,5% de la población, en 8 núcleos, y la Campiña el 17,6%, en 27.

El crecimiento de las poblaciones de la primera corona va a tener continuidad en el futuro, impulsado por el Plan General de Ordenación Urbana de 2003, que orienta prioritariamente el crecimiento de la ciudad hacia estos núcleos: el Plan localiza en ellos el 58,1% del suelo clasificado para desarrollos residenciales como urbano no consolidado o urbanizable sectorizado (el porcentaje aumenta hasta el 69,3% si se computa el suelo urbanizable no sectorizado que se clasifica para reconducir los asentamientos generados al margen de la ordenación urbanística).

Por otra parte, en las dos últimas décadas se está produciendo también, aunque con menor intensidad, la descentralización residencial de la capital hacia los municipios del anillo intermedio y la segunda corona más cercanos y mejor comunicados. Esta tendencia se ha retrasado hasta el momento en el que la mejora de las comunicaciones ha hecho competitiva la oferta de las poblaciones de estos ámbitos. Si comparamos los datos del Nomenclátor del INE de los años 2001 y 2011, siete poblaciones tienen crecimientos significativos en este período, superiores al 10%: Almodóvar (con Los Llanos y Los Mochos), La Carlota (con Aldea Quintana, Arrecife, Chica Carlota y Rinconcillo), Fuente Palmera, Guadalcázar, Huertos Familiares, La Victoria, Villafranca y Villaharta. No obstante, es preciso aclarar que en los casos de Fuente Palmera y Villaharta, más alejadas de la capital, los estudios de movilidad citados no recogen desplazamientos significativos por motivos laborales, ni existe un mercado inmobiliario «metropolitano». Las razones de su crecimiento son propias y específicas de cada caso.

Completando lo anterior, la traslación de industrias y servicios se inicia en los 70 con las actuaciones del Polo de Desarrollo Industrial de Córdoba, que implementa los primeros suelos industriales desvinculados del núcleo urbano, situados en la primera corona: Quintos-Aeropuerto, Las Quemadas, Dehesilla del León y La Rinconada. A partir de los años 90 se consolida este proceso y se extiende hasta los municipios

mejor comunicados de la segunda corona, como Almodóvar y Villafranca, aunque con una intensidad menor que el proceso residencial.

También la implantación de actuaciones productivas y de servicios en poblaciones de la primera corona va a adquirir una entidad creciente en el futuro, tanto por el agotamiento de los suelos situados en el núcleo principal como por las previsiones del Plan General de Córdoba, que localiza en la primera corona la mayor parte de suelos clasificados para desarrollos productivos (el 80,1% del suelo industrial urbano no consolidado y urbanizable sectorizado), y entre ellos los de mayor envergadura (El Álamo y la Rinconada). El planeamiento urbanístico de las poblaciones de la segunda corona recoge también nuevos suelos productivos de escala supramunicipal, que previsiblemente van a contribuir a intensificar la descentralización de iniciativas productivas, destacando por su envergadura las «apuestas metropolitanas» de La Carlota y Villafranca.

Finalmente, por sus propias características funcionales, los grandes equipamientos territoriales de la capital se han ubicado en poblaciones de la primera corona o en emplazamientos desvinculados del núcleo urbano principal desde los años 60: en la Sierra, las instalaciones militares y el parque periurbano de Los Villares, junto a Cerro Muriano; en la Vega, la estación clasificadora de mercancías y el parque logístico en El Higuero, el aeropuerto y la E.D.A.R. en La Golondrina, y el centro penitenciario junto a Los Ángeles; en la Campiña, el centro de tratamiento de R.S.U cerca de Torres Cabrera, etc. Hasta la fecha, el término municipal de la capital ha demostrado suficiente capacidad de acogida para los grandes equipamientos, sin que haya sido necesario recurrir a ubicaciones en municipios de la segunda corona. Contribuye a esta capacidad la importante superficie de suelo no ocupado dentro del término y la buena accesibilidad que garantiza la red radial de comunicaciones.

### 3. La consideración del hecho metropolitano cordobés en la planificación territorial de Andalucía

#### 3.1. El Plan de Ordenación del Territorio y las aglomeraciones urbanas andaluzas

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA, 2006) identifica un sistema poli-nuclear de centros regionales, a partir del cual,



se definen las principales aglomeraciones urbanas andaluzas<sup>4</sup>. En este documento, la que comenzará a denominarse *aglomeración urbana de Córdoba*, se concreta en un conjunto espacial y demográfico sustancialmente más reducido que el territorio metropolitano al que nos hemos venido refiriendo en los epígrafes anteriores (FIGS. 6 y 7). De hecho, aunque es claro el reconocimiento oficial de las dinámicas metropolitanas cordobesas, el problema esencial reside en la delimitación del ámbito concreto donde las mismas tienen lugar. Tanto es así, que el mismo ha sido ampliado por la Junta de Andalucía a lo largo de la última década (véase apartados 3.2 y 3), lo que en parte se explica, por los rasgos singulares y poco habituales que el modelo metropolitano cordobés reviste en el contexto andaluz. Tales particularidades se entienden con claridad cuando se analizan conjuntamente las diferentes «realidades metropolitanas» presentes en la región (RODRÍGUEZ & SÁNCHEZ, 2010-12), razón por la cual, dedicamos las páginas que siguen a un ejercicio comparado de cuatro indicadores territoriales básicos para cada aglomeración urbana: su población absoluta; la densidad de la población en el territorio; el grado de primacía del núcleo principal en relación al resto de la aglomeración; y el tamaño medio de los municipios secundarios (FIG. 8)<sup>5</sup>.

### 3.2. Las diferentes realidades metropolitanas presentes en la región, y el caso de la aglomeración urbana de Córdoba

Del primer indicador, constituido por la suma de la población de los municipios incluidos en el ámbito de cada aglomeración, deducimos

su «rango territorial» en el contexto regional<sup>6</sup>. El interés del mismo radica en que los procesos metropolitanos (exurbanización o pérdida de población de la ciudad principal, terciarización polarizada, movilidad pendular diaria entre ciudades, descentralización productiva y residencial...), se manifiestan con mayor complejidad e intensidad, cuanto mayor es el tamaño de la aglomeración, como también confirman los resultados obtenidos en el análisis de la movilidad de las aglomeraciones urbanas andaluzas en cuanto al volumen de desplazamientos (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2011b).

El indicador de la densidad de población, lo utilizaremos como medida de la «polaridad territorial» del hecho urbano. Está formado por el cociente entre la población anterior y la superficie agregada de los municipios incluidos en cada aglomeración urbana. En efecto, cuanto mayor sea la densidad, mayor polarización territorial del fenómeno urbano y, consecuentemente, menor presencia del medio rural en la formación de la estructura de dicho sistema territorial. Este indicador presenta la ventaja adicional de medir la anterior pauta de comportamiento con independencia del tamaño o rango de la aglomeración.

El «grado de primacía del núcleo principal», medido mediante el porcentaje de población de la aglomeración que reside en él, nos permite apreciar la importancia de las relaciones centro-periferia. Este indicador se complementa con el del «tamaño poblacional medio de los municipios secundarios de la aglomeración». A través de él detectamos, en las relaciones centro-periferia, el grado de dependencia de los municipios integrantes de las coronas exteriores respecto al núcleo principal.

<sup>4</sup> Para la selección de las aglomeraciones urbanas se ha tomado como referencia la definición realizada por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el sistema polinuclear de los centros regionales. Lo anterior necesita dos notas aclaratorias: la primera, que también se ha considerado como aglomeración urbana, a la red de ciudades medias de la Costa del Sol Occidental, motivado por su inmediata continuidad territorial con la aglomeración urbana de Málaga, por la importante componente urbana de este territorio, y por su conexión añadida con la aglomeración del Campo de Gibraltar. Todo ello, permite advertir la formación de una de las estructuras urbano-territoriales más complejas y potentes de toda la región. En segundo término, se ha incluido en la Aglomeración Urbana de Cádiz, al municipio de Jerez de la Frontera, puesto que actualmente, se encuentra en tramitación una innovación del Plan Territorial de dicha aglomeración, para la inclusión en ella del citado municipio.

<sup>5</sup> A los fines del presente trabajo, es decir, mostrar la singularidad del caso de Córdoba en el contexto general de las aglomeraciones urbanas, es suficiente la sencilla confron-

tación de algunas variables generales basadas en la población. Ello no entra en contradicción con la utilización de otros tipos de análisis más precisos, fundamentados en la determinación de la evolución y génesis del sistema urbano, la caracterización de la movilidad interurbana, la disposición de las infraestructuras de transportes y servicios urbanos, y la estructura urbana y composición social del sistema de ciudades, que suelen utilizarse en la caracterización de estas realidades. Para una profundización más detallada y homogénea de las aglomeraciones andaluzas, se recomienda consultar las memorias informativas de los distintos planes de ordenación del territorio realizados por la Junta de Andalucía. Consultar página WEB oficial de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

<sup>6</sup> Población de derecho en los municipios de las aglomeraciones urbanas andaluzas para 2011 (IECA). El rango territorial se ha dividido en cuatro grupos según la población de la aglomeración urbana: grupo I (más de 1.000.000 hab.); grupo II (de 500.000 a 1.000.000 hab.); grupo III (de 350.000 a 500.000 hab.), y grupo IV (menos de 350.000 hab.)

Como conclusión del ejercicio anterior, llegamos a una agrupación de los fenómenos urbanos

analizados en tres tipos genéricos de relaciones urbanas de carácter metropolitano (Fig. 9):

Fig. 6/ Datos básicos de las aglomeraciones urbanas andaluzas (AU), ordenados según rango territorial, y con expresión de los indicadores de polaridad territorial, primacía urbana, y tamaño medio municipal de la corona urbana. 2011(1)

Ámbitos	Población 2011		Municipios		Polaridad territorial hab/km <sup>2</sup>	Grado primacía urbana %	Estructura municipal de la corona hab.
	Principal	AU	Nº	km <sup>2</sup>			
	Hab.	Hab.					
AU de Sevilla	693.412	1.519.639	46	4.912,3	309,35	46	18.147
AU de Málaga	529.525	877.201	13	1.332,1	658,51	60	25.764
AU Cádiz-Jerez (1)	313.974	642.504	6	1.792,6	358,42	49	76.688
AU de Granada	236.005	523.845	32	859,3	609,62	45	9.153
AU de Córdoba	297.810	387.556	14	2.334,8	153,63	77	4.531
Costa del Sol Occ.	89.305	387.036	9	941,5	411,08	23	31.047
Campo de Gibraltar	116.923	267.062	7	1.528,6	174,71	44	24.875
AU de Almería	163.505	254.037	9	1.158,9	219,21	64	7.961
AU de Huelva	148.918	241.330	8	965,8	249,88	62	13.202
AU de Jaén	113.160	222.372	15	1.761,2	126,26	51	7.542

(1). Los datos de esta aglomeración incluyen al municipio de Jerez de la Frontera, reconociendo la singularidad de una doble capitalidad en la aglomeración urbana de Cádiz. Sin esta particularidad, la citada aglomeración, descendería en rango territorial al cuarto puesto regional (430.276 hab.); se caracterizaría por una polaridad territorial de las más altas de la región (709,9 hab./km<sup>2</sup>), y uno de los grados de primacía más bajos de la región (26%).

Fuente: INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA (JUNTA DE ANDALUCÍA), y elaboración propia.

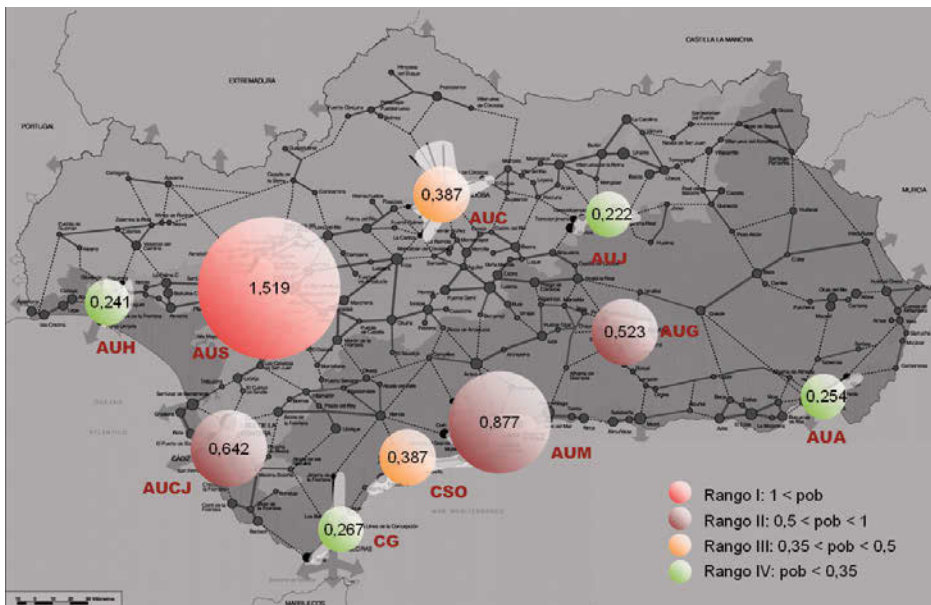


Fig. 7/ Rango urbano de las aglomeraciones urbanas andaluzas 2011. Población en millones de habitantes

Fuente: CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA. JUNTA DE ANDALUCÍA. Elaboración propia.

Fig. 8/ Categorización comparativa según indicadores básicos de las aglomeraciones urbanas andaluzas (AU), ordenados según rango territorial, y clasificados según medias y desviaciones típicas de la serie. 2011(1)

Ámbitos	Población 2011		Rango AU	Grado polarización territorial	Grado primacía urbana	Estructura municipal de la corona	Grado de complejidad municipal
	Principal	AU					
AU de Sevilla	693.412	1.519.639	I	MEDIO	MEDIO	Medio 2	ALTO
AU de Málaga	529.525	877.201	II	ALTO	ALTO	Medio 1	MEDIO
AU Cádiz-Jerez	313.974	642.504	II	MEDIO	MEDIO	Principal	BAJO
AU de Granada	236.005	523.845	II	ALTO	MEDIO	Rural 1	ALTO
AU de Córdoba	297.810	387.556	III	BAJO	M. ALTO	Rural 2	MEDIO
Costa del Sol Occ.	89.305	387.036	III	MEDIO	M. BAJO	Medio 1	BAJO
Campo de Gibraltar	116.923	267.062	IV	BAJO	MEDIO	Medio 2	BAJO
AU de Almería	163.505	254.037	IV	BAJO	ALTO	Rural 1	BAJO
AU de Huelva	148.918	241.330	IV	BAJO	ALTO	Medio 2	BAJO
AU de Jaén	113.160	222.372	IV	BAJO	MEDIO	Rural 1	MEDIO
Media				362,08	50 %		15
Desviación típica				200,92	15%		12

(1). Las categorías de clasificación con referencia a la media y la desviación típica han adoptado el siguiente criterio: MUY BAJO ( $x \leq m - 1,5\sigma$ ), BAJO ( $m - 1,5\sigma < x \leq m - 0,5\sigma$ ), MEDIO ( $m - 0,5\sigma < x \leq m + 0,5\sigma$ ), ALTO ( $m + 0,5\sigma < x \leq m + 1,5\sigma$ ), MUY ALTO ( $x > m + 1,5\sigma$ ). Sobre la clasificación de los tamaños medios de los municipios de la corona hemos tomado como referencia para caracterizar a los núcleos urbanos, la jerarquía de Sistema de Ciudades del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. De este modo, utilizamos los umbrales de población de 5.000, 10.000, 25.000 y 75.000, para determinar el carácter de las ciudades de la corona como: núcleo rural (inferior a 5.000 hab, categoría 2), entre 5.000 y 10.000, categoría 1), ciudad media (entre 10.000 y 25.000 hab., categoría 2), entre 25.000 y 75.000, categoría 1), o ciudad principal (más de 75.000 hab).

Fuente: INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA (JUNTA DE ANDALUCÍA), y elaboración propia.

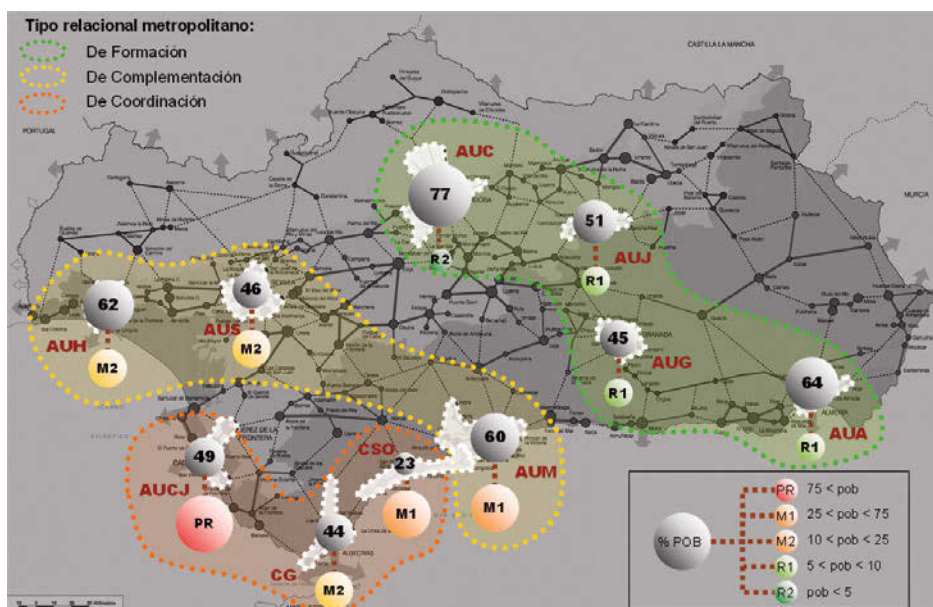


Fig. 9/ Tipos de relaciones metropolitanas en cada una de las aglomeraciones urbanas andaluzas 2011. Datos de grado de primacía urbana y estructura municipal de la corona de la Fig. 8

Fuente: Elaboración propia.

**a) Aglomeraciones con relaciones urbanas de Complementariedad Metropolitana:** en este caso, el grado de primacía, caracterizado por umbrales centrales, se relaciona con tamaños de municipios en la corona propios de ciudades medias. Este escenario urbano condiciona de modo distinto las relaciones centro-periferia, matizando los procesos de descentralización y exurbanización: nos situamos en los casos de Sevilla, Málaga y Huelva. De este modo, adquieren mayor protagonismo las cuestiones vinculadas a la distribución de funciones urbanas, productivas, residenciales, o de dotación, en el contexto de un sistema polinuclear más maduro, equilibrado, y más rico en alternativas de localización. Las ciudades de la corona presentan tamaños suficientes para generar sus propias dinámicas de crecimiento y dotación, y se sienten capaces de liderar acciones de interés y escala metropolitana, motivo por el cual, la competitividad entre las mismas, se hace patente en el proceso metropolitano. La cuestión es, en consecuencia, localizar estas ofertas en un escenario general de equilibrio urbano y territorial, es decir, de complementar los potenciales existentes en las propias ciudades.

**b) Aglomeraciones con relaciones urbanas de Coordinación Metropolitana:** este segundo tipo se caracteriza, de entrada, porque el *grado de primacía* resultante oscila entre umbrales medios y bajos, lo que apunta a un tamaño más equilibrado del sistema urbano de la aglomeración. En correlación con esto, las ciudades de la corona exterior alcanzan rangos urbanos medios, e incluso superiores al de la ciudad principal, como se constata en el caso de la aglomeración urbana de Cádiz. En este escenario territorial, de menor preeminencia en el papel funcional de la ciudad principal, las relaciones urbanas exigen una mayor coordinación, un acuerdo entre iguales, en la configuración de las relaciones metropolitanas, y de ahí, la denominación otorgada. En este tipo, se incluyen, además de Cádiz-Jerez, las aglomeraciones de la Costa del Sol Occidental y Campo de Gibraltar.

**c) Aglomeraciones con relaciones urbanas de Formación Metropolitana:** caracterizadas por modelos urbanos de aglomeración con grados de primacía variable, que oscilan entre valores medios y muy altos, y sobre todo, tamaños medios de la corona urbana de carácter rural. El pequeño tamaño de los municipios

de la corona permite advertir que dichos núcleos presentan en general un nivel bajo de dotación de servicios urbanos propios. Este hecho condiciona las relaciones con el núcleo principal, que suelen ser intensas, tanto en lo referente al mercado de trabajo, como de dotaciones especializadas y de servicios al consumo personal. En este tipo encuadramos las aglomeraciones de Córdoba, Granada, Almería y Jaén.

Una cuestión capital es que, en estos casos, los procesos de descentralización y exurbanización, ya sean de usos productivos o residenciales, se produzcan en el marco de propuestas de planificación o al margen de ellas, suelen inducir situaciones de reestructuración urbana en los municipios de acogida. Por ello debemos entender, que las acciones de nuevos crecimientos de carácter metropolitano, debido a lo elevado de su volumen e intensidad de uso, pueden incidir de modo significativo en las tramas urbanas de los núcleos de acogida, alterando notablemente su rango urbano, y/o desequilibrando su estructura de centralidad histórica, o generando nuevos núcleos de población. Todo lo cual, puede producir una discriminación territorial muy polarizada con capacidad de establecer, y alterar, el propio modelo territorial de la aglomeración. Téngase en cuenta, que la escala de estas actuaciones cabe entenderla asimétrica, es decir, lo que en el marco de la metrópoli resulta adecuado, puede apreciarse como desmesurado en el lugar de acogida. Efectivamente, un sector de 100 ha de uso industrial, o de 1.500 viviendas en un núcleo urbano de menos de 10.000 habitantes, es equivalente al volumen de crecimiento propio de una revisión de su modelo urbano completo. Por ello, lo hemos denominado Modelo Relacional de Formación Metropolitana. No obstante, toda clasificación generalista, como la presente, debe realizarse ponderadamente<sup>7</sup>, por lo que es necesario subrayar que a mayor grado de primacía del núcleo principal, y menor rango de los municipios de la corona (como ocurre en el caso de Córdoba), mayor intensidad de las relaciones de formación metropolitana, pues las operaciones de descentralización pueden inducir reestructuraciones urbanas intensas en el municipio de menor rango. En el extremo opuesto, dentro de este modelo, encontraríamos la aglomeración urbana de Granada.

<sup>7</sup> Esta agrupación es sólo tentativa, el grado de generalización de los indicadores aconseja ser prudentes en su valoración. El hecho de que varias aglomeraciones urbanas queden agrupadas en un mismo modelo relacional, no

impide que entre ellas existan importantes rasgos de singularidad motivados por sus diferencias de rango, pauta de polarización, número de municipios, etc.

Una vez descrito, en lo que respecta al objetivo de este trabajo, el marco general de comparación en el sistema andaluz de aglomeraciones urbanas, puede efectuarse con mejor perspectiva la caracterización de la aglomeración cordobesa. Esta ocupa el quinto lugar de Andalucía por su peso demográfico o «rango territorial» y presenta un grado de polarización territorial del hecho urbano respecto al medio rural, de los más bajos del conjunto regional. En contraposición a lo anterior, la primacía de la metrópoli es, destacadamente, la más alta del sistema de aglomeraciones, y por el tamaño medio de los municipios de su corona metropolitana ocupa el último lugar, con un valor que no alcanza los 5.000 habitantes (Figs. 6,7 y 8). Estos dos últimos rasgos convierten a la aglomeración urbana en el *exponente extremo del tipo relacional de formación metropolitana*.

La explicación de lo anterior enlaza directamente con el gran tamaño del término municipal, hecho que tiene como consecuencia directa una elevada distancia media (25 km) entre los núcleos cabecera de los municipios limítrofes y Córdoba. Resulta evidente que dicha distancia ha dificultado la intensificación de las relaciones intermunicipales, a pesar de que éstas son constatables desde hace más de tres décadas, como se ha dicho. Esta característica advierte de la dispersión territorial del sistema polinuclear de ciudades de la aglomeración urbana, y puede contribuir a comprender la razón por la cual la tercera ciudad de Andalucía, tras Sevilla y Málaga, retrocede hasta el quinto lugar en el rango territorial de las aglomeraciones urbanas.

Todo ello ha sido determinante para producir, en el caso de Córdoba, un cierto ocultamiento, o disimulo, de los fenómenos entendidos como metropolitanos. Las razones se encuentran en la ausencia de la componente intermunicipal, y el afianzamiento de un sistema de apreciación de las realidades metropolitanas que ha sobrevalorado esta característica, llegando a negar la existencia de dichos fenómenos (exurbanización, descentralización, movilidad pendular diaria, etc.), cuando no adquieren la condición intermunicipal. Este sistema de valoración ha permitido, también, el rápido reconocimiento de la condición metropolitana incluso en sistemas urbanos de

inferior rango en población, sólo por adquirir la característica supramunicipal de modo muy temprano. En el caso de Córdoba, esos mismos comportamientos de desbordamiento del núcleo principal se producen internamente al municipio, y han sido entendidos e interpretados como ausencia de relaciones o fenómenos metropolitanos<sup>8</sup> (ZOIDO, 1996: 48 y CARAVACA, 1999: 294). En el fondo, lo que en otras aglomeraciones puede ser identificado como la primera corona metropolitana -constituida por los municipios inmediatos al principal-, en el caso de Córdoba, por los motivos ya expuestos, se encuentra conformada por los núcleos secundarios del propio municipio. Recordemos, una vez más, que más allá de esta primera corona «oculta», existe una segunda corona metropolitana, conformada por los municipios limítrofes.

### 3.3. Iniciativas administrativas para la ordenación del territorio metropolitano cordobés.

Como se ha indicado con anterioridad, la constatación de dinámicas metropolitanas crecientes en el entorno de Córdoba indujo a la Junta de Andalucía a promover la redacción del estudio denominado «*Caracterización Territorial de la Incipiente Área Metropolitana de Córdoba*» (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2004), centrado en un ámbito bastante contenido, aunque coincidente con el contemplado en los documentos-marco de la planificación territorial andaluza —las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* (1999) y, más tarde, el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006)—; así, únicamente se consideraron parte del área metropolitana cordobesa los municipios de Villaharta, Villaviciosa de Córdoba, Obejo, Villafranca, Almodóvar del Río, Guadalcazar, La Carlota y Córdoba. Se confirma en el estudio antes citado que, para estos municipios, las relaciones residencia-trabajo han adquirido con carácter general un umbral mínimo de relación metropolitana (> del 15%), incipiente aún, pero de dinámica creciente: en el periodo 1991-2001, los municipios que superan el umbral anterior pasan de tres a ocho. No obstante, esta medición se realiza sobre estadísticas de base municipal,

<sup>8</sup> No cabe duda de que dichas conclusiones, en la medida en que han condicionado la actitud administrativa de los órganos competentes en materia de ordenación territorial, han sustentado la ausencia de esta planificación en algunos ámbitos, como en el caso de Córdoba, y Jerez. Esta esencial eventualidad se produce justo durante un mo-

mento histórico de máxima difusión de los comportamientos urbanos en el territorio. Finalmente, el déficit de planificación ha debido ser corregido, incluyéndose ambos centros regionales en el programa de planificación territorial de aglomeraciones urbanas.

y los municipios analizados constituyen la segunda corona de la aglomeración cordobesa. Esto explica, en parte, la intensidad de los resultados obtenidos con este indicador.

Desde la aparición del citado documento hasta la reciente promulgación del decreto<sup>9</sup> por el que se aprueba la redacción de un instrumento específico de planificación, han transcurrido siete años. Durante este periodo se incorporan al debate nuevas reflexiones, se han revisado las dinámicas metropolitanas recientes y, como resultado, la administración autonómica ha modificado sus planteamientos iniciales. El instrumento finalmente elegido ha sido —como en el caso de las restantes aglomeraciones urbanas andaluzas— un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional, el *Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Córdoba* (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2011a) con una novedad fundamental: la ampliación sustancial del número de municipios considerados, que ahora pasan a ser catorce (los citados arriba más Fernán-Núñez, Montemayor, San Sebastián de los Ballesteros, La Victoria, El Carpio y Pedro Abad); a nuestro juicio, este cambio de criterio refleja, una vez más, las antedichas dificultades para la definición y concreción del hecho metropolitano cordobés<sup>10</sup>. Ahora, la inclusión de los nuevos municipios puede estar fundamentada en la consideración de los nuevos datos residencia-trabajo, y, sobre todo, en la valoración de las condiciones de accesibilidad a través del sistema de autovías, que denotan la presencia de fenómenos de relación metropolitana con perspectivas de intensificación creciente. En cualquier caso, la ampliación es más significativa por el número de municipios que por el territorio o la población aportada en el marco de la aglomeración. Y más relevante aún es el efecto funcional de la incorporación de dichos municipios, pues éstos alcanzan mayor significación en sus respectivos contextos comarcales (con cabecera en La Carlota, Montilla, y Montoro) que en la propia aglomeración. Sin embargo, la delimitación efectuada, al no considerar íntegramente estos ámbitos intermedios, produce un efecto de división en los mismos, e incorpora a la visión del proceso de formación metropolitana una perspectiva territorial necesariamente incompleta y parcial.

<sup>9</sup> Decreto 242/2011, de 12 de julio, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Córdoba

<sup>10</sup> Además de las citadas propuestas administrativas de delimitación, desde el ámbito académico se ha emitido alguna otra diferente. Por ejemplo, Boix (2007) establece un área metropolitana integrada por 16 municipios cordobeses. Por

#### 4. Orientaciones básicas para una planificación proactiva

Si, como se ha dicho, la aglomeración urbana de Córdoba se sitúa en el marco de las «relaciones de formación metropolitana» —del cual es su principal exponente—, entendemos que las intervenciones planificadoras en curso y/o futuras, además de la dimensión correctora de los procesos urbanos y territoriales ya presentes, tienen *la obligación de atender a la constitución de un modelo territorial metropolitano propio*. En los casos que comparten los rasgos esenciales descritos para el cordobés, el enfoque apropiado ha de ser, sin lugar a dudas, proactivo (FERIA & al., 2009) y, con el ánimo de contribuir en este sentido, se formulan las siguientes orientaciones básicas a tener en consideración:

- a) *El rango de la aglomeración urbana de Córdoba es medio respecto al conjunto de las aglomeraciones andaluzas, por lo que cabe esperar dinámicas económicas y de crecimiento urbano de intensidad moderada.*

En general, esta ausencia de tensiones territoriales y urbanas intensas debe favorecer el proceso de planificación y gobierno del territorio. El proceso de planificación debe desarrollarse con el objetivo de «leer y comprender» el territorio. Esto es, explorar las características de los elementos que forman su estructura, y detectar los procesos sociales existentes y potenciales, evitando su sustitución por visiones ficticias y sucedáneas del territorio real, aunque éstas estén apoyadas en modelos de ordenación estandarizados y avalados oficialmente. La oportunidad de conseguir un modelo de ordenación coherente tiene que ver con una doble escala para la inserción de las relaciones metropolitanas: en primer lugar, la que demandan las diferencias de procesos e intensidades de ocupación del espacio entre áreas de difusión urbana, rurales y vacíos territoriales; en segundo lugar, la que reclama la gradación del rango de las ciudades, en donde el discurso valorativo y propositivo también debe construirse con los necesarios matices, motivado por el amplio gradiente que las caracteriza (entre 300.000 y 800 habitantes). En este

otra parte, la dificultad de delimitación del ámbito metropolitano queda de manifiesto en el propio Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el cual, sólo llega a identificar, los «ámbitos de extensión de la influencia de los centros regionales» que están presentes en todas las aglomeraciones urbanas andaluzas, como expresión de la superación de las áreas de influencia de los centros regionales por él identificados. (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006: 67).

doble contexto, debe insertarse el modelo territorial de la aglomeración, constituyendo sus referentes estructurales y organizativos.

*b) La polaridad territorial es de las más bajas de las aglomeraciones urbanas andaluzas. En consecuencia una verdadera ordenación territorial exige un tratamiento adecuado del medio rural en la configuración del modelo metropolitano.*

En primer término, que sea capaz de considerar al medio rural como un sujeto de ordenación, y no como un mero objeto supeditado a una visión urbana y territorial esterilizante y omisiva, incapaz de apreciar y valorar sus dinámicas de regresión, de transformación o de desarrollo. No es necesario reivindicar una visión exclusivista de lo rural, pero sí equilibrada y, por supuesto, correctamente imbricada con lo urbano, de cuyo entramado social, político, económico y territorial forma parte indisoluble (VALENZUELA & *al.*, 2009). En el caso de Córdoba, esta componente del territorio resulta esencial por dos cuestiones básicas. La primera, porque la trivialización de este espacio mediante su omisión en la configuración del modelo de ordenación, hurtaría la ordenación para el 96% del territorio de la aglomeración.

En segundo lugar, en el territorio rural se localiza un importante cúmulo de factores de oportunidad y desarrollo para la sociedad metropolitana. No olvidemos que en Córdoba ese medio es especialmente rico en orientaciones de aprovechamiento, y en él se encuentran, desde áreas de componente natural, a forestales y agrarias de excepcional calidad agrológica, como las de las vegas fluviales o los secanos de la campiña. Ello presenta aspectos relevantes, dada su extensión y riqueza, como los vinculados al patrimonio natural y forestal (alcornoques, encinares, pinares, y algunas formaciones de castañares), o al patrimonio histórico y arquitectónico (yacimientos arqueológicos, edificaciones de origen militar y religioso, y otras muchas de funcionalidad agraria). En conjunto, no cabe duda de que constituyen un activo importante en la cualificación y singularidad del territorio, y recibirán un adecuado tratamiento en la planificación prevista. Ahora bien, las estrategias de valorización tienen pendiente una mejora de la actitud propositiva de la planificación respecto a los espacios rurales y su aptitud para el desarrollo de actividades económicas y sociales: deben encontrarse las vías para introducir en los ciudadanos además de la componente de «usuarios», la de «cuidadores» de los espacios carentes de singularidad, gestores directos del territorio, productores de actividad, al

tiempo que de paisajes, pues, en los tres dominios integrados en la aglomeración el territorio metropolitano (sierra, vega y campiña) residen los factores de su identidad territorial.

En este contexto, también resulta clave, distinguir el papel que el medio rural está asumiendo en los procesos de transformación y extensión de las ciudades que forman el sistema metropolitano. La planificación territorial debe desarrollar la capacidad de diferenciación de estas dinámicas según el rango de los municipios, y no caer en el error de generalizar valoraciones y adoptar políticas excesivamente preventivas, para aplicarlas genéricamente, donde ni ha habido, ni puede haber, problemas severos de suburbanización. La capacidad de matización del modelo territorial será un indicador de la calidad y acierto del mismo para orientar las expectativas sociales legítimas de un modo adecuado y, en consecuencia, no lesivo para el sistema territorial. En este sentido, hemos de apuntar que el medio rural del territorio metropolitano cordobés alberga notables contrastes entre zonas de tensión urbanística (áreas urbanas de Córdoba y la Carlota), con vacíos territoriales extensísimos, como la campiña o importantes espacios de la sierra —cuenca del Guadalquivir, estribaciones de la Sierra de Hornachuelos, etc.— Imbricadas en las anteriores, también se aprecian áreas rurales como las sierras de Villaharta y Obejo, o la sierra de los Santos, con diseminados de origen histórico que, a pesar de las dificultades propias del medio agrario actual, no están en procesos de abandono social. En consecuencia, el discurso propositivo no debe ser más pobre que la realidad territorial someramente descrita. En ningún caso, tras esta concepción de reequilibrio territorial entre lo rural y lo urbano, existe reclamación o exigencia alguna de «protección» de estos espacios, en el sentido declarativo o normativo, sino de líneas de acción adecuadas a las condiciones estructurales del territorio, que encontrando funciones viables para cada tipo de estructura territorial, utilice estas sinergias como factores de resistencia activa a las transformaciones inadecuadas, aspecto éste, que puede contribuir a evitar los efectos de la expansión indiscriminada de los fenómenos suburbanos propios del pasado.

*c) El altísimo grado de primacía urbana de Córdoba confiere un protagonismo esencial a la actitud y papel del municipio en el proceso de formación metropolitano.*

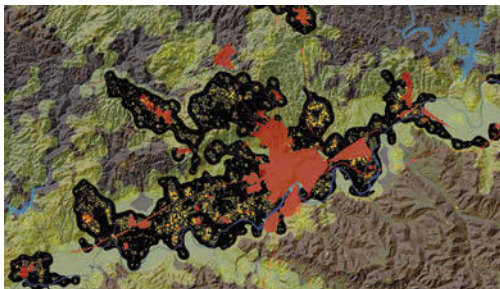
No cabe duda de que la ciudad de Córdoba es el motor del fenómeno metropolitano de la aglomeración. Su actitud y liderazgo, respecto

a las relaciones urbanas de descentralización, marcarán en el futuro la velocidad y el grado de consolidación del sistema metropolitano. En este aspecto, cabe plantear distintos escenarios de acción, desde el de máximo «centralismo», en el que la ciudad acapara todas las iniciativas relevantes y cualificadas, y segrega, a la corona interior o a la exterior, los productos marginales (en lo social, o en lo económico, o en ambos), hasta el de máxima «descentralización», es decir, ceder el papel del crecimiento urbano a las coronas exteriores. De cualquier modo, la energía del proceso metropolitano reside en la ciudad de Córdoba. Ello supone conceder un valor estratégico al papel asumido respecto de sus funciones como metrópoli, y debe condicionar los niveles de colaboración que exigirá a las ciudades de la aglomeración. No resultaría productivo confundir, como es habitual, el proceso metropolitano con la regeneración y tratamiento de los espacios que han soportado la extensión suburbana descontrolada de los últimos 40 años, los cuales, sólo tienen verdadera significación en el ámbito de la difusión urbana generada por la propia ciudad principal y, tal vez, en La Carlota (Fig. 10).

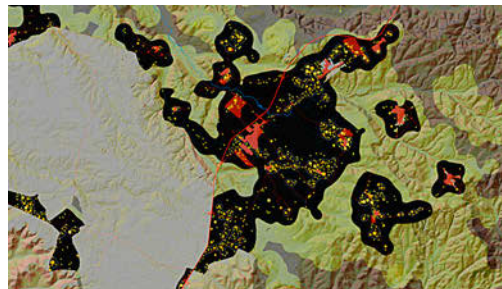
En este sentido, el papel de la metrópoli debe ser el de captar y consolidar funciones urbanas en el marco del sistema urbano andaluz, en el nivel de los centros regionales, y en el contexto de la competitividad de las ciudades en las redes nacionales y europeas (BOIX, 2003 y SUBIRATS, 2002). Para ello, presenta algunos activos a considerar como oportunidades estratégicas; por ejemplo, sus ventajas comparativas en el ámbito logístico regional, en la investigación agraria y sanitaria, en el ámbito cultural y patrimonial, y en el sector medioambiental. Consolidar, atraer, captar recursos para la aglomeración urbana, centralizando las funciones directivas, y descentrali-

zando la implantación física para localizar las iniciativas con criterios de excelencia: este es el papel metropolitano que debería asumir la ciudad principal.

Lo anterior no parece probable que acontezca de modo natural, pues exige un alto grado de confianza y generosidad política, tanto por parte de la metrópoli, como de los núcleos de la corona, y un compromiso firme y constante, con las técnicas de planificación territorial y urbana. No obstante, esta opción en la construcción de un modelo metropolitano, que muta los objetos urbanos y territoriales, en sujetos de la construcción metropolitana, queda sustentada por algunos argumentos básicos. El primero es la inconveniencia física del mayor crecimiento de la ciudad principal, pues las condiciones estructurales tanto del medio físico del entorno, como de la propia ciudad, sólo permitirán acumular disfunciones (pérdida de valores naturales o rurales del entorno, disminución de la eficacia de los desplazamientos no motorizados, pérdida de centralidad del casco histórico, saturación de los niveles de eficacia de las infraestructuras de conexión y servicios urbanos básicos, etc.). De ello ya tenemos referentes para la reflexión, pues el proceso de ocupación de la Vega, permite valorar, con independencia de su carácter suburbano, lo que supone una pauta extensiva de crecimiento desde la ciudad principal. En segundo término, la distribución de ese crecimiento entre los núcleos y municipios de la corona, sólo puede tener efectos positivos en ellos, pues afianzarán su economía urbana general, mantendrán mejor sus niveles de equipamiento y servicios, y podrán aspirar a mejorarlos razonablemente, si es que ello fuese necesario. Por otra parte, esta opción también favorece la convivencia en un medio más próximo e identitario desde el punto de vista social. Con ello, se induciría un mayor equilibrio en el sistema de ciudades,



a) Área urbana de Córdoba



b) Área urbana de La Carlota

FIG. 10/ Principales áreas de difusión de la edificación externa al perímetro urbano

Fuente: Mapa de la edificación periurbana y rural de la provincia de Córdoba (CUENCA, 2012).



al tiempo que cabría mantener una estrategia de regeneración y cualificación de la metrópoli, sin renunciar al crecimiento de la aglomeración propio de los sistemas urbanos de mayor rango territorial. En todo caso, como puede comprobarse, no deja de ser una estrategia territorial voluntarista, que queda a merced del criterio de los gestores públicos y de las potenciales demandas ciudadanas.

Sin embargo, los efectos de la crisis sobre el sector inmobiliario, tanto sobre el precio de la vivienda, como sobre la estabilidad del empleo y el endurecimiento de las condiciones de crédito hipotecario, suponen un importante freno para los procesos metropolitanos, muy sustentados, al menos en el pasado reciente, en la descentralización residencial (tipologías de baja densidad, a precios bajos o moderados). Esta perspectiva, en cambio, no debe ser desalentadora del proceso de planificación territorial y urbano, sino orientadora de sus estrategias. Por ello, se vuelve a recalcar la importancia del papel esencial de la ciudad de Córdoba como motor del proceso y de las dinámicas metropolitanas, y de su liderazgo en la formación del modelo metropolitano, pues las dinámicas territoriales por sí mismas no van a exigir, probablemente, una intervención pública decidida.

*d) Las relaciones metropolitanas exigen altos niveles de descentralización de usos residenciales y productivos que comportarían intensos procesos de reestructuración urbana en los núcleos urbanos y municipios de acogida.*

La formación de un modelo planificado de carácter metropolitano ha de aportarse desde una visión urbana de escala territorial (FONT, 2011 y NEL-LO, 2012). Es la planificación territorial la que debe configurar un modelo de ordenación, especialmente, en las áreas urbanas, y los criterios básicos para que las diferentes ciudades y núcleos que configuran la aglomeración puedan hacer frente a las funciones metropolitanas que les sean confiadas desde el plan territorial. Este es el modo en que se pueden prevenir los efectos indeseables de las reestructuraciones urbanas des-

controladas (ruptura del rango urbano, pérdida de centralidad de los núcleos históricos, disfuncionalidad en el sistema de infraestructuras y servicios básicos, o en el sistema dotacional público, desequilibrio en el sistema de movilidad, en el mercado de la vivienda y del empleo, etc.) En el caso de Córdoba, las claves de este control territorial del modelo metropolitano residen:

- Para los *núcleos urbanos no integrados en áreas urbanas*: en la asignación de funciones de descentralización (de media o baja densidad residencial, y/o actividades productivas, y dotaciones especializadas) controlando el tamaño máximo de las actuaciones<sup>11</sup>, según las condiciones estructurales de los núcleos de acogida, evitando de este modo, un exceso de polarización de las propuestas a nivel de la aglomeración, y controlando los efectos positivos y negativos de los nuevos crecimientos en el contexto urbano histórico de cada lugar.
- Para los *núcleos urbanos integrados en áreas urbanas*<sup>12</sup>, el modelo debe ser más rico y preciso. Al menos requiere la identificación de los viarios y nudos de comunicaciones de carácter territorial, necesarios para el buen funcionamiento de las relaciones entre municipios en el área urbana; de los suelos merecedores de protección por su destacado valor intrínseco, o por servir a la integración de sistemas intermunicipales de espacios libres o naturales; de las áreas con capacidad de acogida y condiciones de estructuración urbana para desarrollar funciones metropolitanas de descentralización de usos residenciales, productivos, turísticos o dotacionales; y de las distintas zonas características del medio rural integrado en el área urbana. No se trata de clasificar el suelo al modo del planeamiento urbanístico, sino de identificar áreas de aptitud para el desarrollo de funciones metropolitanas.
- Para los *núcleos urbanos integrados en el área urbana de Córdoba*, en la que cabe identificar al menos tres componentes básicos: la capital, los núcleos secundarios, y las zonas suburbanas. El esquema de ordenación general antes esbozado para un área

<sup>11</sup> La referencia al control del tamaño de las actuaciones, debe entenderse como resultado de un modelo de ordenación consciente y adaptado a la realidad territorial metropolitana y sus expectativas de actuación. En consecuencia, al margen de las determinaciones generalistas sobre estas cuestiones contenidas en la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, o en las disposiciones del Decreto 11/2008, de 10 de enero.

<sup>12</sup> Además, del área urbana constituida por Córdoba, y los núcleos periféricos de Alcolea, El Higuero, Villarrubia, Encinarejo de Córdoba, Santa María de Trassiera, Las

Jaras y los núcleos de las urbanizaciones de la Carrera del Caballo, y Almodóvar del Río, tal vez, la red de ciudades que pueda constituir una área urbana con carácter propio en el marco metropolitano sea el caso de La Carlota, junto a sus aldeas y diseminados, Guadalalcázar, La Victoria, San Sebastián de los Ballesteros, y La Guajarrosa. Por el este, las condiciones de un área urbana coherente han sido impedidas con la formulación del citado Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Córdoba, al excluir al alto Guadalquivir del ámbito de planificación subregional.

urbana sigue siendo útil en este ámbito. Sin embargo, el enfoque de la ordenación debe ser matizado. No estamos ahora ante la necesidad de resolver o proyectar el crecimiento urbano descentralizado, pues éste, en buena medida, ya se ha producido en las etapas anteriores del ciclo de formación metropolitana. Ahora el objetivo principal de la ordenación debe enfocarse hacia la cualificación de los lugares: organizar, estructurar, urbanizar, dotar, centralizar, y a lo sumo, en función de lo anterior, completar, es lo que requiere el área urbana principal de la aglomeración.

No obstante, el objetivo genérico de la cualificación debe matizarse, pues no es idéntico para los tres componentes del área urbana. En la ciudad principal, cualificar implica plantear la reforma urbana de algunos de sus exponentes obsoletos, sean estos de carácter productivo, o residencial. El segundo gran asunto, es el de la generación de un sistema adecuado de bordes urbanos que contribuyan a estabilizar los frentes urbanos en aquellos lugares en los que la nueva expansión urbana sea inadecuada (Medina Azahara, frentes de la Sierra de Córdoba, riberas del Río Guadalquivir), y permitan una integración civilizada del medio urbano con el medio rural circundante.

En el ámbito de los núcleos secundarios, abundar en el modelo de ordenación ya previsto en el plan general vigente, completando éste con nuevas perspectivas metropolitanas, intentando discriminar positivamente dichos núcleos, para asegurar la centralidad funcional que estos deben alcanzar en sistema urbano polinuclear equilibrado. En este sentido, se trata de activar el trinomio: densidad-dotación-comunicaciones.

Para las zonas suburbanas, la cualificación de los lugares requerirá la activación de una gama amplia de medidas, pues su diversidad en la localización condiciona su capacidad de integración en el modelo urbano y metropolitano (no son análogas las condiciones urbano-territoriales de la Sierra respecto a las de la Vega, o de las zonas que presentan diversa vulnerabilidad a los riesgos naturales, o en ocasiones, de las que impiden la efectividad de las dotaciones públicas). Al menos tres principios de actuación deben orientar las decisiones de planificación territorial en estos lugares: el primero, evitar la densificación de los asentamientos, sin impedir, cuando estén integrados en el modelo urbano, su adecuada compleción. En segundo, lugar, impedir que los «vacíos» entre los asentamientos sean

trasformados o destinados a usos ajenos a los previstos en la planificación territorial o urbana (la cual, debe asignarles uso, renunciando a omitir, una vez más, su ordenación). En tercer lugar, con independencia de la clasificación del suelo y el papel del asentamiento en el modelo urbano y territorial, implantar una estrategia general de «impacto 0», es decir, corregir los impactos urbanísticos, institucionales, ambientales, y paisajísticos, a fin de que se facilite la integración efectiva de los asentamientos, sea ésta en medio urbano, o en medio rural, según convenga al interés público y al modelo urbano y territorial pretendido.

## 5. Conclusiones

A lo largo de las páginas precedentes se ha abordado el estudio de Córdoba como ejemplo de una modalidad de relaciones metropolitanas cuya principal singularidad estriba en la contundente manifestación de dos de sus características definitorias, a saber: la extraordinaria extensión del término municipal de Córdoba, y la considerable diferencia de rango poblacional entre la capital y el sistema de ciudades que forma parte de su corona metropolitana. Estos hechos, no solo discriminan el caso de Córdoba de otros casos de su entorno regional, como se constata en Cádiz, Sevilla, Málaga, Huelva o el Campo de Gibraltar, sino que también lo distingue —en razón de la intensidad alcanzada por sus magnitudes— de aquéllos a los que más se asemeja —Granada, Jaén o Almería—. Adicionalmente, lo anterior ha contribuido a producir un cierto «ocultamiento» de los fenómenos metropolitanos, en buena medida debido a que la aplicación de enfoques tradicionales, basados en el municipio como la unidad territorial de análisis, ha limitado a la postre la capacidad de apreciación de estos fenómenos urbanos en ámbitos singulares como el que nos ocupa. Este último modo de apreciar los fenómenos metropolitanos sobrevalora la condición intermunicipal, dejando en segundo plano la interurbana, y de ahí la existencia de fenómenos metropolitanos «encubiertos».

Parece indudable que una de las consecuencias del «ocultamiento» del fenómeno metropolitano en Córdoba ha sido el retraso en abordar su planificación territorial, una circunstancia muy relevante al producirse en el momento histórico de mayor dinamismo y extensión urbana de la etapa contemporánea. En todo caso, el déficit de visión territorial será superado al haber sido formulado por la JUNTA DE ANDALUCÍA (2011a), el Plan de Ordenación

del Territorio de la Aglomeración Urbana de Córdoba, actualmente en redacción. En este momento, pues, las componentes de la singularidad propia de la aglomeración urbana, exigen que sus rasgos definitorios contribuyan a la elaboración de un adecuado enfoque del proceso de planificación. Dicho enfoque debe ser proactivo, y en su materialización ha de presentar algunas notas distintivas a considerar de un modo especial: el medio rural debe ser un sujeto de ordenación con entidad propia en la formación del modelo metropolitano, respecto a las funciones económicas del territorio,

el paisaje, la red de espacios de uso público, y el control de los procesos de difusión urbana. La estrategia urbana debe considerar la marcada dualidad centro-periferia del sistema de ciudades de la aglomeración: cualificar el centro, y establecer las condiciones del desarrollo de la periferia, si bien esto segundo prestando una especial atención a controlar y reducir los impactos que la inserción de actuaciones de función metropolitana puedan inducir en los núcleos de la corona, y muy especialmente los posibles efectos negativos de la reestructuración urbana.

## 6. Bibliografía y fuentes documentales

### a) Referencias bibliográficas

- AA.VV. (GRUPO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE DE LA ETSICCP) (1993): *El camino de Andalucía: itinerarios históricos entre la Meseta y el Valle del Guadalquivir*. Madrid. Centro de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- BOIX DOMÉNECH, R. (2003): *Redes de Ciudades y Externalidades*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/3995/rbd2de4.pdf?sequence=2>
- (2007): «Concepto y delimitación de las áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España». En *Seminario sobre las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada* (Sevilla, 11 de abril de 2007): Sevilla, Consejería de la Presidencia (Junta de Andalucía): Doc. Inédito.
- CARAVACA BARROSO, I. (1999): «Efectos de la globalización en el sistema urbano andaluz». *Estudios Regionales*, 54: 291-307. Universidades de Andalucía, Málaga.
- CUENCA MUÑOZ, J. M. (2012): «La edificación periurbana y rural en la provincia de Córdoba. Una visión de los fenómenos territoriales y urbanos». *Actas del XIII Coloquio Ibérico de Geografía*: 525-535 Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- CONDE, F. (2007): *Metropolización, Territorio y Vivienda en Andalucía. Cultura e Identidad Urbanas*. Empresa Pública de Suelo de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- FERIA TORIBIO, J. M. (2004): «Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38: 85-99. AGE, Murcia.
- (2010): «La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: Una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo». *CyTET*, 164: 189-210. Ministerio de Fomento, Madrid.
- & C. HERNÁNDEZ & J. REQUEJO (2009): *Una mirada al territorio metropolitano de Córdoba*. Asociación para el progreso y la modernización de Córdoba Futura. Córdoba.
- FONT ARELLANO, A. (2011): «La práctica del planeamiento urbanístico». En L. MOYA, (coord.): *La práctica del urbanismo: 25-55*. Síntesis, Madrid).
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1973): *Evolución urbana de Córdoba y de los pueblos campesinos*. Servicio de Publicaciones Diputación Provincial de Córdoba. Córdoba.
- (dir.) (1985): *Córdoba y su provincia*. Caja Provincial de Ahorros de Córdoba, Vol. 1. Córdoba.
- MELCHOR GIL, E. (1995): *Vías romanas de la provincia de Córdoba*. Cajasur, Obra Social y Cultural. Córdoba.
- MOLINÍ FERNÁNDEZ, F. (1995): «El planeamiento proactivo: fundamentos teóricos y metodológicos para intervenir más eficazmente en el territorio». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 20: 147-159.
- NEL-LO, O. (2012): *Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Tirant Humanidades, Valencia.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (2009) (Coord.): *Áreas Metropolitanas de España: la nueva forma de la ciudad*. Ediciones de la Universidad de Oviedo. Oviedo.
- & L. M. SÁNCHEZ (2010-2): «La planificación territorial y el sistema urbano de Andalucía». *Cuadernos Geográficos*, 47: 223-245. Universidad de Granada. Granada.
- SUBIRATS, J. (Coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona.
- UREÑA, J. M. DE & J. M. MENÉNDEZ & B. GUIRAO & F. ESCOBEDO & F. J. RODRÍGUEZ & J. M. CORONADO & C. RIBALAYGUA, & A. RIVAS & A. MARTÍNEZ, (2005): «Alta velocidad ferroviaria e integración metropolitana en España: el caso de Ciudad Real y Puertollano», *Eure*, 31 (92): pp. 87-104.
- UREÑA, J. M. DE & M. GARMENDIA & J. M. CORONADO (2009): «Nuevos procesos de metropolización facilitados por la alta velocidad ferroviaria». *CyTET*, 160: 213-232.
- VALENZUELA, L. M. & R. PÉREZ & A. MATARÁN (2009): «Ecoestructura y multifuncionalidad del paisaje agrourbano». *Ciudades*, 12: 67-95.
- VALLE BUENESTADO, B. (1991): «La población del término de Córdoba en el siglo XX». En *El Pregone-ro*, 89: 8-9. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba.

ZOIDO NARANJO, F. (1996): «El hecho metropolitano en Andalucía. Consideraciones sobre su funcionalidad, ordenación e institución». *Cuadernos Económicos de Granada*, 5: 45-57. Universidad de Granada. Granada.

#### b) Planes y estudios territoriales y urbanísticos

AYUNTAMIENTO DE CORDOBA. (2003): *Texto Refundido de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Córdoba*. Gerencia de Urbanismo, Córdoba.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2004): *Caracterización Territorial de la Incipiente Área Metropolitana de Córdoba*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Disponible en: Pagina Web Oficial de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

— (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Disponibles en: Pagina Web Oficial de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

— (2011a): *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Córdoba: Decreto de formulación*. Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Disponibles en: Pagina Web Oficial de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

— (2011b): *Encuesta Social 2011: movilidad en las regiones urbanas de Andalucía*. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA): Sevilla. Pagina Web Oficial.

— (Diversos años): *Planes de Ordenación del Territorio de las Aglomeraciones Urbanas de Cádiz, Sevilla, Málaga, Granada, Costa del Sol Occidental, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén, Huelva*. Disponibles en: Pagina Web Oficial de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

#### c) Fuentes cartográficas y estadísticas

*Bases de Datos del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía*. Junta de Andalucía. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA): Pagina Web Oficial.

CUENCA MUÑOZ, J. M. (2012): *Mapa Digital de la Edificación Periurbana y Rural de la Provincia de Córdoba*. Documento digital inédito.

*Mapa Topográfico de Andalucía. Escala 1:10.000*. Sevilla, Junta de Andalucía. Instituto de Cartografía de Andalucía. Ediciones digitales. 2001 y 2007.

*Modelo Digital del Terreno de Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía. Consejerías de Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, y de Medio Ambiente. Edición 2005.

# La reforma urbana del casco histórico de Huesca: hacia nuevas iniciativas ciudadanas de intervención

Marta MERCADAL MINGUIJÓN (1) & Elisabet ROCA BOSCH (2) & Míriam VILLARES JUNYENT (2)

(1) Ingeniera de Caminos Canales y Puertos. (2) Profesora. Departamento de Infraestructura del Transporte y del Territorio. Universitat Politècnica de Catalunya.

**RESUMEN:** El conocido como riñón de Huesca sufre una pérdida de población y un grave deterioro urbanístico, patrimonial y socio-económico, desde los años 60 del pasado siglo, a causa de la expansión de la ciudad hacia los nuevos barrios residenciales con más equipamientos y servicios. Su declaración como Conjunto Histórico Artístico en el año 1971 parece el paso inicial para su recuperación. Desde entonces la administración pública ha impulsado un conjunto de instrumentos de planificación urbana para corregir estos problemas. Sin embargo, los resultados no siempre han sido ni los planificados, ni los esperados.

El objetivo principal del artículo es revisar este proceso de degradación socio-urbanística y analizar los efectos sociales, económicos y urbanísticos, producidos por programas, planes y actuaciones desplegados en el Casco Histórico durante las dos últimas décadas. El método utilizado es de carácter cualitativo y sigue la secuencia de un proceso de evaluación de impacto. Paralelamente presentamos el proyecto REGEN Huesca cuya iniciativa se ha inspirado con los resultados de esta investigación y ha surgido como reacción a algunos déficits funcionales, estéticos y de salubridad identificados. El objeto es desarrollar un plan de intervención para gestionar solares vacíos bajo los principios de mínima inversión y máxima participación.

**DESCRIPTORES:** Reforma urbana. Participación ciudadana. Planificación. Evaluación de impacto. Casco histórico de Huesca.

## 1. Introducción

La ciudad mediterránea experimenta un crecimiento hacia sus ensanches a lo largo del S. XX que conlleva un despoblamiento

gradual de sus centros históricos. Esto representa, desde la segunda mitad del S. XX, sobre todo en la década de los 1960 y 1970 el inicio de un deterioro físico y funcional de estas áreas. El resultado es una realidad urbana

Recibido: 27.09.2012; Revisado: 20.12.12  
correo electrónico: mmercadal@ciccp.es;  
elisabet.roca@upc.edu; Miriam.villares@upc.edu.

Las autoras agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos.

marcada por déficits urbanísticos e infraestructurales graves, inequidad en el acceso a los servicios y los equipamientos básicos que afecta a un perfil de población envejecida y de bajo nivel adquisitivo. Esta situación se reconoce y la tratan de corregir los primeros ayuntamientos democráticos mediante el despliegue de diferentes herramientas de planificación con resultados muy variados. En el urbanismo español se encuentran ejemplos de instrumentos planificadores que fueron muy positivos y esenciales para revertir estas tendencias como son los PERI (Planes Especiales de Reforma Interior), los programas ARI (Áreas de Rehabilitación Integral). Y no se puede dejar de mencionar las políticas europeas de renovación urbana como el programa URBAN (LLOP (2008)). A nivel autonómico, también existen experiencias interesantes como la Llei de Barris de Catalunya<sup>1</sup> (desplegada entre una primera convocatoria el 2004 y la séptima y última el 2010, para la mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que requieren atención especial (NELLO (2011)). En su contexto, se han producido planes de mejora en sectores de núcleo antiguo, con problemáticas que son referentes a la experiencia que se analiza en el casco histórico oscense. Así el caso de Santa Caterina y Sant Pere de Barcelona con el *leitmotiv* del *forat de la vergonya*<sup>2</sup> en el que un solar se convierte en objeto de un largo conflicto (MARTI-COSTA & al., 2009).

De este modo, la regeneración ha pasado a tener un papel central en la política urbana de las últimas décadas y para ello se han ido dotando de una serie de instrumentos con el objetivo de mejorar la calidad urbana y las condiciones de vida de los habitantes de estas áreas, incluyendo cuestiones relacionadas con la vivienda, el espacio público, las infraestructuras, los equipamientos, el patrimonio, etc. Este gran despliegue de iniciativas ha representado un gran impulso, esencialmente desde la administración pública, pero a menudo las demandas de algunos grupos sociales, como vecinos o pequeños comerciantes quedaban al margen. Hemos asistido a un periodo donde la administración y el sector privado han sido los principales agentes urbanísticos y la participación ha sido desigual por parte de las comunidades vecinales en las propuestas de ordenación y gestión de estos barrios. Por ello, estos procesos de transformación urbana no

han estado exentos de conflicto social y de efectos perversos como la segregación socioespacial (LEAL, 2002), la gentrificación (SMITH, 1996) y la tematización de determinadas áreas de la ciudad asociadas a los procesos de terciarización y turistificación.

La coyuntura actual de crisis está debilitando la tradicional colaboración público-privada, hecho que aparentemente pone en riesgo la continuidad de los procesos de reforma urbana iniciados décadas atrás. Sin embargo, esto ofrece nuevas oportunidades para explorar caminos alternativos de mejora de la calidad de vida urbana que superen el modelo administrativo predominante. Actualmente, toman fuerza reflexiones y aportaciones procedentes de ámbitos sociales y ciudadanos que defienden que las políticas de reforma urbana basadas sólo en el cambio urbanístico no son suficientes y reclaman más atención a la integración y la cohesión social desde un enfoque participativo y respondiendo al paradigma de la sostenibilidad urbana. En este sentido, se revisan los derechos ciudadanos y el status legal de las ciudades y toman auge los derechos adquiridos por determinados grupos en una renovación de instrumentos urbanísticos (BORJA & MUXI, 2003) Se activan iniciativas para favorecer la implicación de la sociedad civil en la definición, instalación y gestión de solares, espacios vacíos o mal aprovechados con el fin de dinamizarlos e integrarlos en la ciudad. El papel fundamental se ejerce desde entidades sin ánimo de lucro y ONG que normalmente proponen usos y actividades temporales. En ciudades alemanas como Bonn, Frankfurt o Berlín existen referentes desde mediados de los años noventa, en los que las formas de democracia directa han tenido relevantes impactos en la planificación urbana (ECKARDT, 2011).

En este contexto se sitúa la investigación que se presenta. Concretamente en la ciudad de Huesca, que dispone de un centro histórico con trazas visibles de su época musulmana y medieval. Desde los años sesenta, con la expansión de la ciudad hacia los nuevos barrios residenciales dotados de más equipamientos y servicios, el centro pierde población y se inicia un grave deterioro urbanístico, patrimonial y socio-económico. El conocido como riñón de Huesca llega a finales de los setenta a una situación que reclama una urgente transfor-

<sup>1</sup> *Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial* (Publicada en el DOGC 151, el dia 10.6.2004).

<sup>2</sup> *El forat de la vergonya* (hoyo de la vergüenza), es un espacio que en 1985 fue recalificado como zona verde, los llama-

mados jardines urbanos del casco antiguo y que posteriormente fue calificado como equipamiento y más tarde como viviendas de jóvenes, los vecinos mantuvieron una larga lucha para salvaguardar el verde inicial. Sucesivos planes y proyectos urbanísticos no solucionaron el problema.

mación y mejora, tanto física como social. Desde su declaración como Conjunto Histórico Artístico en el año 1971, paso decisivo para su recuperación, se han impulsado desde la administración pública un conjunto de instrumentos de planificación urbana para corregir estos problemas. Sin embargo, los resultados no siempre han sido ni los planificados, ni los esperados.

El objetivo del presente artículo es revisar este proceso de degradación socio-urbanístico en su desarrollo histórico y analizar cualitativamente los efectos urbanísticos, sociales y económicos producidos por programas, planes y actuaciones desplegados en el Casco Histórico de Huesca durante las dos últimas décadas. Desde el resultado de este objetivo básico emana una problemática identificada con la presencia de espacios residuales con déficits funcionales, estéticos y de salubridad. Para dar respuesta y solución se propone el proyecto RE-GEN Huesca como una oportunidad para gestionar estos solares con la mínima inversión y la participación ciudadana. Esta iniciativa, parcialmente, es fruto del trabajo académico (MERCADAL, 2011) que da origen al artículo y contrasta con los anteriores instrumentos de planificación por su componente ciudadana y su vocación participativa. El proceso proyectual y participativo se inicia en la primavera de 2012 y a finales de este mismo año ha entrado ya en la etapa de definición. Por ello, se erige no sólo para dar continuidad a la recuperación del casco Histórico sino también como ejercicio para implicar activamente y corresponsabilizar a la sociedad en los procesos de reforma urbana.

El análisis y la posterior diagnosis de la situación urbanística en el casco antiguo de Huesca es una parte fundamental de los antecedentes del proyecto RE-GEN Huesca. En este reconocimiento se ha seguido el método secuencial de un proceso de evaluación de impacto. En una etapa inicial se reconoce la situación social y urbanística *ex ante*, anterior a las primeras intervenciones de reforma urbana. Para ello se contextualiza geográfica e históricamente el Casco Histórico de Huesca y se analizan indicadores relativos al patrimonio construido, elementos urbanísticos y a la situación socio-demográfica y económica del área, anteriores al proceso de cambio. El análisis de los instrumentos urbanísticos previstos por la administración, ha comportado una intensa tarea de revisión documental reforzada con la valiosa información cualitativa procedente de técnicos y actores sociales entrevistados. Posteriormente se ha procedido a la evalua-

ción de los cambios producidos. Así, el análisis *ex post*, conjuga el seguimiento de los indicadores urbanísticos, sociales y económicos, con un extenso levantamiento fotográfico y las valoraciones de los agentes. Han participado responsables y técnicos municipales de las áreas de desarrollo, movilidad, urbanismo y patrimonio, representantes de asociaciones de barrios y representantes de entidades sociales.

## 2. Situación *ex-ante*: evolución urbanística y social de Huesca

El Casco Histórico de Huesca ocupa una superficie de 24 ha contenida en la intramuralla, con 2 km de perímetro, entre las actuales calles Coso Alto, Coso Bajo, Ronda Montearagón y Calle Joaquín Costa (ver FIG.1). Para entender las necesidades y motivaciones que llevaron a proyectar y desplegar una serie de instrumentos de regeneración urbana, se presenta el desarrollo de la trama urbana de Huesca, así como la evolución de su población, para desembocar en el panorama urbanístico y socio-económico que existía en el área de estudio a principios de los años noventa cuando empiezan a ponerse en marcha dichos instrumentos.

Tras el primer asentamiento urbano, que se sitúa en las proximidades de la Iglesia de San Pedro (siglo X a.C.) (NAVAL & *al.* (1978), la trama urbana de Huesca se fue desarrollando hasta que, en la época musulmana, a partir del siglo IX, la medina llamada Wasqa ocupa lo que actualmente se conoce como Casco Histórico, delimitado entonces por una muralla defensiva. A partir del siglo XI, con posterioridad a la conquista cristiana, se crearon los núcleos de la judería al oeste y la morería al sureste, conjuntamente con las calles de Población y del Saco al mediodía de la ciudad, rebasándose con ello el recinto amurallado (NAVAL & *al.*, 1978). A partir del S. XVII, la edificación se empieza a apoyar sobre la muralla, comportando su desaparición en muchos tramos, principalmente en su trazado Sur (DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO, 2003). La llegada del ferrocarril a Huesca, en el siglo XIX, implicó algunas de las actuaciones más relevantes para el centro histórico: con la creación de los Porches de Vega Armijo, popularmente denominados Porches de Galicia, se constituyó esta zona junto al casco como «nuevo centro», lo cual supuso una vitalidad a los Cosos como lugar de residencia de las clases medias y como creciente eje comercial. Por otro lado, en el año 1.856 se llevó a cabo la reforma ur-

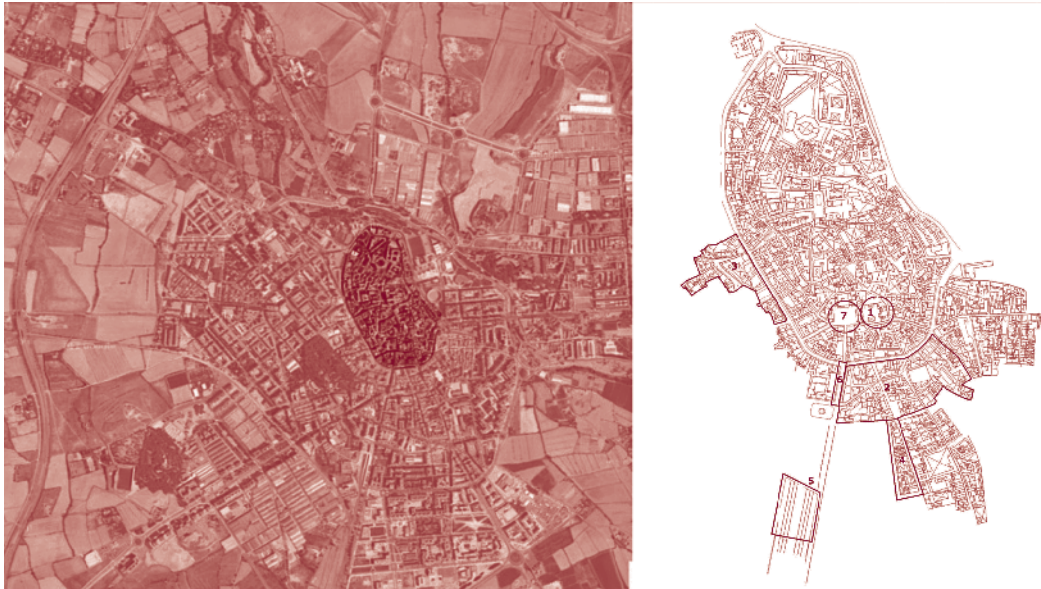


FIG. 1/ **Ubicación del Casco Histórico de Huesca y localización de principales elementos patrimoniales**

Leyenda: Iglesia de San Pedro (1); Morería (2); Judería (3); Calles Población (hoy Padre Huesca) y del Saco (hoy Roldán) (4); Ferrocarril (5); Porches de Vega Armijo (hoy Porches de Galicia) (6); Plaza del Mercado (7); Catedral de la Transfiguración de Señor (8); Ayuntamiento de Huesca (9); Museo Pedagógico (10); Muralla (11).

Fuente: Elaboración propia.

bana de la Plaza del Mercado, proyectada por Hilarión Rubio, siendo ésta parte del origen de la relativa vitalidad que aún hoy mantiene el sur del casco (AYUNTAMIENTO DE HUESCA, 1999).

Ya en el siglo pasado, a partir de los años sesenta, comenzaron a aparecer los nuevos ensanches en la ciudad, tendencia que se consolida en el Plan General redactado por Emilio Larrodera en 1958 (véase FIG. 2). El éxodo rural, característico de la España de la época, supone también en la ciudad la absorción de nuevos habitantes, aunque en menor medida que en otras ciudades más industrializadas. Desde el año 1960 al año 1973, Huesca pasa de tener 24000 a 34000 habitantes, el mayor crecimiento relativo de población en la época contemporánea (TEJADA, 1999).

Esta expansión urbana hizo que mucha de la población original del Casco cambiase su lugar de residencia en busca de nuevos servicios, desencadenándose un deterioro progresivo de los edificios del Casco debido al abandono de los mismos. De forma paralela, el Casco histórico fue ocupado por habitantes de bajo nivel económico o en el límite de la marginalidad, atraídos por los bajos precios de la zona.

A partir del año 1983 empieza la estabilidad poblacional en Huesca, consolidándose con ello el trasvase de población del casco a los ensanches, se podría decir que fue entonces cuando el proceso de degradación urbanística, patrimonial y social empezó a ser más acusado. A continuación se describe la situación y las tendencias a principios de los años noventa antes de iniciarse cualquier intervención de reforma en el Casco.

Según el Plan Especial de Mejora Urbana y Rehabilitación Integral del Casco Histórico de Huesca (AYUNTAMIENTO DE HUESCA, 1999) y datos del Padrón Municipal de Habitantes, el decrecimiento poblacional en el Casco pasa de 4760 habitantes en el año 1975 a 3516 habitantes en el año 1996. Esto representa el significativo descenso de un 26% de la población en tan sólo 20 años. En el año 1999, con una edad media de 43 años en el Casco frente a 36 años del conjunto de la ciudad, y un porcentaje de 26,17% de personas con edad superior a 64 años frente a un 18,18% todo Huesca, presenta una estructura demográfica envejecida. Asimismo, a principios de los años noventa el nivel de estudios secundarios, medios o superiores de los habitantes del Casco es significativamente inferior al del resto de la ciudad, hecho que se traduce en menores oportuni-

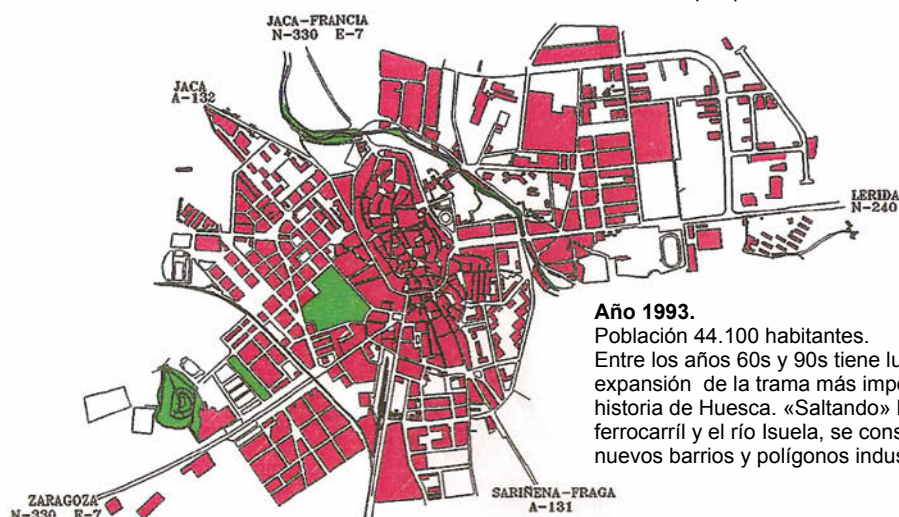




**Año 1891.**  
Población 12.926 habitantes.  
La ciudad conserva su trama medieval, casi intacta.



**Año 1960.**  
Población 24.000 habitantes.  
Comienzan los primeros ensanches entorno al parque.



**Año 1993.**  
Población 44.100 habitantes.  
Entre los años 60s y 90s tiene lugar la expansión de la trama más importante de la historia de Huesca. «Saltando» la vía del ferrocarril y el río Isuela, se consolidan nuevos barrios y polígonos industriales.

Fig. 2/ **Crecimiento urbano de la ciudad de Huesca. 1891-1993**

Fuente: Elaboración propia a partir del Avance del PGOU, 1994.

des de obtener puestos de trabajo (CALLIZO & al., 1990), pudiendo ser esta una explicación más de su tasa de paro en el 1989, un 20,7% frente al 13,7% del conjunto de la capital. Estos datos reflejan sustancialmente el problema social que caracteriza el área de estudio.

El estado de la edificación es un claro indicador del deterioro del Centro Histórico de Huesca debido a la despoblación y el consecuente abandono de la vivienda. En el año 1981 se realizó una catalogación de las edificaciones y su estado de conservación. Se observó que de

los 680 edificios existentes en la zona de intramuros, su estado era en un 24 % de los casos regular, en un 5% malo y en el 2,5% ruinoso. Esta degradación se concentra en la zona sur del Casco (AYUNTAMIENTO DE HUESCA, 1981). Posteriormente, en el PERI (Plan Especial de Reforma Interior) del 1982 que no llegó a aprobarse, identificó un 40% de la edificación considerada de interés con algún grado de deterioro. Un dato relevante es que un 27% de éstos se clasificaron como en estado «Regular», indicativo del gran potencial de recuperación en aquel momento (MELERO, 2012).

En relación a la actividad comercial, en el casco ésta era bastante limitada y escasa, presentando además una localización fragmentada. Sólo existía una zona con cierta densidad, entorno a las calles Ramiro el Monje y calle Goya, y una segunda zona entorno a la Plaza Lizana, con menor relevancia. Fuera de estas zonas apenas se encontraba algún comercio u otra actividad económica, en gran parte debido a la difícil accesibilidad de una estrecha trama viaria y a la disponibilidad de suelo en los nuevos ensanches en torno al Casco atrajo las nuevas actividades terciarias durante la segunda mitad del siglo XX (AYUNTAMIENTO DE HUESCA, 1999).

La dotación en equipamientos, con anterioridad a las intervenciones, de los años noventa era limitada. Se contaba con edificios religiosos de valor patrimonial como la Catedral, la Iglesia de San Pedro, la iglesia de San Vicente el Real, el Obispado, etc. y con equipamientos pertenecientes al municipio, el propio edificio del Ayuntamiento, el Museo Arqueológico, el cuartel de la policía nacional, la Audiencia Provincial, Correos y el Banco de España. A nivel de barrio, se disponía de 3 equipamientos educativos el colegio de San Vicente, el colegio Universitario y la guardería San José. A menudo su localización limítrofe favorecía más una relación con el exterior que con la vida urbana del propio casco, es el caso de Correos, la Guardería San José y la Casa Amparo situados en la Ronda Montearagón. Más allá de la funcionalidad de estas dotaciones, no puede obviarse su incidencia en la forma urbana y la necesidad de una mejor integración morfológica de los equipamientos construidos recientemente en el tejido histórico del Casco.

El estado de las infraestructuras también era bastante precario. Las conducciones de abastecimiento y alcantarillado datan de 1932, no existiendo estudios sobre su estado de conservación. Las redes eléctrica y telefónica, así como la de suministro de alumbrado público, causaban un efecto estético muy negativo y según sugerían varios estudios, debían desaparecer del paisaje urbano (AYUNTAMIENTO DE HUESCA, 1988).

Como apunta el Avance del Plan Especial del Polígono 1 (AYUNTAMIENTO DE HUESCA, 1981), toda la zona estaba abierta al tráfico rodado, en general poco intenso, salvo en algunas calles más concurridas, generando molestias para los habitantes y algunos puntos conflictivos con los peatones por la estrechez de las vías. Los aparcamientos, muy escasos, favorecían la ocupación de cualquier espacio público, siendo utilizadas la gran mayoría de plazas, como por ejemplo la de la Catedral.

Por otro lado, y según apuntó un estudio sobre la situación de los pavimentos en las calles del Casco (AYUNTAMIENTO DE HUESCA, 1992), existía un gran predominio del canto rodado con aspecto muy deteriorado, que era objeto de múltiples reparaciones. La isotropía en cuanto al tratamiento de los diversos viales del Casco no distinguía ni significaba itinerarios, zonas o conjuntos históricos. Además, la escasez de arbolado y mobiliario urbano contribuían a dar una imagen descuidada y poco funcional del espacio público.

De este modo, se llega a mitades de los noventa a una situación social de precariedad económica, con una estructura demográfica envejecida, de bajo nivel de instrucción y una escasa actividad comercial. Esta situación se ve agravada por una degradación urbanística que se materializa en unos servicios urbanos obsoletos, un espacio público con déficits funcionales y dotacionales, así como en un patrimonio construido con elevado grado de deterioro, entre otras cuestiones apuntadas. Este cúmulo de situaciones observadas en el Casco Histórico es la principal motivación del conjunto de planes, programas y actuaciones que se promueven desde la administración local.

### 3. Instrumentos de planificación para la reforma urbana

Afrontar los desequilibrios, las problemáticas y necesidades sociales descritas ha sido el objetivo de un conjunto de planes urbanísticos elaborados para el Casco Histórico de Huesca. Se pretende evaluar el resultado de un complicado proceso que ha durado 45 años desde que se tomó la primera iniciativa en 1964.

Durante los años sesenta se inicia el proceso de valorización del barrio, fue en 1964 cuando la Comisión de Policía Urbana envió un informe-propuesta al Ayuntamiento de Huesca con el objetivo de actuar para conservar el Casco Histórico en su conjunto. Anteriormente, se habían producido algunas Declaraciones de Bien de Interés Cultural para proteger determinados elementos del patrimonio construido como la Iglesia de San Pedro y su claustro (1885), la Catedral (1931) y el Museo Arqueológico (1931 y 1962). El informe mencionado y la posterior Declaración de Conjunto Histórico en 1971, marcan el comienzo del proceso de reforma urbana y de la redacción de un conjunto de planes especiales aunque no se implementan hasta casi 30 años después.

A partir de entonces, la profusión de instrumentos de ordenación redactados que afectan al Casco de Huesca, con tan solo 24 ha de superficie, suma un total de 11 Planes Especiales, 18 Estudios de Detalle y 3 modificaciones puntuales de los Planes Especiales. De estos instrumentos siguen vigentes actualmente el Plan General de Ordenación Urbana (2008), 7 Planes Especiales de Protección y Reforma Interior (véase FIG. 3), 15 Estudios de Detalle y las 3 Modificaciones Puntuales. Además a partir del 2007, se están llevando a cabo una serie de programas de actuación, principalmente con fondos europeos, que suponen una inyección económica imprescindible para poder abordar las intervenciones necesarias en el Casco. (véase FIG.4).

A pesar del largo listado de instrumentos desplegados tanto los de tipo urbanístico: 3 Planes Generales, 11 Planes Especiales, 18 Estudios de Detalle y 3 modificaciones puntuales) como los amparados a grandes programas de actuación (ARI, ARCH, Plan URBAN, Fondos de Cohesión, FEESL, FEIL, etc.) se ha comprobado que las intervenciones en el Casco no empezaron a realizarse hasta finales de los noventa y, exceptuando casos concretos, como los programas ARI y ARCH, no han sido de gran alcance sino más bien de carácter puntual y aislado. Todas estas actuaciones han supuesto impactos, tanto positivos como negativos, en los campos urbanístico, económico y social que pasamos a valorar en la siguiente sección.

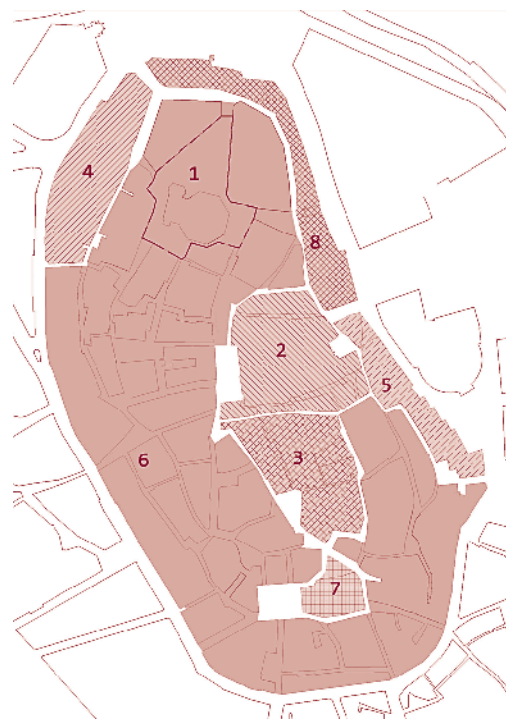


FIG. 3/ Localización de los principales instrumentos urbanísticos que afectan el Casco histórico

Legenda: P.E.R.I. Entorno del Museo Arqueológico Provincial (1); P.E.P.R.I. del Entorno de la Catedral de Huesca (2); P.E.P.R.I del área del Círculo Católico-Zarandía-Latre (3); P.E.P.R.I Casa Amparo-Costanilla de Sellán (4); P.E.P.R.I área de Santa Rosa-«Porteta» (5); Plan Especial de Mejora Urbana y Rehabilitación Integral del Casco Histórico de la Ciudad (Sector Principal) (6); P.E.P.R.I del área de San Pedro y su entorno (7); P.E.P.R.I. San Vicente, Desengaño y Casa Amparo (8).

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 4/ Listado de instrumentos de planificación y principales actuaciones

Objetivos y actuaciones previstas de los diferentes instrumentos que actúan en el Casco		
Año	Nombre	Tipo instrumento
1971	Declaración de Conjunto Histórico	Normativo
1980	Plan General de Ordenación Urbana de Huesca	Urbanístico
1992	Análisis de la situación de los pavimentos en las calles del Casco	Estudio
1993	P.E.R.I. Entorno del Museo Arqueológico Provincial	Urbanístico
1997	P.E.P.R.I. del Entorno de la Catedral de Huesca	Urbanístico
1997	P.E.P.R.I del área del Círculo Católico- Zarandía- Latre	Urbanístico
1997	P.E.P.R.I Casa Amparo- Costanilla de Sellán	Urbanístico
1997	P.E.P.R.I área de Santa Rosa- «Porteta»	Urbanístico
1999	Plan Especial de Mejora Urbana y Rehabilitación Integral del Casco Histórico de la Ciudad (Sector Principal)	Urbanístico
2003	P.E.P.R.I del área de San Pedro y su entorno	Urbanístico

Continúa

FIG. 4/ Listado de instrumentos de planificación y principales actuaciones (continuación)

Objetivos y actuaciones previstas de los diferentes instrumentos que actúan en el Casco		
Año	Nombre	Tipo instrumento
2006	Declaración de Bien de Interés Cultural al Palacio Real	Normativo
2006	Declaración de Bien de Interés Cultural a la Muralla	Normativo
2007	P.E.P.R.I. San Vicente, Desengaño y Casa Amparo	Urbanístico
2008	Texto Refundido de la revisión del P.G.O.U	Urbanístico
1998 - 2001	Área de Rehabilitación Integral (ARI)	Financiero
2007 - 2013	Proyecto URBAN Huesca	Financiero
2007 - 2013	Fondos de Cohesión	Financiero
2008 - 2011	Área de Rehabilitación del Casco Histórico de Huesca (ARCH)	Financiero
2009	Fondo estatal de inversión local (FEIL)	Financiero
2010	Fondo Estatales de Empleo y Sostenibilidad Local (FEESL)	Financiero

#### 4. Valoración *ex-post*: efectos sobre la calidad urbana

En términos generales, la principal finalidad de los instrumentos de ordenación urbana y de los programa de actuación desplegados en el Casco Histórico de Huesca es la de rehabilitar y revitalizar la zona. Más allá de unas acertadas intervenciones sobre la forma urbana y las infraestructuras, la mejora de la habitabilidad urbana pasa por favorecer una adecuada acogida ciudadana mediante la colaboración entre los diferentes agentes y la ciudadanía en un proceso abierto e inclusivo. Por ello, para valorar los cambios producidos, se ha contrastado la situación en 2012, con la *ex-ante* mediante los datos y documentos públicos, así como con la valoración de los principales sectores afectados. Se ha tenido en cuenta que los cambios empiezan a producirse a mediados de los 1990 cuando se inicia la implementación de los principales planes. Seguidamente, se procede a analizar sus resultados desde una perspectiva multidimensional, tanto a nivel urbanístico, económico como social.

##### 4.1. Impactos urbanísticos y sobre el patrimonio

La **morfología urbana del Casco**, muestra de sus vestigios históricos, es un valor patrimonial en sí mismo que se ha visto levemente afectado por las intervenciones realizadas. A pesar de algunos alineamientos al intervenir sobre determinadas edificaciones, se sigue manteniendo el trazado de medina musulmana. Esto a su vez conlleva a menudo inconvenientes

para compatibilizar la vida urbana con la **movilidad** motorizada de los vecinos. Por un lado, el problema sobre el tránsito rodado en la zona afecta negativamente sobre la convivencia en el espacio público, el estado de los pavimentos y aceras, las infraestructuras subterráneas. Por otro, la falta de aparcamientos adecuados en la zona constituye un aspecto muy negativo para su dinamización: la concentración de coches aparcados genera un importante impacto visual, congestiona las calles dificultando la actividad comercial y el atractivo de la zona, etc. Estos aspectos se tratan en la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible 2012 que cuenta con tres fases de actuación (corto, medio y largo plazo) para abordar actuaciones urbanísticas donde el peatón será el protagonista. A su vez, se contemplarán medidas como la potenciación del autobús urbano, carriles bici, aparcamientos y reorganización de la zona azul. Al final del plan, en el 2020 la superficie peatonal se podría multiplicar por seis, pasando de un 45% a un 55% de espacio público destinado al peatón. Aunque de momento se ha limitado la velocidad a 20Km/h en el Casco Antiguo y se han peatonalizado las calles Ramiro el Monje y Duquesa Villahermosa, su diseño final ha tenido muy buena acogida ciudadana, traducida en un incremento de la frecuentación peatonal y dinámica comercial. Confiamos en que el despliegue del plan alcance los objetivos planteados.

Otro tipo de actuaciones, recogidas en los distintos programas de actuación, se orientaron a la urbanización, acondicionamiento y dotación de algunos de los **espacios públicos** como la Plaza del Mercado y Plaza General Alsina. Así, en la FIG. 5 se puede apreciar el cambio pro-



FIG. 5/ Plaza Luis López Allué. Año 2006 y 2010

Fuente: Archivo del Diario del Altoaragón.

ducido en la Plaza Luis López Allué (Plaza del Mercado), resultado de la actuación que se llevó a cabo en el año 2007. Gracias a esta intervención, además de eliminar el impacto producido por los vehículos, se ha creado un espacio de encuentro social con menos contaminación acústica y más calidad de paisaje urbano.

Por lo que respecta a **infraestructuras y equipamientos urbanos**, las intervenciones han sido muy parciales y localizadas. Las principales intervenciones realizadas con el Plan URBAN 2007-13 han sido: la instalación de sistemas de control de acceso de vehículos a la Plaza Luis López Allué, acondicionamiento y mejoras en la calle Joaquín Costa, soterramiento de contenedores de residuos y pavimentación de la Plaza Lizana, la restauración del Torreón Oeste del Colegio Mayor Santiago y la puesta en valor del Archivo Municipal. Próximamente se prevé mejoras en las calles, adecuaciones del vial, rebaje de aceras, mejora del pavimento, sustitución de redes de saneamiento y aguas y soterramiento del cableado en el entorno de la plaza Universidad. De la misma manera se prevé acometer trabajos de acondicionamiento de la calle La Palma. En cuanto a las actuaciones realizadas mediante los Fondos de Cohesión Europeos 2007-13, se ha realizado un número muy reducido de intervenciones en las redes de abastecimiento de agua y residuales. Ejemplo de ello son las actuaciones en el paseo sobre la Muralla así como en las Calles Quinto Sertorio, Canelas y Doña Petronila.

Se desconoce el compromiso que asumió el Ayuntamiento de implementar las propuestas del estudio antes referido en la tabla de instru-

mentos, pero se ha podido comprobar que el tratamiento dado a las **pavimentaciones** ha sido irregular en las distintas intervenciones realizadas: se pueden identificar sectores en los que se ha intervenido de forma adecuada, acorde con el entorno y con los espacios libres que lo rodean, y también se pueden encontrar otros sectores en los que el resultado no ha sido tan evidente, pudiéndose apreciar la actuación en determinadas intervenciones de urgencia y en otros casos de tratamientos inadecuados y ni siquiera contemplados en el planeamiento específico.

En cuanto a los edificios considerados de interés en 1982, lejos de haberse recuperado la situación identificada anteriormente, se puede afirmar que las pérdidas de inmuebles han sido muy elevadas, ya que un total de 75 edificios han sido derribados, 31 se han degradado desde entonces y 7 siguen en mal estado de conservación. Entre edificios derribados y degradados se contabiliza que el 50% de los catalogados en los años 1980, o bien han desaparecido o bien se encuentran en proceso de hacerlo, cifra que sería mucho mayor si contabilizáramos la totalidad de los existentes en el casco. Por otro lado, en tan solo 30 años, se han perdido la mitad de las viviendas catalogadas como construidas anteriormente al año 1800. Este hecho se ha localizado en diversas zonas del casco, exceptuando la plaza Luis López Allué y calles anexas como Villahermosa, Goya, Cuatro Reyes y Ramiro el Monje, lo que ha producido la pérdida de una homogeneidad edificatoria, acrecentada por las nuevas construcciones que se han llevado a cabo en sustitución de estas (MELERO, 2012). A pesar de ello, los programas ARI y ARCH, así

como la implementación de iniciativas privadas, han conseguido evitar la inminente pérdida de parte del patrimonio oscense aunque la rehabilitación no siempre haya coincidido con las esencias patrimoniales. Con un total de 592 viviendas y 87 locales beneficiados por los programas a fecha de diciembre del año 2011, a lo que hay que sumar todas las iniciativas privadas.

En contraste, en aquellas edificaciones donde no se ha intervenido, se acusa claramente el rápido proceso de degradación agravándose hasta casos irreversibles en alguna de las edificaciones de interés arquitectónico. En las que no se ha intervenido, se ha contrastado los datos obtenidos del estado de las viviendas en el año 1981, con el actual 2012 y se puede ver como muchos edificios que hace 30 años fueron catalogados en buen estado, actualmente se encuentran en estado ruinoso. Ejemplo de este hecho son los edificios mostrados de la FIG.6.

En los últimos años, en sustitución de gran parte de las viviendas perdidas, se han construido nuevas viviendas en la ámbito de estudio, siendo todas ellas pisos, apartamentos e incluso en algún caso dúplex. Para poder aprovechar al máximo el espacio y sacar más beneficio, una elevada proporción de estas viviendas son de dimensiones muy reducidas, disminuyendo de esta forma las posibilidades de atracción de familias. Según el actual PGOU (AYUNTAMIENTO DE HUESCA, 2008) en su Artículo 4.2.4.

Uso residencial «...Podrá admitirse reducir la superficie útil hasta treinta (30) metros cuadrados...» con la condición de que «...En todo expediente de licencia en el que se prevean un número de viviendas superior a veinte (20) viviendas, al menos un 50% de éstas superará los cincuenta (50) metros cuadrados de superficie útil...»

Estas dimensiones no se adecúan a las características y a los objetivos de reactivación social que se buscan para la zona: una vivienda de 50 m<sup>2</sup> es una superficie insuficiente incluso para una familia de 3 personas. Asimismo, el incremento en el número de viviendas puede implicar un crecimiento del número de vehículos, de la demanda de aparcamiento y por consecuencia, de la congestión en la zona, contradiciéndose con la voluntad reformadora de los últimos años.

Parecía interesante aportar a este estudio, una evolución del número de viviendas existentes,



FIG. 6/ Edificios deteriorados en las proximidades de San Pedro 2012

Fuente: Elaboración propia.

así como de su grado de ocupación. Dada la carencia de datos reales del número de viviendas, únicamente se ha podido contar con los relativos a las viviendas ocupadas. En la FIG. 7 se puede apreciar una progresión muy importante en cuanto a la ocupación, pero ello puede deberse a varios factores. Uno de ellos serían las nuevas construcciones que se han realizado, aumentado mucho la densidad de viviendas, dado que la tipología de la edificación actual ha permitido un mayor número de viviendas que en los edificios tradicionales. Y otro, la propia intervención en los edificios antiguos con las actuaciones de rehabilitación, que han permitido su nueva ocupación.

En relación al **patrimonio histórico**, perdura en nuestros días pocos edificios significativos y algunos tramos de muralla que se recomienda mantener. Como ya se ha descrito en apartados anteriores, no es hasta los años sesenta cuando empieza a haber una intención de conservación de patrimonio y poco más de una década cuando se empieza a actuar. Hasta ese momento, han sido muchos los edificios singulares que se han perdido. Un ejemplo claro de esto es la Iglesia de la Magdalena (La Malena) actualmente en estado ruinoso. Pero también es cierto que los elementos con más valor histórico de la ciudad (la Iglesia de San Pedro el Viejo, la Catedral, el Ayuntamiento, y el Museo Provincial) se encuentran en el área de estudio y han sido convenientemente tratados

En esta línea, la actuación sobre edificios emblemáticos ha contribuido a la revitalización de la zona, dándoles contenido y uso público para ofrecer servicios al ciudadano. Ejemplo de ello son, la Oficina de Turismo y el Museo Pedagógico ubicados en la plaza López Allué, Casa

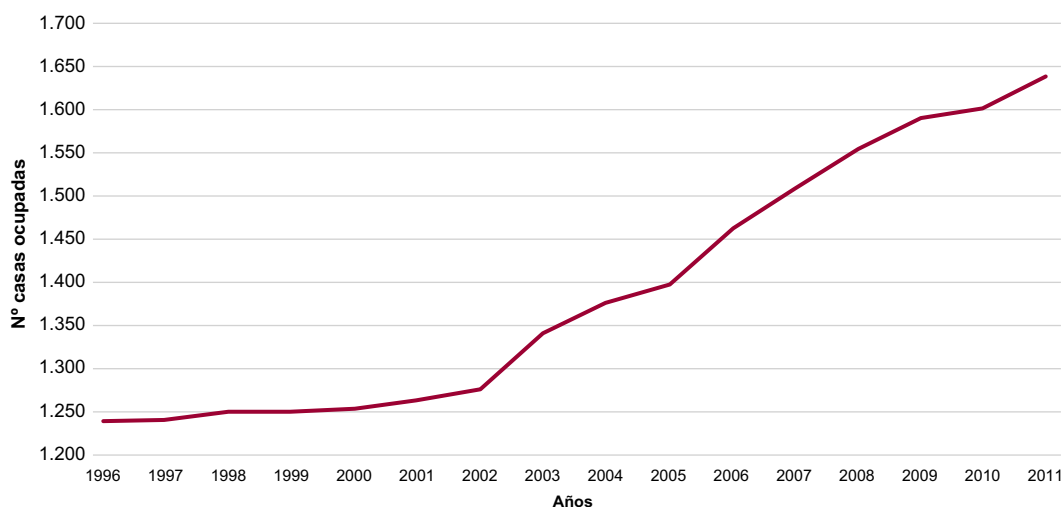


Fig. 7/ Evolución del número de casas ocupadas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Padrón Municipal de Habitantes*.

Aísa convertida en un centro de atención a la tercera edad y el Colegio Universitario, todos ellos por iniciativa municipal. De la misma forma, merece reconocimiento alguna iniciativa privada de las mismas características, como por ejemplo la rehabilitación del Palacio Villahermosa del siglo xvii, llevada a cabo por Ibercaja, en el que se ha creado un espacio cultural de gran atractivo para los vecinos de la ciudad de Huesca donde interactúan habitantes de todas las edades. Estos han tenido una buena repercusión en el casco ya que aportan servicios y atractivo tanto para los vecinos de toda la ciudad como para los visitantes.

A pesar de las ayudas en el marco de los programas ARI y ARCH que han sido un gran estímulo para la restauración de gran parte de los edificios, existe un colectivo de propietarios para los que son insuficientes. Ayudas públicas que requieren cierta capitalización privada previa son poco accesibles a los sectores sociales más desfavorecidos y de esta manera se crean zonas de marginalidad.

El estado ruinoso en el que se encontraban algunas edificaciones, ha dado lugar a la presencia de solares vacíos en la zona, tal y como se puso en evidencia en el estudio realizado en el año 2007 por la Cámara de Huesca. La superficie de solares vacíos a fecha de marzo del año 2012, supera los 8800 m<sup>2</sup>. La prolongación en el tiempo de estos espacios junto con la falta de labores de limpieza y mantenimiento, ha provocado que estos espacios se hayan cubierto de vegetación incontrolada

y acumulación de residuos y basuras, creando zonas insalubres que facilitan la proliferación de roedores y provocan el rechazo de los vecinos, visitantes y turistas.

Desde el punto de vista legal, diversas normas abordan la obligación del mantenimiento de los solares vacíos, así como la intervención de la administración en estos casos, pero todas ellas con una consecuencia económica importante que a veces dificulta su efectividad, especialmente en la situación actual. Por ello, desde la iniciativa ciudadana se ha elaborado un Plan de intervención en los solares vacíos del Casco Histórico durante el 2012 con el objetivo de revitalizar la zona a partir de intervenciones puntuales de carácter temporal.

Otro elemento que añade complejidad al proceso de reforma y ha influido de forma considerable en la edificación y urbanización de los solares que han ido quedando vacíos, es el hallazgo de abundantes restos arqueológicos y las medidas de protección. Si bien es cierto que todo lo que se descubre enriquece y pone en valor la zona, también es cierto que frena, dificulta y encarece considerablemente las iniciativas privadas indispensables para el desarrollo de la zona. Los hallazgos arqueológicos en un solar privado, tienen dos connotaciones importantes que vienen a reflejar la dificultad para convenir los intereses públicos con los privados. Por una parte el interés público que es, la conservación y difusión de los restos, y por otra, que todo el peso económico que ello conlleva recae sobre el propietario del solar, lo



FIG. 8/ Situación en el 2012 de solares vacíos algunos con presencia de restos arqueológicos

Fuente: Elaboración propia.

que en la mayoría de las ocasiones supera sus posibilidades e incluso puede llegar a hacer insostenible el proyecto que se pretendía. La consecuencia de ello es la paralización de las obras, tanto de conservación de lo que se ha encontrado como de la actuación proyectada, convirtiendo los solares en recintos cerrados, cada vez más degradados, que provocan a su vez el deterioro progresivo de los hallazgos (FIG.8).

#### 4.2. Impactos demográficos y socio-económicos

A continuación se evalúan los cambios producidos en la población y se valoran las mejoras en la dinámica económica local así como las oportunidades de futuro que ofrece el casco con vistas a potenciar sus recursos turísticos.

Para el análisis demográfico se han utilizado los datos del Padrón Municipal y se comparan los del casco con el resto de la ciudad. La FIG. 9 muestra esta evolución de población y la estabilización de la fuga hacia los barrios extramuros, lo que puede ser síntoma del efecto que han tenido las reforma urbanísti-

cas producidas durante los noventa. A pesar de ello, un parque de viviendas en estado precario y con un nivel insuficiente de dotación mantiene unos precios bajos, que atraen a colectivos de inmigrantes de rendas bajas, tal como ha sucedido en otras ciudades del estado. La concentración en el casco llega a alcanzar un 19,01 % en contraste con el 12,52 % de Huesca.

Estos movimientos demográficos han tenido sus efectos sobre la pirámide de edades, produciéndose un rejuvenecimiento de la población, en gran parte, debido a que el 75% de población inmigrante tiene una edad inferior a 40 años.

A partir de los datos que muestra la FIG. 10, se observa que la diferencia que se apreciaba en el año 1996 en cuanto a los habitantes de las dos zonas (mayor envejecimiento en el Casco, etc.) ha cambiado considerablemente a lo largo de estos 14 años. Este proceso de cambio que ha llevado a una mayor semejanza entre la población del Casco y la de Huesca, se puede apreciar sobre todo en la **inmigración**, la **edad media** y en el **índice de envejecimiento**.



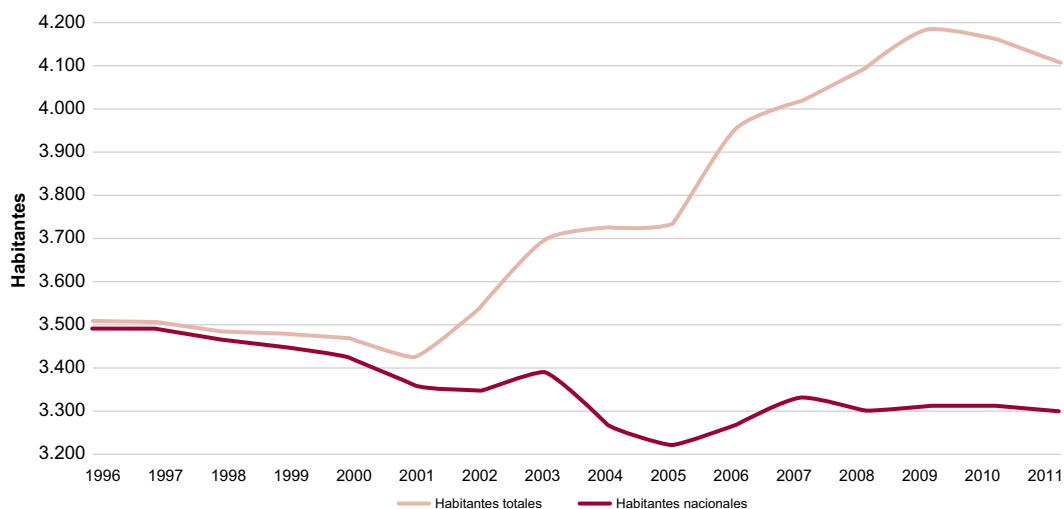


Fig. 9/ Evolución de número de habitantes en el Casco Histórico

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal de Huesca.

Desde la vertiente económica, una oportunidad para la recuperación del casco histórico es su potencial como recurso turístico. Se trata de la zona más frecuentada por los visitantes foráneos. En él se encuentran los edificios más emblemáticos como son, la Iglesia de San Pedro, la Catedral, el Museo Provincial, la Muralla, el Ayuntamiento y sus entornos. Las actuaciones que se llevan a cabo tanto en los propios edificios como en el entorno, proporcionan un valor añadido a la economía de la ciudad, que debido a la mayor demanda turística, lleva consigo la instalación paulatina de locales de hostelería en la zona que ayuda a su dinamización.

Otro recurso puesto en valor con las actuaciones realizadas, es el Camino de Santiago que fue seguido por peregrinos medievales que aprovechaban la traza de la calzada romana que unía Ilerda (Lleida) y Osca (Huesca). Se trata del Camino Catalán septentrional que parte de Montserrat pasando por Santa Cilia en Jaca donde se une con el Camino Aragonés para transcurrir por Huesca y el Monasterio de San Juan de la Peña. La revalorización y dinamización de este patrimonio, mediante la construcción de un Albergue de Peregrinos, se recoge en el Plan de Dinamización Turística de la Comarca de la Hoya de Huesca en el 2010.

Fig. 10/ Indicadores demográficos del Casco Histórico y Huesca. Años 1996 y 2010

	1996		2010	
	Casco Histórico	Huesca	Casco Histórico	Huesca
Población total	3.516	45.564	4.088	53.050
% inmigración	0,51%	0,52%	19,10%	12,52%
Edad Media	43,128	39,096	40,795	40,816
Grado de Juventud < 15 años	12,23%	15,22%	15,04%	17,55%
Índice de envejecimiento	2,139	1,194	1,231	1,004
Tasa de masculinidad	85,44%	92,88%	92,29%	94,27%
Índice de fecundidad	0,232	0,236	0,321	0,308
Índice de remplazamiento	1,336	1,318	0,996	0,996
Tasa de dependencia	0,623	0,501	0,505	0,488

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal de Huesca.

Además, el Ayuntamiento ha publicitado y adecuado el camino a su paso por la ciudad, contabilizándose un incremento en el número de peregrinos que realizan esta ruta.

El comercio es otro aspecto muy relevante en la promoción de la dinámica barrial, así lo reconoce un Estudio de dinamización comercio Casco Viejo (CÁMARA, 2007).

«Los incentivos para que un vecino de Huesca visite el Casco Viejo de Huesca están focalizados principalmente en dos atractivos: Una mayor variedad y diversidad del comercio, con una oferta más amplia y más cuidada y una oferta gastronómica y de bares que satisfaga la demanda del cliente.»

Las actuales calles con más presencia de comercios se encuentran en la misma zona donde hace casi 20 años se realizó la primera diagnosis de la situación comercial. Actualmente el Coso (dividido en Coso Alto y Coso Bajo) es la calle más comercial y transitada de la ciudad. En cuanto a la oferta gastronómica y de bares, la evolución ha sido diferente, ya que se ha visto la implantación reciente de establecimientos nuevos repartidos por el Casco.

Implícitamente, los planes revisados para la rehabilitación del área estudiada más allá de intervenir sobre el urbanismo del Casco Histórico, pretendían una vinculación del vecindario con su entorno. Ejemplos positivos de ello son la Plaza del Mercado (Plaza Luis López Allué), que tras su rehabilitación, ha sido escenario de verbenas, conciertos, ferias, e incluso ha despertado el interés de algún proyecto cinematográfico; la Plaza General Alsina que se ha convertido puntualmente en un espacio para la realización de actividades culturales y conciertos, con gran satisfacción manifestada por el público asistente; los festivales de Okuparte y MICRO en el que decenas de artistas, exhiben cada año sus propuestas llenando de arte y cultura el Casco Histórico.

Si bien es cierto que en algunos casos se ha logrado, los instrumentos de planificación no han estado exentos de conflictos y no han sido condición suficiente para implicar a la ciudadanía y dar respuestas a sus necesidades. Prueba de ello es el activo movimiento vecinal del casco, representado por la asociación Osce Biella se muestra muy atenta a las actuaciones y manifiesta públicamente su opinión y/o queja. A pesar de mostrar su satisfacción por los resultados que están dando los programas de rehabilitación de viviendas ARI y

ARCH, reclaman mayor coordinación en las actuaciones, así como incrementar la representación del movimiento vecinal en la toma de decisiones. Esta demanda generalizada por la participación y la implicación ciudadana es el eje vertebrador de la iniciativa que se presenta en la siguiente sección y que sugiere cambios en las formas de proceder de las políticas convencionales de regeneración de estos últimos años.

## 5. Iniciativas desde la ciudadanía: el plan de intervención temporal en solares vacíos

Los instrumentos de planificación desplegados desde los años noventa, responden a un periodo muy favorable para las políticas urbanísticas con un financiamiento considerable procedente tanto de fondos europeos como de la iniciativa municipal. Esto ha servido para conseguir mejoras en lo que se refiere a la dotación de los espacios públicos, la renovación de parte de los servicios urbanos e infraestructuras y la restauración patrimonial ha conllevado una cierta recuperación demográfica y social de la zona. Este proceso sin embargo, se ha visto interrumpido por una crisis que amenaza la recuperación iniciada. Por ello, merecen atención especial aquellas propuestas que desde la iniciativa ciudadana buscan seguir mejorando de forma innovadora y creativa, como es el proyecto RE-GEN 2012, <http://regenhu.wordpress.com/> que responde y da solución a alguna de las necesidades subrayadas en el diagnóstico anterior ante la existencia de más de 8000 m<sup>2</sup> de solares vacíos, improductivos y en algunos casos insalubres. El proyecto se concibe tras un proceso de reflexión realizado en el marco de trabajos académicos (MERCADAL (2011), MELERO (2012)) y de demandas ciudadanas recogidas en la encuesta Huesca 2011-2014 realizada por la Federación de Barrios Osca XXI. A parte, se suman otros antecedentes empíricos, desde la propia experiencia de los impulsores de RE-GEN Huesca en trabajos sobre espacios en desuso en el L'Hort del Xino en Barcelona<sup>3</sup>. La propuesta que presenta RE-GEN al Ayuntamiento de Huesca, en primavera de 2012 ha tenido una buena acogida institucional y política.

El proyecto se articula desde un equipo multidisciplinar de jóvenes cualificados con perfil

<sup>3</sup> <http://hortdelxino.wordpress.com/>

técnico<sup>4</sup>. Su objetivo es la revitalización urbana a partir de intervenciones puntuales de carácter temporal en solares vacíos del Casco Histórico.

En ciudades de nuestro contexto inmediato existen experiencias similares como en Zaragoza *Estonoesunsolar*<sup>5</sup>, en Lleida *Solars Vius*<sup>6</sup> y entre otros en Sevilla *Recetas Urbanas*<sup>7</sup>, donde a partir de la actuación en espacios urbanos desprovistos de calidad y actividad, se logra crear una red colaborativa entre ciudadanos y organismos repercutiendo positivamente en las dinámicas de la ciudad. A todo ello se puede añadir la reciente convocatoria (otoño-invierno 2012-13) del Pla BUIITS (*Buits Urbans amb Implicació Territorial i Social*) del Ayuntamiento de Barcelona que es un ejemplo de la experiencias impulsadas por la administración.

En concreto, la propuesta consiste en la elaboración de un Plan de Intervención en los solares vacíos del Casco Histórico oscense, mediante un proceso basado en la participación ciudadana y con la mínima inversión económica. Uno de los principales valores es su enfoque colaborativo y *low-cost* que fomenta la implicación y el compromiso ciudadano a lo largo del proceso de redacción y posterior ejecución del plan. A su vez, se busca generar espacios de debate, en el seno de la ciudadanía, que sirvan para respaldar nuevas iniciativas y dar respuesta a necesidades ciudadanas, próximas y cotidianas.

El objetivo es convertir solares vacíos en lugares de uso comunitario que sirvan para crear nuevos espacios en la ciudad hechos por y para todos. Se trata de una iniciativa que rompe con el enfoque de las viejas políticas de regeneración sustentadas en los cambios físicos y con una trivial atención a la componente social. El proyecto RE-GEN contiene una dimensión urbanística que conjuga con firmes objetivos socio-culturales mediante la participación ciudadana para implicar en el proceso a todos los agentes implicados (vecinos, usuarios, colectivos, etc.), con el objetivo de incrementar su sentimiento identitario, su conocimiento del patrimonio y la historia de lugar, así como fomentar la iniciativa y creatividad cultural de los diferentes colectivos y asociaciones.

De esta forma, la elaboración del plan se divide en tres fases:

- 1º. una fase de diagnóstico basada en un método de reconocimiento técnico y gestión administrativa,
- 2ª. fase de diagnóstico dinámica basada en un proceso de participación ciudadana y
- 3º. una última fase donde se establece una metodología a seguir para la adjudicación de los usos de los espacios y la planificación de las intervenciones.

Durante el transcurso de las tres fases, el Ayuntamiento se encargó de mediar con los propietarios y gestionar la cesión temporal de estos solares. De los 23 solares identificados, 11 se descartaron por cuestiones de patrimonio o por existir proyectos para su desarrollo urbanístico y de los 12 restantes, 8 se cedieron o se comprometieron para cederlos temporalmente.

La primera fase consiste en una diagnosis general del Casco Histórico como un conjunto, con el objetivo de estudiar la influencia del tejido urbano sobre las intervenciones y a la inversa, así como una valoración técnica de cada uno de los solares para evaluar las posibilidades de actuación en cada uno de ellos.

En una segunda fase, mediante un proceso participativo se identifican las necesidades de los usuarios en cuanto al uso del espacio, los valores característicos de cada solar y las propuestas de uso de estos espacios. Aquí se hace un reconocimiento al barrio, poniendo énfasis en la escala local, para poder comenzar, de la mano de los vecinos, con la generación y ejecución de las propuestas que concluye con la formalización de grupos de trabajo, con el fin de abordar las siguientes fases.

La tercera y última fase para concluir con el documento del plan de intervención, consiste en el cruce de toda la información y documentos generados en las fases iniciales, siguiendo la metodología establecida, con el objetivo de identificar qué propuestas son más adecuadas para los espacios disponibles. Una vez identificados los futuros usos en los espacios, se analiza la repercusión que éstos tendrán en el Casco como conjunto. Finalmente se elabora la metodología a seguir de cara a realizar las intervenciones en los solares.

<sup>4</sup> Ignacio Melero, de Huesca, Arquitecto Técnico con Máster en Rehabilitación y Restauración de Patrimonio; Nora Arias, de Barcelona, Arquitecta; Borja Fermoselle, de Huesca, Arquitecto; y Marta Mercadal, de Huesca, Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos.

<sup>5</sup> <http://www.estonoesunsolar.es/>

<sup>6</sup> <http://solarsvius.wordpress.com/>

<sup>7</sup> <http://www.recetasurbanas.net/>



FIG. 11/ **Fotografías de las sesiones participativas. Verano 2012**

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al trabajo con la ciudadanía, se ha realizado un total de 6 sesiones, dos a nivel informativo y posteriormente en el mes de julio se realizó un proceso de participación que ha consistido en 4 sesiones de trabajo y dos actividades. La metodología del proceso de participación ha comportado la siguiente secuencia: la primera sesión tenía el objetivo de identificar qué necesidades y prioridades recaen sobre el espacio público del Casco Histórico de Huesca, un encuentro reflexivo donde el resultado de la valoración era decisión de todos y todas. Esta reflexión dio paso a las sesiones de propuestas, donde se abrió paso a la creatividad y debate de las posibles actuaciones, enfocadas a dar respuestas a las necesidades identificadas anteriormente. En la tercera sesión se constituyeron grupos de trabajo que se dedicaron a la formulación de propuestas concretas. Por último y como cierre del proceso, se realizó el retorno de toda la información y material generado a lo largo del proceso participativo, cruzado con la diagnosis realizada por el equipo técnico. Todo ello como resultado de una metodología de adjudicación de usos a los solares, que se exponía y consensuaba entre todos y todas las participantes. Con más de un centenar de personas en la primera sesión informativa y con cerca de 50 asistentes en cada una de las sesiones del proceso, la asistencia y participación superó las expectativas previstas. En el mes de septiembre de 2012, el documento del Plan de intervención se finalizó y presentó públicamente anunciando entonces la continuación con la intervención en el primer solar.

Previo a las intervenciones, en el mes de octubre se llevó a cabo un periodo de coordinación de los diferentes agentes y colectivos implicados así como una búsqueda de recur-

sos tanto humanos, materiales, económicos como logísticos. Esta búsqueda de recursos contempla desde aportación de materiales en stock o que sean susceptibles de ser reutilizados hasta personas que quieran aportar sus conocimientos realizando talleres. Re-Gen ofrece a cambio publicidad tanto física como en la red. La respuesta ha sido muy positiva, llegando a colaborar con el proyecto un número elevado de empresas y otras entidades, posibilitando de esta forma la primera intervención.

Esta primera intervención tiene lugar en el solar ubicado en la Calle Desengaño, 38 en el cual, mediante el Manual de Adjudicación de Usos incluido en el Plan de Intervención, se decidió implantar los siguientes usos: Zona de juegos tradicionales, zona lúdico pedagógica para niños y zona de descanso. Los días 8 y 9 de noviembre tuvo lugar un proceso de participación en el que los vecinos y participantes trabajaron en la distribución y diseño del espacio en base a las posibilidades del solar y a los recursos encontrados hasta el momento (FIG. 12).

En diciembre 2012 empezaron a llevarse a cabo las actividades de construcción en el solar. Estas se realizaron durante los fines de semana y fueron los participantes, junto con el equipo Re-Gen, los que llevaron a cabo los trabajos de construcción, incluyendo la construcción del mobiliario, las jardinerías, trataron y pintaron los muros etc. Este primer solar se finalizó en el mes de febrero. (FIG. 13).

La gestión de este primer espacio y de los futuros que se vayan interviniendo se realiza desde los propios participantes y demás agentes implicados a través de la Comisión Gestora. Una vez acabada la intervención, el equipo técnico se desvincula del proceso, dejando una estructura en red consolidada para el uso y mantenimiento de los espacios.

Durante todo el desarrollo del proyecto se ha identificado una alta participación tanto en las sesiones de mesas de trabajo como en las actividades de construcción, así como también se ha identificado una continuación de los participantes. Los asistentes principalmente han sido vecinos del Casco de todas las edades. Con el trabajo colectivo se activa la cohesión social así como el compromiso ciudadano con el espacio urbano.

Todo el proceso se puede seguir a través de su blog (<http://regenhu.wordpress.com/>), se



FIG. 12/ Fotografías y material generado de las sesiones participativas. Otoño 2012

Fuente: Elaboración propia.

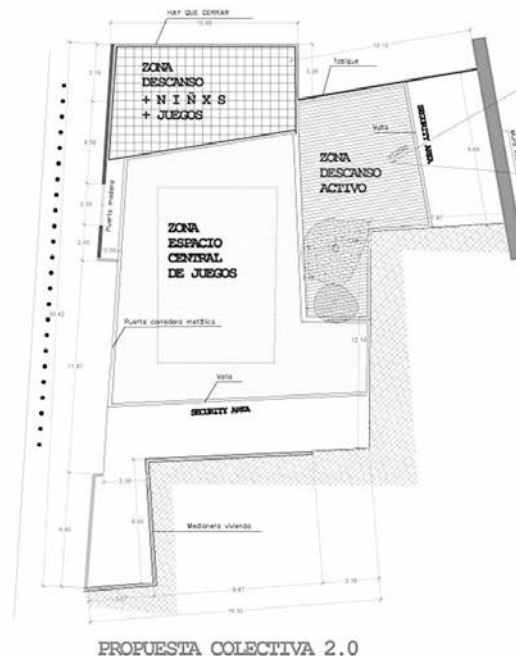


FIG. 13/ Fotografías de las sesiones de construcción en Desengaño 38. Diciembre 2012

Fuente: Elaboración propia.

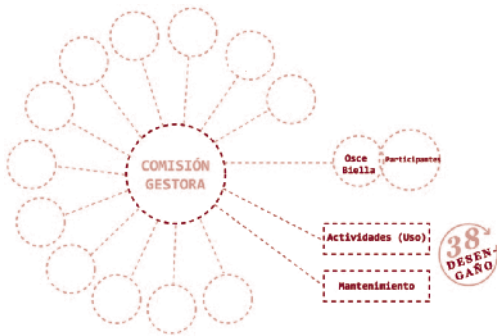


FIG. 14/ Diagrama de composición de la Comisión Gestora

Fuente: Elaboración propia.

pueden ver las próximas convocatorias, descargar los documentos de las devoluciones de las actividades etc.

## 6. Conclusiones

La degradación urbanística y social que venía sufriendo históricamente el Riñón de Huesca se empieza a tratar desde el 1965 cuando se adopta la primera iniciativa política para revitalizarlo. Desde entonces han pasado 47 años y las iniciativas legales, urbanísticas y financieras han sido múltiples y diversas. La profusión de instrumentos de ordenación a menudo un tanto dispersa y poco coordinada, se ha recostado fundamentalmente sobre la intervención pública y ha contribuido a la mejora de algunos elementos urbanísticos y patrimoniales. El resultado ha sido ambivalente: a grandes rasgos se puede decir que las intervenciones realizadas a nivel urbanístico están cumpliendo con los objetivos que se planteaban en un principio, ya que se han conseguido rehabilitar un gran número de edificios, a pesar de que otros muchos, algunos con inte-

rés patrimonial se han quedado por el camino, así como también se ha actuado en varios espacios de la trama urbana. Pero en términos generales, se aprecia que las intervenciones realizadas han sido muy dispersas, donde un enfoque excesivamente localizado y sectorial ha desprovisto las actuaciones de una visión de conjunto e incluso se deja ver un cierto grado de descoordinación y una baja participación ciudadana.

Con la crisis llegan nuevas oportunidades para superar inercias de las políticas públicas que han predominado, incrementando la visión holística de las diferentes actuaciones y mejorando la implicación y corresponsabilización de la ciudadanía. Esto resume la propuesta de RE-GEN Huesca. Este proyecto fomenta la comunicación y la participación de todos los implicados en la creación de la ciudad y en la gestión y el uso de sus espacios. El Plan de Intervención se basa en lo local, en crear espacios comunitarios que generen sentimiento de identidad y apropiación por parte los vecinos. Como se ha visto en el pasado, las transformaciones físicas no siempre van acompañadas de una mejora social y para revertir estas dinámicas, el proyecto RE-GEN Huesca apuesta por la participación como elemento estructural del proceso de reforma urbana.

En definitiva, aunque todavía es pronto para hacer una evaluación en profundidad del proyecto, su visión integrada e integradora y el estímulo de la participación parecen reforzar la dimensión social, ambiental, cultural y funcional en las propuestas de ocupación y gestión de espacios residuales de la ciudad. La contribución al fortalecimiento de las redes locales y la inclusión social, se prevé que favorezca la identidad sociocultural de la comunidad, y en último término, se estimule la revitalización y habitabilidad del Casco Histórico de Huesca.

## 7. Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE HUESCA (1981): *Avance del Plan Especial de Reforma Interior del Polígono 1*. Ayuntamiento de Huesca. Huesca.
- (1988): *Avance del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Entorno de la Catedral de Huesca*. Ayuntamiento de Huesca. Huesca.
- (1992): *Análisis de la situación de los pavimentos en las calles del Casco*. Ayuntamiento de Huesca. Huesca.
- (1999): *Plan Especial de Mejora Urbana y Rehabilitación Integral del Casco Histórico de la Ciudad, Sector Principal*. Ayuntamiento de Huesca. Ayuntamiento de Huesca. Huesca.
- (2008): *Texto Refundido de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Huesca*. Ayuntamiento de Huesca. Huesca.
- BORJA, J. & Z. MUXI (2003). *Espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona, Electa.

- CALLIZO, J. & C. SONEIRO (1.990) *Geografía de la ciudad de Huesca a comienzos de los años 90. Huesca, historia de una ciudad*. Ayuntamiento de Huesca. Huesca.
- CÁMARA DE HUESCA (2007): *Estudio dinamizador del comercio Casco Viejo. Borrador*. Cámara de Huesca. Huesca.
- GOBIERNO DE ARAGÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO (2003): *Avance del Plan Director de la Muralla de Huesca*. Gobierno de Aragón. Huesca.
- ECKARDT, F. (2011): Cuando la gente se hace oír... Reflexiones sobre el renacimiento de la democracia directa en Alemania. *URBAN NS01. Los futuros de la planificación*: 67-80, Madrid.
- FEDERACIÓN DE BARRIOS OSCA XXI (2010): *Huesca 2011-2014*. Disponible en Internet: <<http://oscaxxi.blogspot.com.es/2011/02/huesca-2011-2014.html>>
- LEAL, J. (2002): «Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades» en: *Revista Española de Sociología*, 2: 59-76.
- MARTI-COSTA, M. & M. PARES (Coords.) (2009) *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Escola d'Administració Pública de Catalunya i Direcció General de Participació Ciutadana. Barcelona.
- MERCADAL, M. (2011): *Evaluación de los procesos de regeneración urbana del Casco Histórico de Huesca*. Tesina Final de Carrera. Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2099.1/12540>
- MELERO, I. (2012): *Evolución de la vivienda doméstica del Casco Histórico de Huesca*. Tesina de Final de Máster. Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona.
- NAVAL, A. & J. NAVAL (1.978): *Huesca s.XVIII*. CAZAR, Zaragoza.
- NEL·LO, O. (2011): «The Five Challenges of Urban Renewal. The Catalan Experience» *Urban Research and Practice*, IV (3), 308-325.
- TEJADA, J. R. (1999): «El Casco Histórico de Huesca» En: *Cascos Históricos Aragoneses, Ciclos de Otoño*. Instituto Fernando el Católico (CSIC). Diputación de Zaragoza. 27-40.
- LLOP, C. & *al.* (Eds) (2008): «Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris» En: *Col·lecció Estudis. Sèrie Territori*, 5. Diputació de Barcelona.
- SMITH, N. (1996): *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Routledge, Londres.

## 8. Abreviaturas

ARI: Áreas de Rehabilitación Integral.  
 ARCH: Área de Rehabilitación del Casco Histórico.  
 FEIL: Fondo estatal de inversión local.  
 FEESL: Fondo Estatales de Empleo y Sostenibilidad Local.

PERI: Planes Especiales de Reforma Interior.  
 PEPRI: Planes Especiales de Protección i Reforma Interior.





# Del territorio de la aldea a los paisajes de aldea en los valles del Nansa (Cantabria)

Eduardo RUIZ DE LA RIVA (1) & Eduardo CABANAS MORENO (2)  
& Pedro FERNÁNDEZ LASTRA (2)

(1) Arquitecto. Profesor Titular. Universidad de Cantabria & (2) Arquitectos.

**RESUMEN:** Las bases metodológicas y conceptuales que orientan el desarrollo de este trabajo se fundamentan en una doble consideración acerca de la definición del territorio y la aldea, como hechos o estratos superpuestos que configuran estos valles: 1) El territorio actual es el resultado de la evolución de la base geológica con sus procesos naturales y de las intervenciones humanas con sus transformaciones acumuladas a lo largo de la historia. El patrimonio territorial comprende esta superposición temporal y espacial. 2) La aldea medieval definida como una comunidad de vecinos dotada de personalidad socio-política que habita y explota un determinado territorio acotado como término propio. En este espacio construye y desarrolla el conjunto de sus actividades según un modelo de organización preciso que se repite por los valles y montañas y que tiene su expresión jurídica en las ordenanzas concejiles. La aldea es la célula que estructura el territorio. Una tercera consideración se refiere al paisaje, entendido como la imagen —e interpretación— del territorio. Los paisajes de aldea se han construido e insertado en las grandes unidades definidas por los relieves de la base geomorfológica. El paisaje del valle es desde esta perspectiva, la suma de los paisajes de aldea.

**DESCRIPTORES:** Aldea. Territorio. Patrimonio. Paisaje. Valles del Nansa (Cantabria).

## 1. Introducción

Existen numerosos trabajos que han abordado el estudio de la aldea, generalmente de forma sectorial o parcial, al referirse a la vertiente histórica, arqueológica, jurídica o social, a partes concretas o unidades aisladas de su ámbito, como son los aspectos morfotipo-

lógicos (RUIZ, 1991), pero no a su dimensión territorial integral y a la concepción histórica-estructural (MAGNAGHI, 2000) cómo hecho construido, así como a los objetivos y las tres escalas en que se desarrollan estos trabajos.

Cabe citar entre otros, en el campo de la antropología y la etnografía los trabajos de J.

Recibido: 27.12.2012; Revisado: 22.02.2013  
correo electrónico: 00400@coacan.es;  
ecm@coacan.es; delariva@coacan.es

El contenido de este artículo procede en gran medida de trabajos realizados a lo largo de los años 2008-2012 en los valles del Nansa y Peñarrubia situados en

el occidente de Cantabria, los cuales forman parte del Programa Patrimonio y Territorio que la Fundación Botín desarrolla en estos valles.

Los autores quieren agradecer a los anónimos evaluadores sus comentarios para la mejora del artículo.

Caro Baroja y Caniggia; en el campo de la arqueología los de J. A. Quirós Castillo y A. Vigil Escalera; en el campo de la historia los de García Guinea, Martínez Díez, García de Cortázar, Carmen Díez y Estepa Díez, los de Fernández Mier en Asturias o los más recientes en el ámbito europeo de C. Wickham; en el campo de la geografía los de J. García Fernández, J. Ortega Valcárcel, M. Corbera o los más cercanos sobre el Patrimonio territorial del propio valle del Nansa realizados por los grupos de investigación de la Universidad de Cantabria «Espacios y Territorios: Análisis y Ordenación» y «Estudio y Gestión del Medio Natural». En el campo de la arquitectura los de E. García Fernández sobre la aldea en Asturias o los de A. Rossi sobre el Cantón del Ticino y los más recientes de A. Magnaghi; en el campo del territorio construido los de A. Ceccheto y los de J. R. Menéndez de Lurca; y en el campo jurídico los de J. Baró en la propia Universidad de Cantabria. La lista puede ser interminable pero hay tres referentes imprescindibles para comprender este trabajo, por un lado los estudios históricos de García de Cortázar y Carmen Díez sobre la formación de la sociedad medieval, por otro los estudios de J. Caro Baroja y su trabajo sobre la casa en Navarra en lo referente a la aldea medieval, y sobre todo las aportaciones de J. Ortega Valcárcel, de quien hemos aprendido directamente muchas de las ideas aquí expuestas.

También se ha de hacer referencia a los trabajos de investigación que en los últimos años vienen desarrollando, entre otras, las universidades de Cantabria, Oviedo y País Vasco, que desde diferentes ópticas se aproximan al tema en estudio, especialmente en el propio departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio del Universidad de Cantabria donde varios grupos de investigación trabajan en temas muy cercanos. Así como a los trabajos de arqueología sobre las aldeas en la Alta Edad Media realizados por J. A. Quirós Castillo, A. Santana y otros.

En las Conclusiones de las Reuniones sobre Urbanismo y Espacio Rural celebradas en Segovia en mayo de 1984, destacó un hecho constatado por los expertos que debatieron el asunto, y fue que el medio rural no se conocía suficientemente, y para intervenir se ha de conocer su complejidad, sus estructuras, sus procesos... No existía una «ruralística» y era necesario construirla, como se hizo con la urbanística. Sin ella, sin una base teórica y técnica que sistematizase las teorías y métodos para su estudio e intervención, era inviable avanzar correctamente en estas materias. El

tema fue puesto de relieve posteriormente en el curso sobre Espacios Rurales celebrado en el Centro de Estudios Rurales de Cabezón de la Sal el año 1993, donde el profesor García Merino hacía la siguiente consideración:

«Conocemos bastante bien los mecanismos que regulan el funcionamiento del espacio urbano, pero apenas algunos especialistas han entrado en los mecanismos que hoy, ahora y hacia el futuro, hacen funcionar los espacios rurales, tanto los de hábitat, los asentamientos, como los dedicados a la producción o al ocio» (cfr. GARCÍA, 1995: 8).

En ese reto hemos trabajado e investigado desde entonces, con el objetivo de elaborar herramientas metodológicas que permitan avanzar en el conocimiento del medio rural. Ha sido en la elección de la pequeña escala local de la aldea, donde se ha podido concretar y profundizar en el estudio e interpretación de estas células básicas que estructuran el territorio configurando el carácter más sobresaliente de sus paisajes, paso previo a cualquier decisión que pretenda proteger su patrimonio territorial y regular su desarrollo en planes y normas urbanísticas.

La experiencia del trabajo en distintas escalas —territorio, núcleo urbano y edificación— y en ámbitos administrativos diferentes, ha permitido comprobar que los grupos sociales locales tienen un conocimiento más directo de su realidad, de su patrimonio. Como señala la Nobel de Economía 2009 Elinor Ostrom:

«Hemos visto que los gestores externos muchas veces no disponen de la información sobre los recursos que tienen los usuarios directos,...».

recursos que constituyen en definitiva su patrimonio y que son la base imprescindible para ser utilizados de forma adecuada en la gestión territorial.

Cuando en 1989 se finaliza el estudio sobre la construcción del territorio en los valles del Saja-Nansa, publicado en 1991 con el título *Casa y Aldea en Cantabria* (RUÍZ, 1991), ya estaba definida en el método la forma de afrontar el análisis en tres escalas espaciales y la consideración del territorio actual como el resultado de un proceso histórico de construcción en distintas épocas. «*El territorio construido como herencia, como patrimonio*» (cfr. ORTEGA, 1998: 33-48).

Actualmente, el proceso de construcción del territorio se está produciendo sobre las es-

estructuras rurales heredadas, ignorando en muchos casos sus cualidades y en otros llegando incluso a su destrucción y desaparición.

«La gran riqueza del hecho territorial está en la superposición de estratos de construcción y significado» (cfr. SOLÁ-MORALES, 1996).

Como señala Solá-Morales, en el territorio existen una riqueza y variedad de lugares, estructuras y elementos que tenemos que aprender a identificar. Estructuras territoriales que ya fueron romanas y medievales antes de sus transformaciones modernas y contemporáneas, herencia que aporta un tejido en el que vertebrar la ordenación y construcción del territorio en la época actual. Caminos, puentes, asentamientos urbanos, hitos y señales, parcelaciones, puentes, usos ganaderos, agrícolas y forestales, etc., pueden aportar las referencias suficientes de estructuras en las cuales articular los nuevos desarrollos territoriales. La construcción del territorio debe tener en cuenta la realidad preexistente y no solo por una actitud de respeto o conservacionista, sino porque en el conocimiento de esa realidad territorial se pueden encontrar algunas de las claves esenciales a partir de las cuales diseñar las nuevas propuestas de ordenación territorial.

Las zonas rurales de montaña, y los valles del Nansa en particular, mantienen sistemas territoriales con espacios relativamente homogéneos pero complejos. Son territorios excepcionalmente bien conservados y valiosos que muestran todavía con claridad el modelo territorial de la aldea que cristalizó en la Edad Media, sobre el cual se han construido y producido todas las transformaciones posteriores que ahora podemos contemplar superpuestas, como una herencia diversa y compleja (RUIZ, 1997).

En la cuenca del Nansa, la permanencia de huellas notables de este modelo de organización en valles y concejos —mejor conservadas en las zonas altas que en las cercanas a la costa, donde las transformaciones contemporáneas han diluido su presencia— y las conclusiones aportadas acerca del territorio de la aldea, como resultado de los estudios realizados en varios concejos, pueden constituir una contribución para el análisis territorial en amplias zonas del norte peninsular y un punto de partida metodológico recomendable para orientar las decisiones políticas y planes territoriales en estas zonas.

## 2. El territorio de la aldea

Se propone como marco espacial del estudio la escala del territorio de la aldea —el término concejil—, entendida ésta como una comunidad de vecinos asentada en un determinado lugar, que desde su origen tiene un territorio propio que le pertenece, donde ha desarrollado el conjunto de sus actividades. La aldea es por tanto una comunidad que ocupa, construye y explota un territorio acotado donde desarrolla un conjunto de funciones necesarias para la supervivencia, al menos desde hace mil años. Proceso de ocupación que se ha podido realizar inicialmente a través de la presura, y más tarde por la fundación de una iglesia-monasterio, la creación de una aldea-villa..., en los siglos IX y X.

**El territorio de la aldea es la unidad, la célula básica en la escala del valle para analizar y comprender su organización territorial.** Sus espacios propios —hábitat edificado, terrazgo y monte— son áreas geográficas precisas que se entienden con verdadera claridad cuando se analizan como partes del sistema territorial funcional y social del conjunto de la aldea. El caso de San Mamés es un ejemplo nítido y preciso —como lo son el resto de las aldeas en el valle de Polaciones—, al igual que Tudanca, Lamasón, Liébana, Campoo, Valderredible, Cabuérniga, etc., y tantos otros lugares de nuestra geografía regional y estatal. Así es en estos valles la mayor parte de la estructura territorial heredada, organizada al menos desde el medioevo en aldeas. Se puede diferenciar entre territorios muy transformados donde esta huella es poco perceptible —la costa, la periferia de las ciudades, etc.— y territorios poco transformados donde esta huella concejil premunicipal se conserva aún de forma notable y su consideración es clave para entender la organización y construcción del territorio. El valle de Polaciones ha sido —y lo es aún en cierta medida— un territorio poblado desde el medioevo hasta nuestros días, explotado y construido según el modelo derivado de las ordenanzas que han regido los concejos y la vida de las aldeas. Posiblemente, el mayor interés que ofrecen estos valles sea éste, al conservar un territorio —y su expresión en un paisaje— que muestra estas formas de vida y cultura ancestrales (FIG. 1).

En estos valles, y en otros muchos lugares de Cantabria y del norte peninsular, esta realidad histórica, jurídica y social existió desde tiempos inmemoriales y permanece hoy día en numerosos casos, por lo cual es imprescindible el reconocimiento de la aldea para analizar y compren-



FIG. 1/ San Mamés en la ladera sur de Peña Sagra. En primer lugar el pueblo y las mieses, detrás el monte compuesto por el matorral, el bosque y al fondo a la izquierda los invernales situados a media ladera, año 1983

Fuente: Paisajes Españoles, S.A.

der la organización y el proceso histórico de construcción del territorio. La aldea, el término jurisdiccional del concejo, con sus ordenanzas, usos y costumbres ha modelado desde el medioevo los espacios de su pertenencia.<sup>1</sup>

Las aldeas de los diferentes valles de la cuenca del Nansa reflejan la organización territorial para su explotación según el modelo de aldea medieval. Aldea entendida como núcleo habitado y su término territorial: el «*intus*» y el «*foras*» (ORTEGA, 1987: 27). Núcleo habitado compuesto por edificios, caminos y huertos, generalmente estructurado en base a una morfología alveolar, o singularmente en forma lineal como es el caso de Lafuente, que se expandirá más adelante. En el «*foras*» se sitúa el terrazgo, ocupando los espacios con menor pendiente y las tierras de mejores condiciones para su aprovechamiento agrícola (ORTEGA, 1987: 27). Después aparecen los espacios de bosque y monte, donde se encuentran a su vez los invernales, las brañas y las praderas, además de una red de caminos y senderos

<sup>1</sup> El origen de la actual población de San Mamés se remonta a la época de la repoblación monástica, cuando el año 1122 el Conde D. Rodrigo González y su mujer Sancha, hija del rey Don Alfonso, donan el monasterio de San Mamés en Polaciones al de Santa María de Piasca, según se cita en el Cartulario de éste. De esta manera se desarrolla un pequeño núcleo de población en torno al monasterio. Aunque no puede descartarse la hipótesis de que cuando se funda el monasterio ya existiera un poblado ocupando el lugar desde épocas anteriores. El hecho de que San Mamés sea la advocación de su iglesia parroquial y de su antiguo monasterio, hace suponer que el poder eclesiástico pudo desempeñar durante la Alta Edad Media un papel muy relevante en el pobla-

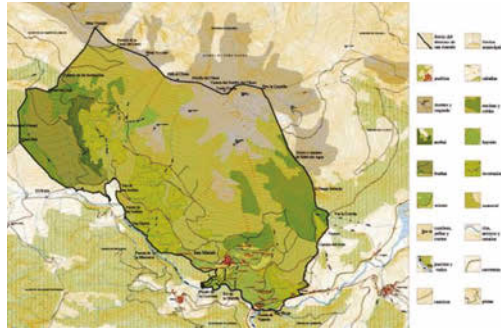


FIG. 2/ Estructura territorial de la aldea de San Mamés

Fuente: Elaboración propia.

que relacionan y articulan todos los espacios aldeanos, ríos y arroyos, puentes y molinos, etc. (FIG. 2).

Con la llegada del régimen constitucional en el año 1822 las aldeas de cada valle formaron el municipio. Los proyectos de reforma administrativa napoleónica —ilustrados—, buscaban eliminar cualquier diferenciación basada en criterios de cultura tradicional mediante la sustitución de las viejas demarcaciones territoriales (valles, concejos...), por una nueva división provincial y municipal (MENÉNDEZ DE LUARCA & DíEZ, 2009). Desde el medioevo y hasta entonces existía —y aún permanece— el concejo que se regía por normas consuetudinarias, o sea por ordenanzas concejiles que eran la expresión escrita del derecho local, representado y administrado hoy en día por una junta vecinal, que ha sustituido al concejo y asumido parte de sus atribuciones.

Ha de considerarse, no obstante, que igual que la administración municipal y sus ordenanzas integraron en su día las concejiles, en los procesos históricos en que las aldeas medievales cristalizan —con sus concejos y ordenanzas—, éstas también absorben e incorporan las tradiciones seculares comunitarias que provienen de épocas históricas anteriores, premedievales.<sup>2</sup> Sin embargo, la organi-

miento y organización del territorio, tal y como señalan otros autores.

<sup>2</sup> La administración territorial (siglos VIII-XII) del reino asturleonés —y de otros estados hispanos-cristianos que se constituyeron con posterioridad a la invasión musulmana— tiene, en sus orígenes, las mismas características que la administración territorial de la monarquía hispanovisigoda, con algunas influencias del imperio carolingio; aunque matizadas posteriormente, dadas las peculiares circunstancias en que se fueron desarrollando estos iniciales núcleos de resistencia. El reino asturleonés estaba dividido en numerosos distritos o «*commissa*». Recibían el nombre genérico de «*territoria*», heredado de época visigoda (MONTENEGRO, 1993: 149).

zación municipal contemporánea, plasmada en todo tipo de estudios, censos, estadísticas, planos, deslindes, leyes, planes territoriales, etc., ha difuminado e impedido, en cierta manera, analizar y comprender la construcción del territorio desde la escala de la aldea con su término, como unidad de organización territorial básica al menos desde el siglo XII.<sup>3</sup>

El municipio actual incluye el concejo, en lo jurisdiccional y en lo territorial. Es la suma o agregación de varias aldeas y en este caso, como en tantos otros, el municipio se superpone al valle, como ocurre en estos pequeños valles de Polaciones, Lamasón... Esta nueva organización administrativa y territorial establece una estructura centralizada donde se sitúa el nuevo ayuntamiento —o la capital en el ámbito provincial—, y ha sido determinante en los procesos de transformación territorial y desarrollo en los siglos XIX y XX. En Polaciones, Lamasón, Tudanca..., dado que en vez de desarrollo se ha producido desde mediados del siglo XX un proceso regresivo, se han conservado en gran medida las formas de organización tradicionales, en valles y aldeas, reflejadas en sus paisajes.

«Estos temas han sido tratados de forma amplia en el campo de la historia política y administrativa, así como en el de la geografía, etc. Creemos sin embargo que no han tenido la consideración necesaria en el campo del análisis territorial, en los procesos históricos de construcción y transformación del territorio, o en la lectura y entendimiento del paisaje. Por ello esta breve aproximación, donde el modelo que se describe se repite sistemáticamente en los valles altos de la región, en los valles del Nansa y del Saja, en Liébana, Campoo y Valderedible, etc., puede ser extrapolable para el estudio y análisis de otros lugares, así como servir de base en las decisiones para la intervención posterior sobre el territorio. Además responde a un modelo preciso de organización territorial, por lo cual la hipótesis de que pudiera existir un código reglado parece razonable y justificada» (RUIZ & CABANAS & FERNÁNDEZ, 2011: 78-79), tal y como se expone en el epílogo de este artículo, en relación a la fundación de poblaciones en el medievo.»

«La ordenación y explotación del territorio ha tenido en la escala de la aldea un modelo utilizado desde la Edad Media hasta el siglo XX, repetido de forma sistemática y más o menos homogénea por el norte peninsular, y muy especialmente en tierras de León (2.238 E.L.M.<sup>4</sup>), Cantabria (531 E.L.M.), Asturias, País Vasco o Navarra y en Castilla hasta el Duero. Este modelo es la base de la unidad geográfica sobre la que se ha construido el territorio en estos valles y en gran medida la clave para explicar y comprender la estructura del paisaje heredado.»

«En el proceso de estructuración y de otorgamiento del sentido al espacio, mediante el cual un punto se erige en centro de dominio de un territorio con una delimitación precisa, han intervenido unos determinados instrumentos que podemos considerar claves, se trata de: a) Defensa; b) Comunicación; c) Sacralización.»

La actividad de defensa establece la jerarquía espacial, consigue la disponibilidad sobre el territorio y consolida y fortalece sus límites y su centro. La actividad de comunicación realiza la integración del sistema espacial al interrelacionar sus elementos. Por último, la actividad sacralizadora legitima socialmente el distinto significado atribuido a cada punto. El estudio del diverso papel ejercido por esas actividades a lo largo del proceso histórico nos aclara sobre las estructuras profundas del paisaje» (cfr. MENÉNDEZ DE LUARCA, 1995: 28).

Las antiguas unidades o jurisdicciones territoriales —valles, concejos...— tienen y/o mantienen, en mayor o menor grado, elementos y estructuras territoriales configuradas a lo largo de los siglos, que deben ser identificadas y reconocidas como rasgos esenciales de su herencia cultural. El planeamiento municipal, los planes y obras de carreteras, las políticas forestales y la construcción de pistas, los planes de concentración parcelaria y las nuevas redes de caminos rurales, etc., deben tenerlos en consideración, ya que pueden borrar —y lo están haciendo en algunos casos— las huellas existentes en el territorio, testigos de esta herencia histórica de patrimonio cultural.

El conocimiento de estas configuraciones decantadas por la historia aporta datos útiles y

<sup>3</sup> De la existencia del concejo trata García Guinea en *El Románico en Santander*. «... el siglo XII los concejos .../... que debe hacerse en los bienes de la comunidad: arreglos de caminos, sorteos de la vecerías, pastoreo en los seles comunitarios, corta de leña, trabajos de contención de riberas para evitar inundaciones, asistencia al concejo, organización de fiestas comunes, etc.» (GARCÍA GUINEA, 1979: 16). J. Montenegro también hace referencia al Concejo de San

Andrés de Cambarco, en Liébana, cuando a través de varios documentos y escrituras entre 1145 y 1190, los vecinos, el concejo de dicho lugar, ofrecen a Piasca la iglesia de San Andrés con todas sus pertenencias y suscriben una carta de familiaridad colectiva estableciendo los compromisos y obligaciones entre ambas partes, Concejo y Piasca (MONTENEGRO, 1993: 138).

<sup>4</sup> E.L.M.: Entidades Locales Menores.

un bagaje cultural imprescindible para afrontar las decisiones a tomar sobre su futuro. Las nuevas políticas territoriales, sobre la base de la realidad presente y objetivos de futuro, pueden y deben insertarse en la herencia territorial de una manera inteligente, culta y enriquecedora. Conservación y desarrollo deben ser objetivos compatibles, complementarios.

### 3. El paisaje de aldea

Entre las diversas ópticas se presentan aquí las acepciones que hemos tenido como referencias para entender y explicar el territorio de la aldea y su imagen como paisaje construido.<sup>5</sup> El paisaje, entendido como la imagen —percepción e interpretación— del territorio, puede ser estudiado de modos distintos según la metodología y los objetivos utilizados. En este caso, se ha hecho una interpretación en términos culturales desde el método que analiza el proceso de su construcción histórica-estructural.

La metodología seguida parte de la consideración de que el modelo de organización social y económico de la aldea en su término territorial es la clave para entender la forma de estructurar las unidades territoriales y su interpretación como un paisaje construido, destacando entre sus valores, su significado histórico que muestra la coherencia-cohesión entre lo natural y lo cultural. Es el resultado de un modelo que se encuentra en los textos de las ordenanzas concejiles desde el siglo xv y cuya representación espacial corresponde a los organigramas que se adjuntan (Fig. 3). En el reconocimiento de sus elementos y las estructuras que los relacionan se encuentran las claves para su explicación.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, en el ámbito de los valles la célula estructurante del territorio es la aldea con su término concejil. Ha sido la organización y construcción territorial llevada a cabo sobre las bases del modelo de la aldea la que ha configurado el paisaje repetido a lo largo y ancho de estos valles. Esta es la imagen del paisaje tradicional por excelencia —**núcleo urbano, terrazgo y monte**—, mejor conservado en las partes medias y altas de los valles (Fig. 4). Por lo tanto, **la estructura del paisaje refleja la organización territorial para su explotación según el modelo de la aldea**. La interpretación e identificación del paisaje cultural parte

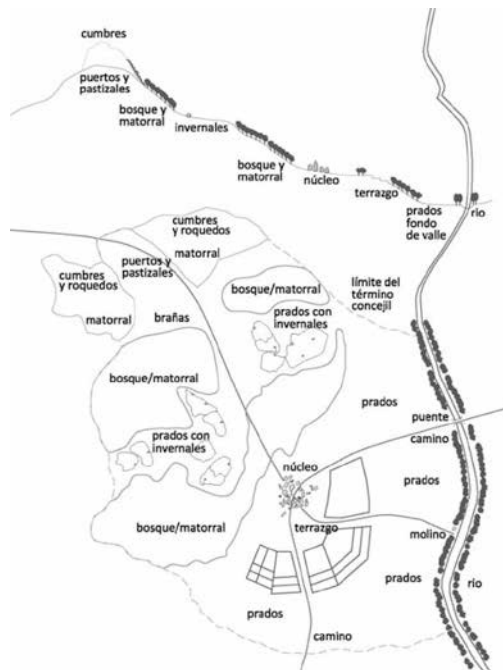


Fig. 3/ **Esquema del territorio de la aldea**

Fuente: Elaboración propia.

del conocimiento de este modelo que ha servido de base en la organización social y económica del territorio.

De este modo, en los términos de las aldeas, dentro de cuyos límites es posible agrupar las unidades territoriales, se configuran los paisajes de aldea. Y a su vez el paisaje de valle es el resultado de la secuencia de los paisajes de aldea, integrados en una escala superior como es la del valle. Esto se comprueba con nitidez en el valle de Polaciones o en el de Tudanca, por poner dos ejemplos característicos en la zona. En el mosaico de imágenes que configuran el paisaje, la célula o unidad que se repite sistemáticamente por el valle es la aldea. Un paisaje de aldea puede coincidir con la estructura geográfica de un valle menor, como son los casos de Lafuente o Quintanilla en el valle de Lamasón.

En las zonas mejor conservadas y en las partes altas de Polaciones, Lamasón y Peñarrubia, la construcción es elemental pero al mismo tiempo resulta hoy algo muy sofisticado y sabio. Ejemplo de esto son los prados con invernales: su ubicación, la adecuación a los potenciales ecológicos y agrológicos, su distri-

<sup>5</sup> «El paisaje sigue siendo un concepto cultural de problemática aplicación en la realidad, salvo que se utilice como

simple alternativa a territorio, es decir, como la imagen del territorio» (cfr. ORTEGA, 2000b: 45).



FIG. 4/ Núcleos y terrazgos: arr.izda. Navedo y Linares en Peñarrubia; arr.dcha. Sarceda; ab.izda. Tudanca, con su terrazgo en bancales; ab.dcha. Belmonte en Polaciones

Fuente: Elaboración propia.

bución en niveles, su relación con el lugar y la topografía, su distribución interna, la piedra de sus muros, las vigas y maderas de sus estructuras, los cierres con muros de los prados o las portillas con sus bancos de cierre (FIG. 5).

Generalmente, entre la unidad física del núcleo urbano y el ámbito administrativo del municipio, existe la escala intermedia del término de la aldea, históricamente integrado en el territorio del valle. Este tema puede y debe ser estudiado, investigado y desarrollado de forma monográfica y extensa. La aportación del trabajo consiste en una identificación precisa de los componentes del territorio de la aldea, apoyada en una minuciosa representación gráfica, y poner de manifiesto su existencia, sus características y sus valores como patrimonio territorial y por tanto como unidad o célula indispensable en la comprensión del modelo de organización del territorio en estos valles. También como clave en la explicación del paisaje por ser interpretación del territorio construido a lo largo de los siglos y por tanto de gran utili-

dad en las políticas y planes de protección del paisaje en estos ámbitos: **el territorio de la aldea como célula o morfotipo del modelo territorial heredado y del paisaje.**

En cualquier lugar de estos valles se muestra de forma nítida la construcción territorial como un proyecto colectivo de la aldea en todas sus dimensiones:

- Lo atestiguan los documentos históricos y sus ordenanzas.
- Los elementos arqueológicos que remarcen lugares singulares, como los menhires y piedras hincadas en los límites jurisdiccionales.
- La construcción de brañas clareando el bosque en los terrenos con menor pendiente para aprovechamiento del pastizal y la construcción de cabañas o chozos de pastor.
- Las praderías invernales y sus muros de cierre como espacio construido frente al terreno natural y sus procesos. Se retiran las piedras del terreno para liberarlo y hacer pradera. Con los pedruscos se construyen las pare-



FIG. 5/ Prados con invernales: arr.izda. Las Camporras en Polaciones; arr.dcha. Carracedo en Lamasón; ab.izda. Tanea en Lamasón; ab.dcha. Arín en Roza, Peñarrubia

Fuente: Elaboración propia.

des de cierre y los muros de los invernales o de los bancales.

- La construcción de caminos, vados y puentes.
- La construcción de cierres, lindes, hitos, estacados, señales...
- La construcción de ermitas, humilladeros, molinos, ventas.
- La construcción de casas, barrios y aldeas, con sus corrales, dependencias y huertos.
- La construcción de terrazgos para el cultivo agrario, de mieses, de bancales...
- La construcción de fuentes, molinos, abrevaderos y lavaderos.

Procesos mediante los cuales se ha transformado un territorio natural en un territorio construido a lo largo del tiempo, acondicionando el medio para adaptarlo a sus funciones básicas de explotación, movilidad y habitar. El paisaje de aldea se ha insertado en las grandes unidades de los paisajes definidos por los relieves de la base geomorfológica: cumbres de macizos, collados, cordales, laderas, hoces y desfiladeros, cauces fluviales y fondos de valle (FIG. 6).

Las relaciones, la simbiosis, entre naturaleza y cultura son patentes en numerosos ámbitos, donde el territorio natural y el construido o el cultivado se entrelazan de forma armónica,

mostrando la sabiduría decantada a lo largo de siglos, de milenios, en el uso y utilización del territorio por parte de las comunidades que lo han ocupado y del cual han extraído los recursos básicos para mantener su hábitat. Constituye una lección de conocimiento del medio, de cultura y de racionalidad en su explotación.

En este escenario natural se han producido todas las transformaciones y procesos que a lo largo de su historia han construido las sucesivas generaciones, acumulando, mejor o peor conservadas, las huellas existentes en la actualidad (FIG. 7). En el valle de Lafuente se aprecia la existencia de rasgos muy arcaicos con formas de ordenación y explotación del territorio que hoy día constituyen un patrimonio paisajístico notable, ya que reflejan formas de vida y cultura ancestrales, milenarias, provenientes en parte de época altomedieval y premedieval, que las confieren el valor de auténticas reliquias.

Para avanzar en esta línea metodológica sería recomendable apoyarla en una serie de estudios especializados que completen y avalen los motivos que la justifican, entre otros:

- Estudio del hábitat altomedieval y premedieval, con mayor profundidad en lo referente a docu-





FIG. 6/ La aldea de Obeso al fondo, bajo las crestas rocosas de Ozalba, con su torre medieval en lo alto controlando el territorio y el cruce de caminos que atraviesan estos valles. A media ladera el barrio de Pedreo y en la parte baja, en la vega, el barrio de Rioseco

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 7/ Cicera, en Peñarrubia, ofrece una imagen precisa de los elementos de la aldea. En primer lugar el terrazgo que envuelve el núcleo. Detrás el monte con el bosque y los invernales a media ladera, a la derecha. Al fondo las cumbres de Peña Sagra

Fuente: Elaboración propia.

mentación histórica de archivo,<sup>6</sup> así como a la propia arqueología de la aldea y del paisaje.

- Estudio de las mieses. Su privatización, su lotización en «hazas», la construcción de bancales y terrazas. Valoración de procesos y transformaciones producidos, la importancia del tipo de cultivos de cada época en la configuración del paisaje construido, sus relaciones con la toponimia, el hábitat, los molinos, etc.

Como señala Chris Wickham, la Alta Edad Media era un mundo de aldeas organizándose jurídicamente en concejos de comunidad y en ese periodo los campesinos comenzaron a pensar en términos territoriales en lugar de hacerlo en función del arrendamiento de tierras, y empezaron a crear formas de cooperación de alcance territorial (WICKHAM, 2009: 726-728). Como señala este autor,

«los territorios de las aldeas conferían su estructura al paisaje, y parece que también se hallaban bien cohesionadas en el plano social... contamos con ejemplos que muestran que algunas aldeas actuaban de forma colectiva...» (cfr. WICKHAM, 2009: 564).

#### 4. El patrimonio local. La aldea de Lafuente y el conjunto urbano

El paisaje del valle de Lamasón es un paisaje de aldeas y en el mosaico de imágenes que lo

configuran, la célula que se repite por los diferentes ámbitos del valle es la aldea, siendo Lafuente un caso destacado y quizás el más significativo entre el conjunto de aldeas que forman este el valle.

Lafuente se caracteriza por dos hechos determinantes. Primero por su ubicación en las faldas del impresionante macizo kárstico de Arria, al pie de la surgencia de agua natural en el lugar de La Llosa, que en forma de manantial o fuente da su nombre al pueblo y determina su emplazamiento. Segundo, por el paso de un camino histórico desde La Liébana a la costa, en torno al cual se desarrolla el caserío formando un conjunto urbano lineal. En el cruce o rótula entre el manantial y el camino, se situaron la iglesia románica de Santa Juliana y la necrópolis medieval, articulando los dos ejes que constituyen su estructura urbana, formada por diferentes barrios.

Nos encontramos ante la herencia de un modelo territorial que ha construido y configurado un paisaje, un territorio, donde destaca el entramado o mosaico formado por el conjunto de sus elementos: ríos, caminos, mieses, invernales, pueblos, barrios, iglesias, molinos, etc., que constituye una huella valiosa por mostrar de forma nítida y casi completa, intacta, lo que puede considerarse una reliquia y una verdadera joya del patrimonio territorial (FIG. 8).

<sup>6</sup> Dada la falta de fuentes escritas y otras referencias documentales, para estos periodos históricos se ha de recurrir necesariamente a la arqueología, con la información disponible de que los asentamientos debieran estar situados con preferencia en lugares elevados, emplazamientos tipo

castro, y además la mayoría de sus construcciones estaban realizadas en madera con basamento de piedra, lo que ha supuesto su práctica desaparición después de mil años, haciendo más difícil su estudio.



Fig. 8/ **El núcleo lineal de Lafuente con los barrios de Los Pumares y Burió en Lamasón. En el centro los restos de parcelas o «hazas» abancaladas en la mies del Perujo bajo las crestas rocosas de Arria, año 1983**

Fuente: Paisajes Españoles, S.A.

#### 4.1. El territorio de la aldea, paisaje cultural

En Lafuente confluyen una serie de referencias que la convierten en un prototipo de aldea en que el núcleo habitado y su territorio constituyen un sistema único, integrado, conformando un paisaje excepcionalmente bien conservado, una reliquia cultural. A las faldas de las crestas rocosas del macizo de Arria, lugar donde se conservan los restos del castillo medieval, se extiende la mies abancalada del Perujo, que conserva la imagen de la estructura parcelaria de lotes o «hazas» producto del reparto de los terrenos comunes de las mieses entre los vecinos en el medievo e incluso en periodos anteriores, tema aún no suficientemente investigado y conocido. Bajo la mies se sitúa el núcleo habitado, con el caserío desarrollado a lo largo del camino y los huertos que descienden hasta la orilla del río La Barcenilla.

Si nos acercamos a Lafuente desde Sobrelapeña por el este, siguiendo el camino medieval a media ladera, después de cruzar la canal y manantial de La Regá, se asciende a un pequeño altozano denominado Las Torres, don-

de se encuentran los restos de la torre medieval de los Agüeros, lugar desde el cual se domina íntegramente el valle de Lafuente. Quedan restos de un camino que desde este lugar pasa por encima del actual núcleo y continúa hasta el barrio de Burió ganando altura para ascender al collado de Hoz y continuar hacia Peñarrubia o Liébana. El camino principal desciende desde el lugar de Las Torres hacia el valle por la mies abancalada de Sagüeros y después de pasar ante la Casa de la Cuesta llega a la entrada del conjunto urbano (Fig. 9).

En primer lugar se encuentra la iglesia románica de Santa Juliana y los restos de la necrópolis medieval, conjunto muy alterado por la construcción de la carretera hacia 1900. La iglesia ha sido declarada Bien de Interés Cultural en 1984 y es, sin duda, el templo románico más importante de los valles del Nansa.

Si se continúa el camino hacia el oeste, se cruza el viejo puente medieval que existe sobre el arroyo que nace aguas arriba, al norte, donde se sitúan la fuente de La Llosa y el barrio del mismo nombre, y al sur el Corral de Gómez. Nada más pasar el puente, a la izquierda se encuentran el lavadero —lugar donde antes aserraban troncos— y La Puente, y a la derecha la casa llamada La Corralada, donde a ambos lados de su portalada están las esculturas denominadas «La pareja de Lamasón». Se trata de las esculturas de un hombre y una mujer, del siglo XVII. Bajo la efigie de la mujer se lee «*Cuanto pasan que no vuelven*», con la inscripción del año 1625.

A partir de esta zona de entrada al pueblo por el este, continúa el desarrollo del conjunto urbano de Lafuente configurado por una serie lineal de barrios construidos en torno al camino medieval. En primer lugar se encuentran los barrios de La Aldea y La Roja. Después se llega a un espacio público donde quedan los restos de un hórreo y dos casas góticas formando un conjunto forma de plaza ortogonal —algo excepcional en la morfología de la aldea tradicional, donde predomina la morfología «alveolar»—. A partir de este lugar, el desarrollo de 12 solares en hilera al lado norte del Camino forman el barrio La Bárcena y, después de un pequeño escampado donde a la izquierda existió un viejo molino hoy desaparecido, se cruza un puente nuevo sobre el arroyo Garmasín, para llegar al barrio El Bejar, situado al norte del camino, con tres edificios y los restos de otros dos molinos. Siguiendo el camino, que asciende con la pendiente del río, se llega al barrio Los Pumares, situado al fon-



Fig. 9/ **Planta del núcleo urbano de Lafuente**

Fuente: Elaboración propia.

do de este pequeño valle. A partir de este lugar el camino asciende ladera arriba hacia el collado de Hoz, dejando al norte el núcleo de Burió. Desde la primera casa de Lafuente, por el este, hasta la última de Los Pumares, por el oeste, el conjunto urbano lineal construido en torno al camino medieval tiene una dimensión de más de 800 metros —un tamaño considerable si lo comparamos con otras aldeas lineales en Cantabria, tales como La Hayuela, 300 m, Los Tojos, 550 m, o Molleda, 500 m— (Fig. 10).

Tal y como al principio se ha indicado, al norte del conjunto urbano, debajo de las crestas del macizo calcáreo de Arria y en la parte inferior de sus laderas, se encuentran las mieses del Perujo, al oeste, y la de Sagüeros, al este, con sus parcelas en bancales construidos sobre muretes de piedra. Al sur, al otro lado del río se encuentra la mies de Floranes, construida en forma de terrazas y detrás, con mayor altura y pendientes, el bosque. Mieses construidas en laderas de norte a sur del pueblo, en las cuales se alternaban anualmente los cultivos de trigo y maíz —y en otras épocas mijo,

lino, cebada, etc.— que ocupaban de forma intensiva estos espacios, y que eran utilizados para alimento del ganado o molidos para obtener la harina utilizada en la alimentación de los habitantes de la aldea. Se recuerda que en todas las casas había horno para hacer el pan..., y numerosos edificios aún conservan sus restos.

Por ello eran tan necesarios los molinos y para que estos funcionen, el agua de los arroyos, los manantiales que surgen de las fuentes. El Catastro de Ensenada en 1753, cita la existencia de:

«once molinos harineros que muelen con una rueda sobre el río que baja por este lugar...»,

señalando ocho de ellos con sus propietarios y producción.

Actualmente seis se encuentran en pie o semi-derruidos y de los cinco restantes quedan pequeños restos de muros y/o la memoria de los vecinos del lugar, así como otros tres entre Los Pumares y Burió.



Fig. 10/ **Vista y alzado de Lafuente, conjunto lineal construido en torno al camino medieval a partir de la fuente de La Llosa y la iglesia de Santa Juliana**

Fuente: Elaboración propia.

Al Norte de Los Pumares están los restos del molino de Garmasín. En el barrio El Bejar se conservan dos molinos en pie y los restos enterrados de otro, junto al puente. En el lugar donde el arroyo Lafuente vierte sus aguas al río, está en pie el molino Covatos II y unos cien metros aguas abajo el Covatos I y, finalmente, trescientos metros más allá quedan los restos de otro en el lugar denominado la Coter del Molino.

En el cauce de la surgencia de Lafuente, aguas arriba de Covatos II, está la ruina de un molino, frente a la iglesia está el molino-carpintería La Llosa y, antes de llegar al manantial, en el lugar de La Llosa, aún quedan los restos de piedras de lo que fue otro molino, según muestran algunos vecinos, buenos conocedores de todo ello ya que algunos superan los noventa años y re-

cuerdan en su juventud este paisaje de terrazas cultivado y varios molinos funcionando (FIG. 11).

A continuación, colindantes con la mies, pero separadas por el muro de piedra que cierra ésta, se encuentran las dehesas. La dehesa Martiniega reservaba los pastos más próximos al pueblo y se halla situada en la siguiente corrola de terreno, después de las erías, al norte bajo las crestas rocosas del macizo de Arria. Al sur del territorio de Lafuente, por encima de la mies de Floranes se encuentran la dehesa Agostiza, situada en los espacios intermedios entre los pastos, brañas e invernales de las faldas de Peña Sagra y la dehesa Martiniega. En el extremo norte del territorio se extiende la dehesa de Arria. Las líneas que delimitan estas dehesas se encuentran fijadas en las Ordenanzas Concejiles de 1764 (FIG. 12).



FIG. 11/ Lafuente. de izda. a dcha.: arr. Fuente o manantial de La Llosa; Iglesia de Santa Juliana; Molino-carpintería de Los Premez; Portalada de La Corralada; Escultura en La Corralada; Lavadero; ab. Molino Covatos II; Barrio de Solhorru con los restos del hórreo; Barrio El Bejar con el molino del mismo nombre y el de La Emilia

Fuente: Elaboración propia.

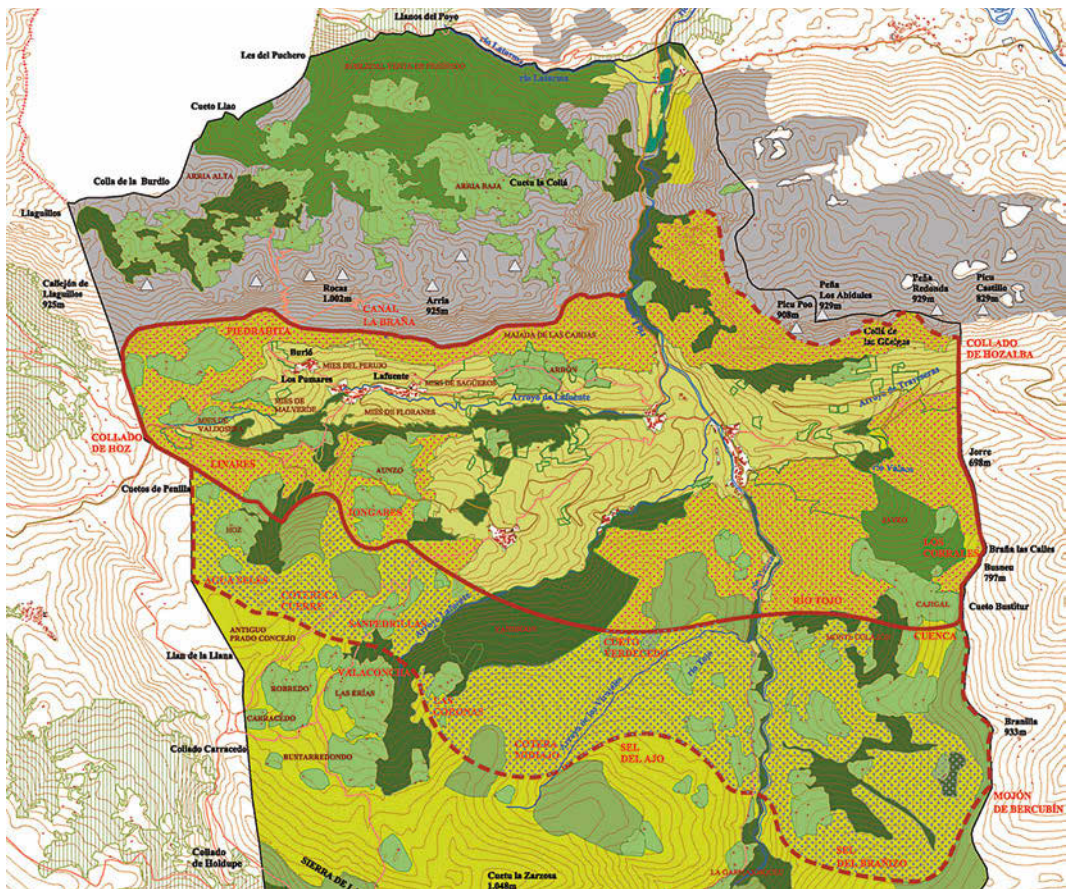


Fig. 12/ Estructura territorial de Lafuente, las dos líneas delimitan las dehesas. En línea continúa límite de la dehesa Martiniega. En línea de trazos límite de la dehesa Agostiza

Fuente: Elaboración propia.

La dehesa Martiniega se abría desde el 11 de noviembre hasta el 10 de mayo como límite para el pastoreo del ganado, y la dehesa Agostiza se abría del 14 al 24 de agosto, día en que el ganado había de volver al puerto, y a partir del 8 de septiembre. En primavera se cerraba el 29 de junio para que las vacas subieran al puerto, a dormir en las majadas de Oldupe, Peñadaja, Llanuco y Las Hoces. A partir del 10 de mayo el ganado de Lafuente ya debía subir a dormir a las majadas de Las Cagigas y Aniezo.

Otro de los espacios colectivos del territorio de Lafuente lo constituyen los bosques, utilizados tradicionalmente para la extracción de madera y leña, así como para el pastoreo de los ganados que se beneficiaban de sus frutos —bellota, hayuco, castañas, etc.—. Actualmente la superficie forestal se encuentra muy mermada por las talas producidas en los dos últimos si-

glos, pero aún se conservan algunas masas forestales valiosas como las de Bujarrán, Llandigón, Venta Fresnedo...

En lugares más alejados del pueblo se encuentran los invernales, los de Arria al norte y los del collado de Hoz al oeste, los de Navas al suroeste y más allá los de Carracedo en las faldas de Peña Sagra. Finalmente recordar, tal y como señala M. CORBERA<sup>7</sup>, la existencia de un antiguo prado concejo de Lafuente situado en la pradería de Robredo, en el collado de Carracedo y que hoy ocupan algunos invernales. En torno a los pastos de las brañas, seles y majadas, quedan numerosos restos de chozos, cabañas, apriscos, etc., que se distribuyen por todo el territorio, estudiados y documentados con gran detalle por el citado autor.

<sup>7</sup> Este autor realiza un análisis detallado de los espacios ganaderos y pastoriles de Lamasón (CORBERA, 2010: 144).

Este sistema territorial se encuentra articulado por los caminos y senderos que relacionan todos los espacios funcionales. Caminos que conducen a las mieses, a los molinos, al monte, a los invernales o a los pastos y brañas de altura. Caminos entre barrios o entre pueblos, y senderos que dan acceso a las huertas, a las parcelas, a las riberas del río, a los bebederos, etc. Además de los caminos históricos que atraviesan este territorio como el ya citado de Liébana a la Costa, el de los «Pasajeros» o de la nueva carretera CA-282 de Puentenansa a La Hermida construida hacia el año 1900.

El conjunto kárstico del macizo de Arria, además de su imponente presencia en el paisaje por el cordal de las crestas de Peñarrubia, tiene un gran valor geológico y ha sido y es objeto de interés espeleológico, como lo atestiguan todos los autores científicos expertos en la materia, por las numerosas cuevas —Las Navas, la Fuente La Llosa, La Respenda...— y los informes que lo avalan sobre las exploraciones realizadas en los últimos treinta años (1981-2011)<sup>8</sup>, que muestran el interés y la riqueza potencial de esta zona en el territorio norte de Lafuente.

Este es el paisaje de la aldea de Lafuente y por ello se destaca como conclusión más significativa, la consideración del territorio de la aldea en su conjunto, de sus paisajes, como un sistema integrado valioso por encima de la consideración de sus elementos aislados. Nos encontramos ante la herencia de un modelo cultural que ha configurado un paisaje, un territorio construido, donde los elementos naturales y los bosques, las brañas, las mieses, los caminos, los invernales, los molinos, el pueblo, las casonas, la iglesia, etc., constituyen un entramado, un mosaico que refleja la realidad que la historia ha destilado a través de los siglos y que alberga la sabiduría o lo que algunos denominan ahora la «inteligencia» del territorio. En Lafuente hallamos esta huella de forma nítida y casi completa, «intacta». Es un conjunto patrimonial, un «tesoro» a conocer y tratar con el máximo aprecio y cuidado..., es difícil encontrar un lugar con tanta riqueza y densidad de huellas valiosas.

La consideración de las relaciones entre el núcleo urbano y su término aldeano como un patrimonio territorial impone el estudio y reconocimiento de las estructuras construidas a lo largo del tiempo, valorarlas en orden a estable-

cer su interés, su grado de protección y su forma de integración en un modelo de territorio para el futuro.

«Se trata de usar y diseñar un modelo de desarrollo que entienda el territorio».<sup>9</sup>

## 5. Epílogo

De la experiencia acumulada, la documentación consultada y el estudio “in situ” del territorio ha surgido una reflexión adicional que nos parece oportuno plantear en forma de hipótesis: ¿Puede haber existido un código, ley o norma, que regulase la organización del territorio concejil desde el medievo según determinados modelos y que ello explique la repetición sistemática por amplios territorios del norte peninsular de la estructura y los elementos de la aldea?

La carencia de documentación histórica que lo avale no impide lo sugerente de esta hipótesis, que ya fue planteada el año 1994 en la introducción al libro *Cos. Aproximación al proceso de construcción de una aldea cantábrica*:

«¿Es la aldea tradicional el resultado de un proceso de construcción orgánico «vernacular» —ordenamiento basado en el sistema regido por el derecho no escrito derivado de los usos, costumbres y ordenanzas propias por el que los valles y ciudades se gobernaban—, o es el resultado de unos criterios y normas de parcelación y construcción establecidos, análogos al que se dicta en las «Cartas puebla» fundacionales de las villas, regulando y ordenando el proceso de parcelación y construcción con normas relativas al tamaño de las parcelas, alturas de los edificios, anchos de los caminos, materiales, etc.?» (RUÍZ & *al.*, 1994: 10).

Es la misma hipótesis que se plantea ahora pero referida al territorio de la aldea y no solo al núcleo urbano como se hacía entonces en aquel trabajo.

Respecto de este asunto ha de considerarse que la casuística es muy amplia y las posibles regulaciones muy diversas, ya que cada valle, término o parroquia pueden presentar situaciones distintas en función del propio territorio, de la pertenencia o jurisdicción —realengo, monástico o señorial—, del periodo histórico y otros factores.

<sup>8</sup> Puede ampliarse la información consultando los informes anuales de Ana Isabel Camacho y Carlos Puch sobre las Exploraciones Espeleológicas entre el Deba y el Lama-són, del Club Bathynellidae.

<sup>9</sup> ORTEGA VALCÁRCCEL, José. Conferencia pronunciada en el curso: *La construcción del territorio*, Santander, 15 de enero de 1999.

De una manera genérica pero no excluyente, D. Julio Caro Baroja en su obra *La casa en Navarra* al tratar del pueblo navarro medieval señala:

«hacer ver como se insertan los casos navarros en un movimiento medieval de ordenación nueva de la vida, o cuando menos de racionalizaciones bastante sistemáticas y deliberadas, que se expresa en la reorganización de vías de circulación general hechas por motivos diversos y en las planificaciones de «villas cerradas», como gráficamente las llama el «Fuero...», alguna vez» (cfr. CARO, 1982).

Al destacar el interés que tiene conocer el proceso histórico de construcción de estos territorios donde aún se mantienen en gran proporción rasgos heredados del pasado, se pretende dar a entender también que ello es el resultado, en cierta medida, de la acumulación y transmisión de formas culturales a través de las distintas épocas, que han permanecido como sistemas evolucionados de otros modelos arcaicos cultos, no improvisados. El análisis en estos territorios de los términos de varios concejos ha puesto de relieve la existencia entre su herencia cultural de un minucioso y elevado conocimiento del territorio en términos geográficos, jurídicos, productivos, climáticos, económicos, etc., lo que se traduce en una capacidad de planificación, ordenación, organiza-

ción y explotación del territorio «sistemática y deliberada», altamente cualificada incluso en el presente.

Por ello, cabe considerar que la repoblación y construcción del territorio entre los siglos VIII y XIII, como gran artefacto cultural, fue el resultado de las decisiones adoptadas por los grandes centros de poder medievales —monásticos, señorío o realeza—, llevándose a cabo según modelos teóricos que permitieron una planificación y organización del territorio de forma homogénea, precisa y sistemática,<sup>10</sup> de manera análoga a la fundación entre los siglos XI y XIV de monasterios, abadías y ciudades en toda Europa Occidental, con cientos de bastidas, villas o polas en el suroeste francés y el norte peninsular. Así mismo, la colonización española de América, a través de las Leyes de Indias, utiliza un código preciso en la fundación de ciudades y en la organización del territorio, con puertos, rutas comerciales, fortificaciones, etc., perfectamente planificados, cuyas trazas aún se conservan en la mayoría de esas ciudades. En este marco de planificación y ordenación del territorio desde los centros de poder, basado en códigos y modelos precisos, cultos, es como ha de entenderse la hipótesis propuesta, y ello explica la repetición del modelo territorial de la aldea de forma homogénea por todos estos valles del norte peninsular.

## 8. Bibliografía

- ANSOLA FERNÁNDEZ, A. & J. SIERRA ÁLVAREZ (2006): «El Camino Real de La Montaña: de Liébana a la costa por el valle de Lamasón (Cantabria)», en *Ería*, 71: 319-337. Departamento de Geografía, Universidad de Oviedo.
- CANIGGIA, G. (1976): *Strutture dello spazio antropico: studi e note*. Unedit, stampa, Firenze.
- CARO BAROJA, J. (1977): *Los Pueblos del Norte*. Txertoa, San Sebastián.
- (1982): *La casa en Navarra*. Caja de Ahorros de Navarra, Pamplona.
- CECCHETTO, A. (1987): «Archeologia rurale e variazioni tipologiche», en *Urbanistica*, 86: 10-19. Milano.
- CORBERA MILLÁN, M. (2006): «Técnicas pastoriles y paisaje rural: origen y evolución de las praderías invernales en los valles del Nansa-Lamasón», en: *Ería*, 71: 301-318. Departamento de Geografía, Universidad de Oviedo.
- (2010): *Geografía histórica del paisaje de un valle montañoso. El Valle de Lamasón*. CIMA, Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, Santander.
- DÍEZ HERRERA, C. (1990): *La Formación de la Sociedad Feudal en Cantabria*. Universidad de Cantabria/Asamblea Regional, Santander.
- (1993) «El “valle” unidad de organización social del espacio en la Edad Media», en *Estudios Medievales*: 3-32. Porto.
- (2002) «El valle como espacio de poder social y político», en *Los Espacios del Poder en la España Medieval: XII Semana de Estudios Medievales, Nájera, del 30 de julio al 3 de agosto de 2001*: 47-67. Instituto de Estudios Riojanos.
- (2011) *La organización medieval de los territorios del valle del Nansa y Peñarrubia*. Fundación Botín, Santander.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, J. Á. (2002): «Elementos de definición de los espacios de poder en la Edad Media», en *Los Espacios del Poder en la España Medieval: XII Semana de Estudios Medievales, Nájera, del 30 de julio al 3 de agosto de 2001*: 47-67. Instituto de Estudios Riojanos.
- & C. DÍEZ HERRERA (1982): *La Formación de la sociedad hispano-cristiana del cantábrico al Ebro*

<sup>10</sup> El Diploma del Rey Silo, la Carta-Puebla de Brañosa y las notas del libro sobre Santa María de Piasca, que avalan la tesis formulada sobre la planificación y organización del territorio a partir del siglo VIII. Ahora bien, como señala C. Díez, reconstruir y explicar el proceso

de configuración del término aldeano, con los cambios y transformaciones producidas a lo largo de 1.200 años es arduo y complejo, pero de indudable valor e interés para la consideración de nuestro patrimonio histórico-territorial.

- en los siglos VIII-XI. *Planteamiento de una hipótesis y análisis del caso de Liébana, Asturias de Santillana y Trasmiera*. Estudio, Santander.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1975a): «Notas sobre el poblamiento de Asturias», en: *Estudios Geográficos*, 36: 138-139: 395-416.
- (1975b): *Organización del espacio y economía rural en la España atlántica*. Siglo XXI, Madrid.
- (1976): *Sociedad y organización tradicional del espacio en Asturias*. Real Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo.
- GARCÍA GUINEA, M. Á. (1979): *El Románico en Santander*. Estudio, Santander.
- GARCÍA LEAL, A. (2007): *El diploma del Rey Silo*. Fundación Barrié de la Maza, La Coruña.
- GARCÍA MERINO, L. V. (dir.y ed.) (1995): *Pequeños municipios. Espacios rurales. Ordenación, gestión y conservación de los espacios rurales y sus posibilidades de desarrollo*. Centro de Estudios Rurales/Universidad de Cantabria, Cabezón de la Sal.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, A. (2010): *La toponimia del Valle del Nansa y Peñarrubia*. Fundación Botín, Santander.
- MADOZ IBÁÑEZ, P. (1984): *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y sus posesiones de ultramar*. Santander. Ámbito/Estudio, Valladolid.
- MAGNAGHI, A. (2000): *Il progetto locale*. Bollati Boringhieri, Torino, 2010. (MATARÁN, Alberto: «El Proyecto Local: hacia una conciencia del lugar». *Arquitectonics*, 23. UPC, Barcelona, 2011).
- MARTÍNEZ DÍEZ, G. (1965): «Las instituciones del reino astur a través de los diplomas (718-910)», en: *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXXV: 59-167.
- MARTÍNEZ OCHOA, R. M. (1977): «La ordenación del territorio en la más vieja Castilla en los siglos IX a XI», en *Boletín de la Institución Fernán González*, 189: 273-340. Burgos.
- (1978): «La ordenación del territorio en la más vieja Castilla en los siglos IX a XI» (2ª parte), en *Boletín de la Institución Fernán González*, 190: 81-117. Burgos.
- MATA OLMO, R. & A. DE MEER LECHA-MARZO & L. DE LA PUENTE FERNÁNDEZ (2012): «Sustainable development and making of territory and everyday landscapes as heritage-an experience in the Cantabrian mountains», en: J.M. FERIA (ed.): *Territorial Heritage and Development*, 231: 141-159. Taylor and Francis Group, London.
- MEER LECHA-MARZO, Á. DE (coord.) (2009): *Valoración del patrimonio territorial y paisajístico del Valle del Nansa y Peñarrubia*. Fundación Marcelino Botín, Santander.
- MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R. (1995): «La corografía histórica del territorio. El territorio como artefacto cultural. Problemas de interpretación e intervención», en: *Pequeños municipios. Espacios rurales. Ordenación, gestión y conservación de los espacios rurales y sus posibilidades de desarrollo*: 27-31. Centro de Estudios Rurales/Universidad de Cantabria, Cabezón de la Sal.
- & A. SORIA Y PUIG (1994): «El territorio como artefacto cultural: Corografía histórica del Norte de la Península Ibérica», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 99: 63-94. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R. & C. PIÑÁN & Bernardo CANGA & Pedro PISA MENÉNDEZ (2005): *La Construcción Histórica del Territorio Asturiano*. Sogetsa. Principado de Asturias. Oviedo.
- MENÉNDEZ DE LUARCA NAVIA-OSORIO, J. R. & Carlos DÍEZ DÍEZ (2009): «Camino históricos», en: *Valoración del patrimonio territorial y paisajístico del Valle del Nansa y Peñarrubia (Cantabria)*. Fundación Marcelino Botín, Santander.
- MONTENEGRO VALENTÍN, J. (1993): *Santa María de Piasca. Estudio de un territorio a través de un centro monástico (857-1252)*. Universidad de Valladolid.
- ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (1987): *La Cantabria rural: sobre «La Montaña»*. Santander.
- (1998): «El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico», en: *Ciudades*, 4: 33-48. Territorio y Patrimonio, Valladolid.
- (2000a): *Los horizontes de la geografía. Teoría de la Geografía*. Ariel, Barcelona.
- (2000b): «El paisaje como construcción. El patrimonio territorial», en: *DAU, Debats d'Arquitectura i Urbanisme*, 12: 36-46. Lleida.
- (2007): «La Cantabria Románica: la construcción del territorio (años 1000-1200)», en *Enciclopedia del Románico en Cantabria*: 23-41. Centro de Estudios del Románico, Palencia.
- QUIRÓS CASTILLO, J. A. (2006): «La génesis del paisaje medieval en Álava: la formación de la red aldeana», en *Arqueología y Territorio Medieval*, 13.1: 49-94.
- RUIZ DE LA RIVA, E. (1991): *Casa y Aldea en Cantabria*. Estudio/Universidad de Cantabria, Santander.
- (1997) «La construcción histórica del territorio», en: *Actas del Congreso Internacional Territorio y Patrimonio*. Valladolid.
- & A. BABINI BAAN & M. A. FERRÉ GRANELL & J. HERNÁNDEZ TORRES & M. A. MANRIQUE GONZÁLEZ (1994): *Cos. Aproximación al proceso de construcción de una aldea cantábrica*. Universidad de Cantabria, Santander.
- RUIZ DE LA RIVA, E. & E. CABANAS MORENO & P. FERNÁNDEZ LASTRA (2011). *El territorio de la aldea. La construcción del territorio y formas de crecimiento en seis aldeas de los valles del Nansa*. Fundación Botín, Santander.
- SOLÁ-MORALES, M. (1996): «Un Nuevo Paseo de Gracia», en: *Babelia, El País*.
- WICKHAM, C. (2005): *Framing the Early Middle Ages: Europe and the Mediterranean, 400-800*. Oxford University Press. (FERNÁNDEZ AÚZ, Tomás & Beatriz: EGUIBAR, *Una historia nueva de la Alta Edad Media. Europa y el mundo mediterráneo 400-800*. Crítica, Barcelona, 2009).
- Catastro de Ensenada*. [http://pares.mcu.es/Catastro/Ordenanzas del Ayuntamiento de Lamasón](http://pares.mcu.es/Catastro/Ordenanzas%20del%20Ayuntamiento%20de%20Lamasón). Biblioteca Menéndez Pelayo. Fondos Modernos. Colección E. de la Pedraja. Ms. 446. fols. 1r-8r. (ÁLVAREZ LLOPIS, Elisa: «Documentación del Valle del Nansa (Herrerías, Lamasón, Polaciones, Rionansa y Tudanca) y Peñarrubia, años 790-1799. Ordenanzas de Lamasón, Obeso, Peñarrubia y Tudanca», CD: 485-490, en: *La organización medieval de los territorios del valle del Nansa y Peñarrubia*. Fundación Botín, Santander 2011).



# Planificación y ordenación territorial en Cuba desde 1959: barreras institucionales actuales y perspectivas

Patricia RAMOS HERNÁNDEZ (1) & Rubén C. LOIS GONZÁLEZ (2)

(1) Profesora del Departamento de Planificación. Universidad de La Habana &  
(2) Catedrático de Geografía. Universidad de Santiago de Compostela.

**RESUMEN:** El análisis que se propone intenta explicar las distintas fases que ha seguido la planificación del territorio en Cuba desde el triunfo de la Revolución en 1959. Se parte de una hipótesis general, que en los países de economía planificada de inspiración soviética casi siempre la planificación del territorio ha estado subordinada a la económica. También, que la escala estatal de decisión se impone a la local y provincial. No obstante, el estudio de las tres fases históricas que se pueden distinguir en la Cuba postrevolucionaria ofrece importantes matices. Se parte del modelo soviético clásico de centralización y predominancia del economicismo. En los 1990 la caída de la URSS abre un periodo de desconcierto, donde incluso se cuestiona el hecho de planificar. Por último, desde hace unos años se pretende combinar eficiencia planificadora con mayor autonomía de las autoridades locales y provinciales, y una superior consideración del territorio como variable a tener en cuenta en los planes de desarrollo general de la economía. A lo largo del trabajo, se aportan numerosas referencias sobre leyes, planes y acuerdos políticos que han marcado la evolución de las prácticas planificadoras en Cuba en el último medio siglo. Al finalizar, se tratan algunos aspectos del marco regulatorio e institucional prevaleciente que entorpecen la práctica de planificación de los territorios en Cuba enunciándose los retos y las perspectivas que enfrenta el país en el momento actual.

**DESCRIPTORES:** Planificación territorial. Ordenación del territorio. Economía planificada. Poder popular. Plan.

## 1. Introducción

La Ordenación y Planificación territorial se definen como una dimensión de las políticas públicas desarrollada desde principios y mediados del siglo XX, pero fundamentalmen-

te (y esto puede sonar a contradicción) en los países de economías capitalistas reguladas por el mercado. De hecho, los manuales más utilizados sobre el tema coinciden en afirmar que las medidas adoptadas por F.D. Roosevelt para salir de la crisis del 1929, mediante la realización de grandes obras públicas y la generación

Recibido: 12/09/2012; Revisado: 12/03/2013  
correo electrónico: patricia@fec.uh.cu;  
rubencamilo.lois@usc.es

de empleo, deben considerarse el inicio formal de la Ordenación del Territorio contemporánea, a la que luego seguirían los planes de desconcentración de Londres y de creación de *New Towns* en el Reino Unido o de corrección de los desequilibrios regionales en toda Europa. No podemos olvidarnos que la URSS y los países de Europa oriental también abordaron políticas de creación de nuevas ciudades, de ordenación de regiones industriales o de división territorial de las actividades productivas en el marco del Consejo de Ayuda Mutua (el CAME o COMECON). No obstante, autores como el geógrafo HARVEY (1990), y NOVE (1987), coinciden en que el hecho de que K. Marx ubicara su centro de atención distante de los aspectos territoriales, llevó a una interpretación errónea de la planificación territorial en el ámbito soviético de economía centralizada, siempre subordinada a objetivos económicos, rigidamente determinados. Se podría decir que existía planificación económica acompañada de racionalización territorial de determinados procesos, pero no una auténtica Ordenación y Planificación territoriales, donde esta variable territorial/espacial interacciona con la economía, con los objetivos productivos, en una relación que tiene como objetivo coordinar ambos elementos (no subordinar uno al otro).

Por lo tanto, la cuestión a abordar en este trabajo será el estudio de las diferentes etapas que ha seguido la Planificación territorial en Cuba, un país de economía planificada. Con este fin, el texto se centra en el concepto estricto de Ordenación del Territorio, tal y como lo han definido diferentes autores y escuelas nacionales (MERLIN & CHOAY, 1998; ZOIDO & *al.*, 2000, 2013; LEVY & LUSSAUT, 2003; CAVES, 2005;). Para el caso de Cuba, un conjunto de intervenciones públicas que se desarrollan en la escala supralocal, provincial y regional, tratando de corregir las desigualdades territoriales, lograr el acceso ciudadano a determinados servicios y la eficiencia económica en función de la complementariedad productiva entre unos espacios y otros, y evitar procesos de excesiva concentración del crecimiento urbano, entre un conjunto amplio de objetivos. En consecuencia, se concibe la Planificación Territorial como algo diferenciado de la teoría y el diseño de la ciudad futura, que en el caso cubano tan bien ha analizado R. Segre en los últimos decenios (SEGRE, 1970, 1987 y 2003), así como algún autor español en épocas recientes (PONCE & LABORÍ, 2001; PONCE, 2007). Resulta evidente que la política de la vivienda en la Cuba revolucionaria, y las diferentes fases que ha seguido, es un tema de enorme interés, pero que ya ha sido suficientemente

caracterizado por los autores citados y al que no prestaremos atención. También las propuestas de unidades vecinales o intervenciones emblemáticas como las realizadas en La Habana del Este. Por el contrario, nuestro discurso se centra en los mecanismos planificadores, sus resultados y desajustes, hasta llegar al momento actual en el que se anuncian una serie de reformas en las intervenciones territoriales, pero que todavía no se han concretado. A este respecto, debemos recordar que la Ordenación del Territorio es un ámbito de conocimiento multidisciplinar y que, si bien la arquitectura y el urbanismo tienen mucho que decir en la misma, aquí se ha adoptado un enfoque que privilegia el análisis de los mecanismos y resultados ordenadores, desde una perspectiva que considera de forma prioritaria el discurso económico, político y de las escalas territoriales de poder relevantes.

En las siguientes páginas nos vamos a plantear el análisis de la dinámica seguida por la planificación territorial en Cuba desde la Revolución de 1959. Una planificación desarrollada en un contexto de economía regulada, que en los niveles locales ha quedado sujeta a los vaivenes asociados a un menor o mayor grado de centralización en las diferentes etapas históricas, pero definitivamente influida por la lógica nación impuesta en la dinámica del establecimiento de las prioridades. Las fases por las que se ha transitado han variado forzadas por las circunstancias: desde un modelo que imitaba al de la URSS hasta principios de los 1990 se pasó a una etapa de marcada desorientación sobre qué hacer y de crisis, para que la planificación tomase un nuevo impulso a comienzos de este siglo, asumiendo en la actualidad el programa de reformas que defiende la dirección del Partido Comunista. El esquema del artículo es simple, comenzaremos con una breve reflexión teórica sobre la ordenación y la planificación territoriales desde una perspectiva comparada (o internacional), luego se va desgranando la experiencia cubana de planificación a partir de 1959, un tercer epígrafe se consagra a las barreras institucionales (o problemas de coordinación y del marco regulatorio) que frenan una adecuada política de planificación en los territorios de Cuba y el cuarto, y último, apunta la orientación de algunas de las reformas que se están impulsando hoy en día en esta materia. En definitiva, se pretende desarrollar un análisis académico de un aspecto poco conocido de la ordenación y la planificación territorial: su práctica, fortalezas y carencias en una nación iberoamericana de economía controlada por el Estado.

## 2. El estudio de la ordenación y planificación territorial desde una perspectiva de investigación hispano-cubana

Como se habrá apreciado, el presente artículo parte de un análisis elaborado desde una doble perspectiva. Por una parte, se trata de la visión de un profesor e investigador español con diversos estudios de planificación territorial, que observa desde fuera y de modo sólo introductorio la realidad cubana, a partir de los conceptos y criterios elaborados en Europa occidental. Por otra, la documentación procede de un extenso trabajo de investigación realizado por una profesora cubana, que trata de demostrar la importancia de los criterios territoriales de ordenación y planificación para una mejor eficiencia económica de la isla y una mayor calidad de vida de sus habitantes.

A partir de esta aclaración, se debe recordar que la ordenación del territorio significa, a la vez, dos cosas diferentes, pero complementarias. Estamos ante una disciplina académica cultivada por arquitectos, geógrafos, urbanistas, ingenieros, economistas y otros científicos sociales, que procura definir los elementos fundamentales de la dinámica territorial de una región o espacio subregional para detectar sus principales desajustes (crecimiento desequilibrado, excesiva concentración urbana, impactos medioambientales, etc.) y plantear un nuevo modelo territorial más eficiente de desarrollo (sostenible, inteligente, integrador, etc.) (ZOIDO & *al.*, 2000; EU2020, 2010). Nos encontramos ante un ámbito de conocimiento interdisciplinar, con una evidente voluntad aplicada: la corrección de los desajustes espaciales, económicos y demográficos que se detectan en un determinado territorio. Por otra parte, Ordenación del Territorio se refiere a un conjunto de políticas públicas con incidencia en una provincia o región, y destinadas a corregir desigualdades en el desarrollo, controlar los procesos de concentración del crecimiento, impedir impactos ecológicos irreversibles y destinadas a procurar finalmente una mejor calidad de vida a la población (ZOIDO & *al.*, 2000). En definitiva, se trata de una serie de acciones impulsadas por la administración pública que toman por objeto al territorio y procuran que la organización del mismo minimice sus desajustes internos. A partir de estos dos significados, es preciso señalar que en España las políticas territoriales han tratado históricamente de corregir los desequilibrios regionales, definir un marco básico de referencia para las infraestructuras y favorecer una mayor calidad de

vida en el contexto del estado de bienestar, a través de una mejor asignación de los recursos destinados a la dotación de instalaciones hospitalarias, educativas y de servicios sociales. En Cuba, aunque con similares objetivos de corrección de desigualdades, la planificación territorial ha dependido tradicionalmente de la económica, ha estado sujeta a una toma de decisiones muy centralizada, y sólo en los últimos años se pretende dar protagonismo a las entidades locales y provinciales para utilizar las potencialidades territoriales como un factor básico de eficiencia productiva.

Si se toma como referencia el modelo español, y europeo en general, se observa que una estructura compleja de poder se resuelve a diferentes escalas de gobierno (HILDEBRAND, 1996; PUJADAS & FONT, 1998). Cada escala se caracteriza por una serie de fortalezas y de debilidades de gestión, que se traducen en las políticas de Ordenación del Territorio y del urbanismo. De hecho, aunque a mediados del siglo XX los Estados-nación cumplían un papel hegemónico en la definición de las grandes líneas de la Planificación del territorio, en la actualidad su importancia ha decaído (DEYON & FRÉMONT, 2000). La ordenación impulsada desde las capitales de los países puede fijar tanto los grandes criterios de planificación territorial como las políticas tendentes a crear un sistema urbano equilibrado, el diseño de una red integrada de grandes infraestructuras de comunicación, la corrección de los índices generales de desarrollo económico contrastado a nivel regional y la relación entre un tipo de gobierno eficiente y el crecimiento económico. No obstante, la escala estatal es demasiado rígida y está alejada de los ciudadanos como para fijar modelos territoriales acertados a nivel local, comarcal o regional, para detectar qué conglomerado de recursos y actividades de un territorio se deberán privilegiar para un desarrollo armónico, y para favorecer las potencialidades que una ciudad o un espacio rural deben aprovechar de inmediato. Por eso, en buena parte de los países en los últimos decenios se han potenciado los ámbitos regionales y locales de planificación, que se consideran más próximos a la realidad y cercanos al ciudadano y, por lo tanto, más eficientes. Se entiende que estas escalas permiten elaborar diagnósticos y objetivos territoriales ajustados a las posibilidades futuras del territorio, así como introducir mecanismos de autocorrección en los planes implementados de manera automática. En definitiva, la Ordenación del Territorio necesita una materialización a diversos niveles, con preeminencia del local y regional/provincial, siempre teniendo en cuenta

los objetivos económicos y planes de crecimiento del Estado-nación.

Uno de los requisitos imprescindibles en el momento de llevar a cabo una planificación territorial de calidad es la utilización de todos los instrumentos disponibles para efectuar un correcto diagnóstico, cartografiado y consulta a los actores más relevantes del lugar de las características y potencialidades del mismo. En contextos de menor desarrollo de las prácticas de Ordenación del Territorio, como puede ser el caso de Cuba, el instrumental para la realización de análisis y diagnósticos a escala local y provincial suele ser más precario, dependiente de la transferencia de informaciones de instancias centralizadas de poder y menos preciso conforme nos alejamos de La Habana. En primer término, se necesita dotar de recursos a los organismos e instituciones destinadas a diseñar la planificación en los ámbitos más próximos a los ciudadanos. En segundo lugar, es preciso acometer una mayor producción de mapas y de recursos cartográficos a escalas de representación precisas, algo que en bastantes ocasiones no ocurre. El tercer aspecto a señalar, la consulta a los actores locales y provinciales, requiere de flexibilidad en los protocolos de trabajo. Como tendremos ocasión de comprobar en el análisis evolutivo de la Planificación en Cuba desde 1959, el poder central ha ido creando diversas instancias de asesoramiento en las decisiones de planificación. Sin embargo, esta estructura todavía parece demasiado formal, rígida, cuando la práctica de la ordenación debe ir incorporando la voz de diversos grupos y personas interesadas en la definición de un modelo de desarrollo territorial coherente, donde se refleje su opinión. La planificación requiere vías participativas. De hecho, no puede ser controlada por grandes grupos económicos que la manejen desde sus intereses particulares, ni depender de instancias alejadas y centrales de poder que, en numerosas ocasiones, prefieren elaborar un documento vacío, que sólo cumpla con el trámite de su aprobación, que otro de carácter más autocrítico, pero que fije un objetivo de mejora de la calidad de vida y eficiencia económica en el ámbito al que se aplica.

Basándonos en todo lo que acabamos de afirmar, la práctica de la Planificación Territorial requiere de flexibilidad institucional para ser efectiva y, al mismo tiempo, la elaboración de documentos ordenadores ayudará a formalizar sistemas de mejor gobierno a diversas escalas. Así, un requerimiento de la Ordenación consiste en recabar informaciones, diagnósticos y recomendaciones procedentes de los

niveles local-regionales en un proceso que demanda un flujo de relación continua y horizontal entre distintos ámbitos administrativos y/o de responsabilidad. También está obligada a realizar un intenso trabajo de campo que supere la simple recolección mecánica de datos estadísticos o territoriales que distintas instituciones pueden elaborar. Las informaciones sobre el lugar deben ser comprobadas, siguiendo criterios de verificación rápidos, flexibles e independientes. Una vez elaboradas las primeras versiones del Plan, las mismas serán revisadas y sometidas a alegaciones por un conjunto amplio de actores tanto públicos como económicos, sociales o representativos del sentir de la ciudadanía. Finalmente, los documentos de Ordenación tienen que proponer prioridades concretas de actuación en la localidad, provincia o región objeto de la Planificación. Estas prioridades serán de obligado cumplimiento y tendrán que contrastarse con otras derivadas de los objetivos de política económica del país en cuestión o de determinadas acciones sectoriales en curso. En todo caso, si surgen disfunciones entre los documentos de Ordenación y otros, las labores de ajuste entre ellos deben partir de considerarlos de igual importancia para la mejora del territorio (un debate horizontal y no de subordinación de unas políticas a otras, en especial respecto a las de corte económico).

El conjunto de aclaraciones conceptuales que se ha planteado tiene interés por cuanto en Cuba históricamente se priorizó la planificación económica sobre la territorial y la escala del Estado-nación sobre las provinciales y locales. Este modelo clásico, tomado de la URSS, caracterizó desde los años 1960 hasta 1990, luego entró en crisis y en la actualidad se pretenden implementar un conjunto de reformas que introduzcan un mayor protagonismo de lo local/regional, o simplemente una autonomía de los territorios para diseñar su modelo de desarrollo eficiente a corto y medio plazos. Los detalles de las distintas etapas seguidas por la Ordenación del Territorio en el país caribeño se detallan en los próximos apartados. La reflexión teórica formulada hasta ahora sólo pretendía aclarar algunas ideas y consensos sobre como formular una planificación de calidad, que las propias autoridades cubanas parecen estar buscando en el período de reformas económicas e institucionales abierto en los últimos años. De hecho, y como ha planteado el arquitecto R. Segre y otros autores (RODRÍGUEZ ALOMÁ, 2002; SEGRE, 2006), las intervenciones territoriales de excepción como las realizadas en el centro histórico de La Habana o en determinadas unidades vecinales modélicas, por

su gestión flexible y su intervención sobre escalas más concretas, se han acompañado de unos resultados muy favorables y permanentes en el tiempo. De acuerdo con lo apuntado previamente, no nos ocuparemos de las mismas, ya que nuestro interés se centra en los procedimientos normativos de la planificación post-revolucionaria.

### 3. La experiencia cubana de planificación territorial en los últimos 50 años (1959-2011)

En líneas generales, podemos comenzar diciendo que si bien los esfuerzos por emprender el camino de la planificación territorial en Cuba (iniciados con posterioridad al triunfo de la revolución de 1959) han arrojado resultados favorables, a la luz de cincuenta años de evolución se observan insuficiencias. Algunas, como resultado de la inexistencia de la más mínima preocupación por el desarrollo territorial equilibrado del régimen previo a la Revolución y otras, por la manera en que el sistema vigente desde entonces las ha instrumentado hasta la actualidad, aspecto al que nos referiremos a lo largo de este apartado.

Para Cuba el año 1959 es la fecha de nacimiento de la planificación, concebida como un instrumento que rebasa los mecanismos tradicionales de regulación y que se convierte en el eje sobre el que sustentar una nueva política económica, inspirada en la de otros países socialistas de la época. En este sentido, algunos autores han analizado en profundidad las insuficiencias del ordenamiento urbano del período anterior a partir de los conceptos de ciudad del «movimiento moderno» aplicado a La Habana, convertida en un centro turístico y de ocio subordinado al mercado norteamericano en los años 1950 (SEGRE, 1987; PONCE, 2007), por lo que no volveremos sobre el tema. Tras el triunfo de la Revolución, en marzo de 1960 fue creada la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) con el designio de fijar los objetivos del Estado en materia económica, formular planes de desarrollo, centralizar la investigación económica, estadística y tecnológica, asesorar a los organismos ejecutores, supervisar la asistencia técnica internacional y realizar funciones coordinadoras.<sup>1</sup> Las obligaciones de la JUCEPLAN no incluían el aspecto territorial, como

ocurría en otras naciones socialistas, donde la lectura economicista del marxismo era incontestable en esos momentos. En cualquier caso, en la Cuba revolucionaria se consideró que para suplir esta carencia se fundase el Grupo de Planificación Física (mayo de 1960), como departamento del Ministerio de Obras Públicas (MOP), el cual adquirió rango de instituto (Instituto de Planificación Física: IPF) en 1965, y actuó hasta 1975 como el principal responsable de los asuntos territoriales. A este respecto, anótese que el territorio era concebido como simple soporte físico de la planificación productiva, muy en la línea de los planes soviéticos del momento o de las propuestas iniciales de la economía regional de los países capitalistas (MICHEL, 1994; HALL, 1996).

El trabajo del Instituto en estos años se concentró en la reorganización de la actividad agropecuaria, y en la búsqueda de una adecuada distribución de las inversiones productivas y de servicios con el objetivo de minimizar las diferencias existentes entre las regiones del país. El interés por el tema agrícola venía dado por la extensa área de tierras que pasó a ser propiedad estatal a partir de la aplicación de las Leyes de Reforma Agraria,<sup>2</sup> mientras que la búsqueda de una distribución óptima de las inversiones respondía a la necesidad de desconcentrar la producción no azucarera que se aglutinaba fundamentalmente en la provincia de La Habana, capital del país. (PERDOMO, 2000).

No obstante estos elementos, en los años iniciales de la planificación la estrategia de desarrollo territorial se orientó a la toma de medidas para mejorar la situación económica y social de las regiones más atrasadas pero sin abordarse en la práctica de manera integral. Las incipientes metodologías y procedimientos organizativos tomaron en cuenta las cuestiones materiales y globales de la economía pero con un enfoque esencialmente sectorial (LEÓN, 2000). De nuevo, se observa que el espacio es un receptor pasivo de las políticas basadas en el crecimiento y en una mejor redistribución, que por supuesto contempla el reequilibrio regional de modo genérico.

Un hecho que corrobora lo anterior es la ausencia hasta el año 1975 en las *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan de la Economía Nacional*, de una sección

<sup>1</sup> Ley No. 757 de 11 de marzo de 1960: Creación de la Junta Central de Planificación. Fue consultada en BELL, & al. (2006).

<sup>2</sup> Aprobadas en mayo de 1959 y octubre de 1963 respectivamente.

dedicada a la planificación del territorio.<sup>3</sup> Si bien la planificación física cubrió un espacio en los estudios y análisis económicos, la planificación territorial fue abordada en forma parcial y limitada a los aspectos del desarrollo de la infraestructura, los servicios educacionales, la salud, el aumento del nivel de vida y las fuentes de empleo, pero no integrada al entonces limitado sistema de planificación nacional.

Múltiples aspectos ejercieron influencia directa en el hecho de que se desarrollara este escenario. Entre ellos, la fuga de técnicos tras la Revolución que propició una escasez de personal cualificado, la falta de información estadística básica sobre la que trabajar, la ausencia del instrumental metodológico y jurídico y de las nociones fundamentales sobre la problemática del territorio, fueron algunos de los más importantes. A estos factores de carácter interno deben sumarse adicionalmente las cuantiosas pérdidas materiales ocasionadas a Cuba por la actitud hostil de las autoridades norteamericanas desde el mismo año 1959<sup>4</sup> (RODRÍGUEZ PADILLA, 2012). No obstante, a pesar de todos estos obstáculos, lo cierto es que no podía esperarse a la llegada de un mejor contexto para dar los primeros pasos.

A partir del año 1975 puede marcarse el inicio de una nueva etapa. Varios factores de carácter organizativo e institucional contribuyeron al advenimiento de una situación potencialmente favorable a la planificación territorial en este período. Podrían señalarse, entre los aspectos de mayor trascendencia, el establecimiento de una nueva División Político-Administrativa (DPA),<sup>5</sup> la creación de los Órganos del Poder Popular (OPP) en el nivel nacional y sus subordinaciones provinciales y municipales, la creación de la Dirección de Planificación Territorial en la JUCEPLAN y de las direcciones de Economía y Planificación en las provincias, así como la integración del IPF en el sistema de planificación con sus respectivas dependencias provinciales. Más adelante, en 1985, se crearían las Direcciones Municipales de Arquitectura y Urbanismo como entidades de subordinación municipal del IPF.

Tanto las dependencias provinciales de Economía y Planificación como las del IPF quedaron sujetas al principio de doble subordinación. Esto significaba que eran conducidas metodológicamente desde la JUCEPLAN y el IPF respectivamente, mientras que administrativamente se subordinaban a los OPP correspondientes. (PERDOMO, 2000).

Por otra parte, a los OPP, particularmente a los Consejos de la Administración Provinciales y Municipales —CAP y CAM respectivamente— les fue encomendada la gestión de un conjunto de actividades productivas y de servicios de interés local. La actividad económica se dividía en dos grandes grupos: el de *subordinación local* a cargo de los OPP y el de *subordinación nacional* liderada desde los ministerios independientemente de su localización territorial. De esta manera, en los territorios conflúan actividades económicas de ambos tipos. Este diseño provocó a la planificación territorial un elevado grado de complejidad que continúa marcando estos procesos en la actualidad (CUERVO & *al.*, 2001; PERDOMO, 2009).<sup>7</sup>

En la Plataforma Programática del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), celebrado en 1975, se manifiesta un enaltecimiento del papel de la planificación física y territorial en cuanto a la distribución de las fuerzas productivas. Se declara en este documento que:

«(...) el desarrollo de la economía nacional en especial de las nuevas inversiones, se realizará teniendo en cuenta una acertada distribución de las fuerzas productivas en las distintas zonas de desarrollo (...)».

La distribución territorial debía concebirse como principio sobre una base de racionalidad, acercando los centros de producción a las fuentes de materias primas, a la fuerza de trabajo, a las vías de comunicación y a las zonas de abundancia de consumidores, procurando el aprovechamiento de las concentraciones demográficas existentes o sencillamente desarrollando nuevos núcleos urbanos.

<sup>3</sup> Las *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan* habían comenzado a emitirse en el año 1962, en virtud de la confección del primer plan nacional.

<sup>4</sup> Según el Informe de Cuba a la ONU sobre los impactos generados por la aplicación del bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos a diciembre de 2011, los perjuicios económicos acumulados hasta esa fecha ascendían a 1.066.000.000.000 dólares. Ver RODRÍGUEZ PARRILLA (2012).

<sup>5</sup> La nueva DPA fue establecida en el país en virtud de la Ley 1304 del 3 de julio de 1976.

<sup>6</sup> Según el Acuerdo 1767 del Consejo de Ministros.

<sup>7</sup> Las actividades correspondientes a la subordinación local cuentan en general, con rectores metodológicos a nivel nacional. Tal es el caso de Salud, Educación, Cultura, Deportes, Justicia, Industria alimentaria, Industria local, Comercio, Transporte, Construcciones y Servicios Comunes, entre otras.

La incorporación de algunos métodos de la planificación del territorio podría situarse también en este momento. Entre los más importantes estuvieron los *esquemas de distribución territorial de las fuerzas productivas* desplegados, con el propósito de definir una estrategia de desarrollo económico y social hasta el año 2000.<sup>8</sup> Este instrumento, que había sido utilizado en varias experiencias internacionales —sobre todo del campo socialista—, ofrecía grandes potencialidades en el aprovechamiento racional de los recursos territoriales y en la equiparación progresiva de los niveles de desarrollo de las provincias.<sup>9</sup>

En esta época, por vez primera, se favorecía la elaboración de esquemas ramales-territoriales en la industria, la agricultura, el transporte, los servicios sociales, así como de esquemas de desarrollo de las provincias que comenzaron a concebirse dentro de los llamados estudios Pre-Plan.<sup>10</sup> Estos esquemas constituyeron en definitiva un método a partir del cual se establecía la continuidad de la estrategia de desarrollo en el plano territorial para el largo plazo.

En la práctica, los mayores adelantos se manifestaron en la planificación física y la consecuente ordenación de los usos del suelo. Además, en este período la solución propuesta para reducir las desigualdades territoriales tuvo un enfoque central, a partir de decisiones nacionales que en ocasiones no dominaban completamente las posibilidades y factores condicionantes en el territorio. El trabajo se limitó por tanto a la organización, ejecución y control de las tareas orientadas por los OPP en los diferentes niveles, notándose el predominio de una planificación del territorio ejercida verticalmente desde fuera del mismo.

A pesar de los aspectos anteriores, puede considerarse que en la etapa comprendida entre 1975 y 1990 fue en la que más se avanzó en la creación de las bases organizativas para el impulso de la planificación territorial. Esta adquiere cierta presencia metodológica y funcional en la elaboración de los planes anuales y

quinquenales, y en la Estrategia de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2000. No obstante, los resultados alcanzados en la integración de los aspectos territoriales en el proceso de planificación de la economía en general fueron insuficientes.<sup>11</sup>

En los años noventa el panorama existente complicó aún más la situación de la planificación a partir del contexto excepcional que enfrentó la nación. La caída en el intercambio de bienes y servicios con el Consejo de Ayuda Mutua Económica —países con los que Cuba mantenía alrededor de un 85% de su comercio exterior—, modificó sustancialmente las bases prácticas y teóricas de la planificación en el país, dejándola completamente acéfala al transformar radicalmente el patrón de inserción externa en función del referente socialista soviético.

Esta realidad provocó un debilitamiento del papel de la planificación desde todos los puntos de vista —también se vio afectada la planificación territorial— por lo que muchas de las transformaciones que venían orquestándose quedaron detenidas. En las provincias prácticamente solo se mantuvo la atención a la subordinación local y adicionalmente desapareció la Dirección de Planificación Territorial de la JUCEPLAN. No es hasta 1996 que se reanuda en alguna medida sobre otras bases el trabajo de planificación territorial y se crea nuevamente una dirección especializada ahora en el nuevo Ministerio de Economía y Planificación.<sup>12</sup>

En este período, el camino seguido sugería la búsqueda de un progreso de los territorios que dependiera en mayor medida de los recursos enclavados en ellos. Las decisiones de localización que se adoptaban desde los niveles superiores tomaron en cuenta primordialmente el criterio económico, viéndose favorecidas aquellas que tributarán al turismo, entonces identificado como sector clave de la economía.

Un aspecto relevante, en este contexto de menor centralización, fue la implantación en el

<sup>8</sup> Ver JUCEPLAN: 1982. *Metodología para el esquema de desarrollo de la Provincia. Contenido y Alcance*. Instituto de Planificación Física.

<sup>9</sup> Un estudio de referencia en este sentido es el que presentan Miranda y González (1983): «*Algunas experiencias de los países socialistas en la elaboración de los esquemas de desarrollo y distribución territorial de las fuerzas productivas*». El trabajo se propone mostrar el papel fundamental de la planificación central de la distribución de las fuerzas productivas, sus métodos y las particularidades de los esquemas de desarrollo y distribución territorial en la URSS, la República Democrática Alemana (RDA) y Bulgaria.

<sup>10</sup> En el marco de los llamados estudios Pre-Plan se acopiaban propuestas de desarrollo para un horizonte temporal más largo, que facilitaban el proceso posterior de confección de los planes, incorporando un criterio de optimización. (Perdomo, 2000).

<sup>11</sup> Autores como LEÓN (2000), PERDOMO (2000) y MÉNDEZ (2000) coinciden en esta idea.

<sup>12</sup> En 1994 se aprueba el Decreto-Ley 147 de la Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado, donde la JUCEPLAN pasó a nombrarse Ministerio de Economía y Planificación (MEP), lo cual se ha mantenido así hasta el presente.

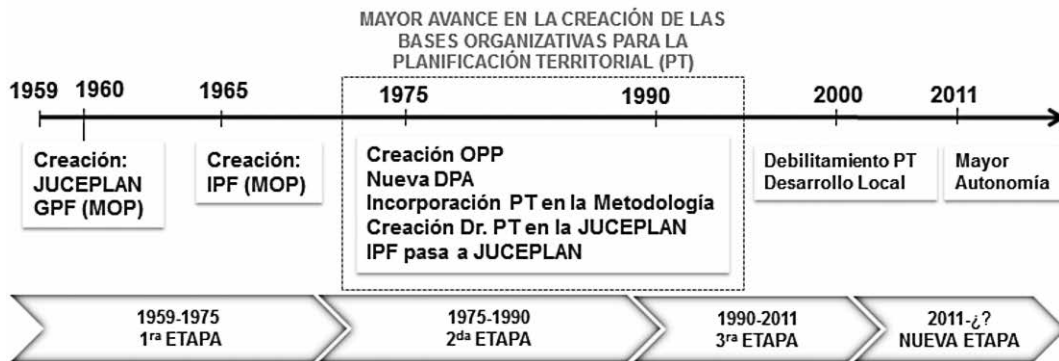


FIG. 1/ Etapas de la planificación territorial en Cuba

Fuente: Elaborado por los autores.

año 1993 de un programa conocido como la *Municipalización del Planeamiento*, como parte de la nueva estrategia de planificación física. En el mismo se incluyó una *Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo* del Municipio, que sería la repuesta metodológica al desarrollo municipal. (GONZÁLEZ & SAMPER, 2006).

A lo largo de esta etapa se pone de manifiesto la necesidad de revalorizar el principio de auto-sustentación a través de la búsqueda de soluciones locales a los problemas de ese nivel sin esperar orientaciones ni subsidios centrales. Sin embargo, las condiciones de escasez hacían esta propuesta poco viable. Asimismo, más allá de la auto-sustentación, cuyo desarrollo corre el riesgo de derivar en autarquía, se considera que el centro debía haberse colocado en las posibilidades de autogestión, como vía para hallar solución a los problemas locales no solo a través de recursos propios, sino también de relaciones horizontales interterritoriales.

Lo anterior no significa que no existieran espacios para las iniciativas desde los niveles inferiores. De hecho, este fue un período en el que tomaron fuerza los proyectos de *desarrollo local*, aprovechando muchos de ellos las posibilidades de la cooperación internacional. No obstante, aun existiendo un marco con un margen relativo de maniobra en la búsqueda expedita de solución a problemas puntuales, la mayoría de estas iniciativas no estuvieron coherentemente articuladas con una estrategia de desarrollo territorial.

En definitiva, a pesar de la atención que se ha manifestado desde la administración central al sistema de planificación de las provincias y municipios, se puede apreciar una fuerte prevalencia de las prioridades y objetivos nacionales en el desempeño de los territorios, los cuales terminan asumiendo un rol pasivo. En el apartado que sigue, se expondrán algunas barreras institucionales actuales a la planificación territorial, así como transformaciones que se gestan encaminadas a incrementar la autonomía de los territorios. La FIG. 1 muestra un resumen de las etapas históricas de la planificación territorial en el país, y las transformaciones más importantes que acontecieron en cada una de ellas.

#### 4. Barreras institucionales actuales para la planificación territorial en Cuba

##### 4.1. El problema de la doble subordinación de las entidades y de las representaciones administrativas

Desde el año 1975, el esquema adoptado según el cual la actividad económica del territorio se encontraba dividida en dos grandes grupos de entidades —las de *subordinación local*, bajo la conducción de los OPP, y las de *subordinación nacional*, lideradas desde los ministerios— se ha mantenido prácticamente invariable.<sup>13</sup> Este diseño provoca la coexistencia de al menos tres enfoques en ocasiones antagó-

<sup>13</sup> Las empresas de subordinación local son en su mayoría provinciales, excepto las del sector del comercio que llegan hasta el nivel municipal. El resto de los cen-

tros son unidades básicas que se encuentran físicamente en el municipio, pero que pertenecen a la empresa provincial.



nicos, para el manejo de las actividades económicas en los niveles locales: el *institucional*, el *ramal* y por último el *territorial*.

La conducción de las entidades de subordinación local se facilita a partir de una coincidencia entre el enfoque *institucional* y el *territorial*, al encontrarse estas enclavadas en los territorios y estar a la vez subordinadas institucionalmente a los OPP. No obstante, los aspectos normativos asociados a la actividad principal de estos centros deberán esperar por lo que dictamine el organismo rector de la rama o ministerio correspondiente.

Este esquema de doble subordinación muestra innumerables conflictos. En algunos casos, la influencia de los organismos rectores —que teóricamente es solo metodológica— se convierte en un sistema de normas muy específicas, detalladas y rígidas, que termina subordinando a las entidades locales. En otros, contrariamente, lo que ocurre es que las entidades de subordinación local quedan abandonadas a su suerte y no reciben la atención que corresponde de los organismos rectores. Si se considera el hecho de que el financiamiento a las nuevas inversiones requeridas por estas entidades es prerrogativa de los organismos rectores, se aprecia en la práctica una reducción de las posibilidades reales de maniobra del gobierno local.

En el caso del grupo de entidades económicas de subordinación nacional, ocurre algo distinto. Ahora el enfoque *institucional* y *ramal* son los coincidentes, pues se trata de actividades dirigidas institucionalmente por los organismos rectores, quienes a su vez desarrollan la normativa de la rama. Los intereses territoriales no influyen de forma directa en este caso. Aunque existen instrumentos o espacios que persiguen la conciliación de los planes con las autoridades locales, la existencia de un diseño institucional carente de mecanismos que potencien derrames a las localidades, conduce a que un buen desempeño de la entidad de subordinación nacional no necesariamente contribuya a los objetivos de desarrollo interno del territorio, e incluso presente antagonismos. El territorio emerge como simple receptor del ejercicio de una planificación ejercida desde arriba, lo cual es coherente con el marco centralizado en que se desempeña.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Esta crítica no debe adoptarse de forma esquemática. Obviamente, el asentamiento físico de toda actividad, con independencia a su nivel de subordinación, será el eslabón más bajo de la división político-administrativa, y por tanto, de algunas entidades no se podrá más que aspirar

Lo que sucede en la práctica, es que ni los gobiernos territoriales pueden influir directamente sobre las actividades de subordinación local, pues los recursos son centralmente asignados y las inversiones son aprobadas desde los organismos nacionales rectores de la actividad, ni se garantiza que las entidades de subordinación nacional tengan en cuenta las prioridades de los territorios, pues su desempeño responde a objetivos nacionales. Por lo tanto, el diseño institucional imperante propicia que en el llamado *plan territorial* no aparezcan reflejados realmente los objetivos propios del desarrollo económico y social para el territorio. La ausencia total de articulación entre la planificación operativa o corriente y los procesos de planificación estratégicos —en los casos en que estos últimos existan— es otro de los aspectos que limita este objetivo.

La representación gráfica de la estructura de instituciones que tienen una participación directa en el proceso de *planificación territorial*, así como el problema de la doble subordinación se presenta en la FIG. 2.

#### 4.2. La contradicción de los Consejos Populares

La creación en 1991 de los Consejos Populares, constituyó una de las medidas de mayor trascendencia para los territorios en el contexto inicial de la crisis de la década del noventa. En apoyo a las Asambleas Locales del Poder Popular y según lo establecido en el Artículo 104 de la Carta Magna

«los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; (...) representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional.»<sup>15</sup>

Estas estructuras organizativas se componen básicamente de los delegados electos en las circunscripciones, algunos representantes de las organizaciones de masas y de las instituciones más importantes de la demarcación. Su principal función es velar por el funcionamiento de las entidades radicadas en el territorio —independientemente de su nivel de subordinación— y contribuir de esta forma a la eficiencia de las actividades de producción y de servi-

a que su desenvolvimiento no perjudique el espacio local en que se encuentra situada.

<sup>15</sup> Ver Gaceta de la República de Cuba. (2003). Constitución de la República de Cuba. Editora Política. Edición extraordinaria Nº. 3.

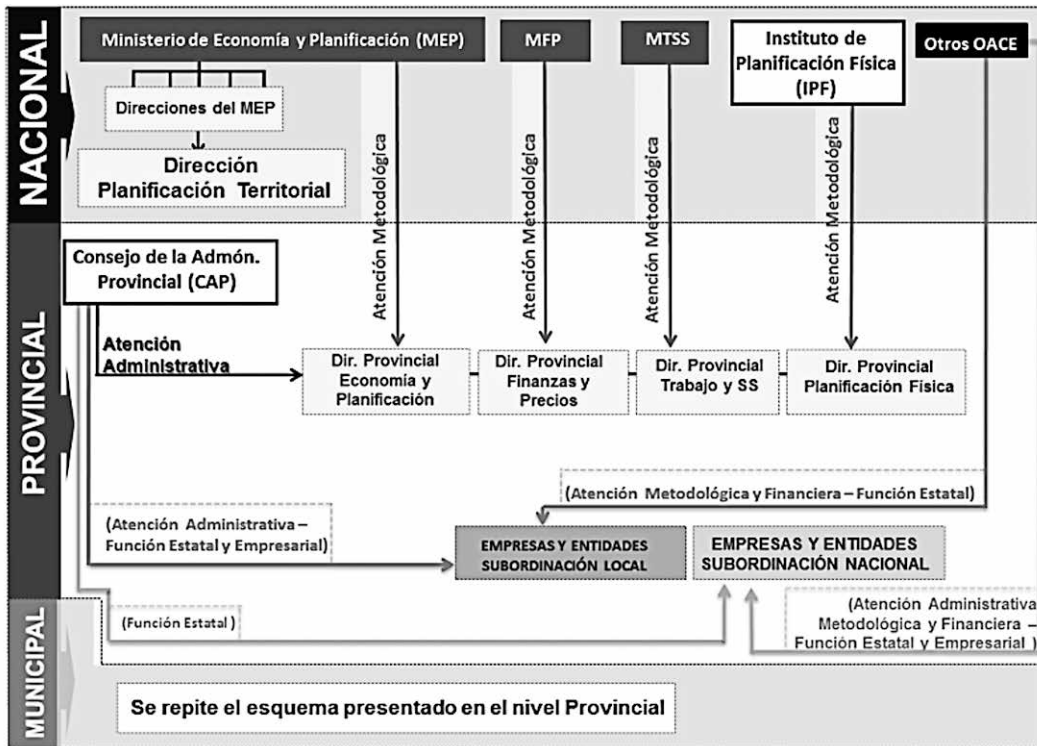


Fig. 2/ Organización institucional de la planificación territorial en Cuba

Fuente: Elaborado por los autores.

cios, así como a la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población.

No obstante, a pesar de lo relativamente reciente de la experiencia de los Consejos Populares, se observan imperfecciones que limitan su funcionamiento. Algunas contrariedades en el diseño unidas a la insuficiente cualificación de una parte importante de sus integrantes —lo que deriva en tergiversaciones respecto a sus facultades reales y otras limitantes—, son elementos que obstaculizan su proceder. En la práctica, se han constreñido al papel de estructura organizativa de la cual los municipios se valen en el propósito de hacer cumplir algunas de las funciones que les están confiadas, dentro del mínimo margen descentralizado en el que operan.

Aunque supuestamente los Consejos Populares ofrecen una excelente institucionalidad en el propósito de velar por los intereses del territorio, una revisión de su legislación muestra

incoherencias que reducen lo potencialmente ventajoso de este diseño. En primer lugar, al enunciarse que:

«(...) representa a la demarcación donde actúa y es, a la vez, representante de los órganos del poder popular municipal, provincial y nacional, ante la población, las instituciones y entidades radicadas en ella»,

no queda claro objetivamente a qué figura representa. Establecer entre sus facultades, la de exigir el cumplimiento de las políticas trazadas por los órganos superiores del Estado por un lado, y la de trabajar activamente para que se satisfagan las necesidades de la población de su demarcación por otro, son objetivos que pueden presentar potenciales contradicciones.<sup>16</sup>

En segundo lugar, la misión de controlar y exigir eficiencia a las actividades de las entidades existentes en su demarcación, independientemente de su subordinación inviste a esta ins-

<sup>16</sup> Ver Ley No. 91 de los Consejos Populares (Aprobado por la Asamblea Nacional el 13 de julio del 2000) en Documentos Normativos de la labor de los órganos del poder

popular y las entidades de su subordinación. Asamblea Provincial del Poder Popular de Ciudad de La Habana. La Habana, 485 Aniversario.

tancia de atribuciones difícilmente alcanzables. Un presidente de Consejo Popular está amparado legalmente para exigir a una entidad de subordinación nacional, por el cumplimiento de su plan de producción. Esto constituye una clara distorsión. El desempeño de estas entidades deberá controlarlo el organismo rector de la rama correspondiente, que como se ha mencionado es quien responde por la conducción institucional y metodológica de este tipo de centros. Otra cosa sería que el Consejo Popular se concentrara en identificar cuándo la actuación de una institución determinada provoca afectaciones en algún sentido para su población y velando por sus intereses exigiese a estas entidades un cambio de orientación.

#### 4.3. Las dificultades de coexistencia entre funciones estatales y empresariales

Se debe destacar aquí otra cuestión que incorpora complejidades en el territorio, y que es el doble rol de los ministerios en funciones estatales y empresariales. Que los organismos rectores a cargo de una determinada rama, además de conducir metodológica y normativamente su actividad principal, tengan que administrar entidades de manera directa pasando a cumplir funciones empresariales, los desvía de lo que debería ser su centro de atención, y reduce las posibilidades de un óptimo diseño de su política. Este esquema tiene su expresión en el territorio, pues muchos de estos organismos cuentan con una representación territorial que reproduce la misma distorsión. Por otra parte, esta dificultad se acrecienta si se considera también que los ministerios mantienen bajo su jurisdicción entidades de otras ramas no vinculadas con la suya propia. Los problemas cotidianos han llevado a que estos organismos centrales internalicen todos los procesos esenciales que garantizan el cumplimiento de sus funciones provocando el surgimiento de pequeños feudos en ámbitos que no consideran tan importantes, pero que deben supervisar. En definitiva, resulta muy complejo para un ministerio, conducir normativamente de manera eficiente, al tiempo que debe dirigir actividades de su rama principal y de otras no necesariamente afines. Estos aspectos, tienen un reflejo importante en la planificación territorial, al ser justamente el territorio el lugar donde confluyen todos estos actores en su diversidad de roles.

<sup>17</sup> Ver Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan 2012. Capítulo XIV «Planificación Territorial».

#### 4.4. Debilidades en las normativas del proceso de planificación territorial

La dimensión territorial, al igual que el resto de los aspectos que abarca la planificación en Cuba, es regida normativamente a través de las *Indicaciones Metodológicas para la Elaboración del Plan* emitidas cada año por el MEP. Según esta normativa las Direcciones Provinciales de Economía y Planificación (DPEP) —adscritas a los CAP— deben emprender de forma periódica un proceso conciliatorio con los OACE. Como resultado, dichas instancias territoriales elaboran un sistema de planes que contiene tanto los objetivos de las entidades de subordinación local, como los propios de las entidades de subordinación nacional enclavadas en su territorio.<sup>17</sup>

Otro elemento identificado como una debilidad en el proceso de planificación territorial radica en la vaguedad contenida en las *Indicaciones Metodológicas* del MEP. Una revisión de las correspondientes a los pasados cinco años, muestra —de manera estable— como objetivos de la planificación territorial los siguientes:

1. Lograr una gradual reducción de las desigualdades entre territorios y asegurar una racional distribución de las fuerzas productivas.
2. Incidir en la planificación por ramas y lograr su coherencia espacial a partir del uso racional de los recursos del territorio.
3. Promover y conformar planes de desarrollo territorial sobre la base de la movilización de los factores endógenos y de la cooperación y concertación entre los agentes económicos en cada lugar, como elementos complementarios de la planificación central.
4. Contribuir al impulso y afianzamiento del plan de la economía nacional, mediante la movilización de los recursos y fuerzas del territorio. Evaluar y controlar que este plan se cumpla<sup>18</sup>.

Como se puede apreciar en la enumeración, estos puntos constituyen principios generales declarados, pero no objetivos concretos susceptibles de ser medidos, lo que explica que prácticamente no varíen de un año a otro. No obstante, respondiendo a la circunstancia actual de reformas económicas y en la planificación que promueve el florecimiento de nuevas

<sup>18</sup> El texto original en español de Cuba ha sido adaptado al español de la Real Academia Española de la Lengua.

formas de gestión no estatales, en las *Indicaciones Metodológicas para la Elaboración del Plan 2012*, se incorpora el objetivo —también general— de:

«lograr promover el desarrollo territorial teniendo en cuenta las nuevas formas de gestión que tienen un espacio en los territorios, como forma de desatar las fuerzas productivas».

A partir de los objetivos anteriores se puede confirmar la existencia de una clara preponderancia de lo central sobre lo local en el diseño implantado. Aunque existen formulaciones teórico-metodológicas respecto a la importancia de la planificación territorial, las concepciones sectoriales del desarrollo no han logrado incorporar los aspectos territoriales. El territorio continúa actuando como cimiento geográfico de la actividad y de las políticas sectoriales que impactan sobre el mismo. Pero, ¿cuál es la institución responsable de llevar a cabo una auténtica planificación territorial?

Se puede suponer que la Dirección de Planificación Territorial del MEP es la estructura más indicada para ocuparse de la distribución de las fuerzas productivas. Sin embargo, sus funciones en la práctica se limitan a las de un nivel institucional superior que sirve de organismo rector y respaldo para los CAP, al tiempo que les exige en función de los objetivos generales del MEP.

Llama la atención el papel teóricamente otorgado a los CAP, ante el tipo de planificación territorial que se trata de implementar. Como parte del procedimiento se establece que los mismos elaborarán una propuesta de «*plan territorial*» fijando los objetivos anuales que cada OACE se plantea tanto para entidades nacionales como para las de subordinación local.<sup>19</sup>

Sobre el CAP descansa la responsabilidad de la integración de los factores del territorio vinculados al desarrollo económico y social, lo cual involucra a delegaciones, entidades de subordinación nacional, instituciones sociales, etc. Este proceso implica además a las Direcciones Provinciales de Planificación Física, encargadas de elaborar los esquemas y planes de ordenamiento territorial y urbanismo. Sin embargo, es preciso señalar que el

Instituto de Planificación Física (IPF) al que se adscriben estas direcciones dejó de subordinarse en el 2009 al MEP para pasar nuevamente bajo la tutela del Ministerio de la Construcción.<sup>20</sup>

A modo de resumen puede señalarse que hasta el momento en Cuba, los gobiernos provinciales y municipales han tenido pocas facultades desde el punto de vista de la gestión económica en sus respectivas demarcaciones. Las atribuciones productivas locales por lo general se han reducido al rol pasivo de cumplir y controlar con lo establecido centralmente. Se ha llegado a la conformación de un *plan del territorio* en estos niveles, pero solo como una desagregación del plan central. Sin duda, es clara la impronta de una planificación rígida ejercida desde un nivel superior que hace pender la solución de la problemática local de las prioridades identificadas desde el centro.

## 5. Análisis de algunas transformaciones en marcha. Consideraciones finales

La reducida participación de los territorios en los recursos financieros que generan, la falta de autonomía, y el exceso de regulaciones que ha limitado el desarrollo de proyectos a nivel territorial, han constituido obstáculos latentes en todas las etapas precedentes desde el año 1960.

Actualmente, como resultado de la voluntad manifiesta en los «Lineamientos de la Política Económica y Social aprobados en el VI Congreso del PCC», se vislumbran cambios a favor de una mayor autonomía de los gobiernos locales. Así, hoy se enuncia como política la necesidad de otorgar facultades a los Consejos de la Administración. Adicionalmente, se abordan aspectos, como el llamado a que la planificación territorial —además de cumplir un rol dentro de los planes de desarrollo nacional— debe basarse en la movilización de los recursos propios.

Necesariamente esta política requiere que el territorio cuente con cierto excedente, por lo que un elemento novedoso ha sido la autoriza-

<sup>19</sup> Recordar que en la práctica los OACE también dirigen los procesos más importantes de las actividades de subordinación local como las inversiones.

<sup>20</sup> Esta institución desde su creación como Grupo en 1960 y posteriormente como Instituto de Planificación Física,

estuvo hasta 1975 concebido como una dependencia del Ministerio de Obras Públicas, lo cual fue señalado como una debilidad de la planificación territorial durante ese período.

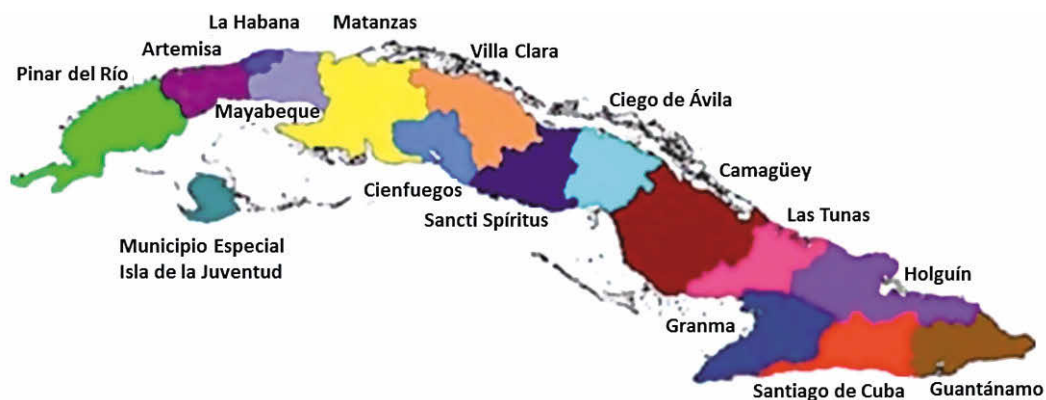


FIG. 3/ División Político-Administrativa de Cuba (2011- ...)

Fuente: Periódico Granma. Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba. 1ro de enero de 2011. Versión Digital.

ción a los CAP de elaborar esquemas cerrados en moneda libremente convertible (CUC), para retener los ingresos que por concepto de exportación se generen de las actividades locales. Estos ingresos podrán ser utilizados después como fuente de financiamiento directo en actividades propias del territorio, reduciéndose la dependencia que tienen las entidades de subordinación local al financiamiento otorgado por los organismos rectores de cada rama.<sup>21</sup> Con ello, las barreras anteriormente señaladas tratan de ser zanjadas al menos en desde el discurso oficial.

No obstante, el reto para los CAP continúa siendo enorme. En la actualidad —por lo general— no existen diagnósticos adecuados ni estrategias territoriales; por lo tanto, una vez generados los excedentes, las localidades no tendrían toda la claridad sobre dónde colocarlos. En este sentido, la promoción de iniciativas de desarrollo local, si bien constituye un buen primer paso en el propósito de emprender una *planificación territorial* que emerja desde adentro, no resulta suficiente, pues estos proyectos por sí solos no siempre ofrecen un enfoque holístico al tratamiento de los problemas del territorio. Además, la poca implicación histórica de los territorios en la elaboración de proyectos, unido a su pasividad y falta de conocimientos para la búsqueda de oportunidades de financiamiento provenientes

de la cooperación internacional, son barreras latentes que no deberán subestimarse.

De hecho, en las *Indicaciones Metodológicas* (2012) se establece la elaboración por parte de los CAP de una proyección estratégica de las iniciativas de desarrollo local que debe ser incluida en el plan.<sup>22</sup> Así, puede plantearse que las iniciativas de desarrollo local deberán concebirse en el marco de una estrategia de desarrollo ofrecida desde el territorio.

Por otra parte, para las provincias recién creadas de Artemisa y Mayabeque, como parte de un proceso experimental que se ha dado a conocer como *Tarea Perfeccionamiento*, se ha autorizado que sus municipios tengan una cuenta en CUC y que las empresas de subordinación local sean financiadas directamente por el CAP<sup>23</sup>. Hay otros elementos como por ejemplo la separación de las funciones del presidente de la Asamblea del Poder Popular y del CAP, en dos figuras, que también se llevan a cabo de manera experimental en estas dos nuevas provincias. La DPA vigente en el país a partir de enero de 2011 se muestra en la FIG. 3.

Otro tema que se apunta en los *Lineamientos* es la necesidad de reorganizar las diferentes representaciones institucionales a nivel local, lo cual se ha reflejado en este trabajo es una urgencia. En este sentido se enuncia que:

<sup>21</sup> De hecho se plantea que las propuestas de plan en las actividades de subordinación local deben estar encaminadas a la creación de fondos exportables, la sustitución efectiva de importaciones y el incremento de sus ingresos. Ver *Indicaciones Metodológicas* para la elaboración del Plan 2012. Capítulo XIV «Planificación Territorial».

<sup>22</sup> Para la presentación de estas iniciativas será necesario

cumplir con ciertas premisas que constituirán el sustento a las propuestas. Igualmente se establece la presentación de la documentación necesaria al MEP de los Proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local aprobados por el CAP. *Ibidem*.

<sup>23</sup> LLANES (2011). Entrevista concedida por la Directora de Planificación Territorial del Ministerio de Economía y Planificación.

«Se normarán las relaciones de las funciones estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios con las que desarrollan los OACE, dejando definidos los límites de sus competencias, vínculos, reglamentos de trabajo y las metodologías de actuación que se aplicarán».<sup>24</sup>

Deberá corresponder a los Gobiernos Locales el papel de organizar y dirigir esta concertación de esfuerzos precisando objetivos y programas para elaborar proyectos de desarrollo estratégico del territorio en un horizonte temporal de mediano y largo plazo.

En síntesis, se considera que a pesar de lo positivo que se vislumbra en las transformaciones en marcha, aún subsisten inconsistencias institucionales sobre las que habrá que actuar. Persiste una idea del territorio que no supera la visión reducida que lo presenta como espacio de enclave de las actividades nacionales, sin un diseño verdaderamente activo en la toma de decisiones. Lo anterior se refleja en la edición de las Indicaciones Metodológicas correspondientes al plan 2012, donde se enuncia que la planificación territorial:

«es la puntualización de las proyecciones estratégicas de los OACE en su expresión territorial, el conjunto de tareas de los planes de ordenamiento territorial y la propia proyección de cada municipio y provincia, teniendo en cuenta los principales lineamientos».

## 8. Bibliografía

- ASAMBLEA PROVINCIAL DEL PODER POPULAR DE CIUDAD DE LA HABANA. (2011): *Ley No. 91 de los Consejos Populares. Documentos Normativos de la labor de los órganos del poder popular y las entidades de su subordinación*. La Habana, 485 Aniversario.
- BELL, J. & D. L. LÓPEZ & T. CARAM (2006): *Documentos de la Revolución Cubana 1960*. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana.
- CAVES, R. W. (Ed.) (2005): *Encyclopdia of the City*. Ed. Routledge. Londres y Nueva York.
- CUERVO MASONÉ, H. & C. ÁLVAREZ GANCEDO & C. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ & G. LÓPEZ DÍAZ (2001): «40 años de Planificación Física en Cuba. Logros, experiencias y retos». *Planificación Física Cuba. Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, 1: 3 12.
- DEYON, P. & A. FRÉMONT (2000): *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*, Ed. Dexia, Éditions Locales de France. Paris.
- EU2020 (2010): Europa 2020. *La estrategia europea para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comisión Europea. Luxemburgo.

Esto sugiere un plan elaborado conforme a factores exógenos que llegan ya determinados al territorio.

A día de hoy, las transformaciones se observan con cautela siendo los actores aún dubitativos ante la pregunta de si coadyuvarán las nuevas políticas a la solución de las limitaciones y problemas que todavía se identifican en esta importante dimensión de la planificación. En principio, la respuesta a la interrogante es positiva. Se ha creado una Comisión Gubernamental presidida por un Vicepresidente del Consejo de Ministros encargada de esta llevar a cabo estos cambios. En dicha Comisión descansa la responsabilidad de poner en marcha las políticas aprobadas, así como la identificación de agendas de solución.<sup>25</sup> Afortunadamente, la academia cubana, y en particular la Universidad, ha encontrado un espacio de cooperación sin precedentes en la Comisión, donde se ponen a disposición de las autoridades, resultados científicos y prácticos. En todo caso, habrá que aguardar un tiempo prudencial para que los efectos de esta nueva reforma sean visibles y, por lo tanto, que el territorio se muestre como una variable relevante en una secuencia de planificación que hasta ahora ha estado dominada por los objetivos económico-productivos y condicionada por fuertes rigideces políticas.

- Gaceta de la República de Cuba* (2003): Constitución de la República de Cuba. Editora Política. Edición extraordinaria No. 3.
- GONZÁLEZ, A. (1985): Sobre el sistema de pronósticos. En I Jornada Científica Internacional sobre planificación regional y urbana. Memorias. (págs. 21 36 ): La Habana: Editora JUCEPLAN.
- & Y. SAMPER (2006): *Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa. La experiencia del Municipio Martí de la Provincia de Matanzas. La Habana*: Tesis de Diploma: Facultad de Economía Universidad de La Habana.
- HALL, P. (1996): *Las ciudades del mañana*. Ed. del Serbal. Barcelona.
- HARVEY, D. (1990): *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. Fondo de Cultura Económica. México.
- HILDEBRAND SEID, A. (1996): *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Universidad de Sevilla y Junta de Andalucía. Sevilla.
- JUCEPLAN (1982 ): *Metodología para el esquema de desarrollo de la Provincia. Contenido y Alcan-*

<sup>24</sup> Ver Lineamiento No. 36 en *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso PCC. Mayo 2011.

<sup>25</sup> Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, creada con posterioridad a la celebración del VI Congreso del PCC en abril de 2011.

- ce. Instituto de Planificación Física. Cuba: Imprenta JUCEPLAN.
- LEÓN, I. (2000): *La Planificación Territorial. Situación Actual y perspectivas*. Seminario Nacional «El Perfeccionamiento de la Planificación y el papel del Estado en la Economía». 40º aniversario de la planificación en Cuba. La Habana: MEP.
- LEVY, J. & M. LUSSAULT (2003): *Dictionnaire de la Géographie e de l'espace des sociétés*. Ed. Belin. Paris.
- LLANES, A. (2011): *Entrevista concedida por la Directora de Planificación Territorial del Ministerio de Economía y Planificación*, abril de 2011. Cuba.
- MÉNDEZ, E. (2000): *Desarrollo Territorial y Local en Cuba*: 239 250, Comercio Exterior, Cuba.
- MERLIN, P. & F. CHOAY (1998): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Ed. Presses Universitaires de France (PUF): Paris.
- MEP. (2001, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011,2012): *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan. Cuba*: Ministerio de Economía y Planificación.
- Michel, M. (1994): *L'aménagement régional en France. Du territoire aux territoires*. Ed. Masson. Paris.
- MIRANDA, M. & P. L. GONZÁLEZ (1983): «Algunas experiencias de los países socialistas en la elaboración de los esquemas de desarrollo y distribución territorial de las fuerzas productivas». *Economía y Desarrollo*, 76: 95 107.
- NOVE, A. (1987): *La economía del socialismo factible*. Siglo XXI Ed. Madrid.
- PCC. (2011): «Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución». *VI Congreso PCC. Cuba: VI Congreso PCC*.
- PERDOMO, J. A. (2000): «La Planificación Física en Cuba». *Seminario Nacional «El Perfeccionamiento de la Planificación y el papel del Estado en la Economía»*. 40 aniversario de la planificación en Cuba. La Habana: MEP.
- (2009): «Proporciones territoriales. Algunas consideraciones conceptuales». *Planificación Física Cuba. Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, 14: 3 8.
- PONCE HERRERO, G. (2007): «La ciudad moderna en La Habana», en *Investigaciones Geográficas*, 44: 129 146. Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante.
- & M<sup>a</sup>. J. Laborí Capote (2001): «El problema de la vivienda en Cuba: planeamiento urbano y crisis en Pinar del Río», en *Estudios Geográficos*, LXII (244): 493 523. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- PUJADAS, R. & J. FONT (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Ed. Síntesis. Madrid.
- RODRÍGUEZ ALOMÁ, P. (2002): «El Centro Histórico de La Habana: un modelo de gestión pública». *Planificación Física Cuba. Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, 2: 33 49.
- RODRÍGUEZ PARRILLA, B. (21 de septiembre de 2012): *Cubadebate*. Recuperado el 1 de Octubre de 2012, de Informe de Cuba a la ONU sobre los impactos del bloqueo norteamericano 2012: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2012/09/21/> el bloqueo es el principal obstaculo para que cuba desarrolle a plenitud sus potencialidades/
- SEGRE, R. (1970): *Cuba. Arquitectura de la revolución*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.
- (1987): *Arquitectura y urbanismo de la revolución cubana*. Ed. Pueblo y Educación. La Habana.
- (2003): *Arquitectura antillana del Siglo XX*. Ed. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- (2006): «Medio siglo de arquitectura cubana», en *Café de las Ciudades. Conocimiento, reflexiones y miradas sobre la ciudad*, 5 (40) febrero 2006 (revista digital).
- ZOIDO, F. & S. DE LA VEGA & G. MORALES & R. MAS & R.C LOIS (2000): *Diccionario de Geografía urbana, urbanismo y Ordenación del Territorio*. Ed. Ariel. Barcelona.
- ZOIDO, F. & S. DE LA VEGA & A. PIÑEIRO & G. MORALES & R. MAS & R.C. LOIS, (2013): *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*. Ed. Cátedra. Madrid.





# Abstracts

## Metropolitan and strategic planning processes in Southern Europe: a territorial governance approach

Moneyba GONZÁLEZ MEDINA

**Abstract:** In recent years, some southern European countries, such as Spain and Italy, are carrying out new processes of institutionalization of metropolitan realities. This recent activity is unusual considering the continuous blockages experimented by this kind of processes over nearly thirty years. This leads to raise some questions: Why do these processes have been so difficult? What are the conditions that favor the metropolitan institutionalization? The classic approach followed to address the metropolitan issue is based in a legal and institutional perspective. This means that the law “creates” (not “recognizes”) the metropolitan reality. However, the changes in contemporary context suggest that it is necessary to address these processes from a governance approach to succeed. With this aim, we explore the relationship between metropolitan processes and a specific instrument of territorial governance: the strategic planning. The institutionalization of the Barcelona Metropolitan Area (2010) illustrates this relationship and shows the influence of governance issues in achieving its success.

**Keywords:** Strategic planning. Cohesion policy. Territorial governance. Metropolitan Area of Barcelona. Metropolitan Area of Vigo.

## Proximity dynamics in multifunctional cities

Carme MIRALLES-GUASCH & Oriol MARQUET SARDÀ

**Abstract:** The paper approaches the relation between built environment and mobility through the analysis of proximity dynamics in the city of Barcelona. Analysing the distribution of the travel times inside the city, the Micro travels (travels less than 5 minutes) are suggested as a valid indicator of near city use and neighborhood life. A first approximation to the characteristics of time and space of the proximity factor is followed by a case study on the city of Barcelona, in which the different distribution of these dynamics is analyzed on a district scale. This analysis allows the distinction of some key factors on the existence of proximity, such as rent or population density.

**Keywords:** Proximity. Urban mobility. Barcelona. Compact city. Traveling time.

## Hidden metropolitan processes: Cordoba as a case study

José Manuel CUENCA MUÑOZ & Joaquín GÓMEZ DE HITTA &  
Alfonso MULERO MENDIGORRI

---

**Abstract:** In certain Spanish urban agglomerations, we find metropolitan processes that may be regarded as *hidden or covered*. They respond to specific factors and have frequently been overlooked in the design of the instruments of urban and territorial planning. With the aim of making progress in the understanding of these singular processes, we approach the case of Córdoba (Spain), taking as point of departure an approximation to the basic components of its metropolitan territory and of its meaning in the Andalusian context. As a conclusion, we formulate a series of guidelines that, in the opinion of the authors, should be taken into account when carrying out the territorial arrangement of this city and of other places with similar characteristics.

**Keywords:** Metropolitan area. Territorial planning. Urban agglomeration. Hidden metropolitan processes.

## The Urban Reform of The Historical Center of Huesca: Toward New Initiatives of the Citizens for Intervention

Marta MERCADAL MINGUIJÓN & Elisabet ROCA BOSCH & Míriam VILLARES JUNYENT

---

**Abstract:** Since the sixties of the past century the historical urban center of Huesca has been suffering a population loss and a serious urban, heritage and socioeconomic degradation due to the city expansion towards new residential neighborhoods with more facilities and services. Its designation as Historical Site in 1971 seems the initial step towards its recovery. Since then, several urban planning tools have been launched by the public administration in order to address such problems. However, the results have always been neither those planned nor those expected.

The main aim of this article is to review the process of urban deterioration and assessment urban, social and economic impacts produced by those plans undertaken in the historic center of Huesca during the last two decades. The method of qualitative character follows the sequence of an impact assessment process. In parallel, Re-GEN Huesca is presented, which is an initiative inspired in the results obtained from this investigation, as a reaction to some functional, aesthetic and health deficits affecting residual spaces. Its objective is to develop an Intervention Plan to manage vacant lots under the principles of the minimal investment and the maximum participation.

**Keywords:** Urban Reform. Citizen participation. Planning. Impact assessment. Historical center of Huesca.

## From the Territory of the Village to the Village Landscape in the Nansa Valleys (Cantabria)

Eduardo RUIZ DE LA RIVA & Eduardo CABANAS MORENO  
& Pedro FERNÁNDEZ LASTRA

**Abstract:** The methodological and conceptual foundations that guide the development of this paper are grounded on two considerations about the definitions of the territory and the village as facts or superimposed layers that shape up these valleys. 1) The current territory is the result of the evolution of the geological foundation by transformations accumulated over time throughout history due to natural processes and human interventions. The territorial heritage includes this temporal and spatial overlap of historical heritages. 2) The medieval village can be defined as a community of neighbors equipped with a specific socio-political personality who live and exploit a specific area delimited as a term itself. In this space, the village builds and develops all its activities as an organizational model that must be repeated through the valleys and mountains and finds legal expression in local ordinances. The village is the cell that makes up the structure of the territory. A third consideration relates to the landscape, understood as the image —and interpretation— of the territory. The village landscapes have been constructed and inserted into the large units defined by geomorphologic base reliefs. The valley landscape is from this perspective, the sum of the village landscape.

**Keywords:** Village. Territory. Heritage. Landscape. Nansa Valleys (Cantabria)

## Spatial and territorial planning in Cuba since 1959: current institutional barriers and perspectives

Patricia RAMOS HERNÁNDEZ & Rubén C. LOIS GONZÁLEZ

**Abstract:** The analysis we propose attempts to explain the different phases that continued spatial planning in Cuba since the triumph of the Revolution in 1959. We assume as general hypothesis that in the centrally Soviet-inspired planned economies spatial planning has been subordinated mostly to the economic one. Also, the State level decision is imposed on the local and provincial levels. However, the study of the three historical phases that can be distinguished in post-revolutionary Cuba offers important nuances. It starts from the classic Soviet model of centralization and dominance of economics. In 1990 the fall of the USSR opens a period of confusion, where even the planning fact is questioned. Finally, in recent years it is intended to combine planning efficiency with a greater autonomy of local and provincial authorities, and a superior territorial consideration as a variable to be considered in the plans of economic development. In the paper we will provide a large number of references to laws, plans and political agreements that have marked the evolution of planning practices in Cuba in the last half century.

**Keywords:** Spatial planning. Regional planning. Planned economy. People's power. Plan.



## El mercado de vivienda puede apoyar la recuperación de la economía española

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas. Ex presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada. Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE.

*«El gobierno está animando a las personas a que se apalancen hasta el fondo con el propósito de que compren lo que es probable sean ya propiedades sobrevaloradas, y que, como consecuencia de dicha política, pueden terminar estándolo aun más. Esto es bastante irresponsable. El mercado claramente no puede financiar unos ratios préstamo/valor tan elevados. Pero esta lección fundamental de la crisis está siendo ahora relegada».*

Martin WOLF (2013): «Use of housing to refloat the economy is dangerous». *Financial Times*, 22 marzo.

### 1. Introducción

El mercado de vivienda presentó en España en la primera mitad del año 2013 un perfil equivalente al del ejercicio precedente. En dicho escenario descendieron las ventas de viviendas y crecieron las destinadas a extranjeros. Los precios de las viviendas acentuaron la tendencia al descenso observada en el pasado ejercicio. En dicho periodo se han adoptado iniciativas legislativas que han modificado el marco institucional de la política de vivienda en España. En los apartados primero y segundo que vienen a continuación se resumen los rasgos más destacados de la situación de la economía mundial y de España, respectivamente. En los apartados comprendidos entre el tercero y el quinto se describen los elementos más relevantes del mercado de vivienda en España en la primera mitad de 2013. En el sexto y último apartado se resumen los principales cambios registrados en este ejercicio en los elementos más relevantes de la política de vivienda en España.

### 2. La economía mundial parece salir del bache

La información estadística disponible y las previsiones de los organismos internacionales apuntan a que 2013 va ser un ejercicio de transición hacia una fase de mayor dinamismo en la economía mundial. El crecimiento del comercio mundial en 2013, según la OCDE, será del 3,6%, casi un punto superior al 2,7% de 2012 (OCDE, 2013). En los últimos años varios países (Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Eurozona, Japón) han adoptado medidas de «estimulo cuantitativo» de la economía desde los bancos centrales correspondientes. Los resultados han sido dispares, pero con dicha actuación se ha contribuido a impedir que se profundizase la recesión de 2011-12.

En el caso de Estados Unidos la actuación citada de la Reserva Federal ha presentado una intensidad considerable. Se ha advertido una recuperación de la demanda del sector privado, visible en la mejoría de la inversión productiva y

en la mayor demanda de vivienda. También ha destacado la mayor rapidez con la que en dicho país se ha actuado en materia de reforma del sistema financiero, lo que ha permitido que los impulsos de la política monetaria se hayan dejado sentir con más antelación respecto de Europa en el lado real de la economía.

En 2012 y 2013 el perfil cíclico de la economía de Estados Unidos ha diferido del correspondiente a la Eurozona (FIG. 1), tras seguir una evolución equivalente en la primera fase de la crisis. En dicho periodo el PIB de Estados Unidos habrá crecido en torno a una media anual del 2%, mientras que en el caso de la Eurozona la variación media citada ha sido negativa, el -0,5%. La diferencia de perfil cíclico se advierte aun más a la vista del mayor desempleo de la Eurozona, donde la tasa media de paro prevista para 2013, el 12,1%, será cinco puntos superior a la de Estados Unidos (7,5%) también según la OCDE (FIG. 1 bis).

Las previsiones relativas a la evolución de la Eurozona señalan que, tras retroceder en el primer trimestre de 2013, el PIB se recuperará con claridad en el transcurso del segundo semestre de este ejercicio (BCE, 2013a). Dicha magnitud, tras descender en 2012 en un -0,5%, volverá a retroceder en 2013 en un -0,6%, consecuencia del deprimido perfil de la segunda mitad de 2012.

Las previsiones de junio de 2013 del Banco Central Europeo indican que en 2014 el PIB de la Eurozona crecerá en torno al 1,1%, tras dos ejercicios de variación negativa (FIG. 2). Las exportaciones serán el componente más dinámico de la demanda. Dentro de la hasta ahora deprimida demanda interna de la Eurozona, en

2014 pasarán a registrar variaciones interanuales positivas el consumo privado (0,6%), el consumo público (0,6%) y será más intensa la variación positiva de la inversión en capital fijo (1,8%). La aceleración del PIB del área exterior a la Eurozona y la recuperación de la demanda exterior a la misma serán los principales factores de dicha recuperación en 2014.

El elevado desempleo de la Eurozona continúa siendo el principal reto para la política económica, tanto del Eurogrupo como en el caso de los países europeos más afectados. Es evidente que las tasas de desempleo de algunos países más afectados por la crisis, como es el caso de Grecia y España son especialmente elevadas, pero el problema de la caída del empleo afecta en 2013 a economías hasta ahora consideradas como más competitivas, como es el caso de Holanda.

El déficit público de la Eurozona puede situarse en el 2,5% del PIB en 2014 (-3% en 2012). Esta evolución a la baja del déficit público agregado frenará el aumento de la deuda pública y permitirá que la política económica del Eurogrupo resulte más estimulante de la economía que lo que ha sido en los últimos años. Desde 2010 ha predominado una política económica atenta sobre todo a la reducción de los déficits públicos y a frenar el aumento de la deuda pública.

Se trata de reforzar el contexto institucional de dicha área, avanzando en aspectos tales como la unión bancaria. Esto último permitiría una mayor capitalización de las entidades de crédito, con lo que el perfil expansivo de la política monetaria podría trasladarse a la economía real. La aportación de nuevo crédito al sector

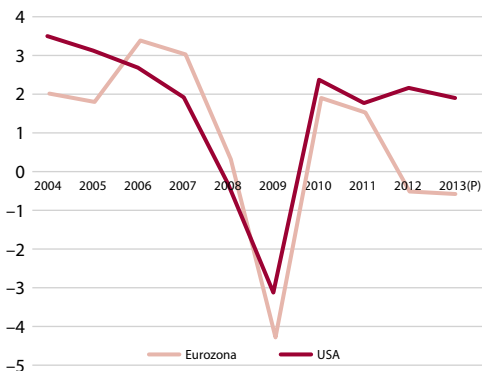


FIG. 1/ Estados Unidos y Eurozona. Tasas reales de variación interanual del PIB, 2004-2013

Fuente: OCDE.

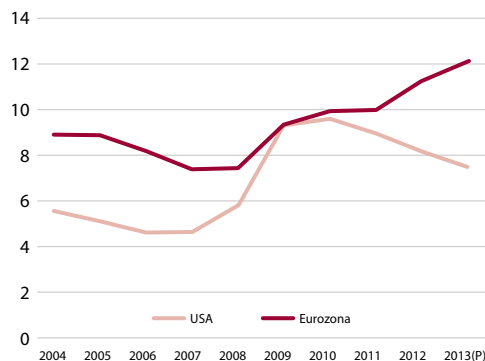


FIG. 1BIS/ Tasas de desempleo (% sobre activos) de Estados Unidos y Eurozona. Medias anuales, 2004-2013

Fuente: OCDE.

Fig. 2/ Eurozona. Previsiones del BCE Tasas medias de crecimiento interanual (\*) Precios constantes. Porcentajes

Magnitudes	2012	2013(*)	2014(*)
<b>Índice precios de consumo armonizado</b>	<b>2,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>
<b>PIB real</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,1</b>
Consumo de los hogares	-1,3	-0,8	0,6
Consumo público	-0,4	-0,1	0,6
Formación bruta de capital fijo	-4,2	-2,9	1,8
Exportaciones	2,9	0,8	4,1
Importaciones	-0,7	-0,7	3,8
Supuestos			
PIB extra eurozona	3,7	3,6	4,2
Demanda exterior	3,6	2,7	5,6

(\*) Las tasas de variación corresponden al punto medio de los intervalos previstos para 2013 y 2014.

Fuente: BCE, *Boletín Mensual*, junio 2013.

privado de la economía dista de ser fluida en la eurozona, especialmente en el caso de algunos países. Esta situación debe de superarse para lograr una reactivación de la demanda interna con carácter más generalizado.

### 3. Economía española. La onda cíclica expansiva puede suponer un claro impulso

Entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2013 el PIB de la economía española retrocedió en un 6,9%, lo que supone un des-

censo medio anual del PIB del -1,4%. Durante los cinco años de caída de la actividad productiva la evolución seguida por dicha magnitud no ha sido uniforme. Así, durante dos años hubo descenso del PIB, pasando después a recuperarse la actividad durante año y medio. La caída se inició en la segunda parte de 2011 y ha persistido durante siete trimestres consecutivos, incluido el primero de 2013 (Fig. 3).

El retroceso del empleo ha sido sustancialmente más intenso que el de la actividad, según las estadísticas del INE (Contabilidad Nacional y Encuesta de Población Activa, básicamente). Entre el primer trimestre de 2008 y el mismo

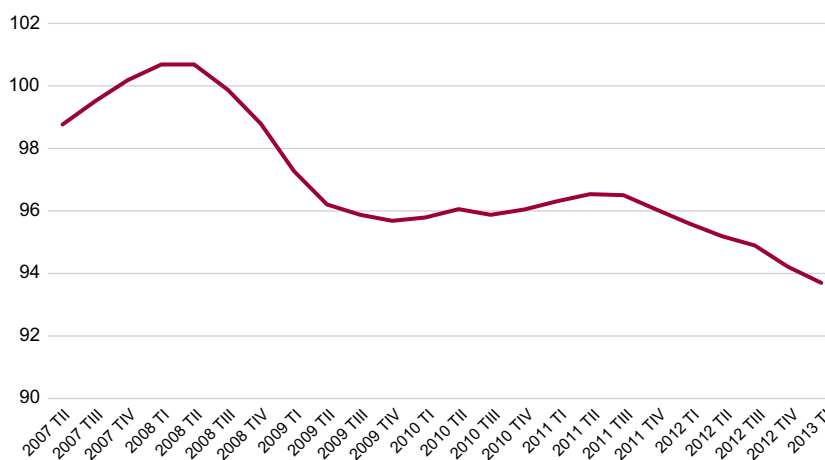


Fig. 3/ España, PIB trimestral, precios constantes, 100 = 2008. Serie 2007 II-2013 I

Fuente: INE.

periodo de 2013 la caída del empleo fue del 18,5%, esto es, los puestos de trabajo disminuyeron a un ritmo medio anual del 4%. Los sectores de la construcción (-60,7%) y de la industria (-34%) sufrieron los descensos más significativos del empleo en el quinquenio citado. La evolución de la actividad y del empleo en la etapa citada implica un aumento aparente de la productividad del factor trabajo en un 14,2%. El número de empleos por cien habitantes descendió desde los 51,1 del primer trimestre de 2008 hasta los 43,5 del mismo periodo de 2013.

En comparación con la eurozona, mientras que el descenso de la actividad en los cinco años citados fue solo de alrededor de medio punto mayor en el caso de España, el retroceso del empleo resultó bastante más acusado, en una proporción relativa de 2,5 puntos porcentuales más intensa en el caso de España (Fig. 4).

En 2012 se acentuó la reestructuración de la composición de la demanda de la economía española en favor de la procedente del resto del mundo, mientras que persistió un perfil negativo de la demanda interna. El aumento real de las exportaciones, que ha sido del 3% en 2012-2013, y el notable descenso de las importaciones han llevado a que las exportaciones netas de la economía hayan aportado unos 2,5 puntos porcentuales al crecimiento en dicho periodo. Como sucede en el conjunto de la Eurozona, la mayor tensión de la demanda exterior va a favorecer un mayor dinamismo de la economía española.

Entre 2013 y 2014 puede resultar menos negativo el papel de la demanda interna, sobre todo por parte de la inversión productiva de las em-

presas, con lo que el conjunto de la economía española podría registrar una variación positiva de la actividad en 2014 (UE COMISIÓN, 2013).

La recuperación de las exportaciones y la caída de las importaciones ha contribuido también a reducir de forma sustancial el déficit exterior de la economía española, que cambiará a un saldo exterior positivo en 2013, por primera vez desde 1997 (Fig. 5). El déficit de las administraciones públicas permanecerá elevado en el entorno del 6,5%-7%. El cambio de signo del saldo exterior de la economía española tiene su origen sobre todo en el fuerte descenso del déficit comercial, que en el periodo enero-abril de 2013 ha disminuido en un 71,1% sobre el mismo periodo del pasado ejercicio. El saldo del resto de los componentes de la balanza de pagos, servicios, rentas y transferencias, ha mejorado también en el mismo periodo. Destaca el fuerte aumento experimentado por las entradas de capital en el periodo en cuestión, todo lo cual implica que el endeudamiento de la economía española frente al resto del mundo no está aumentando en 2013.

La mejoría del saldo de la balanza de pagos ha sido importante en el caso de las transacciones españolas con el resto de la Unión Europea. Sigue siendo muy elevado el déficit frente a China y ha crecido el saldo negativo frente a los países de la OPEP, como consecuencia de las elevaciones de los precios del petróleo.

La tasa de inflación, medida por la variación interanual del índice de precios de consumo, ha sido del 2,1% en junio de 2013, por debajo de las tasas correspondientes a los dos ejercicios precedentes (2,4% en 2011, 2,9% en 2012). La evolución de dicha magnitud en los últimos años

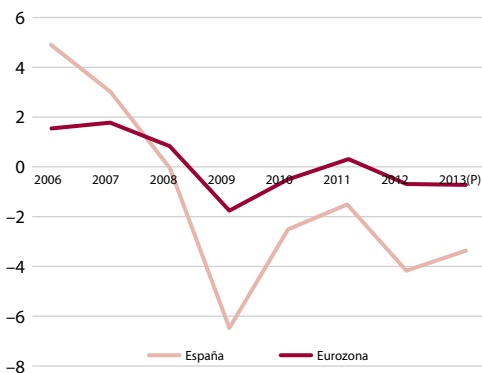


Fig. 4/ Empleo, variaciones interanuales (%), España y Eurozona, 2006-2013 (previsión)

Fuente: COMISIÓN UE.

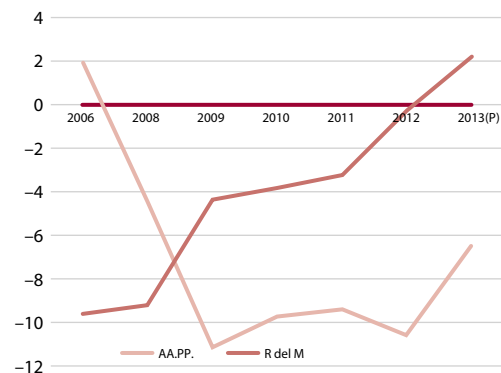


Fig. 5/ España. Sector exterior y Administraciones públicas. Saldos netos (% del PIB), 2007-2013 (previsión)

Fuente: INE y COMISIÓN UE.



sigue la pauta marcada por los precios de la energía, precios que ahora parecen apuntar más hacia descensos y no a nuevas e importantes elevaciones, como en el pasado reciente.

En 2013 la inflación no resulta, pues, un factor determinante en la evolución de la economía española. Se advierte una clara evolución a la baja de los salarios nominales, que en 2012-2013 van a experimentar variaciones negativas. De este modo, el coste unitario del trabajo (coste salarial por persona ocupada dividido por la productividad del trabajo) va a sufrir una importante disminución en 2013, evolución que en principio debe favorecer la competitividad de los productos españoles.

La presencia de tasas de variación positivas de la actividad en los últimos trimestres de 2013 y en 2014 supone, pues, que la economía española se va a incorporar a la mejoría apuntada en la situación económica general de la Eurozona en 2013-14. Dicha mejora de la actividad, impulsada sobre todo por la demanda externa, podría frenar la caída del empleo, que es el problema central de dicha economía, aunque está por ver la profundidad de dicho cambio mientras subsiste el elevado endeudamiento de todos los sectores de la economía española.

#### 4. Mercado de vivienda (I). Los precios siguen cayendo

Los precios de la vivienda han registrado en España unas fluctuaciones más acentuadas que las correspondientes al conjunto de la Eurozona. En la etapa de auge comprendida entre 1997 y 2007, el aumento medio de los

precios fue del 11,5% en España, frente al 5,8% de la Eurozona. En la etapa de retroceso comprendida entre 2007 y 2012 los precios citados han descendido en España a un ritmo medio anual del 6%, mientras que en la Eurozona el descenso en cuestión ha sido solo del -0,8% (Fig. 6).

A partir de los ratios precios/alquileres y precios/renta disponible la OCDE ha estimado que en el comportamiento de los precios de las viviendas hay cinco grupos de países (OCDE, 2013). Por una parte estarían los países que tienen precios correctamente valorados, caso de Estados Unidos, Italia y Austria. En segundo lugar están los países cuyos precios están subvalorados y continúan descendiendo. En dicho grupo destaca la presencia de Grecia, Irlanda y Portugal, países de la Eurozona en los que la crisis ha presentado mayor intensidad. El tercer grupo sería el de los países con precios subvalorados en los que ha tenido lugar un aumento reciente de los mismos, caso de Alemania y Suiza.

El cuarto grupo sería el de los países con precios de vivienda sobrevalorados, en los que dichos precios están bajando en 2013. España, Reino Unido, Bélgica, Holanda y Australia integrarían este grupo. Por último, está el grupo de países con precios de viviendas sobrevalorados en los que se están produciendo nuevas subidas en 2013, caso de Canadá, Noruega, Nueva Zelanda y Suecia.

En el primer trimestre de 2013 los precios de las viviendas en España, medidos por el índice de precios de viviendas del INE, han registrado un descenso del 14,3% sobre el mismo periodo de 2012 (Fig. 7). Los descensos han sido

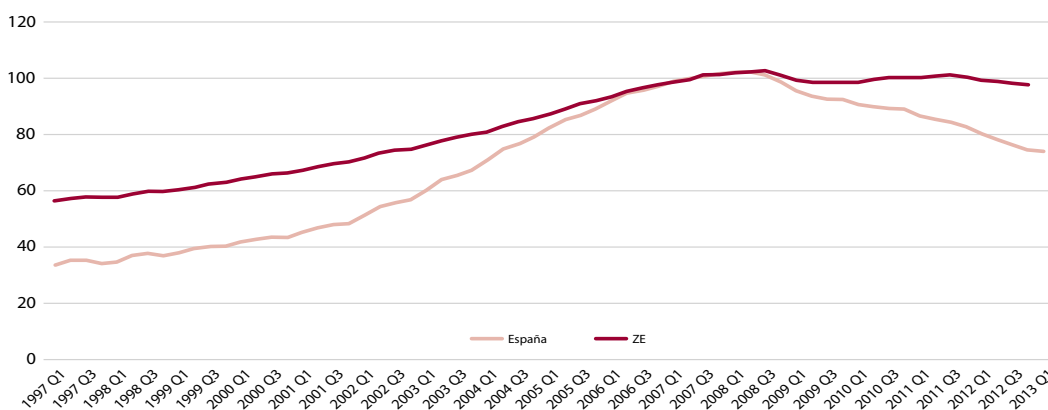


Fig. 6/ Índices de precios de vivienda, España y eurozona, 1997-2013. Series trimestrales, 100. Media de 2007

Fuente: BCE y MINISTERIO DE FOMENTO.

más acusados en el caso de las viviendas usadas (-15,3%) que en el de las viviendas de nueva construcción (-12,8%). Por autonomías, los descensos interanuales más acusados han sido los de Rioja (-18%) y Comunidad de Madrid (-18%). Los descensos más moderados fueron los de Baleares (-9,9%) y Navarra (-10,2%).

En el caso de la estadística de precios de tasación del Ministerio de Fomento el descenso interanual ha sido del 7,9% en el primer trimestre de 2013. El nivel medio de precios fue de 1.519 euros/metro cuadrado en dicho periodo. Los precios más elevados fueron los del País Vasco (2.554,7 euros/m<sup>2</sup>) y Madrid (1.959 euros/m<sup>2</sup>).

Según la empresa tasadora Tinsa, el precio medio de las viviendas en España en mayo de 2013, fue de 1.429 euros/m<sup>2</sup> (FIG. 8). Dicho precio supuso un descenso del 10,4% en dicho mes sobre el mismo periodo del año precedente. Dicha tasa de variación implica una desaceleración del descenso respecto del 13,8% de diciembre de 2012. El descenso acumulado de precios de vivienda según Tinsa, desde el inicio de la crisis ha sido el 37,4%, correspondiendo el más acusado a la Costa Mediterránea (-43,2%) y el menor a Baleares-Canarias (-27,2%).

Los datos de Tinsa señalan la presencia de un descenso de precios del 6,2% entre diciembre de 2012 y mayo de 2013. Dicho descenso ha sido menos acusado en las zonas turísticas, caso de Baleares-Canarias (-0,7%) y Costa Mediterránea (-5,2%) y alcanzaron mayor intensidad en las capitales (-8,2%) y en las

Áreas Metropolitanas (-7,6%). Se aprecia, en general, unos descensos de precios de vivienda menos acusados en las zonas de costa, mientras que las caídas siguen siendo intensas en el interior.

En cuanto a los descensos acumulados de precios desde el inicio de la crisis, corresponde a la estadística de precios de Tinsa el retroceso mayor (-37,4%), seguida por la variación del índice de precios de vivienda del INE (-36,2%) (FIG. 9). Los retrocesos acumulados según las estadísticas basadas en las tasaciones del Ministerio de Fomento y de la Sociedad de Tasación se han movido en torno al 27%. El importe medio de las hipotecas formalizadas sobre viviendas, que en abril de 2013 fue de 94.023 euros, ha descendido en un 38,3% desde agosto de 2007 hasta abril de 2013, según estimación del INE apoyada en datos procedentes de los registros de la propiedad.

## 5. Mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

Sobre las ventas de viviendas a residentes en España destaca la incidencia de las variables relativas a la formación de hogares, creación de empleos, renta disponible de las familias y condiciones de financiación. Se puede decir que en los primeros meses de 2013 la mayoría de dichas variables ha presentado una evolución no favorable al estímulo a las ventas de viviendas. Las mejoras en la accesibilidad que pueden suponer los descensos de precios y la presencia de unos tipos de interés no elevados quedan compensadas por la restricción crediticia persistente.

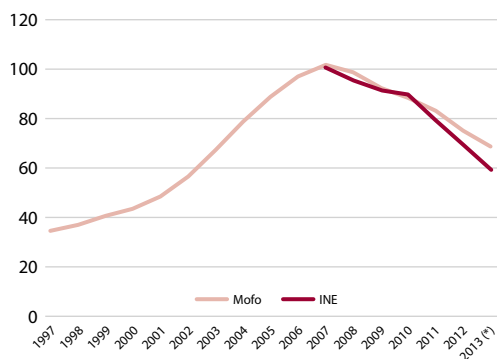


FIG. 7/ Precios de las viviendas. Precios de tasación e Índice de precios de viviendas (Notarios), 100 = Media de 2007. Datos al 4º trimestre

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO e INE.

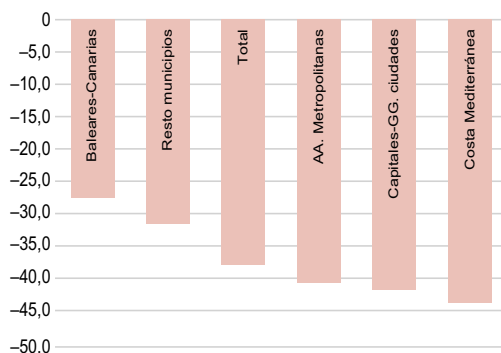


FIG. 8/ Precios de las viviendas. Variaciones acumuladas en el periodo de recesión del mercado de vivienda (mayo 2013/diciembre 2007) (%)

Fuente: Tinsa.

Fig. 9/ Precios de las viviendas Recorrido de la variación desde el inicio de la crisis

	Fecha de referencia	Fecha del último dato	Variación (%) acumulada	2013 Interanual (%)
1. Índice de precios de vivienda. INE	2007 III	2013 I	-36,2	-14,3
2. Tinsa, Índice General. Tasaciones	2007 diciembre	2013 mayo	-37,4	-10,4
3. Mº Fomento. Tasaciones	2008 I	2013 I	-27,7	-7,9
4. Sociedad de Tasación. Tasaciones	2007 diciembre	2013 junio	-27,6	-8,0
5. Hipotecas sobre vvdas. Importe medio	2007 agosto	2013 abril	-38,3	-5,8

Fuente: INE, TINSA, MINISTERIO DE FOMENTO, SOCIEDAD DE TASACIÓN.

El hasta ahora continuado descenso del empleo (-4,5%, 761.200 empleos menos en el primer trimestre de 2013 sobre 2012) ha afectado a la baja a la creación de hogares, que en el primer trimestre de 2013 han disminuido en 16.500 sobre el año precedente (FIG. 10). Al ritmo del primer trimestre de 2013, a fines de 2013 habría 15,5 millones de ocupados y 17,4 millones de hogares.

Según los datos del Padrón Municipal de Población, que obtiene y publica el INE, en 2012 persistió el descenso de la población extranjera en España, por lo que al 1º de enero de 2013 dicha población se habría reducido en un -3,8% sobre el año anterior (FIG. 11). En la fecha citada había en España 5,5 millones de extranjeros, que suponían el 11,7% del conjunto de la población. Destaca la creciente presencia de una emigración española al resto del mundo, que afecta sobre todo a la población en edad de crear un hogar, lo que no estimula precisamente la demanda de vivienda.

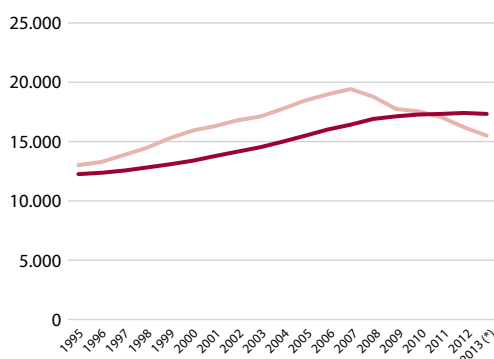


Fig. 10/ Empleo (CNTR) y Hogares (EPA), miles (4º T), 1995-2013 (previsión)

Fuente: INE.

La evolución de los factores que inciden sobre la renta disponible de los hogares ha continuado siendo negativa hasta el primer trimestre de 2013, como es el caso del empleo (-4,5% sobre 2012), salarios (-1,8% sobre el año precedente en el primer trimestre) y de las prestaciones sociales, donde destaca la previsión de descensos del poder de compra de las pensiones, el componente más relevante de las prestaciones sociales percibidas en efectivo.

En cuanto a las condiciones de financiación, decisivas para el acceso a la vivienda en propiedad, los tipos de interés de los préstamos a comprador aumentaron entre el mínimo del 3,02% de diciembre de 2012 hasta el 3,33% en abril de 2013 (FIG. 12). Los bajos niveles del euribor a doce meses, el indicador más empleado en la indicación de los créditos a interés variable, implican que el diferencial sobre dicho índice de referencia practicados ha crecido hasta situarse en las proximidades del 3% en el 2º trimestre de 2013. Aunque los tipos de interés practicados permanecen situa-

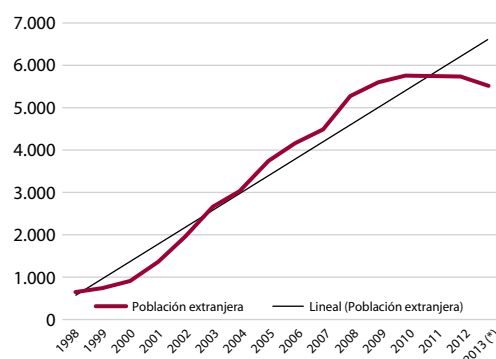


Fig. 11/ Población extranjera en España, a 1º de enero, 1998-2013

Fuente: INE.



FIG. 12/ Tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda y euribor a doce meses. Serie mensual (%), 1999-2013

Fuente: INE.

dos en niveles relativamente reducidos respecto del pasado, encierran el riesgo de que cualquier elevación del euribor a doce meses tenga efectos redoblados en los créditos a interés variable formalizados en la etapa durante la cual dicho tipo de referencia ha permanecido situado en niveles reducidos.

El saldo vivo del crédito inmobiliario ha registrado en marzo de 2013 un acusado descenso interanual (-13,1%) (FIG. 13). Dicha evolución es la resultante de un retroceso interanual moderado en el saldo de préstamos a comprador (-3,8%) y de unas disminuciones acusadas en los saldos vivos de los préstamos a promotor (-30,4%) y de los préstamos a constructor de viviendas (-35%). En estos dos últimos casos el descenso en cuestión resulta muy afectado

a la baja por el traspaso de activos problemáticos desde las entidades de crédito controladas por el Frob hacia Sareb.

En el periodo enero-abril los nuevos préstamos formalizados a comprador de vivienda, estimados en la encuesta del Banco de España, registraron un retroceso interanual del -26%. Dicha evolución revela tanto la persistencia de una posición restrictiva en materia de concesión de nuevos préstamos por parte de las entidades de crédito como también implica una evidente debilidad en la demanda por parte de los hogares de dicho tipo de financiación.

La morosidad de los préstamos a comprador de vivienda se situó en el 4,16% a 31.3.2013, mientras que la correspondiente al conjunto de la financiación al sector privado de la economía fue del 10,87% (FIG. 14). En marzo de 2013 el saldo vivo de dichos créditos morosos alcanzó los 26.032 millones de euros. Aunque la tasa de morosidad de los préstamos en cuestión está, pues, muy por debajo de la media general, resulta, pues, preocupante tanto el nivel absoluto alcanzado como el aumento de dicha cifra absoluta, superior al 30% anual.

A la vista de la evolución de los factores determinantes de las compras de viviendas, no es de extrañar el nuevo descenso de las transmisiones inmobiliarias experimentado en el primer trimestre de 2013 respecto del año anterior (FIG. 15). El conjunto de las ventas descendió en un 21,5% en el primer trimestre. Dicha evolución fue la resultante de una caída del 23,5% en las ventas a españoles residentes y de una variación positiva del 7,3% en las ventas a extranjeros, residentes y no residentes (FIG. 16).

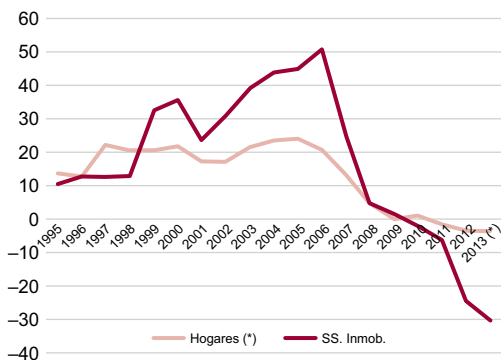


FIG. 13/ Crédito Inmobiliario. Tasas interanuales de variación del saldo vivo a 31 de diciembre (%). Crédito a promotor inmobiliario y a comprador de vivienda, 1995-2013

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

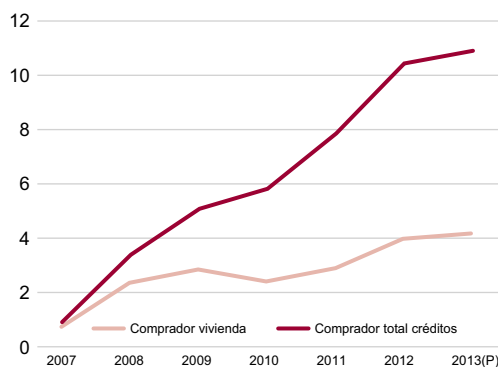


Fig. 14/ Tasa de morosidad. Total créditos al sector privado y a comprador de vivienda, 2007-2013 (%)

Fuente: BdE.

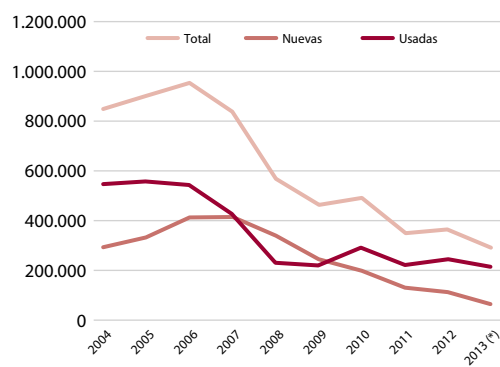


Fig. 15/ Transmisiones de viviendas (Notarios). Totales anuales, nuevas y de segunda mano, 2004-2013 (datos hasta 1er trimestre)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.



Fig. 16/ Viviendas: transmisiones (notarios) a residentes nacionales y a extranjeros (residentes y no residentes). Totales anuales, 2006-2013 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Las ventas a extranjeros supusieron en el primer trimestre de 2013 el 17% del conjunto de las ventas, la mayor proporción desde que se dispone de la serie estadística de ventas de viviendas apoyada en los datos de los notarios. Dicha proporción resultó bastante más elevada en las autonomías y provincias con mayor peso del turismo en la actividad productiva. Destacaron las proporciones alcanzadas por dichas ventas a extranjeros en Canarias (38,5%), Comunidad Valenciana (36,2%), Baleares (35,1%) y las provincias andaluzas de Málaga (35,6%) y Almería (31,9%) FIG. 17.

Se trata, pues, de las zonas más afectadas por la pasada «burbuja», en las que hay un amplio stock de viviendas de nueva construcción no vendidas. En numerosos casos tales ventas se han efectuado a compradores institucionales

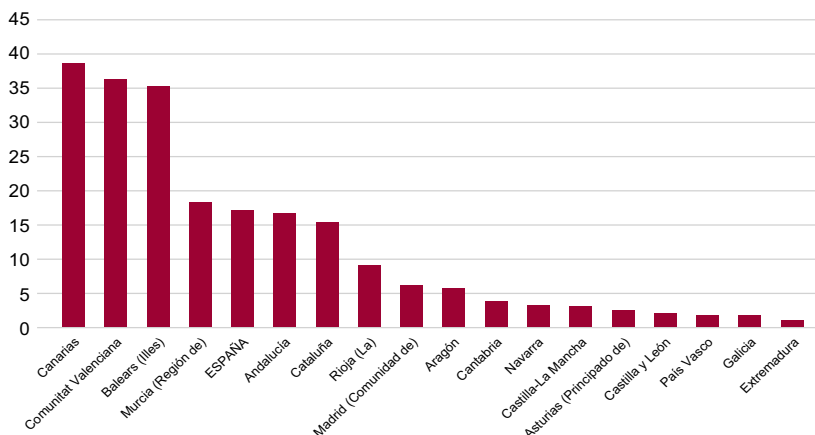


Fig. 17/ Ventas de viviendas a extranjeros. Proporción sobre el total de ventas (%). España y CC. Autónomas, primer trimestre de 2013

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

(fondos de inversión), por lo que no es de descartar que dichas viviendas vuelvan al mercado. También llama la atención el más que reducido peso que dichas ventas a extranjeros presentan en el norte y en el interior, como lo revelan las bajas proporciones alcanzadas durante el primer trimestre de 2013 en el País Vasco (1,7%), Galicia (1,6%) y Extremadura (0,9%).

### 6. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta

En el primer trimestre de 2013 no se han producido las condiciones para que la construcción residencial se recupere en España. El nuevo descenso de los precios de venta, el retroceso registrado en las ventas, excepto en las destinadas a extranjeros en las zonas turísticas, la presencia de un stock importante de viviendas no vendidas, explican el nuevo descenso registrado tanto en la iniciación de viviendas como en el volumen de construcción residencial efectuado.

Los visados de obra nueva volvieron a descender en el periodo enero-abril en un 28,5% respecto del mismo periodo de 2012 (FIG. 18). Las viviendas terminadas se situaron un 39% por debajo de las correspondientes al mismo periodo del año anterior. Los niveles previsibles de viviendas iniciadas y terminadas para 2013 son 31.600 y 72.300, respectivamente. Los visados relativos a obras de rehabilitación cayeron menos que los de obra nueva, por lo que la participación de la rehabilitación ha subido hasta el 40% en el total de visados de dirección de obra de los colegios de aparejadores, que contrasta con el 4% de 2006, alcanzado en el «pico» más alto de la fase de

expansión de la construcción de nuevas viviendas.

El caso de la vivienda en Estados Unidos guarda algunos paralelismos con el de España. A una fase de fuerte expansión que allí duró hasta 2004, sucedió una etapa de descenso del volumen de obra construida que se prolongó seis años, hasta 2011 (FIG. 19). La recuperación iniciada en 2012 ha alcanzado unas tasas de variación muy elevadas en dicho país, posiblemente por el bajo nivel alcanzado en la fase de recesión. Todo apunta a que en España también pueden ser seis los ejercicios en los que el volumen de construcción residencial puede retroceder seis ejercicios (de 2008 a 2013). En 2014 puede pasar a ser positiva la tasa en cuestión si hay alguna mejoría en el segundo semestre de 2012.

De una participación de la construcción residencial en el PIB que en 1994 alcanzó el nivel más reducido, el 4%, se pasó a alcanzar el 12,5% del PIB en 2006, previéndose una participación del 4,6% en 2013, similar al existente al inicio del ciclo presente (FIG. 20). El retroceso de la construcción residencial no solo ha afectado a la baja al PIB, del que ha detruido algo más de medio punto en los últimos ejercicios, sino que ha sido relevante para explicar el fuerte descenso del nivel de empleo del sector de la construcción, 1,6 millones de ocupados menos en los cinco años transcurridos entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2013.

En el primer trimestre de 2013 el sector de la construcción todavía daba empleo a 1.049.700 personas, según la Encuesta de Población Activa del INE, el 6,3% del empleo total de la economía española, lejos del 13,1% del primer tri-

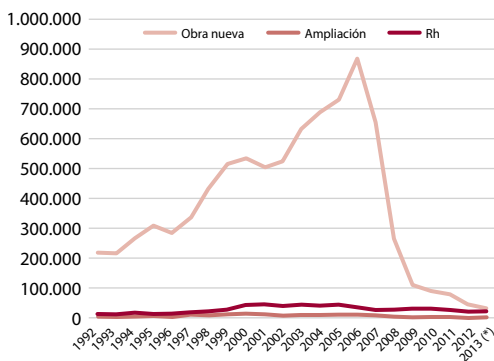


FIG. 18/ **Visados de dirección de obra: Obra Nueva, Ampliación y Rehabilitación. Totales anuales, 1992-2013 (previsión, con datos hasta abril), Nº de viviendas**

Fuente: COLEGIO DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS.

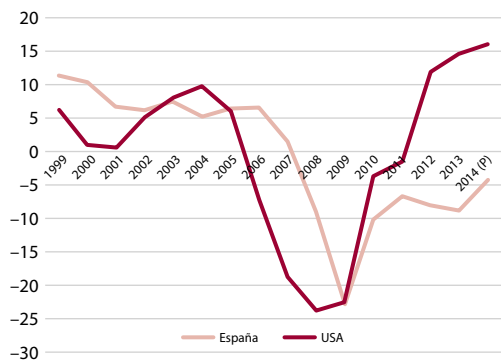


FIG. 18/ **Construcción residencial, precios constantes. España y Estados Unidos. Tasas de variación interanual (%)**

Fuente: OCDE.

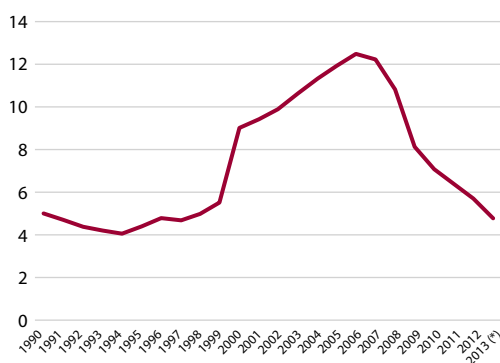


Fig. 20/ Participación de la inversión en vivienda en el PIB, precios corrientes, 1995-2013 (previsión)

Fuente: INE.

mestre de 2008. En todo caso resulta una proporción más coherente con lo que dicho sector representa en el conjunto de la Eurozona.

## 7. La política de vivienda. Un escenario que cambió en 2013

En el primer semestre de 2013 se han puesto en marcha los primeros cambios introducidos en el marco estatal de la política de vivienda por el gobierno resultante de las elecciones generales de noviembre de 2011. Un Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de junio de 2013 aprobó un «Plan integral de Vivienda y Suelo». Los objetivos del Plan fueron los de garantizar el derecho a la vivienda adecuada, paliar la situación de hogares con dificultades para afrontar las deudas hipotecarias, mejorar el estado de conservación en sentido amplio del parque de viviendas existente. Por último, dicha política pretende contribuir a la reconversión y reactivación del sector de la construcción.

Las piezas más destacadas de dicho Plan fueron las correspondientes a un nuevo Plan de Vivienda estatal 2013-2016, a una Ley de que potenciaría la rehabilitación y que modificaría la normativa vigente en materia de suelo, y de otra Ley que modificase la hasta ahora vigente en materia de arrendamientos Urbanos. A todo esto se añadiría una nueva Ley que recogiese los cambios introducidos por vía de Reales Decretos-Ley en materia de desahucios de viviendas por impago de préstamos.

El nuevo Plan de Vivienda 2013-2016 (RD 233/2013, BOE de 10.4.2013, «Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilita-

ción edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016) viene a ser el décimo plan plurianual de vivienda de la democracia (el primero fue el de 1981-83, imperantes Suarez y Calvo-Sotelo). El plan plurianual inmediatamente anterior fue el PEVR 2009-12, que resultó afectado de forma muy negativa en su aplicación por la restricción crediticia derivada de la crisis financiera iniciada en 2007. La política de viviendas protegidas ha descansado pesadamente en los créditos de las entidades colaboradoras para la promoción y compra de dicho tipo de viviendas. Si falla dicha financiación, entonces el margen de maniobra de la política citada se pone en cuestión.

El nuevo Plan 2013-16 pretende no gravar los futuros Presupuestos Generales del Estado. Se trata de complementar las ayudas del Plan Estatal de Viviendas con otras ayudas fiscales y con financiación procedente del sector privado. El Plan citado incluye siete programas, entre los que destaca el relativo a las ayudas al acceso al alquiler, en el que se recuperan las ayudas directas, de hasta 200 euros al mes, a los inquilinos con ingresos no superiores a tres veces el IPREM (19.170 euros/año) y que no paguen más de 600 euros al mes de alquiler. Este último tope resulta un tanto reducido, a la vista de los niveles de mercado de los alquileres.

Un segundo programa de interés es el correspondiente al fomento de la creación de un parque público de viviendas de alquiler. Dicho programa contempla ayudas a la construcción de viviendas destinadas al alquiler, que no podrán superar los 22.500 euros por vivienda. Dichas viviendas de alquiler solo podrán edificarse sobre suelo o edificaciones de titularidad pública. Las viviendas deberán destinarse a hogares («unidades de convivencia») con ingresos no superiores a 3 IPREM. Desaparece cualquier ayuda pública a la vivienda protegida en propiedad.

El Plan tiene un segundo bloque destacado, relativo a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, centrado en las obras derivadas de los informes de evaluación de edificios y la mejora de la eficiencia energética y la accesibilidad y sesgado a favor de la renovación urbana. El Plan 2013-16 unifica el concepto de vivienda protegida, que será la calificada por las autonomías, destinadas a vivienda habitual del propietario y que tenga un precio máximo de venta o alquiler y que no supere los 90 metros cuadrados de superficie útil.

El plan prevé amplias posibilidades de alterar la calificación y régimen de uso de las viviendas protegidas ya calificadas. El Plan tiene unos re-

cursos disponibles presupuestados por una cuantía de 2.311 millones de euros. Se prevé la participación de las autonomías, subrayándose la trascendencia de los convenios a firmar entre el Ministerio y cada comunidad autónoma.

La Ley 4/2013, de 4 de junio, BOE de 5.6.2013, incluye un conjunto de correcciones sustanciales a la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994, de 24 de noviembre). Se considera el hecho de que en Europa hay una proporción bastante mayor que en España de dicho tipo de viviendas, donde hay un 17% de hogares viviendo de alquiler, (en el Ministerio de Fomento añaden a los hogares en alquiler los que viven en viviendas cedidas en uso con carácter gratuito).

Las reformas de la vigente ley de arrendamientos urbanos rebajan de cinco a tres años el plazo máximo del alquiler y se puede despachar al inquilino con solo un año de contrato aduciendo la necesidad de la vivienda, retornando así al «Decreto Boyer» de 1985. Se deja libertad entre arrendador y arrendatario para elegir el indicador con el que se va actualizar el alquiler, y no el IPC como hasta ahora. Si un comprador adquiere una vivienda alquilada estará obligado a permitir que el arrendatario continúe con su contrato siempre que dicho contrato esté inscrito en el Registro. Se agiliza el procedimiento de desahucio en caso de impago de rentas.

El tercer instrumento destacado es la Ley 8/2013, de 26 de junio (BOE de 27 de junio de 2013) de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. Dicho texto legal es la tercera pieza rectificadora de entre las que integran la política de vivienda. Con dicha ley se pretende potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana,

«eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible».

Se modifica en dicha ley un amplio conjunto de normas, éntrelas que destaca el texto refundido de la Ley de Suelo (RDL 2/2008), la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011) y la Ley 49/1960, sobre propiedad horizontal.

Destaca el alcance de los cambios introducidos en la normativa correspondiente a la rehabilitación. Se sustituye la actual ITE (inspección técnica de edificios) por el Informe de Evaluación de Edificios (IEE). Además, se cambian las leyes vigentes de suelo y de propiedad horizontal, reforzando los derechos del propietario. Se abren las puertas a la figura del agente urbani-

zador, en este caso aplicado a la rehabilitación y a la regeneración urbana. Se puede suspender la reserva de suelo (30% de la edificabilidad) para la construcción de vivienda protegida o equivalente en los nuevos desarrollos urbanos. Dicha suspensión duraría cuatro años y deberán aceptarla las comunidades autónomas.

El cuarto instrumento relevante de la política de vivienda es la Ley 1/2013, de 14 de mayo, (BOE de 15 de mayo de 2013) «de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social», que viene a ser la última norma sobre desahucios derivados de impagos de préstamos hipotecarios para compra de viviendas. Cuatro han sido los cambios normativos introducidos para mejorar la situación de los deudores tras el inicio de la crisis. El RDL 8/2011 incrementó el salario embargable tras la ejecución hipotecaria, desde el SMI hasta 1,5 SMI, más un 30% del SMI por cada miembro del núcleo familiar. Se elevó al 60% del valor de la tasación la cuantía a recibir por el deudor como contrapartida por el inmueble hipotecado. Menos de un año después, con un nuevo gobierno, el RDL 6/2012 introdujo la figura del «Código de Buenas Prácticas», al cual pueden adherirse voluntariamente las entidades de crédito.

La aceptación del Código citado por la entidad de crédito conduce a un procedimiento cuyos pasos básicos son los correspondientes a la reestructuración del préstamo, a una quita de hasta el 25% de la cuantía de la deuda y, finalmente, termina con la dación en pago, la liberación de la deuda para el deudor con la entrega de la vivienda al banco acreedor. El «umbral de insolvencia» establecido en el Código en cuestión resulta extremadamente reducido.

El tercer cambio normativo, el RDL 27/2012, impuso una moratoria de dos años a los lanzamientos (desahucios) de las viviendas habituales ocupadas por deudores morosos con especial riesgo de exclusión. Se condicionó la moratoria al caso de que la entidad acreedora se hubiese adjudicado la vivienda. Se consideró como hogares con riesgo de exclusión a los que percibiesen unos ingresos no superiores a 3 IPREM (algo menos de 1.600 euros/mes), junto a unos requisitos adicionales que han limitado de forma significativa el alcance de la norma.

La deuda puede seguir creciendo durante los dos años de suspensión del lanzamiento. En enero de 2013 se acordó entre gobierno y bancos la creación de un «Fondo Social de Viviendas» a partir de las viviendas que aporten los bancos, unas 6.000, para alojar a personas



desahuciadas por los mismos desde 2008. Las dos primeras normas no han disminuido las dificultades de los deudores hipotecarios. El Código de Buenas Prácticas ha generado una escasa demanda de aplicación por los deudores y ha sufrido una alta proporción de denegaciones por parte de los bancos.

En febrero de 2013 el Congreso de los Diputados aprobó la aceptación a trámite de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Esta iniciativa tenía el respaldo de más de 1,4 millones de firmas y se había presentado al Congreso en noviembre de 2011. El texto de la ILP tiene solo dos artículos y considera la dación en pago como la fórmula preferente para solucionar la cuestión de los impagos hipotecarios en el caso de la vivienda habitual.

Tras la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 12 de marzo de 2013, contraria al ordenamiento jurídico español del procedimiento de ejecución, el procedimiento debe de establecer la posibilidad de que el juez lo pueda paralizar, si existe alguna cláusula abusiva.

La Cortes Españolas convalidaron el RDL 27/2012. Después, este texto legal y el de la ILP sobre dación en pago se convirtieron, integrados, en proyecto de ley, al que el gobierno incorporó un amplio conjunto de enmiendas. La Ley 1/2013, como antes se ha indicado, es la última norma sobre desahucios derivados de impagos de préstamos hipotecarios para compra de viviendas. Dicha ley tiene cuatro grandes capítulos. El primero mantiene la suspensión por dos años de los desahucios de las familias en situación de especial riesgo de exclusión. El segundo modifica la normativa hipotecaria vigente en España, limitando los intereses de demora exigibles en la ejecución hipotecaria y reduce a 30 años el plazo de los préstamos hipotecarios que integren la cartera de préstamos elegibles para la titulización.

En el tercero se establece un tipo de salida de subasta no inferior al 75% del valor de tasación empleado en la concesión del préstamo. Se eleva el porcentaje de adjudicación al 70% del tipo de subasta si no hay postores en la subasta. El órgano judicial puede paralizar el procedimiento en caso de advertirse la presencia de cláusulas abusivas. En el cuarto se amplía el colectivo situado en el umbral de exclusión en el Código de Buenas Prácticas.

Algunas modificaciones significativas son la fijación de un tope a los intereses de demora de tres veces el tipo de interés legal, la reducción del aval preciso para participar al 5% del

valor de tasación (antes el 20%), la elevación de uno a tres impagos para que la entidad de crédito pueda solicitar la ejecución. Si queda desierta la subasta la entidad prestamista se puede quedar con la vivienda solo por un 50% del valor de tasación empleado para la concesión del préstamo.

Se considera, en general, que las reformas introducidas son escasamente ambiciosas. Las suspensiones de los lanzamientos para hogares vulnerables durante dos años tienen un ámbito limitado y suponen un paliativo. Son tímidas las limitaciones introducidas para los intereses de demora. Resulta excesivo que estos sigan afectando a todo el capital vencido anticipadamente y no solo a la deuda vencida. Se impide al deudor optar entre un procedimiento judicial o extrajudicial. No se estimula la mediación entre deudor y la entidad. El Código de Buenas Prácticas debería de ser obligatorio para la banca.

Debería de tasarse el inmueble en la ejecución y que el banco se lo adjudicase, si no hay postores en la subasta, por el 100% de dicho valor actualizado. Se debe de avanzar hacia el establecimiento en España de una «ley de segunda oportunidad», en línea con lo existente en otros países de Europa occidental, por la que el ciudadano que incurre en insolvencia no culpable puede acogerse a un plan de pagos para afrontar el sobreendeudamiento.

Dicho plan de pagos es objeto de un control judicial absoluto, control que no se establece en la Ley 1/2013. Recientemente, un informe del Banco Central Europeo (BCE, 2013b) ha supuesto una crítica en dicho sentido a la ley 1/2013, considerándola insuficiente y subrayando las diferencias con las prácticas vigentes en otros países de la Unión Europea. Para el BCE la ejecución hipotecaria debería de ser el último recurso. El marco regulador:

«debe de proporcionar incentivos a todas las partes interesadas para que acuerden una reestructuración de deuda oportuna y razonable en caso de incumplimiento».

La nueva política de vivienda en España impulsa el alquiler y la rehabilitación, modifica la ley del suelo para impulsar la rehabilitación por parte de los agentes privados, pone las cosas más fáciles a los arrendadores y despide a la vivienda protegida en propiedad.

«Se ha iniciado un camino con algunos aciertos, pero se está lejos de poder afirmar que contamos con una política global de vivienda y suelo» (AGUADO, 2013).

## 8. Referencias

- AGUADO, D. (2013): «Diseño de una política global sobre vivienda y suelo». *ENHER International Conference*. Tarragona, junio 19-22.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) (2013a): «Eurosystem staff macroeconomic projections for the Euro Area». *Boletín Mensual*, junio.
- (2013b): «Dictamen de 22 de mayo de 2013 sobre protección de los deudores hipotecarios» (CON/2013/33).
- COMISIÓN EUROPEA, (2013): «Spain. Adjustment to continue weighing on growth and employment». *Forecasts*, Spring.
- OCDE (2013): «Focus on house prices». *Economic Outlook*, mayo.
- WOLF, M. (2013): «Use of housing to refloat the economy is dangerous». *Financial Times*, 22 de marzo.

# ARGENTINA

Nora CLICHEVSKY

CONY CET

## «Asentamientos Informales, Abordajes Teórico- Metodológicos y Políticas Públicas»

El objetivo de este artículo es mostrar la complejidad que asume la informalidad urbana en los países latinoamericanos, los abordajes teóricos con los cuales se ha trabajado esta problemática en las últimas décadas; y cómo la realidad y los desarrollos teórico-metodológicos han interactuado con las políticas públicas hacia los asentamientos informales.

La situación de informalidad urbana se explica por las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población y por el funcionamiento del mercado de tierra urbana y vivienda y las políticas del Estado hacia el mismo. La pregunta fundamental es: ¿Ha habido interrelación entre las transformaciones que asume la informalidad en América Latina desde los años sesenta, los marcos conceptuales con los cuales se ha intentado interpretarla y las políticas que se han elaborado/ implementado para el acceso al suelo de los pobres urbanos? Sirvió la teoría en las últimas décadas para interpretar la informalidad urbana? Y para la elaboración e implementación de políticas para regularizar la situación de informalidad y para prevenirla? Ella ha sido explícita o implícita? O no se ha tenido en cuenta?

### La informalidad urbana

Actualmente, los distintos tipos de informalidad pueden sintetizarse en: *a. Desde el punto de vista dominial; y, b. Desde el punto de vista de*

*la urbanización.* La magnitud de la población viviendo en diferentes tipos de hábitats informales depende de los países y del momento histórico de cada uno de ellos; es muy difícil —justamente por el grado de informalidad— que se pueda tener datos fehacientes acerca de la magnitud de los distintos tipos de ellos. De todas los tipos de informalidad, la adquisición ilegal es la forma más extendida de hábitat popular en América Latina, que llega al 50% de las viviendas edificadas en ciudades de Colombia, Nicaragua y El Salvador, entre otras. En Lima, Perú asimismo llegaba al 50%; con el Programa de Legalización masiva llevado a cabo a partir de 1998 en Perú, la población viviendo en la informalidad ha descendido a alrededor del 10%. En Brasil, la situación de ilegalidad asume magnitudes importantes. La población favelada en la década del noventa del siglo pasado, en Río de Janeiro, al igual que en Belo Horizonte, era del 20%; en Recife el 46% y en San Pablo, el 22%. En esta última ciudad el número de loteamientos ilegales oscilaba, en ese año entre 3.560 y 5.000, según diversas fuentes, y su población entre 2,5 y 4 millones de personas (esta cifra significaba alrededor del 50% de la población).

### Políticas del Estado sobre regulación del mercado de tierras

La existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal, tanto en términos de producción como de

comercialización de la misma, en los cuales el Estado tiene un importantísimo papel. En algunos países, como Perú, Colombia y Brasil, este mercado existe desde larga data, mientras que en otros, como Argentina, comenzó en la década del treinta y luego tendió a desaparecer hasta que ha resurgido a fines de los setenta. Las normas más estrictas implementadas en los últimos años sobre la producción del suelo, han tenido como una de sus consecuencias el aumento del mercado «informal». La Ley N° 6766/79, de Brasil —prohibiendo los loteos clandestinos—, hizo crecer las favelas, mientras que el Decreto-Ley N° 8912/77 en Argentina —que exige loteos con infraestructura— determinó la aparición de loteos clandestinos y mayores ocupaciones de tierras. En muy escasos países se han implementado regulaciones específicas sobre la comercialización del suelo urbano, como en el caso de la Argentina; generalmente la compraventa de tierra se rige por los Códigos Civiles de cada país y sus respectivas reglamentaciones, y los Códigos Penales, para el caso de infracciones.

### Relación entre informalidad urbana y Estado

La relación entre los ocupantes de áreas informales con el Estado ha sido diferente también según países y momentos históricos de cada uno de ellos. Pues el mismo ha reprimido, tolerado, admitido o propiciado —con apoyo, incluso de funcionarios públicos— las ocupaciones de tierras y construcciones, según las coyunturas políticas. Resulta difícil resumir, pues, la actitud estatal hacia las ocupaciones directas a través de la simple dicotomía tolerancia/represión. Por lo general, ha sido más proclive a aceptar la ocupación en tierras de escaso valor comercial y malas condiciones físico-ambientales. Pero casi todos los gobiernos asumen el compromiso jurídico y político de proteger la propiedad privada, aunque sus titulares mantengan la tierra desocupada.

Por otro lado, el Estado ha «dejado hacer» a los loteadores clandestinos o irregulares de la tierra, siendo más o menos permisivo, según las coyunturas políticas, económicas y sociales en cada uno de los países de la región; es decir que ha tenido un comportamiento ambiguo.

### Informalidad y políticas hacia ella: una interpretación desde la teoría

A nivel mundial, la ciudad ha sido objeto de estudio, desde inicios del siglo XX, según dis-

tintas disciplinas y abordajes epistemológicos de cada una de ellas. Las disciplinas que más han aportado han sido: la Sociología (entre la Escuela de Chicago en los años 20; las teorías de la dependencia y la marginalidad hasta incorporación del marxismo a fines de los años sesenta); la Economía (desde las corrientes neoclásicas a las marxistas); la Geografía (entre las descripciones locacionales al análisis marxista y la nueva geografía); el Urbanismo (desde al análisis espacialista hasta las visiones de producción social del espacio).

Desde los años cuarenta ha cambiado, a nivel mundial y regional, la forma de interpretar el espacio urbano (según los marcos conceptuales utilizados), los cuales han incidido en el análisis de la ciudad y la realización de propuestas de intervención sobre ella. Ello ha significado distintas descripciones e interpretaciones del espacio urbano, en las cuales solo en determinados trabajos, guiados por determinados marcos conceptuales, han incluido el tema de la informalidad.

En los años setenta, la corriente de la sociología urbana francesa, entre los que se destacan Castells y Topalov, ha tenido gran influencia. En Latinoamérica también se comienza a criticar la forma de analizar lo urbano: el análisis de la ciudad como puntos, luego como red espacial, hasta la «ruptura epistemológica» que significa trabajar sobre el concepto de producción social del espacio. Se reafirma la importancia del espacio como poseedor de un significado y no solo simplemente como la forma de cristalización de la sociedad sobre un territorio determinado. El espacio es el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen; no hay meramente divisiones sociales distribuidas en el espacio sino que la forma de la misma división social es influenciada por el hecho de estar localizada en el espacio; es decir que éste es condicionado y a su vez, condiciona.

A partir de los años ochenta, lo urbano como objeto de estudio comienza a carecer de trasfondo teórico claro. Dichos años fueron un período de crisis, donde predominan los estudios empíricos más que teóricos marcados por la crítica a las posturas marxistas de los años setenta. En las últimas dos décadas, el tema que ha prevalecido en los estudios urbano/metropolitanos se refiere a la globalización de la economía y sus efectos sobre las áreas urbanas/metropolitanas; en especial cómo la mayor desigualdad económica se expresa en el territorio, generando áreas de mayor exclusión socio-espacial.

No existen trabajos críticos sobre la informalidad urbana (desde el punto de vista del hábitat de los pobres urbanos; informalidad ligada a la cuestión del derecho de propiedad y de la situación urbano ambiental del espacio construido). La informalidad ha sido interpretada por los estudiosos urbanos, como la forma de la población pobre de ser «marginal» (aunque se ha demostrado que no estaban tan «afuera» del capitalismo, que servían a él); como solución para los pobres urbanos; como forma de vida, así como la pobreza; como momento de transición, en un contexto de cambio social y como estructural al sistema capitalista. Estas visiones, además de interpretar las distintas realidades latinoamericanas de formas distintas, han contribuido a definir diferentes políticas hacia la población que habita los distintos tipos de informalidades.

### Las políticas destinadas a la informalidad

La política urbana, que se expresa básicamente en los planes urbanos, o reglamentaciones de subdivisión, uso y ocupación del espacio, en las décadas pasadas en general, negaban —y, en algunos casos, aun lo hacen— la existencia de la informalidad. Estaban aun muy influenciados por la concepción de la arquitectura moderna de los años 30, el zoning, la espacialidad. En muchos de ellos, las áreas ocupadas por población pobre, en forma de villas, callampas, favelas, etc. eran marcadas como «zonas verdes», «áreas de recreación» u otras denominaciones. Pero las áreas informales eran «invisibles» a los ojos de quienes formulaban dichos planes.

La mayor parte de las políticas destinadas a la población que no puede acceder al mercado de suelo y vivienda de manera legal, han estado focalizadas a mejorar condiciones *ex post*; es decir que han tratado de «regular» la informalidad a través de distintos tipos de programas llamados genéricamente de «regularización» y que incluyen desde la legalización del suelo a mejoras urbano ambientales. Y las políticas *ex ante*, de prevención de la informalidad, han tenido mucho menos peso e implementadas en una cantidad muy baja de países latinoamericanos.

Desde la década del cuarenta del siglo pasado, las políticas para mejorar el acceso de la población pobre al suelo urbano legal y minimizar la informalidad, han estado por detrás de las necesidades (además de no actuar sobre sus causas) y, por lo tanto, la informalidad se

ha incrementado (por lo menos hasta que se han implementado políticas masivas de regularización en la década del noventa) en la mayoría de los países latinoamericanos.

Es que hasta fines de la década del sesenta del siglo pasado solo un reducido número de las más importantes ciudades de América Latina poseía instrumentos de planificación urbana y las escasas propuestas sobre tierra se elaboraban desconociendo el funcionamiento del mercado legal y las formas ilegales de producción y comercialización de la tierra; las mismas estaban basadas en análisis descriptivos, no existiendo la explicación de los fenómenos. No solo eran escasas las referencias al suelo urbano en los planes reguladores sino que el escaso conocimiento de la realidad impedía la implementación de dichas medidas.

Así como la década del sesenta finaliza con una crisis del pensamiento sobre la ciudad y las formas de intervenir sobre ella y surgen otras visiones del fenómeno urbano, las políticas implementadas también entran en crisis y comienzan a evaluarse negativamente sus resultados y a realizarse trabajos críticos que buscan explicar el porque la mayoría de los instrumentos de planificación urbana no salen de los cajones de los funcionarios. Lamentablemente, este proceso crítico no tuvo las repercusiones esperadas en las acciones concretas pues los contextos políticos de los años setenta en la mayoría de nuestros países dejaron interesantes proyectos de lado e implementaron políticas acordes con los intereses de los sectores dominantes.

A partir de los años noventa, existen nuevas formas de intervención sobre lo urbano —y por lo tanto, sobre el mercado de tierras— conceptualmente distintas a la anterior: planificación estratégica; planificación con participación de la población, códigos de planeamiento y construcción más flexibles, intervenciones puntuales sobre algunos aspectos más conflictivos, o donde ciertos intereses privados son importantes.

Las políticas *ex post*, es decir de regularización, como de prevención de la informalidad, implementadas fundamentalmente a partir de mediados de los años ochenta y más fuertemente desde la década del noventa del siglo pasado, han estado influenciadas por la visión sobre lo urbano y en especial sobre la informalidad que poseen los técnicos así como por la ideología y los objetivos políticos de cada uno de los gobiernos de los países y la articulación de intereses con los sectores privados (tanto

inmobiliario como financiero). Los principales supuestos básicos que dan sustento a los diferentes programas (tanto de legalización como de mejora urbano ambiental e integrales son: i. La II Conferencia de HABITAT 1996, que define la tenencia segura como uno de los dos objetivos fundamentales de las acciones que deben proseguir los gobiernos, a nivel mundial; ii. El papel de los organismos internacionales de financiamiento, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo —BID— y BIRF (Banco Mundial); iii. Las ideas del economista Hernando De Soto, que ha estado por detrás de muchos de los programas exclusivamente de legalización dominial financiados por los organismos internacionales (principalmente por el Banco Mundial); iv. El papel jugado por algunos gobiernos democráticos y sus objetivos de inclusión social.

En cuanto a las políticas *ex ante* Brasil, Colombia y México son los países que más las han elaborado y en parte, implementado. Ellas han surgido tanto por objetivos políticos de los gobernantes, que a su vez poseían y poseen vinculaciones directas con ciertos abordajes teórico- conceptuales sobre la ciudad y la informalidad (caso Brasil) o poseen una historia, una tradición de implementar algunas políticas sobre la población pobre urbana. En estos casos, se relacionan más que con objetivos políticos, con una forma de ver la ciudad y las implicancias de la informalidad para la totalidad de la población urbana.

### Reflexiones finales

En las últimas décadas, se producen procesos cambiantes de la realidad urbana y una multiplicación de los tipos de informalidad y magnitudes, debido tanto a las modificaciones en la estructura socio económica de los países latinoamericanos, como de las políticas que ha llevado a cabo el estado en las ciudades / áreas metropolitanas.

Paralelamente, se producen modificaciones en los abordajes según disciplinas; «rupturas» epistemológicas que han significado cambios en las formas de comprender la ciudad y, a veces la informalidad, en especial a partir de fines de los años sesenta del siglo pasado. Estos cambios han ido en paralelo a los cambios en la realidad latinoamericana ¿Hasta cuanto han sido influenciados por los cambios mundiales y regionales, u obedecían a propias lógicas disciplinares? Pareciera que es una compleja articulación entre la realidad, las disciplinas y los marcos interpretativos usados por cada una de ellas,

Las políticas sobre la ciudad y sobre los distintos tipos de informalidad han estado signadas, por un lado, por los cambios en la realidad y las interpretaciones desde distintos abordajes teórico —metodológicos y, por otro, por los procesos políticos— alternancia de regímenes militares y gobiernos representativos, en muchos países latinoamericanos, que han implicado importantes cambios socios económicos. En parte, también las políticas de los organismos internacionales de financiamiento han jugado un papel en la definición de las políticas hacia los sectores informales urbanos.

Las políticas sobre la ciudad como un todo en general se hallan escindidas de las políticas destinadas a la regularización de la informalidad (las cuales solo regularizan ciertos tipos, y de manera parcial, quedando una importante parte de la población fuera de ellas. En muy pocos países, se están aplicando políticas de prevención de la informalidad.

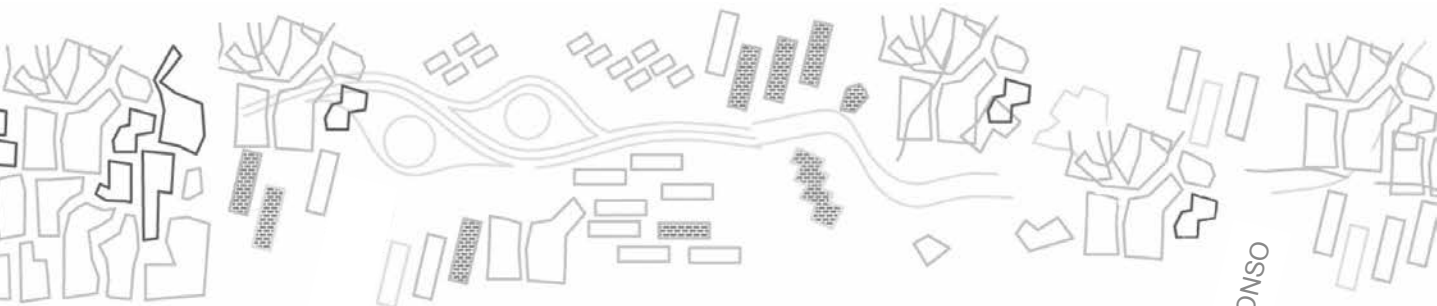
Por lo tanto es un gran desafío que nos presenta la realidad urbana latinoamericana para tratar, por un lado, de minimizar los problemas que padece la población viviendo en la informalidad; y, por otro, de provenir la multiplicación de dicha informalidad.

Junio de 2013

**EXPERIENCIAS EXPERIENCIAS**

Vol. XLV Cuarta época N.º 177 otoño 2013

**CyTET**



Borja RUIZ-APILÁNEZ & Mayte ARNAIZ

**PRAGS BOULEVARD**

Agustín HERNÁNDEZ AJA & Nerea MORÁN ALONSO

**PLAN DIRECTOR DE LA VEGA BAJA DE TOLEDO**







Holmbladsgade kvarteret y Prags Boulevard. Situación y localización en la ciudad de Copenhague. © BRA.

# Prags Boulevard

Borja RUIZ-APILÁNEZ & Mayte ARNAIZ

Urbanística y Ordenación de Territorio. Universidad de Castilla-La Mancha  
 borja.ruizapilanez@uclm.es / mayte.arnaiz@uclm.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
<b>PROYECTO:</b>	Transformación de Prags Boulevard.
<b>FUNCIÓN:</b>	Espacio público / Parque lineal / Bulevar.
<b>AUTORES:</b>	Arkitekt Kristine Jensen Tegnestue.
<b>EQUIPO DE PROYECTO:</b>	Moe & Brødsgaard (Ingeniería).
<b>LOCALIZACIÓN:</b>	Prags Boulevard, Copenhague, Dinamarca.
<b>FECHA:</b>	2001 (concurso) / 2005 (fin de obra).
<b>CREDITOS DE LAS IMÁGENES:</b>	Arkitekt Kristine Jensen Tegnestue (AKJT) y Borja Ruiz-Apilánez (BRA).
<b>PROMOTOR:</b>	Københavns Kommune y Lokale og Anlægs Fonden.
<b>PRESUPUESTO:</b>	24 millones de coronas danesas (3,2 millones de euros).

## 1. Contexto

Los 1.700 m de longitud de Prags Boulevard recorren de Este a Oeste Holmbladsgade kvarteret —literalmente, «el barrio de la calle Holmblads»—.<sup>1</sup> El barrio se encuentra a 500 m de las murallas del centro histórico pero en una isla distinta a la que contiene la mayor parte del resto de la ciudad de Copenhague, la isla de Amager. Por ello, pese a su proximidad geográfica, esta parte de la ciudad ha permanecido peor conectada. Este relativo aislamiento, su origen agrícola y su pasado industrial y ferroviario —todavía presente, aunque con menor intensidad— han forjado a lo largo de los años el carácter del barrio.

<sup>1</sup> Holmbladsgade es la calle más importante del barrio, mientras que Amagerbrogade, «la calle del puente de Amager», es la principal a una escala urbana superior. El tramo que construye el límite este del barrio, es uno de los que más tráfico soporta de toda la ciudad con 22.500 vehículos diarios. ([http://www.kvarterloeft.dk/uk\\_version/holmbladsgade.htm](http://www.kvarterloeft.dk/uk_version/holmbladsgade.htm)).



Prags Boulevard. Planta general y ubicación de las áreas de actividad, el refugio preexistente y el pabellón añadido posteriormente. © BRA.

A finales de los noventa, el área presentaba varios problemas. Primero, los edificios residenciales estaban muy deteriorados y gran parte de las viviendas eran de pequeñas dimensiones y no satisfacían las mínimas necesidades de habitabilidad —el 28% de las viviendas carecían de ducha y un total de 3.000 no tenían inodoro, bañera o ninguno de ellos—<sup>2</sup> Segundo, el viario estaba dominado por los vehículos y se encontraba muy degradado. Tercero, la red de espacios públicos carecía de áreas estanciales con una mínima calidad, sin plazas, jardines u otras áreas urbanas de juego y recreo. Cuarto, un emergente problema de segregación social. El área presentaba el mayor porcentaje de inmigrantes de toda la ciudad, menores niveles de educación, mayores tasas de paro y los estudiantes y jóvenes que lo habitaban —debido a las dimensiones de la vivienda— estaban abandonando el barrio.

Por todo ello, en 1998, el barrio fue declarado objeto de un extenso plan de regeneración urbana denominado *Kvarterløft* que trabajó sobre 13 barrios de distintas ciudades danesas. Un plan pionero en el país escandinavo con una fuerte componente social y un alto grado de participación ciudadana que forma parte del European Urban Knowledge Network.<sup>3</sup> La transformación de Prags Boulevard fue el principal proyecto sobre el espacio público dentro del plan para este barrio de Copenhague y supuso un 10% del total invertido en el área en torno a Holmbladsgade.

## 2. Objetivos

Las encuestas realizadas en el barrio al comienzo del proceso de regeneración mostraron que los vecinos demandaban lugares en los que practicar deporte, pasear al perro, zonas verdes y, en general, lugares donde poder estar. Con estas peticiones, en 2001, las autoridades municipales organizaron un concurso internacional para rediseñar Prags Boulevard. El objetivo era suplir estas carencias y dotar al área de una nueva identidad, proporcionándole lugares singulares y la posibilidad de realizar nuevas actividades. Se trataba de mejorar la calle en su doble condición de infraestructura circulatoria, pero sobre todo, estancial.

La tarea no era sencilla, pues a comienzos de la primera década de los 2000, el bulevar estaba enormemente deteriorado no sólo desde un punto de vista material, sino en lo funcional y social. La preexistente banda vegetal, la estrecha pradera central que en su día quizá justificó su nombre de bulevar, estaba muy deteriorada y, en varios tramos, era empleada como zona de aparcamiento para residentes y trabajadores. El espacio, abandonado por los vecinos, se fue convirtiendo en un lugar de encuentro para bebedores y sin techo, que acabaron construyendo un pequeño refugio en la parte oriental del bulevar.

<sup>2</sup> Julie LUNGHOLT (2007): «Holmbladsgade», in Ellen H. JENSEN & Asger MUNK (eds.) *Kvarterløft: 10 Years of Urban Regeneration: 101-106*, The Ministry of Refugees, Immigration and Integration Affairs, Copenhagen.

<sup>3</sup> [http://www.eukn.org/E\\_library/Social\\_Inclusion\\_Integration/Social\\_Inclusion/Area\\_based\\_initiatives\\_in\\_Denmark\\_Kvarterloft](http://www.eukn.org/E_library/Social_Inclusion_Integration/Social_Inclusion/Area_based_initiatives_in_Denmark_Kvarterloft).



### 3. Estrategias

El equipo de arquitectos paisajistas de Kristine Jensen ganó el concurso en dos fases celebrado entre 2001 y 2002. La propuesta proponía recuperar el bulevar como espacio verde y público a lo largo de toda su traza y facilitar los usos que los vecinos más reclamaban. Para ello se proponía que participasen activamente en la fase de proyecto. En la propuesta de concurso, unas aspas rojas señalaban una serie de áreas de actividad cuyo uso principal lo decidirían los vecinos.

La transformación física se realizó mediante dos tipos de intervenciones. Unas más intensas y localizadas y otras más sutiles a lo largo de todo el bulevar. Entre las primeras, la principal fue el acondicionamiento de las citadas áreas de actividad. Entre las segundas, las principales fueron la renovación y ensanchamiento de la pradera central, la pavimentación de un itinerario peatonal y la repavimentación del resto de superficies, la plantación de álamos a lo largo del límite norte de la pradera y de otros árboles y un seto intercalado junto al nuevo camino peatonal, la instalación de nuevo alumbrado y la puesta a disposición de los usuarios de 700 sillas móviles.<sup>4</sup> Además, desde algún departamento del Ayuntamiento se decidió construir una rotonda en la intersección con Vermlandsgade. Un hecho ajeno al equipo de proyecto que consideramos importante y negativo en la transformación del bulevar.



El Escenario, una de las áreas de actividad definidas por los vecinos y el equipo de proyecto. © BRA.

<sup>4</sup> Annemarie LUND (ed.) (2009): «Prags Boulevard», in *New Agenda: Danish Landscape Architecture 2003.08: 166-169*, Bogvaerket, Copenhagen.

### Inducir actividad

La voluntad de generar un espacio útil y utilizado por los vecinos se pone de manifiesto, primero, haciéndolos partícipes en el proyecto y, después, acondicionando físicamente el espacio para las actividades deseadas por estos. Las áreas de actividad son más numerosas y próximas al este de la rotonda —cinco áreas a intervalos de 100 a 150 m— y menos numerosas y distantes al oeste, donde sólo hay dos.

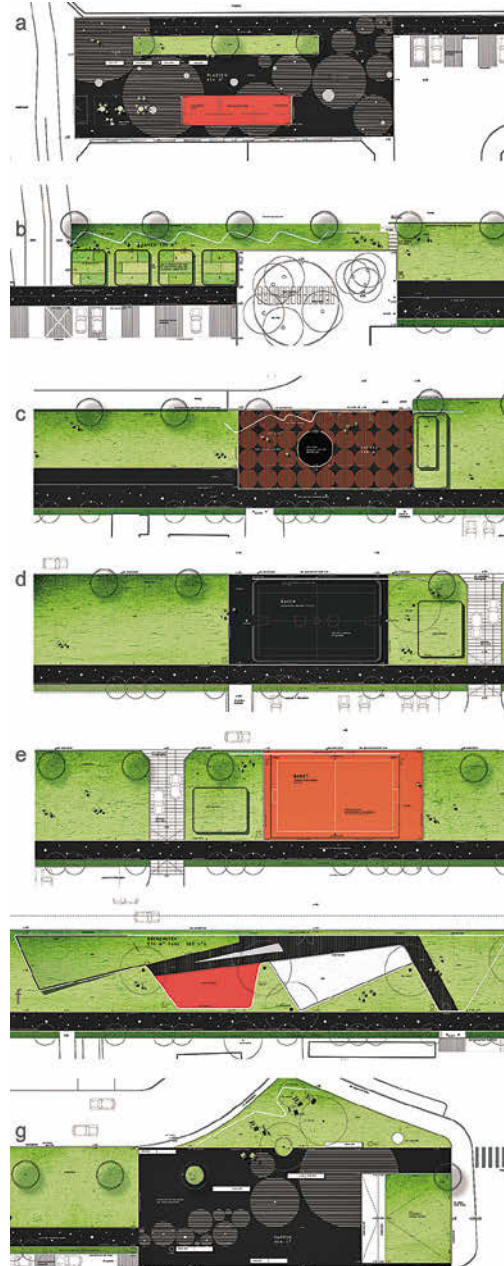
En el extremo oeste se encuentra la Plaza, fruto de la peatonalización de la intersección de Prags Boulevard con Amagerbrogade. La supresión del acceso del tráfico motorizado, ha permitido situar una zona de estancia — hoy ocupada en gran medida por la terraza del café de la esquina— que explicita el nuevo carácter del bulevar. A continuación se encuentra el Jardín, el Escenario, la Cancha y la Jaula —dos áreas eminentemente deportivas—, la Guardería y la Rampa —fundamentalmente para patinar—. Sus nombres permiten adivinar su uso principal y cómo han sido acondicionadas.

Pero además, los tramos de la pradera central longitudinal situados entre estas áreas, constituyen en sí un tipo de espacio inédito en el resto del barrio que permite realizar cómodamente otro tipo de actividades estanciales como sentarse en sobre la hierba, tumbarse, tomar el sol, practicar deportes, hacer pic-nic, jugar, hacer deporte, pasear y soltar a los perros... muchas de ellas demandadas por los vecinos.

### Dar continuidad

La localización de Prags Boulevard hace que sea el único itinerario que permite al peatón —y no a los conductores— recorrer de Este a Oeste la totalidad del barrio, permitiendo llegar desde Amagerbrogade y el resto de la ciudad hasta Amagerstrandvej, «el camino de la playa de Amager», que, efectivamente, conduce a Amagerstrandpark, la nueva playa artificial de la capital. Sin embargo, su deteriorado estado y las discontinuidades y dislocaciones del eje del bulevar, hacían que este no fuese considerado en los itinerarios peatonales.

El proyecto es consciente de su capacidad de conexión y trata de dar continuidad al bulevar, haciéndola visible a los usuarios. Para ello, emplea una doble estrategia. Por un lado, construye o recupera dos elementos lineales a lo largo de la práctica totalidad del recorrido: la banda verde central y el nuevo camino peatonal —en la parte central, también ayuda la presencia del nuevo seto lateral—. Por otro, se repiten una serie de elementos



Áreas de actividad: (a) la Plaza, (b) el Jardín, (c) el Escenario, (d) la Cancha, (e) la Jaula, (f) la Guardería y (g) la Rampa. © AKJT

reconocibles a lo largo del paseo. Fundamentalmente, los nuevos álamos, las farolas Prager y las sillas Prags, pero también los círculos blancos sobre el pavimento del nuevo camino peatonal, las propias áreas de actividad —donde también se repiten colores, geometrías y elementos como la valla blanca rotulada—.

## Redimensionar y redefinir los límites

Prags Boulevard presenta escasa definición espacial en varios tramos de la parte central y en todo el sector este, así como notables diferencias entre el límite del espacio más utilizable por los peatones, el visual o perceptivo y el de la propiedad privada.

El proyecto, especialmente a lo largo de toda la parte central —entre el Escenario y la Rampa—, redimensiona el espacio dado tanto longitudinal como transversalmente. En sentido longitudinal, la introducción de las diferentes áreas de actividad supone una transformación sustancial del espacio original, dividiéndolo en tramos más acotados. En sentido transversal, la alineación de álamos a un lado y los setos y frutales, al otro, construyen dos planos virtuales que reducen la anchura visual del espacio a la mitad. Los nuevos límites transforman las dimensiones y las cualidades materiales del espacio interno del bulevar, proporcionándole una escala más humana y un carácter más amable.



Sección tipo y fotografía del sector central. Redefinición lateral mediante la plantación de álamos, al Norte, y setos y frutales, al Sur. © AKJT y BRA.

## 4. Metodologías y técnicas innovadoras

La participación ciudadana es una herramienta clave en la transformación de Prags Boulevard. Esta se desarrolló en dos fases. La primera recogió mediante encuestas la opinión y las necesidades de los residentes antes de convocar el concurso. La segunda fue propuesta por el equipo de proyecto en el concurso de ideas. Durante el periodo de redacción del proyecto, se organizaron cinco reuniones en el centro cívico del barrio. En estas participaron numerosos representantes de la comunidad, algunos trabajadores de la administración y miembros del equipo de proyecto.

Algunas de las decisiones más importantes de estas reuniones fueron la definición y función concreta de las áreas de actividad —incluida la propuesta de peatonalización de la Plaza—, la preservación del refugio preexistente entre la Guardería y la Rampa, la conservación de las plazas de aparcamiento y el empleo de sillas móviles. El uso de este tipo de asiento es muy poco habitual en el espacio público y constituye una técnica que, aunque no sea innovadora, sí ha sido poco experimentada en nuestro entorno.

Por último destacamos cómo la transformación, al ampliar y regenerar la pradera central, y gracias a la plantación de nuevos árboles y arbustos ha mejorado el comportamiento de la calle dentro del ciclo del agua. La nueva configuración reduce la aportación de escorrentía superficial a la red de saneamiento.

## 5. Monitorización



Transformación del área de la Rampa realizada por el Ayuntamiento en septiembre de 2011. © BRA.

Durante los años posteriores a la finalización del proyecto, no se ha documentado una monitorización específica de la transformación del Prags, aunque sí del proceso de regeneración del barrio en su conjunto. El resultado obtenido mediante encuestas reveló que los residentes se sentían más vinculados con el lugar y se duplicó el número de ellos que se sentían felices de vivir en el barrio.<sup>5</sup>

El proyecto ha sido evaluado muy positivamente, pero no ha conseguido resolver del todo los problemas asociados a la falta de continuidad física y visual del bulevar.<sup>6</sup> En este sentido, la rotonda introduce una importante discontinuidad real enfatizada por la discontinuidad visual que genera el pabellón construido posteriormente. En el área de la Rampa, debido al quiebro en el itinerario peatonal y a la carencia de elementos reconocibles a lo largo de este tramo —no tiene ni sillas Prags, ni farolas Prager, ni el camino peatonal moteado, tan sólo quedan los álamos y la pradera— la sensación del usuario es que el bulevar no continúa hacia el Este.

En 2011, el Ayuntamiento introdujo algunas modificaciones en la Rampa y renovó la acera y el carril bici de todo el sector este, mejorando el tránsito hacia la playa. Hubiese sido una buena oportunidad para, al menos, haber colocado las características farolas Prager y, quizá, más sillas Prags y alguna nueva área de actividad.

<sup>5</sup> LUNGHOLT, *op. cit.*

<sup>6</sup> RUIZ-APILÁNEZ, Borja (2013): *Calles habitables. «Experiencias contemporáneas de transformación y revitalización»*. Universidad de Castilla-La Mancha.



# Plan Director de la Vega Baja de Toledo

Agustín HERNÁNDEZ AJA & Nerea MORÁN ALONSO  
 agustin.hernandez@upm.es / nerea.moran@upm.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
<b>PROYECTO:</b>	Plan Director de la Vega Baja de Toledo.
<b>FUNCIÓN:</b>	Definir la estrategia para la ordenación de la Vega Baja.
<b>AUTORES:</b>	Agustín Hernández Aja; Fernando Roch Peña.
<b>EQUIPO DEL PROYECTO:</b>	IJH/ETSAM: Cristina Fernández Ramírez; Nerea Morán Alonso; Miguel Pantoja Cabezas; Expertos: Fernando Magdaleno Mas; Violeta Roch Briones.
<b>LOCALIZACIÓN:</b>	Toledo, España.
<b>FECHA:</b>	Entregado enero de 2011. Aprobado por el Ayuntamiento 09/02/2011.
<b>EXTENSIÓN:</b>	1.530.987,5 m <sup>2</sup> .
<b>CREDITOS DE LAS IMÁGENES:</b>	Fotografías del Archivo Toletum Visigodo.
<b>CLIENTE:</b>	Sociedad Toletum Visigodo S.L.

## 1. Contexto

La Vega Baja se sitúa al norte del centro histórico de Toledo, el ámbito de actuación del Plan Director de la Vega Baja (PDVB) está delimitado por el río Tajo al oeste, por el Paseo del Cristo de la Vega que lo separa del casco histórico al sur, y por los barrios de La Reconquista y Santa Teresa al este y al norte.

Es un gran vacío urbano, que pese a su situación privilegiada a los pies del casco histórico se ha mantenido libre hasta la actualidad debido principalmente al uso militar que ha acogido la Real Fábrica de Armas, proyectada por Sabatini y construida a fines del s XVIII, y que se mantuvo en funcionamiento hasta las últimas décadas del s XX. En 1997 abre sus puertas como nueva sede de



la Universidad de Castilla-La Mancha, gracias a un convenio entre el Ministerio de Defensa, propietario de los terrenos, y el Ayuntamiento de Toledo. El suelo adyacente al complejo industrial se recalifica para la construcción de 1300 viviendas y equipamientos comerciales.

En 2005 se paraliza el proceso de urbanización de la zona, cuando los estudios arqueológicos confirman la presencia de una estructura urbana de época visigótica, en la que se han encontrado restos desde el siglo V al X. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha adquiere los terrenos y declara el espacio Bien de Interés Cultural. En 2007 se crea la empresa pública Toletum Visigodo, integrada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y por el Ayuntamiento de Toledo, que se encarga de coordinar la excavación arqueológica, las inversiones en infraestructuras, el concurso para la construcción de un museo y centro de interpretación y las labores de difusión de los hallazgos encontrados en las sucesivas campañas de excavación (exposiciones, congresos, jornadas, publicaciones...).

## 2. Objetivos iniciales

En este contexto Toletum Visigodo firma un contrato con el Instituto Juan de Herrera, de la Universidad Politécnica de Madrid, con el objetivo de definir una propuesta para la ordenación del área, integrando los elementos patrimoniales existentes y planteando soluciones para:

- Relación de la Vega Baja con el resto de la ciudad.
- Tratamiento del río.
- Usos del espacio.
- Protección patrimonial.
- Situación urbanística.

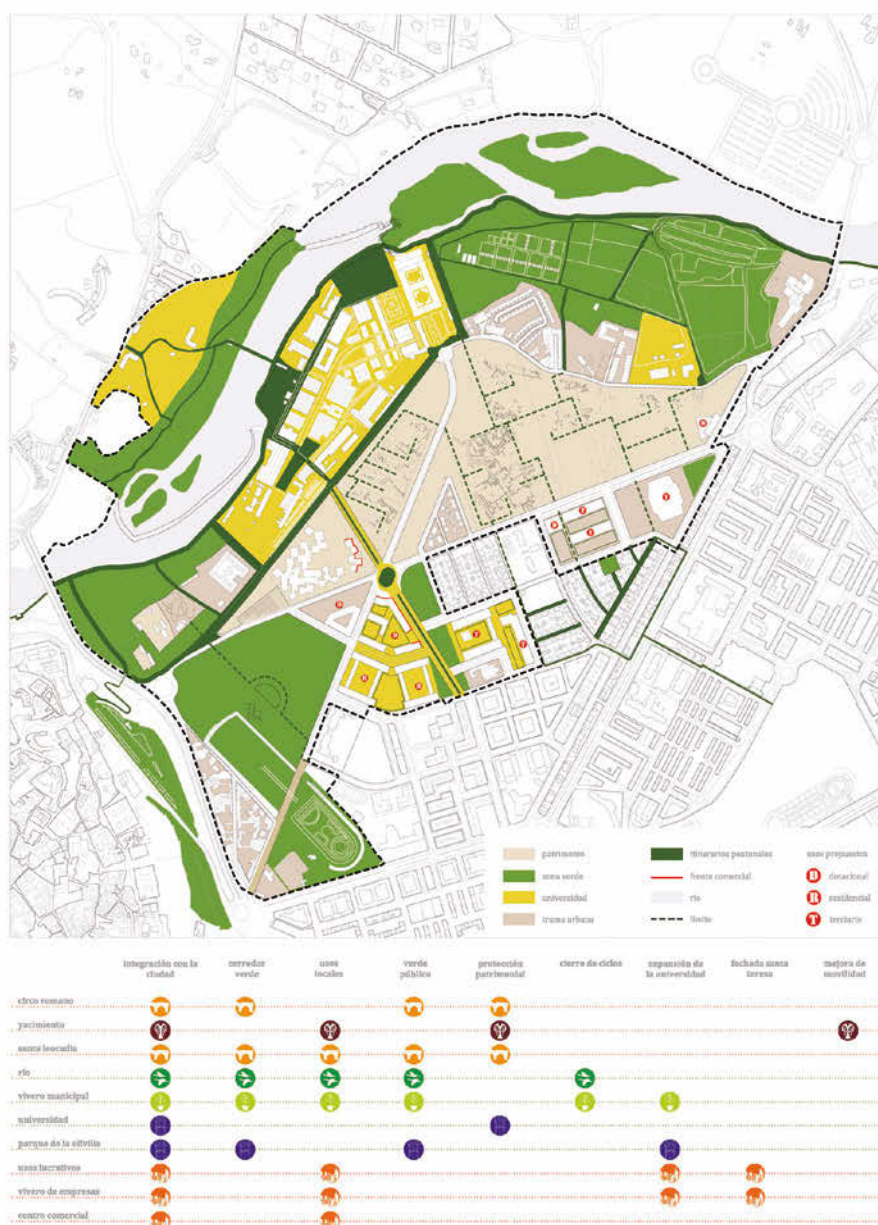
## 3. Estrategias

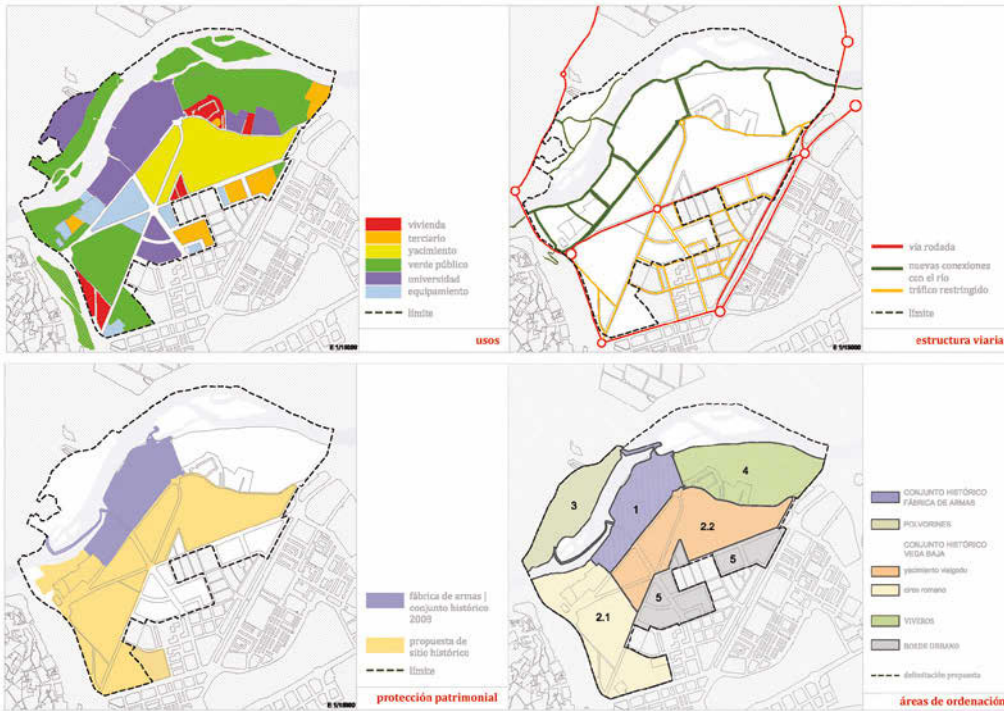
La actuación sobre el ámbito de la Vega Baja, además de ordenar los distintos espacios y elementos de interés patrimonial, ofrece la oportunidad de resolver una cuestión que la estructura urbana actual obvia: el reencuentro de la ciudad con el río. Este contacto se plantea desde una perspectiva multifuncional, como un acto de reconciliación de la ciudad contemporánea con la naturaleza y con la historia.



En la Vega Baja se intersecan diversas esferas de actuación: ambiental, patrimonial y urbanística. El PDVB ha trabajado a partir de las piezas urbanas presentes en el ámbito: Universidad y borde urbano, y de las dimensiones transversales que lo atraviesan: ecología y arqueología. Las relaciones que se pueden desarrollar a partir de estos elementos se formalizan dentro de la idea general de *jardín integrado*, en el que se suceden espacios verdes diversos de carácter histórico o natural, que acogen renovados usos ambientales, hidráulicos, recreativos y culturales.

La relación de la Universidad con la ciudad es uno de los principales motores de la actuación, reforzando su conexión mediante un bulevar como principal viario de acceso y de organización del área, y creando sinergias con los barrios adyacentes mediante la inserción de usos universitarios en la fachada de remate urbano.





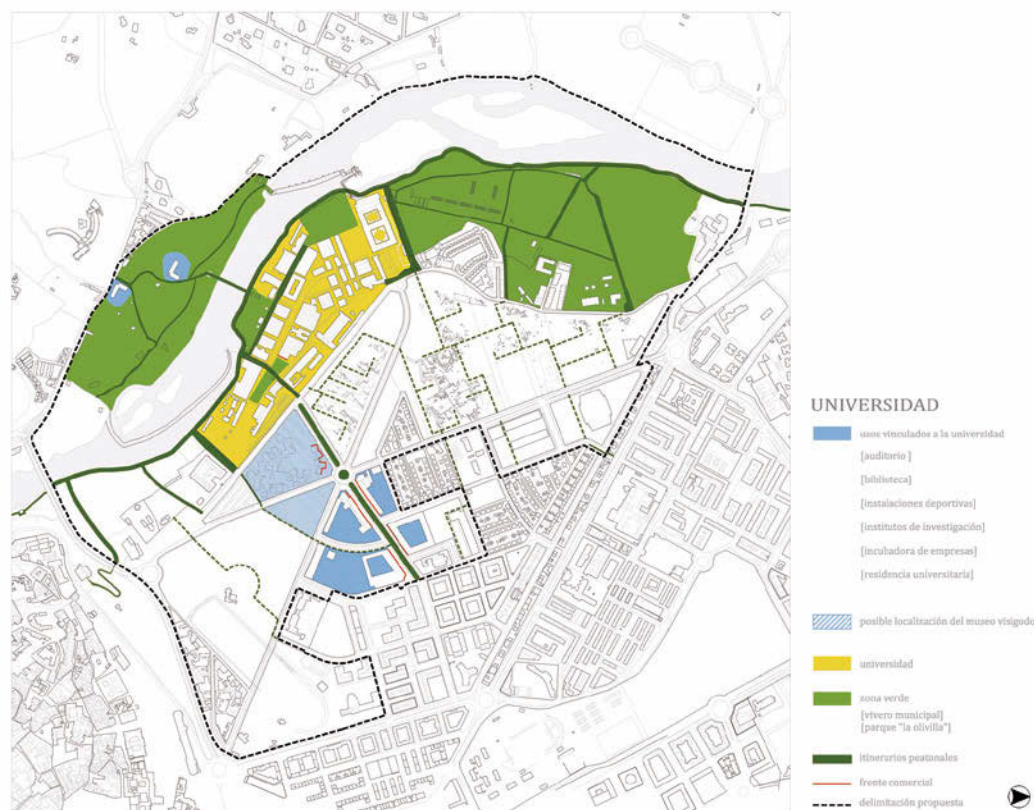
Las referencias arqueológicas en la Vega Baja son múltiples, y constituyen otro de los argumentos fundamentales de organización del espacio, desde las piezas construidas y aisladas (Fábrica de Armas, Circo romano, ermita del Cristo de la Vega, azudes, presas...), a los elementos que están emergiendo en el yacimiento, o aquellos otros desaparecidos pero documentados que en algún momento modelaron este espacio. Los vestigios de las sucesivas culturas expresan los modos de convivencia de la ciudad con su río a lo largo de la historia desde las villas romanas, a la ciudad visigoda, las huertas islámicas o las primeras industrias.

La estrategia ambiental de la actuación tiene una doble vertiente en relación al río Tajo. Por un lado proteger y visibilizar los procesos ecológicos que se apoyan en el río, que gracias a las presas, islas y vegetación de ribera es hogar de gran variedad de aves, para ello sería precisa la regeneración de esta vegetación y el tratamiento de espacios verdes y alineaciones viarias en el conjunto del ámbito de modo que se mejore la conexión ecológica y funcional, creando corredores transversales especialmente aptos para la avifauna. Otra vía de actuación sería el diseño eco-hidráulico de la red de drenaje del yacimiento, que posibilitaría dar un nuevo uso a diversos elementos del patrimonio y recuperar un paisaje histórico asociado a los aprovechamientos del río en la vega.

#### 4. Metodologías y técnicas innovadoras

El PDVB propone la apertura de la vega a la ciudadanía, para lo que se requiere la colaboración de los distintos agentes públicos presentes en el ámbito. Esta propuesta responde a uno de los principales problemas del área, un gran vacío urbano que a pie de calle resulta inaccesible, y obliga a realizar recorridos excesivamente largos y confusos, debido a la falta de referencias visuales e hitos reconocibles.

Dado que el proceso de excavación arqueológica requiere unos tiempos dilatados hasta su culminación, el PDVB propone que el yacimiento sea un espacio permeable y transitable, con recorridos



que pueden cambiar a medida que avancen las excavaciones. Del mismo modo se solicita la participación de las demás instituciones localizadas en la Vega: la Universidad o el Vivero forestal de la Junta de Comunidades, para permitir el paso a través de sus instalaciones y el uso cívico de parte de sus espacios.

El PDVB propone las siguientes áreas de ordenación, que coinciden o incluyen ámbitos urbanísticos y patrimoniales existentes.

- **BIC Fábrica de Armas.** Universidad. Recuperación de los elementos de patrimonio hidráulico del recinto. Paso peatonal para facilitar el acceso al río en tres puntos. Apertura de dos espacios públicos en la ribera.
- **BIC Vega Baja.** Circo romano y yacimiento. Recuperación de la traza del circo insertándolo en un gran parque urbano de tratamiento clásico, que se extienda al camping ahora abandonado y llegue al río incorporando la ermita del Cristo de la Vega. En el yacimiento: apertura de una red de recorridos públicos y tratamiento paisajístico blando, adaptados al avance de las excavaciones.
- **Polvorines.** En la margen izquierda del Tajo. Área de expansión de algunos elementos de la universidad, y zona verde.
- **Vivero forestal.** Preservación del uso productivo y apertura de recorridos públicos. Reorientación como centro especializado de producción de plantas autóctonas para regeneración de ribera. Espacio de investigación o cultural ligado a la Universidad. Espacio de huertos de ocio municipales.
- **Borde urbano.** Creación de fachada urbana adecuada, inserción de hitos de referencia. Organización de recorridos, bulevar de conexión con la Universidad como viario principal. Remate urbano con usos dotacionales, tanto locales para reequipar los barrios colindantes (biblioteca, deportivo, museo y centro de interpretación), como ligados a la universidad (auditorio, residencia, institutos de investigación, vivero de empresas).



## 5. Resultados

El PDVB ha sido seleccionado en el 9º Concurso Internacional de Buenas Prácticas, 2012 patrocinado por Dubai (Dubai International Award for Best Practice) que se realiza cada dos años en el marco del Programa de Liderazgo Local y Buenas Prácticas de ONU-HABITAT. Catalogado como GOOD:

[http://habitat.aq.upm.es/dubai/12/bp\\_06.html](http://habitat.aq.upm.es/dubai/12/bp_06.html)

[http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp\\_id=4156](http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4156)

## 6. Publicaciones

ROCH PEÑA, F. & al. (2011): *Plan Director de la Vega Baja. Mirando al futuro desde el pasado*. Ed. Toletum Visigodo. ISBN 978-84-615-4526-1. <http://oa.upm.es/15868/>

HERNÁNDEZ AJA, A. & al. (2010): *El Plan Director de la Vega Baja: Río, vega y ciudad. En La Vega Baja: Investigación, documentación y hallazgos*: 184-203. Ed. Toletum Visigodo, Toledo. <http://oa.upm.es/14249/>

## Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid.

**RESUMEN:** En la presente Crónica aludiré a la reciente actividad legislativa, de gran calado, emanada de las Cortes Generales. Ha sido abundante por lo que en este número no se hará referencia a las últimas normas autonómicas, que se reflejarán en la próxima. En primer lugar, me referiré a la reforma de la Ley de Costas, que introduce toda una serie de disposiciones que permitirán, en aras al principio de desarrollo sostenible, la realización de actividades económicas en la zona del demanio marítimo, estrictamente prohibidas hasta ahora, entre otras medidas. A continuación, se da cuenta de la ley sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, dictada con la finalidad de revitalizar el sector de la construcción por la vía de la modernización de las edificaciones ya existentes debido a las escasas perspectivas de nuevos desarrollos urbanísticos por el exceso de oferta de vivienda nueva y la reducida demanda. También se da noticia de la reforma del régimen jurídico de los alquileres, con la finalidad de incentivar esta variante y fomentar, igualmente, el crecimiento económico. Muy destacada asimismo es la Ley por la que se aprueba la declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, espacio compartido por la Comunidad de Madrid y Castilla y León, en el que el Estado deberá ejercer una decisiva función de coordinación para garantizar la coherencia global del espacio. Y finalmente, se hace referencia a la modificación de la normativa de prevención y control integrado de la contaminación, en base a la transposición de una reciente Directiva.

### 1. Modificación de la ley de costas

Finalmente ha visto la luz la polémica **Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas**. Si bien mantiene la servidumbre de protección en una zona de 100 metros medida

tierra adentro desde el límite de la ribera del mar (art. 23.1); e incluso la ampliación de la zona a otros 100 metros, mediante acuerdo entre el Estado, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento (art. 23.2), incorpora la posibilidad de que en las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas, la extensión de esta zona pueda reducirse por la Adminis-

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/JUR1), dirigido por el profesor doctor don Tomás CANO CAMPOS, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

tración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento correspondiente, hasta un mínimo de 20 metros. Ello atendiendo a las características geomorfológicas, a sus ambientes de vegetación, y a su distancia respecto de la desembocadura, conforme a lo que reglamentariamente se disponga. Por otro lado, se permitirá en la servidumbre de protección, *con carácter excepcional por razones de utilidad pública debidamente acreditadas*, la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio; y el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión. En la misma forma podrán ser autorizadas las edificaciones destinadas a residencia o habitación (!) e instalaciones industriales, *que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que, en ambos casos, se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección*. Las actuaciones que se autoricen deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones competentes. Se incorpora, por otro lado, una previsión que contempla el Plan Nacional e Integral del Turismo: la posibilidad de autorizar celebraciones en las playas. Así, el artículo 33.6 2º párrafo, indica que en los tramos urbanos podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación. En todo caso, una vez finalizada la ocupación, se procederá de manera inmediata al levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza del terreno ocupado y a la ejecución de las demás actuaciones precisas para asegurar la íntegra conservación de la playa. En relación con el régimen concesional, la ley también introduce importantes cambios. Se modifica el plazo máximo de duración de las concesiones que pasa a ser de setenta y cinco años. Además, se permite la transmisión *mortis causa e inter vivos* de las concesiones. Se establece una prórroga extraordinaria para las concesiones existentes, otorgadas al amparo de la normativa anterior. También se prevé expresamente la aplicación de esta prórroga a aquellos que sin ser concesionarios, sí son titulares de un derecho de ocupación y aprove-

chamiento del dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la disposición transitoria primera de la Ley de Costas. Si bien, con carácter previo deberá solicitarse la correspondiente concesión. De este modo, se da respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018. No se trata, en principio, de una prórroga indiscriminada, sino que su otorgamiento requiere un informe del órgano ambiental autonómico, en los casos en que se trate de ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Además, a los titulares de edificaciones situadas en la zona de servidumbre de protección se les permitirá realizar las obras de reparación, mejora, modernización y consolidación, siempre que no impliquen un aumento de volumen, altura ni superficie, sustituyendo la autorización administrativa autonómica por la declaración responsable, en la que tendrán que incluir que tales obras cumplen con los requisitos de eficiencia energética y ahorro de agua.

## 2. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Como consecuencia de la explosión de la burbuja inmobiliaria, la consiguiente crisis de la industria de la construcción al existir un amplio parque de vivienda nueva sin demanda y, por ello, las pocas esperanzas de que revitalice la industria de la construcción en obra nueva, tanto la Administración del Estado como las administraciones autonómicas están adoptando medidas para la rehabilitación de la vivienda ya construida así como para la regeneración de ciudades. En este número daré cuenta de la **Ley de las Cortes Generales 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas**. En el siguiente número, haré referencia a la normativa autonómica en este ámbito. En concreto, a la canaria, que ha provocado un encendido debate en su tramitación parlamentaria. Me refiero a la **Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias**.

Estas actuaciones concretas —rehabilitación— y más amplias —regeneración y renovación— tienen como finalidad fomentar la calidad, el desarrollo sostenible, la competitividad, así como la aproximación de nuestra normativa a los criterios europeos de eficiencia energética. Todo ello sobre la base de adoptar medidas que fomenten el crecimiento económico. En

este contexto de la rehabilitación, regeneración y renovación urbana, hace mención también a la necesidad de aplicar estas cuestiones en el ámbito de la planta hotelera. Y es que el turismo es nuestra primera industria nacional y supone más de un 10,2% del PIB, aportando un 11,39% del empleo. Sin embargo, numerosos destinos turísticos maduros presentan síntomas de obsolescencia y se enfrentan a un problema sistémico en el que tiene mucho que ver el deterioro físico de sus dotaciones. Por ello, la aplicación de estrategias de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas puede generar impactos positivos que, a su vez, servirían de palanca para el desarrollo económico de España, según se indica en la exposición de motivos de la Ley. En este ámbito hay que mencionar sin falta los planes de modernización y otras medidas como el esponjamiento, que se vienen dando en algunas Comunidades Autónomas, como la balear, desde bien temprano.

Entrando en el contenido específico de la Ley, en cuanto a la iniciativa en la realización de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación, puede partir de las Administraciones Públicas, las entidades adscritas o dependientes de las mismas y los propietarios (art. 9.1). En el art. 9.2 otorga una destacada potestad a la Administración. En efecto, señala que las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella.

Hay que hacer referencia, por otro lado, al Informe de Evaluación de los Edificios (IEE), contemplado, en el contexto del deber de los propietarios de mantener los edificios en buen estado de conservación, como instrumento destinado a garantizar la calidad de las edifi-

caciones de una manera más amplia que la Inspección Técnica de Edificios (ITE) y, por consiguiente, el derecho a una vivienda digna y adecuada. El IEE, además del estado de conservación, introduce la obligatoriedad de evaluar la accesibilidad y la eficiencia energética en todos los municipios, independientemente de la población, y en todos los edificios mayores de 50 años, a los que les da cinco años. Exime, sin embargo, a las viviendas unifamiliares.

Esta Ley supone también una reforma muy significativa de la Ley del Suelo. En la Disposición Final 12ª se completa la regulación del deber legal de conservación, sistematizando los tres niveles que, de conformidad con la legislación vigente, lo configuran: un primer nivel básico o estricto, en el que el deber de conservación conlleva, con carácter general, el destino a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. Con carácter particular, el deber legal de conservación también contiene la necesidad de satisfacer los requisitos básicos de la edificación, establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, con lo que se dota de mayor coherencia a la tradicional referencia de este deber a la seguridad y a la salubridad, sin que el cumplimiento de estos requisitos signifique, con carácter general, la aplicación retroactiva del Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, a la edificación construida con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

En cuanto a las actuaciones de regeneración y renovación urbanas, se pretende que tengan carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria (art. 7.2).

### **3. Fomento de la vivienda en alquiler, viviendas de uso turístico vacacional y desahucio**

Ante la realidad de la preeminencia de la vivienda en propiedad frente a la vivienda en alquiler que se da en la actualidad en España, con indudables consecuencias negativas desde una óptica económica, traduciéndose en una escasa movilidad laboral así como un elevado número de viviendas vacías, sin ningún

uso, se aprueba la **Ley de las Cortes Generales 4/2013, de 4 de junio, de flexibilización y fomento del alquiler de viviendas.**

Esta Ley tiene el objetivo fundamental de flexibilizar el mercado del alquiler para lograr su necesaria dinamización, buscando un equilibrio entre las necesidades de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendaticio. Tal objetivo se busca mediante la modificación de un conjunto de preceptos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que supone la actuación sobre los siguientes aspectos fundamentales: a) El régimen jurídico aplicable, reforzando la libertad de pactos, dando prioridad a la voluntad de las partes, en el marco de lo establecido en la Ley; b) La duración del arrendamiento, reduciéndose de cinco a tres años la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita, con objeto de dinamizar el mercado del alquiler y dotarlo de mayor flexibilidad. La finalidad es lograr una mayor flexibilidad para las partes interesadas para adaptarse con mayor facilidad a eventuales cambios en sus circunstancias personales; c) La recuperación del inmueble por el arrendador, para destinarlo a vivienda permanente en determinados supuestos, que requiere que hubiera transcurrido al menos el primer año de duración del contrato, sin necesidad de previsión expresa en el mismo, dotando de mayor flexibilidad al arrendamiento; d) la previsión de que el arrendatario pueda desistir del contrato en cualquier momento, una vez que hayan transcurrido al menos seis meses y lo comunique al arrendador con una antelación mínima de treinta días. Se reconoce la posibilidad de que las partes puedan pactar una indemnización para el caso de desistimiento<sup>1</sup>.

Asimismo esta Ley tiene como finalidad normalizar el régimen jurídico del arrendamiento de viviendas para que la protección de los derechos, tanto del arrendador como del arrendatario, no se consiga a costa de la seguridad del tráfico jurídico. La consecución de esta finalidad exige que el arrendamiento de viviendas regulado por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, se someta al régimen general establecido por nuestro sistema de seguridad del tráfico jurídico inmobiliario y, en consecuencia, en primer

lugar, que los arrendamientos no inscritos sobre fincas urbanas no puedan surtir efectos frente a terceros adquirentes que inscriban su derecho y, en segundo lugar, que el tercero adquirente de una vivienda que reúna los requisitos exigidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no pueda resultar perjudicado por la existencia de un arrendamiento no inscrito. Todo ello, sin mengua alguna de los derechos ni del arrendador, ni del arrendatario.

Por otro lado, frente a la oferta turística ilegal de apartamentos turísticos y viviendas turísticas vacacionales, la Ley recuerda a las Comunidades Autónomas su deber de aprobar la normativa pertinente para evitar el intrusismo, que rompe claramente con el concepto de calidad del destino turístico<sup>2</sup>. La reforma de la Ley propuesta los excluye específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufre modificación.

Finalmente, esta Ley también modifica determinados preceptos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, con la finalidad de tratar cuestiones puntuales que se dan en los procesos de desahucio. En concreto, se vincula el lanzamiento a la falta de oposición del demandado, de tal modo que si éste no atendiere el requerimiento de pago o no compareciere para oponerse o allanarse, el secretario judicial dictará decreto dando por terminado el juicio y producirá el lanzamiento, frente al sistema actual que impide señalar el lanzamiento hasta que no se sepa si la vista se ha celebrado o no. Estas modificaciones obligan a efectuar el ajuste de otros artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

## 4. Parques nacionales

Recientemente se ha aprobado la importante **Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.** Se trata de una demanda exigida desde hace mucho tiempo que finalmente ha visto la luz. No en vano, la exposición de motivos de la Ley hace referencia a que la declaración de Parque Nacional no sólo da satisfacción al interés general de preservar la riqueza natural y cultural que atesora la Sierra del Guadarrama,

<sup>1</sup> En materia de vivienda me remito a los recientes libros de Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2010, 463 p.; Julio César TEJEDOR BIELSA, *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria: de la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas, 2012, 257 p.

<sup>2</sup> Sobre el concepto de calidad turística desde la perspectiva de las nuevas exigencias comunitarias en el seno de la liberalización del sector, me remito a la Tesis Doctoral de Alejandro CORRAL SASTRE, *Libre prestación de servicios y calidad turística*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2013.



sino que además hace justicia con lo que ha sido un profundo anhelo social sentido desde hace casi un siglo. En efecto, la necesidad de frenar el deterioro que el incremento demográfico y el turismo de masas producen en un entorno tan próximo a una gran urbe como es Madrid, ya fue públicamente denunciada en 1923, en las páginas del diario *El Sol*, reclamándose la creación de un parque nacional al amparo de la entonces reciente y pionera en Europa Ley de Parques Nacionales de 1916. La iniciativa obviamente no tuvo entonces la acogida esperada, pero sin duda sirvió de germen a las numerosas iniciativas populares surgidas posteriormente, a las que en buena medida se deben los distintos instrumentos normativos protectores que hoy ostenta la Sierra del Guadarrama.

Se trata de una Ley aprobada por el Estado, en base a su competencia para aprobar la legislación básica medioambiental (art. 149.1.23 CE), a iniciativa de las dos Comunidades autónomas que comparten el espacio: la Comunidad de Madrid y Castilla y León. Establecerá pues unas normas de protección que deberán incorporar las comunidades afectadas en el Plan Rector de Uso y Gestión que aprueben, en base a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio.

Hay que subrayar que la Administración General del Estado asume una importante función de coordinación de las acciones que se desarrollen en el Parque Nacional, al objeto de asegurar la coherencia global del Parque Nacional (art. 9.2).

## 5. Prevención y control integrado de la contaminación, residuos y suelos contaminados

El Estado también ha aprobado recientemente la **Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.**

Uno de los principios centrales del actual Derecho y política ambiental es el de prevención. Su objetivo consiste en evitar la contaminación desde el origen antes de que sea necesaria la minimización de sus efectos o la restauración de recursos afectados. Por ello, la política ambiental española de acuerdo con los sucesivos programas de la Unión Europea sobre medio ambiente, ha insistido en la importancia crucial de este principio de prevención, así como el

principio de «quien contamina paga», como bases para evitar, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación derivada de las actividades industriales. Por otra parte, será decisivo adoptar un enfoque integrado del control de las emisiones de dichas actividades a la atmósfera, el agua o el suelo, que otorgue una protección al medio ambiente en su conjunto, de manera que se evite la transferencia de contaminación de un elemento o recurso natural a otro. En base a estos principios básicos, la Unión Europea aprobó la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de noviembre, relativa a la prevención y control de la contaminación (IPPC), posteriormente derogada por la Directiva 2008/1/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero, relativa a la prevención y control de la contaminación, siendo una versión codificada que unifica en un mismo texto la versión inicial y sus modificaciones. Con estas directivas se introduce la obligatoriedad de una autorización ambiental en la que por medio de la integración y coordinación administrativa se incluye el control de las emisiones al aire, los vertidos y los residuos para el funcionamiento de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación. Asimismo, las citadas normas establecen criterios para la determinación de unos Valores Límite de Emisión (VLE, en adelante) basados en las Mejores Técnicas Disponibles (MTD, en adelante) que deberán estar contenidos en las mencionadas autorizaciones (en España estas autorizaciones se denominan autorizaciones ambientales integradas, más conocidas por sus siglas, AAI).

La incorporación de la Directiva de IPPC al Derecho interno se efectuó mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Esta ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas, y por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Con posterioridad a la promulgación de la primera directiva en esta materia, surge la necesidad de revisar la legislación sobre instalaciones industriales a fin de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes, reducir cargas administrativas innecesarias y poner en práctica las conclusiones de la Comunicación de la Comisión de 21 de septiembre de 2005 acerca de la «Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica», la Comu-

nicación de 21 de diciembre de 2005 acerca de la «Estrategia temática sobre la prevención y reciclado de residuos», y la Comunicación de 22 de septiembre de 2006, acerca de la «Estrategia temática sobre la protección del suelo», adoptadas a raíz de la Decisión n.º 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. Estas Comunicaciones establecen objetivos para la protección de la salud humana y del medio ambiente cuya consecución se consideró que no podría alcanzarse sin nuevas reducciones de las emisiones derivadas de las actividades industriales. Por esta razón, la Unión Europea elabora una nueva Directiva sobre esta materia, la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales, la cual ha introducido diversas modificaciones en la legislación de prevención y control integrados de la contaminación, así como en el resto de la legislación europea relativa a actividades industriales, con el objetivo de responder a la necesidad de obtener mejoras de la salud pública y ambientales asegurando, al mismo tiempo, la rentabilidad, y fomentando la innovación técnica. La revisión ha sido enmarcada en el contexto del plan para una mejor regulación y se ha incluido en el Programa permanente de la Comisión para la simplificación de la legislación, que cubre el período 2006-2009, en aplicación de la Comunicación de la Comisión de 25 de octubre, bajo el título «Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador», y la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de septiembre de 2007, sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador. La nueva Directiva 2010/75/UE, refunde, en aras de una mayor claridad: la Directiva 78/176/CEE del Consejo, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 82/883/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 92/112/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1992, por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 1999/13/CE del Consejo, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al

uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones; la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos; la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión; y, por último, la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Se trata de aportar una mayor claridad y certeza. En términos generales, refuerza la aplicación de las MTD en la Unión Europea exigiendo a los Estados miembros que los valores límite de emisión sean establecidos de acuerdo con las conclusiones relativas a las MTD, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica. Asimismo, se pone un mayor énfasis en la justificación de las condiciones establecidas en los permisos, y se aplican valores límite de emisión más estrictos para algunos sectores, como por ejemplo el de las grandes instalaciones de combustión. La nueva Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, incorpora como novedades más importantes las siguientes: modifica ligeramente el actual ámbito de aplicación del anexo I relativo a las actividades a las que se aplica la norma para cubrir tipos de instalaciones adicionales, y lo concreta y amplía más en relación con determinados sectores (por ejemplo, tratamiento de residuos); se simplifica y esclarece la tramitación administrativa relativa a la autorización ambiental integrada, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión; igualmente dispone requisitos mínimos para la inspección y para los informes de cumplimiento; establece normas relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas, todo ello con el objetivo de aumentar la coherencia de las prácticas actuales en el otorgamiento de los permisos. Estas modificaciones que incluye la nueva directiva, se incorporan al ordenamiento español a través de la modificación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, para su adecuación a la Directiva de emisiones industriales. Esta modificación de la ley supone un avance en la simplificación administrativa siguiendo el mencionado programa permanente de la Comisión para la simplificación de la legislación y en la consecuente reducción de cargas administrativas; asimismo, se hace eco de las demandas de los ciudadanos para garantizar una mayor celeridad en la tramitación de las autorizaciones ambientales inte-

gradas. En este sentido, y tras un estudio exhaustivo de las implicaciones administrativas y económicas que pueda acarrear, se ha reducido el plazo del procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada de diez a nueve meses. En esta reducción, se ha tenido en consideración que se ha suprimido el requerimiento adicional con un mes de plazo al organismo de cuenca, en el caso de que éste no hubiera emitido el informe de admisibilidad de vertido en el plazo de seis meses. En esta línea de reducción de cargas, se ha suprimido la necesidad de aportar documentos en los procedimientos de revisión y actualización de la autorización, cuando ya hubiesen sido aportados con motivo de la solicitud de autorización original. Otra medida de simplificación administrativa es la supresión del deber de renovación de la autorización. Esta renovación implicaba que el titular, transcurridos ocho años desde el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, debía solicitar su renovación al órgano competente con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento de ese plazo. De esta forma, se garantizaba la adecuación de las condiciones de la autorización al paso del tiempo. Ahora es el órgano ambiental competente, mediante un procedimiento simplificado, quien garantiza la adecuación de la autorización. Así, las autorizaciones se revisarán dentro los cuatro años siguientes a la publicación de las conclusiones relativas a las MTD. A los efectos de garantizar la transposición adecuada de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre Emisiones Industriales, se establece como disposición transitoria un procedimiento de actualización de las autorizaciones ya otorgadas, en virtud del cual, el órgano ambiental competente de oficio comprobará, mediante un procedimiento sim-

plificado, la adecuación de la autorización a las prescripciones de la nueva Directiva. Se establece como fecha límite para la actualización de las autorizaciones el 7 de enero de 2014. Tras el proceso de actualización de las autorizaciones ya otorgadas, éstas se revisarán siguiendo las nuevas pautas en materia de revisión que esta ley incorpora.

En relación con la protección del suelo y de las aguas subterráneas se incorpora, entre la documentación necesaria para solicitar la autorización ambiental integrada, la presentación de un «informe base» o «informe de la situación de partida» como instrumento, que permita, en la medida de lo posible, realizar una comparación cuantitativa entre el estado del emplazamiento de la instalación descrita en el informe y el estado de dicho emplazamiento tras el cese definitivo de actividades, a fin de determinar si se ha producido un incremento significativo de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas. El informe base deberá contener, como mínimo, la información relativa a los datos sobre la utilización actual y, si estuviera disponible, la relativa a los usos previos del terreno; asimismo, se incluirán los datos que reflejen el estado del suelo y de las aguas subterráneas respecto de las sustancias peligrosas relevantes, las cuales comprenderán, al menos, las que vayan a ser utilizadas, producidas o emitidas por la instalación de que se trate. También se modifica, a los efectos de la armonización con la nueva regulación de la Autorización Ambiental Integrada, el plazo de vigencia de las autorizaciones de residuos incluidas en el artículo 27 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en lo que se refiere a instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> En materia de residuos, véase René Javier SANTAMARÍA ARINAS (2007): *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 240 p.; En relación con la prevención y control integrados de la contaminación, me remito al libro de Judith DOMÍN GUEZ SERRANO (2003): *La prevención y*

*control integrado de la contaminación*, Montecorvo, Madrid, 558 pp.; y a la participación de Germán VALENCIA MARTÍN en la monografía AAVV (2003): *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, *Revista de Derecho Ambiental*: 15-76 monografía Aranzadi.

# 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 4/2013, 28 junio, de reforma del CGPJ, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, 1 julio, del Poder Judicial (BOE 29.06.2013).
- Ley 3/2013, 4 junio, crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE 05.06.2013).
- Ley 4/2013, 4 junio, medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas (BOE 05.06.2013).
- Ley 5/2013, 11 junio, modifica la Ley 16/2002, 1 julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, 28 julio, de residuos y suelos contaminados (BOE 12.06.2013).
- Ley 7/2013, 25 junio, declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (BOE 26.06.2013).
- **Ley 8/2013, 26 junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas** (BOE 27.06.2013).
- Real Decreto-ley 7/2013, 28 junio, medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación (BOE 20.06.2013).
- Real Decreto-ley 8/2013, 28 junio, medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros (BOE 29.06.2013).

### Reales Decretos

- Real Decreto 399/2013, 7 junio, aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental (BOE 08.06.2013).
- Real Decreto 400/2013, 7 junio, aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental (BOE 08.06.2013).
- Real Decreto 478/2013, 21 junio, aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero (BOE 22.06.2013).

### Otras disposiciones

- Resolución 18.04.2013, de Parques Nacionales, publica la declaración de dos nuevas reservas de la biosfera españolas: Reserva de la Biosfera de La Gomera (Canarias) y Reserva de la Biosfera Las Ubiñas-La Mesa (Asturias), y la modificación de la zonificación de otras dos reservas de la biosfera existentes: Reserva de la Biosfera de Sierra Nevada (Andalucía) y ampliación de la Reserva de la Biosfera de Doñana (Andalucía) (BOE 04.06.2013).

Desde BBOOE 01.06.2013 hasta 30.06.2013  
Desde BBOO CC.AA. 01.04.2013 hasta 31.05.2013

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Administración Local

ANDALUCÍA	— Decreto 47/2013, 9 abril, acuerda el cambio de denominación del municipio de Otura (Granada), por el de «Villa de Otura» (BOJA 25.04.2013).
GALICIA	— Decreto 83/2013, 6 junio, aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Oza dos Ríos y Cesuras y se constituye el municipio de Oza-Cesuras (BOE 18.06.2013).
VALENCIA	— Decreto 60/2013, 17 mayo, aprueba el cambio de denominación del municipio de Villalonga por la forma bilingüe de Vilallonga/Villalonga (DOGV 20.05.2013 y BOE 07.06.2013).

### Aguas

GALICIA	— Decreto 59/2013, 14 marzo, desarrolla la Ley 9/2010, 4 noviembre, de aguas, en materia de ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas (DOG 16.04.2013).
---------	---

### Cultura

BALEARES	— Resolución 15.05.2013, del Consejo Insular de Mallorca, referente a la declaración de BIC (Yacimiento Arqueológico) de «Alcudia-Arrom», en Vilafranca de Bonany (BOE 18.06.2013).
	— Resolución 15.05.2013, declara BIC (Zona Arqueológica) el yacimiento de «Alcudia-Arrom», en el término municipal de Vilafranca de Bonany (BOCAIB 28.05.2013, BOE 18.06.2013).
	— Resolución 20.05.2013, del Consejo Insular de Mallorca (Illes Balears) referente a la declaración de BIC (Zona Arqueológica) a favor del yacimiento de Torres de San Martín, en Vilafranca de Bonany (BOE 18.06.2013).
CANARIAS	— Decreto 50/2013, 9 mayo, declara BIC (Conjunto Histórico) San Miguel de Abona (Tenerife) (BOCAN 24.05.2013).
CATALUÑA	— Acuerdo GOV/54/2013, 30 abril, declara BCIN (Conjunto Histórico) la Colonia Borgonyà, en Sant Vicenç de Torelló y delimita su entorno de protección (DOGC 03.05.2013 y BOE 03.06.2013).
EXTREMADURA	— Decreto 76/2013, 14 mayo, declara BIC (Zona Arqueológica) el yacimiento de Nertóbriga, en Fregenal de la Sierra (Badajoz) (BOE 21.06.2013).
GALICIA	— Decreto 53/2013, 14 marzo, BIC (Zona Arqueológica) el Facho de Donón, en Cangas (Pontevedra) (DOG 01.04.2013).
MURCIA	— Decreto 37/2013, 26 abril, declara BIC (Sitio Histórico) la Isla del Fraile, la Punta del Cigarro y su entorno subacuático, en Águilas (BOJA 30.04.2013).

### Economía

ARAGÓN	— Ley 2/2013, 4 abril, modifica la Ley 26/2003, 30 diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas (BOA 18.04.2013).
MADRID	— Resolución 22.03.2013, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 8/2012, 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM 22.04.2013).
VALENCIA	— Ley 1/2013, 21 mayo, medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat (DOGV 23.05.2013, BOE 07.06.2013).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Espacios naturales

CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 15/2013, 25 abril, crea y regula la Junta Rectora y Asesora del Monumento Natural y del Espacio Cultural de Las Médulas (León) (BO-CyL 30.04.2013).
PAIS VASCO	— Decreto 217/2012, 16 octubre, designa la Zona Especial de Conservación Izarraitz y aprueba sus medidas de conservación (BOPV 06.05.2013). — Decreto 218/2013, 16 octubre, designa la Zona Especial de Conservación Pagoeta y aprueba sus medidas de conservación (BOPV 07.05.2013). — Decreto 221/2012, 16 octubre, que la Zona Especial de Conservación Garate-Santa Bárbara y aprueba sus medidas de conservación (BOPV 14.05.2013).

### Estructura Orgánica

BALEARES	— Decreto 5/2013, 2 mayo, composición del Gobierno y estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BO-CAIB 02.05.2013).
CANARIAS	— Decreto 44/2013, 4 abril, modifica el Decreto 170/2011, 12 julio, que determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias y el Decreto 2/2013, 10 enero, que modifica el anterior (BOCAN 15.04.2013).
CATALUÑA	— Decreto 170/2013, 28 mayo, modifica el Decreto 342/2011, 17 mayo, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad (DOGC 30.05.2013).
EXTREMADURA	— Ley 4/2013, 21 mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (BOE 07.06.2013).
NAVARRA	— Decreto Foral 21/2013, 20 mayo, establece la estructura orgánica del Departamento de Fomento (BON 08.04.2013).
PAIS VASCO	— Decreto 196/2013, 9 abril, estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial (BOPV 24.04.2013).

### Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— Orden 11.04.2013, aprueba el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2013-2016 (BOJA 18.04.2013).
ARAGÓN	— <b>Ley 4/2013, 23 mayo, que modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo</b> (BOE 25.06.2013). — Decreto Legislativo 1/2013, 2 abril, aprueba el Texto Refundido de la Ley de Turismo (BOA 11.04.2013).
BALEARES	— Ley 2/2013, 29 mayo, modifica la disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOCAIB 06.06.2013).
CANARIAS	— Ley 2/2013, 29 mayo, de renovación y modernización turística (BOCAN 31.05.2013 y BOE 18.06.2013).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Ordenación del Territorio y Urbanismo *(continuación)*

- 
- |                 |  |
|-----------------|--|
| CANTABRIA       | — Ley 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo. Cuestión de inconstitucionalidad n.º 1457-2013, en relación con el artículo 2 de la Ley 2/2011, 4 abril, que modifica la Ley 2/2001, a la que se añade una nueva disposición adicional sexta, por posible vulneración de los artículos 149.1.6 y 149.1.18 en relación con los artículos 9.3, 24.1, 106.1, 117, 118 de la Constitución (BOE 11.06.2013). |
| CASTILLA Y LEÓN | — Ley 2/2013, 15 mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (BOE 06.06.2013).   |
- 

### Vivienda

- 
- |            |   |
|------------|---|
| ANDALUCÍA  | — Decreto-Ley 6/2013, 9 abril, medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (BOJA 11.04.2013). Resolución 8.05.2013, ordena la publicación del acuerdo de convalidación (BOJA 20.05.2013).<br>— Resolución 8.05.2013, ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto Ley 6/2013, 9 abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (BOJA 20.05.2013).<br>— Orden 10.05.2013, aprueba el Plan Extraordinario de Inspección de Viviendas 2013-2014 (BOJA 17.05.2013).<br>— Acuerdo 02.04.2013, formula el Plan Andaluz de vivienda y Rehabilitación (BOJA 15.04.2013). |
| MADRID     | — Resolución 22.03.2013, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 5/2012, 20 diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles (BOCM 22.04.2013).   |
| NAVARRA    | — Ley Foral 17/2013, 15 mayo, se determinan los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda en Navarra para los años 2013 y 2014 (BOE 07.06.2013).  |
| PAIS VASCO | — Orden 2 abril 2013 de registro de certificados de eficiencia energética de edificios (BOPV 20.05.2013).   |
- 

Desde BBOOE 01.06.2013 hasta 30.06.2013  
Desde BBOO CC.AA. 01.04.2013 hasta 31.05.2013





## Recensiones y reseñas de libros recibidos

**La renovación urbana y su régimen jurídico (con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, ley 2/2011, de 4 de marzo y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio)**, Guillem CERVERA PASCUAL, Editorial Reus, Madrid, 2013, 494 páginas.

I

Con este libro sobre el régimen jurídico de la renovación urbana, el autor, Guillem Cervera Pascual, nos ofrece su tesis doctoral en derecho defendida en la Universidad de Barcelona. Refrenda con la publicación la calidad de su obra, continuando así una arraigada tradición universitaria de la que participa de forma muy señera el autor del excelente prólogo del libro, el catedrático de Derecho Administrativo Martín Bassols Coma, que allá por el año 1973 publicó su conocida y continuamente citada tesis doctoral sobre la génesis del derecho urbanístico español<sup>1</sup>; libro de valor permanente para los que hemos venido después al estudio de esta disciplina.

II

En la obra que ahora presenta el doctor Cervera Pascual se estudia una de las parcelas del ámbito arquitectónico-urbanístico más desatendidas legal y científicamente, la renovación urbana, entendida, según el autor, en un sentido restrictivo, limitado al conjunto arquitectural que por razones diversas de viene en la obsolescencia. Ha sido muy sensible al conjunto de graves problemas que aquejan o pueden aquejar con el tiempo a las viviendas construidas, consideradas aisladamente o en polígonos residenciales, como los construidos en la periferia de las ciudades en los años 60 y 70 del siglo pasado y que presentan evidentes necesidades de renovación.

La importancia de un debido tratamiento de este conjunto patrimonial y residencial debe ser resalta-da, no solamente desde la disciplina urbanística sino de la realidad social de las personas a las que el derecho no debe permanecer ajeno so pena de incumplir su finalidad social y de justicia.

En efecto, esta cuestión afecta a los ciudadanos en general, por su vinculación natural y jurídica con la ciudad en la que viven. Pero implica sobre todo a las

personas residentes en las viviendas que recaen en esa situación de obsolescencia, tal vez antes del tiempo esperado por sus moradores, lo que, junto con los aspectos civiles de la problemática que esa situación crea, reclama de los poderes públicos una atención que vaya más allá de las determinaciones generales del urbanismo sobre la ciudad y su entorno.

Ciertamente, en una época en la que predomina casi obsesivamente la protección de cualquier elemento patrimonial arquitectónico se ha descuidado la situación de todo ese conjunto patrimonial, que ha devenido residual, cuando en realidad —y aunque no merezca una protección específica de conservación de orden cultural o ambiental— es el que soporta el entramado básico edificatorio de la ciudad. Con su diversidad de estilos —brillantes o anodinos—, sus densidades llamadas a reducirse, sus vicisitudes a veces dolorosas como puede ser la extendida enfermedad de la aluminosis, de la que el autor da datos escalofriantes, con los riesgos asociados de abandono y degradación de barrios enteros de nuestras villas y ciudades.

En consecuencia el tema merece pasar al primer plano del Derecho urbanístico. Y es lo que el autor hace con creces en esta obra.

III

El Dr. Cervera Pascual encara la problemática de la obsolescencia con un notable esfuerzo de imaginación y de articulación técnico-jurídica para su debido tratamiento y adecuación en aras de una ciudad mejor, más habitable, justa y más moderna.

En el libro el lector podrá encontrar un gran vivero de ideas y enfoques, con frecuencia de carácter pluridisciplinar —el derecho, la economía y la urbanística van juntas en muchas de las líneas de este trabajo jurídico—, que son como el marco general en cuya elaboración el autor no ha escatimado esfuerzos. Y, en efecto, en tal sentido, se va pasando revista, en los seis capítulos de que consta el libro: casi quinientas páginas, a todas aquellas instituciones y reglas jurídicas que puedan servir para el tratamiento jurídico del fenómeno de la renovación urbana entendido —ya lo hemos dicho— como una forma de actuación sobre la ciudad construida que se plasma en la sustitución de las edificaciones y los cambios que produce en la morfología urbana aun-

BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid.

## Libros y Revistas

que no siempre toda variación implique necesariamente sustanciales variaciones en la definición del espacio público.

La obra se inserta a partir de una sólida fundamentación cuya virtualidad se despliega por toda ella: la idea de vinculación urbanística como técnica jurídica para dotar de efectividad a las prescripciones del planeamiento urbanístico, y entre ellas la de la renovación urbana.

El autor da consistencia a la renovación urbana insertándola en lo que debiera ser una figura de planeamiento, el plan de renovación urbana, que si bien todavía no tiene, en nuestra opinión, ultimada su tipificación en el elenco de figuras de ordenación urbana, sin duda que cuenta con elementos muy importantes para su afirmación y desarrollo. Y con un contenido que sería típicamente de planeamiento: delimitación de unidades urbanas sujetas a renovación, plan de realojo de los residentes, régimen de gestión de las actuaciones de renovación urbana, etc.

Es aquí donde el libro muestra una especial sensibilidad jurídica y de conocimiento del derecho urbanístico para articular técnicamente los instrumentos y procedimientos para la vinculación de las actuaciones de renovación urbana y las actuaciones de crecimiento.

Y en tal sentido son muy de tener en cuenta las soluciones y explicaciones que nos da el autor sobre el traslado del techo edificable como un mecanismo para la gestión de las operaciones de renovación urbana de aplicación en aquellos supuestos en que, con ocasión de la sustitución de los edificios existentes, se pretenda efectuar además una reducción en el volumen edificado. Es, dice el autor, «la relocalización de una edificabilidad que ya había sido realizada en el pasado, pero que ahora se suprime en ese lugar con ocasión de la actuación de renovación urbana, para mejorar las condiciones de ese ámbito de la ciudad ordinaria, y se traslada para ser ejecutada en otro lugar, haciendo viable tanto el realojamiento de los residentes como el equilibrio económico financiero de la actuación (página 364). O cuando nos habla de la amortización de la edificabilidad otorgada en el pasado que ha devenido obsoleta, que enfoca como una aplicación de la cesión de aprovechamiento urbanístico destinado a la comunidad (páginas 377). Se vinculan así actuaciones de renovación y de crecimiento que permitan proporcionar viviendas de sustitución a desalojados por las actuaciones de renovación.

### IV

Como digo, el autor maneja con esmero las instituciones principales que tienen algo que aportar a la solución de los problemas de la renovación urbana.

En tal sentido desfilan por el libro «los derechos de los ciudadanos afectados por actuaciones de renovación urbana», como el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, o el derecho a un medio ambiente urbano de calidad, o el de la comunidad a participar de las plusvalías urbanísticas en actuaciones de renovación, o el de la buena administración y su conexión con el deber de mejorar la calidad de la regulación (capítulo II). Igualmente «la posición jurídica de la Administración», que recibe diversas obligaciones legales para la renovación urbana procedentes tanto del Derecho comunitario como de la legislación interna, urbanística, ambiental, o económica como la ley 2/2011, de 4 marzo de Economía Sostenible.

No es ajena la renovación urbana a las «evaluaciones ambientales», el «servicio público», el «deber de conservación de la ciudad construida», la «regulación del uso del suelo y de los bienes inmuebles», (capítulo III); o a tantas otras reglas que el autor va desmenuzando en su obra, que se convierte así en un pequeño tratado actualizado de las principales instituciones urbanísticas.

Todo ello estudiado desde la definición del modelo territorial para la ordenación de las actuaciones de renovación urbana que el autor analiza detenidamente dado que, como dice acertadamente —resonando en sus afirmaciones ideas de la magna obra de Ildefonso Cerdá—, no puede abordarse la renovación de la ciudad obsoleta si no viene determinada como parte del modelo territorial del plan general, dada la incidencia en todo el conjunto de la ordenación del territorio y en particular en el derecho a la vivienda (capítulo IV).

Completa el estudio de la renovación urbana el análisis del régimen legal de la demolición de edificios y su reedificación. Es una muestra de una de las virtudes del libro: la combinación de los planteamientos teóricos con el realismo de la exposición de su articulación jurídica.

El libro es fruto de años de estudio del autor combinados con su experiencia profesional en el ámbito urbanístico como funcionario de la Generalitat Valenciana, lo que le ha permitido observar la realidad práctica de los problemas que trata. Hay en efecto en el libro una adecuada síntesis entre los fundamentos teóricos y legales de la renovación urbana y las cuestiones prácticas que ésta presenta, y que el doctor Cervera no olvida pues parte metodológicamente de los hechos de la renovación urbana como base del estudio que acomete a continuación. Un libro que enriquece la no pequeña bibliografía española de Derecho Urbanístico y que enriquecerá igualmente a los que lo lean.

Ricardo DE VICENTE

## 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. **Descriptor:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.*: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
  - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cf.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

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 introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico una copia en formato pdf del mismo.
20. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
21. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**  
Ministerio de Fomento  
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Subdirección General de Urbanismo  
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)  
Teléfono: (34) 91 597 7517 (Paloma Pozuelo)  
Fax: (34) 91 728 4862  
correo electrónico: CyTET@fomento.es

## Declaración ética sobre publicación y malas prácticas

La redacción de la revista CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el **Código de conducta y buenas prácticas** que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos —anónimos y por pares— CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o su contenido sea fraudulento, serán eliminados de la revista si ya se hubieran publicado o no se publicarán. La revista actuará, en estos casos, con la mayor celeridad posible. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También los autores tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, hubo un consenso pleno de todos los autores afectados y que no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.

## Publication ethics and malpractice statement

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES makes a commitment to the academic community by ensuring the ethics and quality of its published articles. As a benchmark, our journal uses the **Code of Conduct and Good Practices** which, for scientific journals, is defined for editors by the Publication Ethics Committee (COPE).

Our journal thereby guarantees an appropriate response to the needs of readers and authors, ensuring the quality of the published work, protecting and respecting the content and integrity of the articles. The Editorial Board will publish corrections, clarifications, retractions and apologies when necessary.

In compliance with these best practices CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES has published the arbitration system that is followed for the selection of articles as well as the evaluation criteria to be applied by the anonymous, external peer-reviewers. CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES keeps these criteria current, based solely on the scientific importance, the originality, clarity and relevance of the presented article. Our journal guarantees the confidentiality of the evaluation process at all times: the anonymity of the reviewers and authors; the reviewed content; the reasoned report issued by the reviewers and any other communication issued by the editorial, advisory and scientific boards as required.

Equally, the strictest confidentiality applies to possible clarifications, claims or complaints that an author may wish to refer to the journal's committees or the article reviewers.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declares its commitment to the respect and integrity of work already published. For this reason, plagiarism is strictly prohibited and texts that are identified as being plagiarized, or having fraudulent content, will be eliminated or not published in CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES.

The journal will act as quickly as possible in such cases. In accepting the terms and conditions expressed by our journal, authors must guarantee that the article and the materials associated with it are original and do not infringe copyright. The authors will also have to warrant that, in the case of joint authorship, there has been full consensus of all authors concerned and that the article has not been submitted to, or previously published in, any other media.

### Evaluación externa por pares y anónima

El Comité de Redacción de CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES, una vez confirmado que el artículo cumple con las normas de estilo y contenido indicadas en los criterios editoriales, remitirá el artículo a dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), según la modalidad de doble ciego.

La valoración atenderá al interés del artículo, su contribución al conocimiento del tema tratado, las novedades aportadas, las correctas relaciones establecidas, el juicio crítico desarrollado, las referencias bibliográficas utilizadas, su correcta redacción, etc., indicando recomendaciones, si las hubiera, para su posible mejora.

De acuerdo con las recomendaciones de los revisores, el director de la revista comunicará al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico, en la dirección que éste haya utilizado para remitir el artículo. El director comunicará al autor principal el resultado de la revisión (publicación sin cambios; publicación con correcciones menores; publicación con correcciones importantes; no aconsejable para su publicación), así como las observaciones y comentarios de los revisores.

Si el manuscrito ha sido aceptado con modificaciones, los autores deberán reenviar una nueva versión del artículo, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Si lo desea, el autor(es) podrá aportar también una carta al Comité de Redacción en la que indicarán el contenido de las modificaciones del artículo.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será comunicada al autor(es) por el director de la revista.

### External Anonymous Peer Review

When the Editorial Staff of the journal has verified that the article fulfils the standards relating to style and content indicated in Editorial policy, the article will be sent to two anonymous experts, no affiliation to the institution of the author(s). Editorial Staff, for a double blind review.

The assessment will be influenced by the interest of the article, its contribution to knowledge of the subject matter, its innovative contribution, the correct relationships established, the critical judgment developed, the bibliographical references used, its correct writing, etc., and it will provide recommendations, if any, for possible improvement.

The Director of the journal will communicate the result of the reviewers' evaluations, and their recommendations, to the author(s) by electronic mail, to the address used to send the article. The Director will communicate the result of the review (publication without changes; publication with minor corrections; publication with significant corrections; its publication is not advisable), as well as the observations and comments of the reviewers, to the main author.

If the manuscript has been accepted with modifications, the authors will have to resubmit a new version of the article, addressing the requirements and suggestions of the external reviewers. If they wish, the authors can also send a letter to the Editorial Staff, in which they will indicate the content of the modifications of the article.

Considering the degree of compliance with the requested changes, the Editorial Staff shall decide whether or not the article is published. This decision will be communicated to the author by the editor of the journal.

# 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](mailto: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 correo electrónico: [cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

Por teléfono: +34 91 597 7261

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.

