

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

CyTET



Vol. XLVI. Cuarta época **Nº 182** invierno 2014

El Plan de Vivienda 2013-2016

Los territorios en la crisis

**Las ciudades y aglomeraciones
medias ibéricas**

**Planificación turística y entes
públicos de gestión**

**El análisis conjunto y la toma
de decisiones urbanísticas**

**Incorporación de la arquitectura popular
al Patrimonio Nacional**

**Ecuador: hacia un modelo de gestión
de ordenación territorial**

Índices números 179-182



◀ CONSEJO DE DIRECCIÓN ▶

Presidente

Julio GÓMEZ-POMAR

Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
(Ministerio de Fomento)

Vicepresidente

Juan VAN-HALEN RODRÍGUEZ

Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
(Ministerio de Fomento)

Vocales

Ángela DE LA CRUZ MERA

Subdirectora General de Urbanismo
(Ministerio de Fomento)

Fernando NASARRE DE GOICOECHEA

Subdirector General de Política de Suelo
(Ministerio de Fomento)

Lucía MOLARES PÉREZ

Directora General de SEPES
(Ministerio de Fomento)

Sebastián MAS MAYORAL

Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)
(Ministerio de Fomento)

Pedro GUILLÉN MARINA

Director del Centro de Publicaciones
(Ministerio de Fomento)

Director

Rafael MATA OLMO
Universidad Autónoma de Madrid

Subdirector

Jorge OLCINA CANTOS
Universidad de Alicante

Secretaria

Paloma POZUELO GUILLÓ
Ministerio de Fomento

Comité de redacción

Rafael MATA OLMO
Universidad Autónoma de Madrid
Jorge OLCINA CANTOS
Universidad de Alicante
Omar BOUAZZA ARIÑO
Universidad Complutense de Madrid
Graziella TROVATO
Universidad Politécnica de Madrid
Luis Ángel COLLADO CUETO
Universidad Autónoma de Madrid

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
José María DE UREÑA FRANCÉS
Antonio VÁZQUEZ BARQUERO

Corresponsales

Laurent COUDROY DE LILLE
Fania FRIDMAN
Willem KORTHALS
Benoît LEFÈVRE
Francesco LO PICOLO
Sara LUZÓN
Demetrio MUÑOZ GIELEN
Vincent NADIN
Federico OLIVA

Relación de bases de datos y de índices de impacto donde está incluida CYTET:
SCOPUS (julio 2014), SCImago-JCR, H-Index Scholar, Latindex, Dialnet, DICE, Resh, Ulrichsweb.

Índice

Presentación

Presentación: el vigésimo número de la Cuarta época Rafael MATA OLMO	585
---	-----

Necrológica

Bernardo Secchi, un urbanista distinguido contra la distinción espacial Luis MOYA	589
--	-----

Estudios

El Plan de Vivienda 2013-2016: el renacer de la vivienda de alquiler en España Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO	591
Los territorios en la crisis Inmaculada CARAVACA BARROSO	607
Identificación y caracterización estratégica de las ciudades y aglomeraciones medias ibéricas Lorenzo LÓPEZ TRIGAL	625
La planificación turística y los entes públicos de gestión en el desarrollo de las grandes ciudades: los modelos de Barcelona y Londres Ramón CANTOS MARTÍN	649
El análisis conjunto como herramienta de soporte en la toma de decisiones urbanísticas: dos casos de estudio en Cataluña Carlos MARMOLEJO DUARTE & Manuel RUIZ LINEROS	671
La incorporación de la arquitectura popular al Patrimonio Nacional: orígenes de su valoración como monumento histórico-artístico Carlos VELASCO BARRAL	693
Ecuador: hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la constitución Víctor Fernando PAUTA CALLE	711
ABSTRACTS	731

Observatorio Inmobiliario

El mercado de vivienda avanza: un contexto económico debilitado Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	735
--	-----

Internacional

Italia: Francesco LO PICCOLO (corresponsal) & Vincenzo TODARO 751

Países Bajos: Demetrio MUÑOZ GIELEN (corresponsal) & J. R. BOSMA 755

Experiencias/Experiences

Saline Joniche: un proyecto de regeneración costera en el sur de Europa
Graziella TROVATO 761

Documentación

La estrategia para la rehabilitación energética en el sector de la edificación residencial en España:
metodología y principales resultados
Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ 773

Crónica Jurídica
Omar BOUAZZA ARIÑO 789

Normativa estatal y autonómica
Francisca PICAZO 792

Planeamiento urbanístico 797

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos 809

Acuse de recibo 817

Índices de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales. Vol. XLVI, año 2014, cuarta época,
números 179-182 821

Presentación

El vigésimo número de la Cuarta Época

Este número misceláneo 182, el vigésimo de la IV Época, se abre con la triste noticia, probablemente conocida ya por muchos colaboradores y lectores, del fallecimiento el pasado septiembre del insigne urbanista italiano Bernardo Secchi, cuya trayectoria académica y profesional estuvo muy vinculada a Madrid desde que en los años 1980 fuera asesor del Plan General de Madrid aprobado en 1985, dirigido por Eduardo Mangada y Eduardo Leira, siendo desde entonces un habitual del urbanismo español por el que mostraba un gran interés. CyTET ha querido dedicarle un modesto homenaje con la semblanza que de su pensamiento crítico y contribución al urbanismo ha preparado el arquitecto y urbanista Luis MOYA, miembro del Consejo Asesor Científico y colaborador asiduo de la revista.

El primer artículo, de Nicolás Alejandro GUILLEN NAVARRO, Profesor de la Escuela Universitaria de Turismo de Zaragoza, lleva por título «El Plan de Vivienda 2013-2016: análisis de la figura del beneficiario de las actuaciones en materia del vivienda». En él se aborda el Plan como la respuesta legislativa más importante del Estado a las necesidades habitacionales de la población, a través de diferentes programas que pretenden alcanzar el derecho a una vivienda digna y adecuada recogido en el artículo 47 de la Constitución Española. En ese marco, el estudio aporta una visión global de las nuevas políticas de vivienda aprobadas y su problemática, desde la perspectiva de sus destinatarios finales.

A continuación, Inmaculada CARAVACA, de la Universidad de Sevilla, aborda en su texto «Los territorios en crisis» el asunto de las nuevas desigualdades territoriales como consecuencia de la profunda crisis económica ac-

tual. En ese contexto, el artículo reflexiona críticamente sobre los cambios territoriales que está generando la crisis a distintas escalas espaciales, utilizando para ello algunos indicadores significativos con objeto de aportar una perspectiva general que, sin perjuicio de la simplificación de cualquier aproximación panorámica, sistematice la información y facilite la participación en la reflexión colectiva y el debate.

Lorenzo LÓPEZ TRIGAL, de la Universidad de León, es el autor del artículo titulado «Identificación y caracterización estratégica de las ciudades y aglomeraciones medias ibéricas», de contenido metodológico y empírico, en el que estudia las ciudades y aglomeraciones medias en el ámbito de los sistemas urbanos, identificándolas y delimitándolas según criterios de tamaño de población y umbral de distancia máxima entre núcleos y asentamientos, para proceder a continuación a clasificar estas entidades urbanas en tres tipologías funcionales, aportando una serie de consideraciones finales, a partir de la investigación realizada, sobre los sistemas y las estrategias urbanas.

Por su parte, Ramón CANTOS MARTÍN, abogado y técnico de empresas y actividades turísticas, contribuye a este número con el texto titulado «La planificación turística y los entes públicos de gestión en desarrollo de las grandes ciudades: los modelos de Barcelona y Londres». El autor pone de manifiesto la importancia de la intervención de la Administración y la trascendencia normativa, legal y/o reglamentaria, en el desarrollo del sector turístico a través de instrumentos normativos como los Planes turísticos y su implementación, así como los Entes Mixtos de Gestión turística dos destinos turísticos. Se basa para ello en dos

estudios de casos de destinos turísticos urbanos, Londres y Barcelona, destacando la eficacia de sus respectivos entes de gestión y realizando un ejercicio comparativo entre ellos.

Carlos MARMOLEJO DUARTE y Manuel RUIZ LINEROS, arquitectos del CPSV de la ETSAB de la UPC, en el artículo «El análisis conjunto como herramienta de soporte en la toma de decisiones urbanísticas: dos casos de estudio en Cataluña», aplican y valoran el análisis conjunto, una técnica afiliada al diseño de bienes y servicios mediante la participación de sus futuros usuarios, como técnica de soporte en la toma de decisiones urbanísticas. Lo hacen en dos posibles proyectos de intervención urbanística en Cataluña, la recuperación de la fábrica de La Pirelli en Manresa y un eje comercial en Barcelona. Los resultados sugieren que, si bien este método permite encontrar la relevancia relativa de cada uno de los atributos de los proyectos evaluados, no queda claro que sea suficiente para evaluar determinados aspectos que se señalan en el texto.

Carlos VELASCO BARRAL, arquitecto, es el autor de «La incorporación de la arquitectura popular al Patrimonio Nacional: orígenes de su valoración como monumento histórico-artístico». El texto aborda los orígenes del reconocimiento del valor popular de la arquitectura denominada popular, remontándose a la formación del Catálogo Monumental y Artístico a comienzos del siglo XX y a las primeras manifestaciones favorables a la arquitectura popular unos años después, señalando cómo llegó a ser plenamente aceptada e incluso admirada por sus virtudes arquitectónicas entre intelectuales y arquitectos mucho antes que por las instancias oficiales, que tardaron en consentir su inclusión como monumento en el plano administrativo.

Cierra la sección de Estudios, el artículo de Víctor Fernando PAUTA CALLE, arquitecto y Profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca (Ecuador), titulado «Ecuador: hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución». En el marco de una Constitución innovadora, que atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados la ordenación territorial de sus circunscripciones e implícitamente el diseño de un modelo de gestión para su aplicación, el objetivo del artículo consiste en proponer una metodología para el diseño de la distribución y ejercicio de las competencias «planificar el desarrollo» y «formular planes de ordenamiento territorial», concluyendo que la Constitución descentraliza fuertemente

la planificación del desarrollo y la ordenación territorial y un amplio abanico de competencias sectoriales, creando una oportunidad histórica para que los territorios intranacionales se recreen y avancen hacia un nuevo modelo de desarrollo.

El doctor Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ ha titulado el **Observatorio Inmobiliario** de este número «Mercado de vivienda avanza. Un contexto económico muy debilitado». Es un título expresivo de la realidad de los últimos meses, con un contexto mundial y europeo en el que se reduce la fuerza de la recuperación, y una evolución de la Eurozona caracterizada por un comportamiento menos dinámico de la demanda interna, frente a cierta recuperación de las ventas de viviendas en España, junto con la inflexión de los precios como los hechos más relevantes del mercado de vivienda en 2014. En el caso del alquiler, en el periodo enero-julio de 2014 el nivel de precios se ha situado ligeramente por debajo del mismo periodo de 2013. Los descensos de los alquileres han sido de hecho inferiores a los de los precios de las viviendas. Junto al análisis de la coyuntura del mercado de vivienda, el apartado de Política de vivienda aborda la puesta en marcha en 2014 del Plan de Vivienda 2013-2016, el «Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana, 2013-2016» y de otras piezas básicas de la nueva regulación, como la Ley 4/2013, de modificación de la normativa sobre alquileres, y la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

La sección **Internacional** recoge dos crónicas, una referida a Italia y otra a Holanda. La primera, de nuestro corresponsal en Italia Francesco LO PICCOLO y Vincenzo TODARO, del Departamento de Arquitectura de la Universidad de Palermo, que titulan su crónica «Sobre las incoherencias de la aplicación de los principios del Convenio Europeo del Paisaje (2000) en los planes paisajísticos de Italia (I)», en la que dan cuenta de que, pese a lo que establece el Convenio del Paisaje, los planes paisajísticos hoy vigentes en muchos países europeos (en particular en Italia) asumen casi siempre un carácter protector, imponiéndose jerárquicamente sobre otros instrumentos de planificación y sustrayéndose a menudo de participación democrática con las comunidades locales. En ese marco, a través de la experiencia del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi en Sicilia, la presente contribución muestra cómo es posible activar un proceso participativo de las comunidades locales, no previsto por la normativa vigente, en la elabo-

ración del plan paisajístico, en un contexto territorial tradicionalmente no favorable a las prácticas participativas.

Por su parte nuestro corresponsal en los países Bajos Demetrio MUÑOZ GIELEN nos envía un texto de J. R. BOSMA, ASVA Student Union Location Amsterdam Area, titulado «Viabilidad financiera de viviendas para estudiantes en Ámsterdam». Durante las últimas décadas, como señala nuestro corresponsal, se ha incrementado la cantidad de estudiantes que viven en la ciudad, alcanzando la cifra de 41.000 residentes en diversos tipos de alojamientos. A consecuencia de este crecimiento sostenido, hay una enorme falta de viviendas para estudiantes. El texto trata de las consecuencias presentes y futuras de esta carencia de alojamientos y de los enormes incrementos de los alquileres, lo que hace que muchos estudiantes no puedan permitirse pagar una vivienda. Recoge el texto algunas respuestas desde los demandantes, los oferentes y las propias administraciones públicas a esta problemática situación.

La sección de **Experiencias** recoge en este caso la titulada «Saline Joniche. Un proyecto de regeneración costera en el sur de Europa», que ha preparado para este número la arquitecta Graziella TROVATO, del Comité de Redacción. Como ella misma señala, el proyecto presenta tiene a nuestro juicio el valor de constituir un ejemplo de experiencia innovadora en el sentido más amplio del término pues se propone objetivos filosóficos, políticos y ambientales en el diseño y recuperación de un paisaje de gran belleza originaria, castigado por políticas equivocadas e intereses ajenos a las necesidades reales de la población, en nombre de una promesa de desarrollo industrial que nunca se llevó a cabo y que sin embargo provocó la construcción, entre los años 70 y 80 del siglo pasado, de estructuras fantasmagóricas, jamás del todo utilizadas. Se trata de un problema al que el sur de Italia se enfrenta en los últimos años con iniciativas que adquieren un significado político nuevo, de rechazo de la corrupción, la mafia y la mala política en la gestión territorial. El proyecto parte de la idea de que la valorización del potencial paisajístico y productivo de estas áreas tiene que ir de la mano de la conservación y reutilización de las malas prácticas estratificadas en el tiempo como parte integrante de la memoria local. Las estrategias proyectuales se refieren al *waterfront* y al paisaje costero con su renaturalización, a sus distintas arqueologías, a las salinas, a los pantanos y a la reutilización de todo el espacio.

La sección de **Documentación** incluye en este número el texto titulado «La estrategia para la rehabilitación energética en el sector de la edificación residencial en España: metodología y principales resultados», del que es autor Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Consejero Técnico en la Subdirección General de Urbanismo. Ministerio de Fomento. El artículo resume la metodología y los principales resultados de la «Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la Edificación en España», centrándose en el sector residencial. La citada Estrategia ha sido desarrollada por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, en colaboración con el resto de departamentos ministeriales implicados, teniendo en cuenta las aportaciones de los diferentes grupos de trabajo constituidos para su desarrollo, del resto de administraciones públicas y de los principales agentes del sector. La Estrategia aporta un diagnóstico sobre el parque residencial español, segmentándolo en grupos tipológicos o clústeres, sobre los cuales calcula sus consumos energéticos y propone una serie de menús de rehabilitación, evaluando sus costes. A partir del diagnóstico enuncia unos objetivos y propone unos escenarios estratégicos. Finalmente, plantea las medidas necesarias para la puesta en práctica de dichos escenarios.

La **Crónica Jurídica** de Omar BOUAZZA ARIÑO, Profesor Titular de Derecho Administrativo y miembro del Comité de Redacción, glosa en este caso las últimas leyes aprobadas en el ámbito de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de integrar los planteamientos de la *Ley de las Cortes Generales 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*. Me refiero al *Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Aragón*; y a la *Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana*. Como se detalla en el texto, se ha aprovechado la ocasión en ambos casos para sistematizar en un único cuerpo legislativo la dispersión normativa preexistente en la materia. Se comenta también la nueva *Ley de Puertos de la Comunidad Valenciana*, aprobada en el marco de las competencias autonómicas en materia de puertos deportivos.

Concluye el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica, Planteamiento, reseñas de libros y los índices acumulados del año.

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

Necrológica

Bernardo Secchi, un urbanista distinguido contra la distinción espacial



Bernardo Secchi ha fallecido en septiembre de 2014, justo un año después de la publicación de su libro *La città dei ricchi e la città dei poveri* (Ed. Laterza, 2013, actualmente el Club de Debates Urbanos prepara la traducción al español). Vino a presentarlo a Madrid en junio de este año, y nos dio la oportunidad a un grupo de amigos, de comer con él, lo cual aprovechamos para hablar extensamente sobre este libro, los anteriores y su trayectoria académica y profesional muy vinculada a Madrid. En efecto en los años 1980 fue asesor del Plan General de Madrid aprobado en 1985, dirigido por Eduardo Mangada y Eduardo Leira, y desde entonces ha sido un habitual del urbanismo español por el que mostraba un gran interés.

Su pensamiento crítico le llevaba a plantear soluciones enormemente inteligentes y prácticas, no muy usuales en un país como Italia donde la madeja de normas, planes y contraplanes, y con una Administración muy compleja, no facilita esta trayectoria. Su libro, *Prima lezione di urbanistica*. Ed. Laterza, 2000, es una verdadera lección que aprendimos

para entender el urbanismo que había dejado de ser hace tiempo una cuestión de Estado para convertirse en una continua negociación con los entes privados: «La ciudad contemporánea con su carácter inestable y perennemente inacabado, pide un cambio (...) la duda, la exploración, la experimentación; necesita proyectos mucho más abiertos y dispositivos más articulados y estratificados (...). Antes de traducirse en prescripciones, antes de sujetarse a un plan, el proyecto de la ciudad debe constituirse como una *carta* en la que se recoja un acuerdo entre la Administración y los ciudadanos». La flexibilidad y la estrategia son los modos de organizar y coordinar en el tiempo a un conjunto de autores autónomos, que junto a los escenarios parciales entendidos como proyectos posibles que convienen a los actores actuales, son lanzados como hipótesis condicionadas a que ocurran determinados hechos. Es decir la clave que nos proporciona este libro, con todos sus matices e instrumentos que la acompañan, es la búsqueda de lo probable como método heurístico frente a la rigidez y el programa como anticipación del futuro.

Su último libro, citado más arriba, sostiene una tesis original: el distinguirse de los demás no es una consecuencia de otros objetivos como el dinero o el poder, sino una causa que genera diferencias materiales, sociales y económicas. Entre ellas y de las más visibles es su traducción espacial en las ciudades y el territorio. Frente a los que piensan que la desigualdad social de las ciudades sólo se combate con políticas económicas y sociales, Secchi sostiene que «la urbanística tiene una fuerte y precisa responsabilidad en el agravamiento de las desigualdades, y que el proyecto de la ciudad debe ser uno de los puntos de partida de

toda política que tienda a su eliminación o a combatirla». El breve libro que ahora comentamos es en realidad la conclusión de sus anteriores *Il racconto urbanístico*, 1984, *Prima lezione di urbanistica*, 2000, y *La città del ventesimo secolo*, 2005, dentro de una gran coherencia intelectual y ética. Incluso como madrileños podemos añadir que su participación debió ser definitiva para alcanzar uno de los objetivos básicos del Plan General de 1985 como fue el reequilibrio de una ciudad claramente distinta entre el norte rico y el sur pobre.

El texto explica el significado profundo de los términos principales de la tesis de Secchi; además evidentemente del significado de rico y pobre superando la obviedad de su uso vulgar, los de distinción, exclusión, separación espacial, tolerancia, tradición, y también términos hoy frecuentemente utilizados de maneras diversa como *ghetto* o *gate community*. Para ello pone ejemplos concretos de ciudades o territorio en los que él ha investigado.

El libro también es rico porque se trata de una reflexión personal que trata de explicarse y explicarnos los motivos que han llevado a la situación de la distinción espacial. Entre ellos destaco, por su contundencia, el miedo ancestral al otro y su geografía consecuente, «El miedo desarrolla la intolerancia, rompe la solidaridad y disgrega la sociedad, sustituye la ciudadanía y la virtud cívica». Estamos siendo testigos de la paulatina pérdida del *Welfare state*, o estado de bienestar, como una acción común, para ser sustituido por la *Good Life*, o buena vida, basada en el individualismo y el consumo. Es la consecuencia de la corriente económica neoliberal que conduce a los grupos cerrados o en su caso al familiarismo arraigado. Parece que el teórico ahorro energético basado en la tecnología, colma las viejas metas de la solidaridad, la vida en comunidad y la austeridad. Estamos en una época en la que la racionalidad se considera un valor lastrante frente a la emotividad y los sentimientos o mejor sentimentalismos. Es muy interesante las diferencias que marca entre el urba-

nismo Norteamericano y el Europeo cuando describe sus respectivas trayectorias, especialmente durante el S. XX. La tradición europea ha intentado reducir la desigualdades dando a la vivienda y a los equipamientos un objetivo de redistribución de la riqueza junto con otras medidas espaciales, jurídicas e institucionales, en una constante búsqueda de «*comment vivre ensemble*» en el espacio cotidiano, al que se le ha dedicado una particular atención. Frente a ello nos va inundando en los últimos años, una idea, siempre mantenida al otro lado del Atlántico de que «...el crecimiento y el desarrollo se extienden en el tiempo como una mancha de aceite, impregnando las diversas regiones, los diversos grupos sociales e individuos, y asegurando siempre similar nivel de bienestar...», lo cual Secchi desmonta razonadamente.

Afortunadamente que existen libros como el de Bernardo Secchi que defienden una forma de pensar que puede conducir, por el conocimiento, a un futuro mejor. Aprovecho este recordatorio para devolverle el simpático comentario que me hizo durante la comida de junio, sobre mi parecido físico a Ítalo Calvino al que encontraba frecuentemente en el barrio de Milán donde vivían ambos; pues bien él me recuerda en su pensamiento universal, su sentido de la justicia social, su tolerancia, su claridad y amabilidad para expresarlo, al famoso escritor Stefan Zweig, austriaco, autor del libro «El mundo de ayer», en defensa de la cultura europea, que no cejó de exponer sus ideas a pesar de la persecución irracional que sufrió por el nazismo. La frase que acompaño, que tuvo lugar en un contexto muy diferente, sin embargo expresa una idea que quizá pudo compartir Bernardo Secchi.

«Creo que es mejor finalizar en un buen momento y de pie, una vida en la cual la labor intelectual significó el gozo más puro, y la libertad personal el bien máspreciado sobre la Tierra.» Stefan Zweig

Luis MOYA.

El Plan de Vivienda 2013-2016: el renacer de la vivienda de alquiler en España

Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO

Doctor en Derecho. Técnico urbanista.

RESUMEN: El Plan estatal de vivienda 2013-2016 constituye la respuesta legislativa más importante a nivel nacional frente a las necesidades habitacionales de la población, ofreciendo diferentes programas con el objeto de hacer factible el derecho a la vivienda digna y adecuada recogido en el artículo 47 de la Constitución Española. Este estudio pretende ofrecer una visión global de las nuevas políticas de vivienda aprobadas y su problemática, todo ello bajo la perspectiva de sus destinatarios finales.

DESCRIPTORES: Políticas de vivienda. Plan de vivienda. Alquiler. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. España.

1. Introducción

El Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, *por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016* (en adelante, PEV) supone una de las últimas regulaciones estatales en materia de vivienda, la cual sigue la estela de los sucesivos Planes de vivienda surgidos desde 1981¹.

Lo primero que llama la atención de la nueva normativa es la delimitación clara y precisa del

objeto de la misma, y es que se centra únicamente en el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas. Como se comprueba, el mismo título deja entrever una exclusión de la regulación acerca de la adquisición en propiedad de la vivienda con protección, hecho que sí regulaba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012². La razón principal de esta exclusión se pone de manifiesto en el Preámbulo de la normativa al aludir a la necesidad de una reorientación de las políticas de vivienda en nuestro país dado el ingente stock de viviendas en el mercado sin comprador y la

Recibido: 17.01.2014; Revisado: 07.02.2014.

Correo electrónico: nicolasg@unizar.es

Estudio realizado en el marco del Grupo Consolidado de Investigación ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio) de la Universidad de Zaragoza.

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

¹ Plan 1981-1983, aprobado mediante Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre. Acerca de la incidencia de los Planes de vivienda: GÓMEZ JIMÉNEZ (2006: 667 y ss.); IGLESIAS (2010: 349 y ss.); MUÑOZ (2000: 40 y ss.) y GUILLÉN (2012b: 100 y ss.).

Otros estudios referidos a Planes de vivienda son los siguientes: Plan 1984-1987: RANCAÑO (1987: 17-20); Plan 1988-1992/1992-1995: RODRÍGUEZ LÓPEZ (1993: 22-39); SÁNCHEZ MARTÍNEZ (2003); Plan 1998-2001: ALCONCHEL & ANTÓN (1999: 29 y ss.) y CACHORRO (1998: 23-26); Plan 2002-2005: DE MESA (2002: 43 y ss.) y TINAUT (2002: 33 y ss.); Plan 2005-2008: ALONSO (2006: 145-170); CASTANYER (2006: 42-45); RUIZ (2005: 14-17) y TINAUT (2006: 273-290); Plan 2009-2012: BUENO (2009).

² Aprobado mediante Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

existencia de un gran número de ciudadanos con serias dificultades en el acceso a una vivienda, de ahí el fomento del alquiler como una iniciativa apta para proporcionar alojamiento.

Debemos tener en cuenta que el Plan de vivienda se inserta en un nuevo conjunto normativo tendente al fomento del alquiler, el cual se encuentra delimitado por la Ley 4/2013, de 4 de junio, *de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas* y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, *de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*³. Como se aprecia, son normativas centradas única y exclusivamente en el alquiler, con lo que se demuestra el cambio total de tendencia de las políticas de vivienda en España al sustituir el otorgamiento de alojamiento en propiedad, modo de aportación utilizado desde hace décadas, por otro más adecuado a las circunstancias actuales, el alquiler⁴.

2. Incidencia del beneficiario de los programas y actuaciones del Plan Estatal 2013-2016

A la hora de analizar los aspectos más destacados del Plan 2013-2016, debemos partir de la situación en la que se encuentra el mercado inmobiliario en España para entender mejor los diferentes programas incluidos en el mismo y el porqué del cambio de rumbo de las políticas de vivienda.

En este sentido, la explosión de la burbuja inmobiliaria en 2007 ha conllevado no sólo una caída progresiva del índice general de precios de la vivienda libre (ver FIG. 1), sino también el descenso prolongado en la puesta en el mercado de nuevas viviendas (ver FIG. 2). A ello se suma el estancamiento en el número de transacciones (ver FIG. 3) y el solapamiento de los mercados de vivienda libre y protegida, arrastrando con ello la duda sobre la conve-

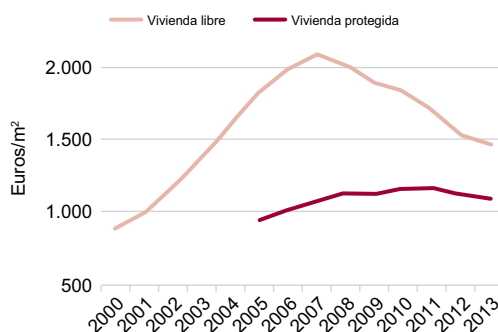


FIG. 1/ Precio vivienda libre y vivienda protegida

Fuente: elaboración propia a través de datos del OBSERVATORIO DE VIVIENDA Y SUELO (2014: 16).

niencia en la actualidad de este último dada la casi equiparación de precios entre ambas tipologías de vivienda.

Sin duda, la crisis económica ha tenido un fuerte impacto en el sector de la construcción tal y como lo demuestran los datos que se aportan. Con ello, es innegable asumir la necesidad de una reformulación de los criterios seguidos hasta ahora en materia de vivienda, con el abandono de la vivienda protegida en propiedad como eje central del sistema español de aportación de alojamiento en favor de otros sistemas más adecuados a las necesidades económicas y habitacionales de la población. Este cambio se puede observar claramente en el art. 2 del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, en el cual se recogen los programas a través de los cuales se articula el nuevo Plan de vivienda. En concreto, son los siguientes⁵:

- Programa de subsidiación de préstamos convenidos.
- Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
- Programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler.
- Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria.
- Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas.

³ Muchos autores ya defendían desde hace años la necesidad de evolución de las políticas de vivienda en España [entre otros, TEJEDOR (2012)], por lo que no sorprende este cambio.

⁴ La utilización de este sistema de aportación de alojamiento nos acerca a las políticas de vivienda del resto de países de la Unión Europea. En este sentido, TEJEDOR (2012: 89 y ss.) realiza un estudio profuso de la tenencia de la vivienda en Europa. A modo de visión general de la incidencia de la vivienda social en diferentes países europeos se pueden consultar los trabajos de WHITEHEAD & SCANLON (2007), y en concreto para Holanda de ELSINJA & WASSENBERG (2007: 130-147); Portugal ALVES & GONÇALVES (2010:

137-164); Suecia TURNER (2007: 148-164) y Alemania DROSTE & KNORR-SIEDOW (2007: 44-53).

⁵ Esta relación, en donde los programas de alquiler y de regeneración y renovación urbanas son claros protagonistas, debe ser completada con el art. 1 que, en su párrafo segundo, asocia las ayudas previstas con la subsidiación de préstamos convenidos y subvenciones destinadas a «fomentar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler a sectores con dificultades económicas, al fomento de un parque público de vivienda de alquiler, a la rehabilitación de edificios y la regeneración y renovación de zonas urbanas, a la implantación del informe de evaluación de edificios y al fomento de ciudades sostenibles y competitivas».

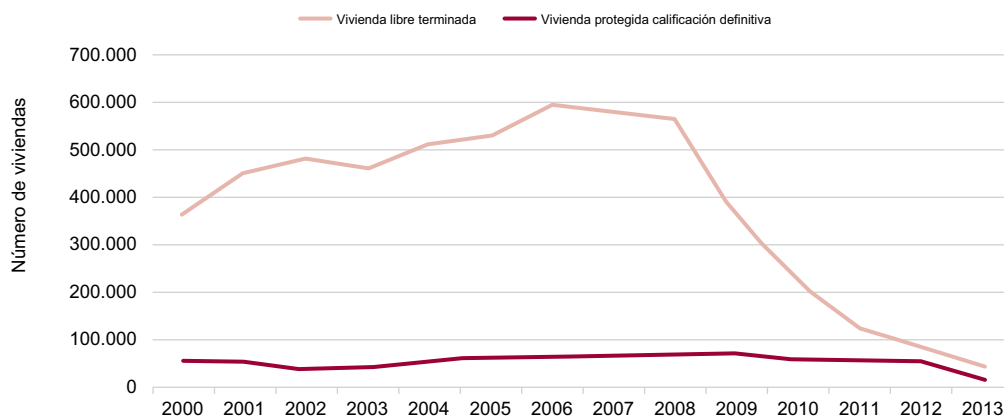


Fig. 2/ **Número de viviendas terminadas: vivienda libre y vivienda protegida**

Fuente: elaboración propia a través de datos del OBSERVATORIO DE VIVIENDA Y SUELO (2014: 9).

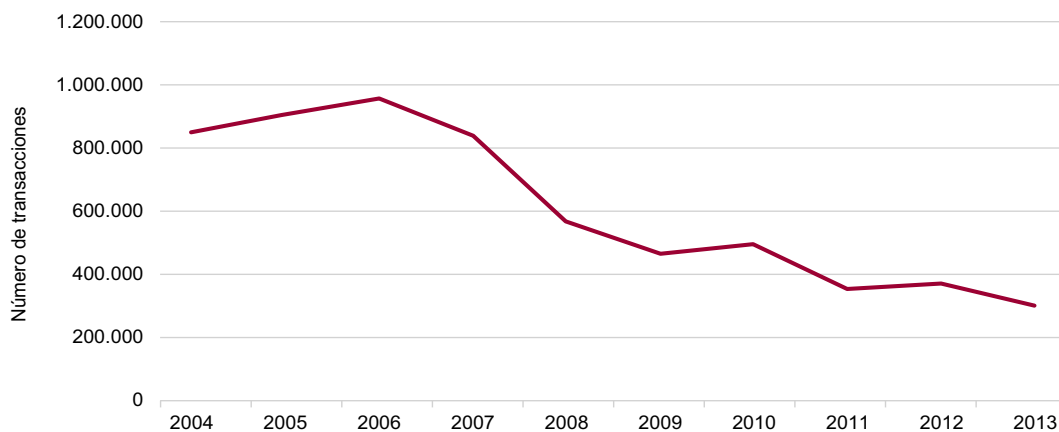


Fig. 3/ **Total transacciones escrituradas de vivienda (nuevas y usadas)**

Fuente: elaboración propia a través de datos del OBSERVATORIO DE VIVIENDA Y SUELO (2014: 9).

- f) Programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios.
- g) Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas.
- h) Programa de apoyo a la implantación y gestión del Plan⁶.

Como se aprecia, como elemento novedoso del nuevo Plan, en relación con el anterior, aparte de lo ya comentado sobre la vivienda en propiedad, destaca la implantación del informe de evaluación de edificios y la creación de un parque público de vivienda en alquiler.

Por otra parte, los programas de rehabilitación edificatoria, renovación y regeneración urbanas siguen estando presentes, si bien con un carácter más simplificado, dando cuenta de la importancia que han adquirido en los últimos años.

Centrándonos en la configuración de la figura del beneficiario, el art. 6 recoge una delimitación parcial de los destinatarios de las nuevas políticas de vivienda. Es parcial porque el primer párrafo ya especifica claramente que para una concreción de éstos hay que acudir al ar-

⁶ Debido a su poca incidencia en lo que al objeto de este estudio respecta, únicamente decir que este programa se centra en la financiación para la creación y mantenimiento de sistemas informáticos para el control y gestión de las re-

laciones entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla en el desarrollo del Plan (arts. 41 y 42 PEV).

ticulado de cada uno de los programas, además de facultar a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla el establecimiento de requisitos adicionales. A pesar de la remisión establecida en el precepto, éste incluye toda una serie de condicionantes que parten del criterio de la nacionalidad y residencia como elementos estructurantes en el caso de las personas físicas, incluyendo igualmente a las personas jurídicas como beneficiarios siempre y cuando se encuentren debidamente constituidas⁷.

Aspecto relevante es que de nuevo se toma el IPREM como mecanismo de delimitación del beneficiario a efectos económicos o, mejor dicho, de ingresos económicos⁸. En este sentido, la determinación de los ingresos de la persona física o unidad de convivencia a efectos de su valoración para la obtención de la ayuda, parte de las cuantías de la base imponible general y del ahorro correspondiente a la declaración o declaraciones, relativa/s al último período impositivo, presentadas por el solicitante o por cada uno de los miembros de la unidad de convivencia⁹. Esta cuantía se convierte en número de veces el IPREM en vigor durante el período al que se refieran los ingresos evaluados, dándose la opción a las Comu-

nidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla para que puedan aplicar un coeficiente multiplicador único, comprendido entre 0,70 y 1, según se establezca en el convenio de colaboración correspondiente y en función del número de miembros de la unidad de convivencia o de otros factores socio-económicos relevantes¹⁰.

Aparte de lo expuesto anteriormente, conviene resaltar la circunstancia de que el Plan, en su art. 6.4, establezca que los órganos competentes de la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla deben reconocer las ayudas que se regulan en los distintos programas del Plan teniendo en cuenta los sectores preferentes definidos en la legislación específica que en cada caso les resulte de aplicación¹¹. La delimitación de estos sectores debe enlazarse con la relación de colectivos preferentes recogidos en el Anexo I del Plan, en concreto, las familias numerosas, mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, personas afectadas por desahucios y sujetas a medidas de flexibilización de las ejecuciones hipotecarias y, por último, las víctimas del terrorismo; todo ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas y Ciudades de

⁷ Vid. art. 6.2.a PEV: «Cuando los beneficiarios sean personas físicas, deberán poseer la nacionalidad española, o la de alguno de los Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, Suiza, o el parentesco determinado por la normativa que sea de aplicación. En el caso de los extranjeros no comunitarios, deberán tener residencia legal, en España. Cuando sean personas jurídicas, deberán acreditar o declarar expresamente en su solicitud que se encuentran debidamente constituidas, según la normativa que les resulte de aplicación. En el caso de entidades que carezcan de personalidad jurídica propia, deberá hacerse constar expresamente los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de la subvención a aplicar por cada uno de ellos».

⁸ IPREM 2014: diario 17,75 €, mensual 532,51 €, anual 12 pagas 6.390,13 €, anual 14 pagas 7.455,14 €. El IPREM se ha mantenido constante desde 2011 cuando fue fijado por Ley 39/2010, de 22 de Diciembre, de *Presupuestos Generales del Estado para 2011*.

⁹ Vid. arts. 48 y 49, respectivamente, de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Este mismo precepto señala que si el solicitante o cualquiera de los integrantes de la unidad no hubieran presentado declaración, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla podrán solicitar otras informaciones, incluyendo una declaración responsable sobre sus ingresos a efectos de determinar los ingresos reales del solicitante o de la unidad.

¹⁰ Es interesante resaltar la inclusión de la obligación de que el solicitante autorice a la Administración correspondiente la posibilidad de recabar toda información necesaria para comprobar el cumplimiento de los requisitos económicos. Este aspecto se completa con el deber de comunicar al órgano que ha concedido la ayuda, cualquier modificación de las condiciones que puedan determinar la pérdida sobrevenida del derecho a la ayuda.

¹¹ En este sentido es lógico delimitar claramente los destinatarios de las ayudas como por ejemplo en Aragón con la Orden de 25 de febrero de 2014 del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, *por la que se convocan ayudas financieras a inquilinos para 2014*. Así, en su art. 2 se parte de la limitación económica de los inquilinos al englobar a aquellos cuyos ingresos familiares anuales no excedan 2'5 veces el IPREM. A su vez, se engloba a toda una serie de colectivos, tales como a) mujeres víctimas de la violencia de género; b) víctimas del terrorismo; c) familias, jóvenes de hasta 35 años, personas separadas y divorciadas, con ingresos familiares que no excedan de 1'5 veces el IPREM; d) mayores de 65 años, familias constituidas por el padre o la madre y los hijos, con ingresos familiares que no excedan de 2,5 veces el IPREM; e) familias en las que uno de sus miembros tenga discapacidad reconocida oficialmente superior al 33 por ciento, con ingresos familiares que no excedan de 4,5 veces el IPREM; f) afectados por situaciones catastróficas; g) personas sin hogar o procedentes de actuaciones de erradicación del chabolismo; h) personas que hayan sido objeto de una resolución judicial de lanzamiento de su vivienda habitual como consecuencia de procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria, con posterioridad al 1 de enero de 2012. Aparte se suman una serie de requisitos esenciales para poder recibir la ayuda, como la posesión de un contrato de arrendamiento de vivienda, que la renta inicial a percibir por el titular de la vivienda sea superior a 60 € mensuales y no supere 600 € mensuales; tener necesidad de vivienda conforme a lo establecido en la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de *medidas urgentes de Política de Vivienda Protegida* y en el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, *Reglamento de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón*; y destinar la vivienda alquilada a residencia habitual y permanente.

Ceuta y Melilla puedan regular nuevos sectores¹². A pesar de esta delimitación, estos colectivos no se sitúan en un nivel de equiparación total, sobre todo cuando hacemos referencia a las víctimas del terrorismo. En este sentido, el referido colectivo es objeto de exoneración en lo relativo a la aplicación del umbral de renta familiar o de la unidad de convivencia; además de primarse al mismo en el caso de posibles empates entre beneficiarios de las ayudas¹³.

Por último, el Plan establece una cláusula restrictiva por la cual se excluye de la condición de beneficiario de estas ayudas a quienes

«incurran en alguna de las circunstancias previstas en el art. 13 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, *General de Subvenciones*, o quienes hayan sido sujetos de una revocación por el órgano competente de alguna Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla, de alguna de las ayudas contempladas en éste o en anteriores planes estatales de vivienda por causas imputables al solicitante»¹⁴.

¹² En el anexo se establece qué debe entenderse por cada uno de estos sectores, relacionándose con su normativa específica. Familias numerosas: en virtud de lo establecido en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas y su normativa de desarrollo. Mujeres víctimas de violencia de género: en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Personas con discapacidad: en virtud de lo regulado en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y el Convenio marco de colaboración entre la Administración General del Estado y el CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad). Personas afectadas por desahucios y sujetas a medidas de flexibilización de las ejecuciones hipotecarias: en virtud de lo establecido en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. Víctimas del terrorismo: en virtud de lo establecido en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

¹³ En concreto, «las personas que hayan sufrido daños incapacitantes como consecuencia de la actividad terrorista, el cónyuge o persona que haya vivido con análoga relación de afectividad, al menos los dos años anteriores, de las víctimas fallecidas en actos terroristas, sus hijos y los hijos de los incapacitados, así como los amenazados». A ello hay que sumar la necesidad de acreditar la condición de víctima o de amenazado, la cual se hará mediante la aportación de resolución del Ministerio del Interior o de sentencia judicial firme. Acerca de las víctimas del terrorismo y la relación con las políticas de vivienda: *vid.* GUILLÉN (2012b:160 y ss.).

¹⁴ En este sentido, el art. 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, *General de Subvenciones*, recoge causas tan diversas como la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas por sentencia firme; la declaración de concurso o de insolvencia; la existencia de conflicto de intereses; no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la

Considerando lo anteriormente expuesto, si acudimos al anterior Plan de vivienda podemos observar escasos cambios en lo que a requisitos respecta, manteniéndose el criterio económico como pieza clave, pero sin profundizar en las necesidades de los colectivos preferentes que van en muchos casos más allá. Una crítica es la equiparación igualitaria de todos éstos, proponiéndose la conveniencia de un estudio de cada uno y el establecimiento de preferencias en la asignación de alojamiento teniendo en cuenta estos colectivos, siempre, claro está, que se respeten los criterios de ingresos económicos fijados previamente.

Antes de profundizar en cada uno de los programas insertos en el nuevo Plan para ver cómo se ha configurado la figura del beneficiario en ellos, conviene aludir a un instrumento muy interesante que se incorpora como es el control de la llevanza del mismo. En este sentido, el art. 44 PEV establece la obligación de que cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla remitan un informe o archivo informático una vez vencido el

Seguridad Social; tener la residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal; no hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones; o haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones.

Dentro de la jurisprudencia podemos encontrar diversos pronunciamientos relativos a la exclusión en la recepción de ayudas en materia de vivienda por existencia de alguna de estas causas. Como ejemplo se puede aludir a la Sentencia núm. 43/2013, de 21 febrero, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) (JUR 2013\140139) en el que se analiza el caso del beneficiario de una ayuda que en el momento de dictarse la resolución de reconocimiento de la obligación, no se hallaba al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y por lo tanto no cumplía con los requisitos para ser beneficiario de la ayuda al amparo del Plan estatal de vivienda 2009-2012. Por otra parte, hay que tener en cuenta que como expone la Sentencia núm. 379/2014 de 30 abril del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) (JUR 2014\150513), en su fundamento jurídico tercero: «Las cantidades que se otorgan al beneficiario están vinculadas al pleno cumplimiento de los requisitos y al desarrollo de la actividad prevista el efecto. Existe, por tanto, un carácter condicional de la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario cumple unas exigencias o tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los concretos términos en que procede su concesión». Esta afirmación ha de correlacionarse con otro aspecto importante como es el procedimiento de reintegro y su consideración jurídica, y es que como continua diciendo la sentencia «Cuando se trata del reintegro o denegación de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o indebida utilización de las cantidades recibidas, esto es por incumplimiento de la finalidad para la que se conceden u otorgan, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la denegación de la subvención o la devolución de lo percibido».

trimestre natural, y antes del día 10 del mes siguiente, en el que se recoja un resumen del número de solicitudes recibidas por cada programa, el número de beneficiarios a los que se les ha concedido las ayudas (divididos por programas, municipio y provincias, nivel de renta e importe subvención), el número de beneficiarios del programa de ayuda al alquiler que están disfrutando de una vivienda construida al amparo del programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler, las entidades colaboradoras que participan y en qué programas, y, por último, la relación de abonos tanto realizados, como pendientes de realizar, con la correspondiente justificación contable.

2.1. Programa de ayuda al alquiler de vivienda

Dejando aparte el programa de subsidiación de préstamos convenidos centrado en el mantenimiento de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos regulados en los anteriores Planes y que en el que hay que entender que los beneficiarios son los que cumplen los criterios fijados en el Plan de aplicación de su ayuda; el primer programa a analizar es el de ayuda al alquiler de vivienda, consistente en una ayuda de hasta el 40 por ciento de la

renta anual a satisfacer por el alquiler de la vivienda habitual y permanente, con un límite máximo de 2.400 euros anuales por vivienda¹⁵.

El art. 11 PEV, partiendo de la necesidad de la mayoría de edad de los solicitantes, señala como criterio esencial para ser beneficiario de este programa el hecho de ser titular o estar en condiciones de suscribir un contrato de arrendamiento de vivienda y que ésta se destine a ser la residencia habitual y permanente del arrendatario, lo que deberá acreditarse¹⁶. A ello se añade un criterio económico referido a la renta anual de la vivienda, y es que la vivienda objeto del contrato de arrendamiento lo tiene que ser por una renta igual o inferior a 600 euros mensuales¹⁷.

Otra condición esencial para el acceso al programa es el de los ingresos económicos máximos de la unidad de convivencia. Considerando los criterios recogidos en el art. 6 PEV, el art. 12.5 PEV establece un mecanismo que toma como referencia el IPREM al que le aplica diferentes coeficientes dependiendo de que la unidad de convivencia esté compuesta por un miembro o por dos o más personas. Así, el límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia (LIUC) se determina conforme a las siguientes reglas:

¹⁵ Art. 12.2 PEV. La delimitación del beneficiario que se recoge en el nuevo Plan es más compleja que la que podíamos encontrar en el Plan 2009-2012 con el denominado «Programa de ayudas a inquilinos», en donde se establecía que los solicitantes debían disponer de unos ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM, asociándose una subvención cuya cuantía máxima anual era del 40 por ciento de la renta anual a satisfacer, con un límite de 3.200 € por vivienda. Ello debía ponerse en relación con el hecho de que las CCAA y las Ciudades de Ceuta y Melilla eran las encargadas de articular esta ayuda, sumándose en muchas ocasiones ayudas autonómicas ofrecidas a través de su propia financiación. Así, acudiendo a los Planes Autonómicos, se podían apreciar ciertas especialidades en cuanto a la cuantía de la ayuda, modo de solicitud y otorgamiento.

¹⁶ El requisito de la necesidad de fijar en la vivienda, objeto de la ayuda, la residencia habitual y permanente del beneficiario, es un criterio básico destinado a primar la aportación de alojamiento a personas necesitadas, evitando con ello acciones fraudulentas encaminadas a subvencionar segundas residencias. Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2001 (RJ 6953), en la que se define el domicilio habitual y permanente como: «aquel en el que se vive y se mora, y que aunque se falte de él por cualquier circunstancia, se piensa volver al mismo cuando cesen las causas que motivan la ausencia». A ello hay que sumar el aspecto de la habitualidad que mirando atrás en la normativa de vivienda sometida a un régimen de protección ya se determinaba en el art. 3 del Real Decreto 3148/1978, de 10 noviembre, al establecerse un límite de la no ocupación de la vivienda por tres meses seguidos máximo al año, salvo que mediara justa causa [vid. GUILLÉN (2008: 167-178)]. En este contexto es interesante la regulación andaluza, en concreto,

el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, por el cual se añaden dos nuevos Títulos VI y VII a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. En ella se incluye la definición de viviendas deshabitadas, los indicios de no habitación, el procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda deshabitada, el registro de viviendas deshabitadas o diferentes medidas para evitar la existencia de las mismas. Así, y como ejemplo de la relevancia de la norma, se consideran como indicios a tener en cuenta para la consideración de una vivienda deshabitada, entre otros, los siguientes: a) los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes; b) consumos anormalmente bajos o carencia de los suministros de agua, gas y electricidad; c) recepción de correo y notificaciones en otros lugares; d) utilización habitual de otros lugares para realizar comunicaciones telefónicas e informáticas; e) declaraciones o actos propios de la persona titular de la vivienda; f) declaraciones de los titulares de la vecindad; g) negativa injustificada de la persona titular de la vivienda a facilitar comprobaciones de la Consejería competente en materia de vivienda cuando no se desprenda la existencia de ninguna causa verosímil que pueda fundamentarla y cuando consten además otros indicios de falta de ocupación (art. 26 Ley 1/2010, de 8 de marzo).

¹⁷ A este respecto se echa de menos una delimitación cuantitativa según ciudades, zonas o barrios. Esta circunstancia se da por ejemplo en el ámbito internacional, en concreto en Inglaterra, en donde el programa *Local Housing Allowance* aplica este criterio, mediante la subdivisión del país en diferentes áreas (*Broad Rental Market Areas*). Vid. GUILLÉN (2010: 201).

- a) Si la unidad de convivencia está compuesta por una sola persona adulta: la cuantía del IPREM se multiplica por 1.
- b) Si la unidad de convivencia está compuesta por dos o más personas:
 - La primera persona adulta computa 1 vez el IPREM.
 - Cada persona adicional de 14 años o más computa 0,5 veces el IPREM.
 - Cada persona adicional menor de 14 años computa 0,3 veces el IPREM.

Es preciso señalar que aparte de la delimitación en el acceso, la normativa establece unos criterios de prioridad entre los seleccionables. Con ello, una vez clarificados los ingresos en relación con el IPREM y aplicados los correspondientes coeficientes, la prioridad de los solicitantes se determina con base en el mayor resultado de la aplicación de la fórmula: $[1 - IUC/CLIUC]$, en el que *IUC* son los ingresos en euros de la unidad de convivencia y *CLIUC* la cuantía en euros del límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia que permite el acceso a la ayuda. Este criterio de corte en las ayudas es matizado por el precepto al establecerse la posibilidad de que en el caso de que las solicitudes sean inferiores al número de ayudas convocadas, se puedan considerar beneficiarias a aquellas unidades de convivencia cuyos ingresos no superen 3 veces el IPREM, priorizándose el acceso a través de la aplicación de la mencionada fórmula¹⁸.

Otras restricciones en el acceso a la ayuda son las relativas a la tenencia de otra vivienda o la relación con el arrendador (art. 11, apartado segundo)¹⁹. Con ello, el Plan establece que no podrá concederse la ayuda cuando el

solicitante o alguno de los que tengan su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto del contrato de arrendamiento sea propietario o usufructuario de alguna vivienda en España o tenga parentesco en primer o segundo grado de consanguinidad o de afinidad con el arrendador (igualmente se consideran los casos en que sea socio o participe de la persona física o jurídica que actúe como arrendador). Del primer supuesto se exceptúan aquellas personas que aún siendo titulares de una vivienda, acrediten la no disponibilidad de ésta por causa de separación o divorcio, o no puedan habitarla por cualquier otra causa ajena a su voluntad²⁰.

Por otra parte, hay que señalar que la ayuda está vinculada al beneficiario y no tanto a la vivienda. Ello se comprueba claramente al establecerse en el Plan que cuando se produzca un cambio de domicilio dentro de la misma Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla y se suscriba un nuevo contrato de alquiler, la ayuda se sigue otorgando ajustada al nuevo arrendamiento con la obligación de que se produzca la comunicación de cambio de domicilio en el plazo máximo de 5 días desde la firma del referido contrato²¹. A través de esta regulación se pretende que el propio beneficiario de la ayuda sea el que elija la vivienda, por lo que la Administración tiene un papel residual en este aspecto.

Para finalizar, hay que resaltar la carencia en la regulación de determinados aspectos, sobre todo los relativos a la repercusión económica que supone el alquiler en la economía familiar. Acudiendo a los programas de alquiler de otros países (*vid.* Estados Unidos y el *Housing Choice Voucher program*²²), se aprecia la relación directa entre el acceso a la ayuda y los

¹⁸ Asimismo, el Plan abre la puerta para que las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla puedan fijar un límite inferior de ingresos de la unidad de convivencia que permita el acceso a la ayuda y una renta mensual inferior en función de las circunstancias demográficas o económicas que a su juicio lo aconsejen.

¹⁹ El art. 11.5 PEV indica la incompatibilidad de esta ayuda con otras al alquiler para arrendatarios con escasos recursos económicos. No obstante, se exceptúan los complementos para el pago del alquiler a beneficiarios en situaciones de especial vulnerabilidad (unidades de convivencia de más de dos miembros y una renta conjunta inferior a 1,2 veces el IPREM).

²⁰ Esta nueva regulación rompe por completo con la problemática acerca de la consideración de la necesidad de vivienda por parte de personas separadas o divorciadas, las cuales sin haberse producido la liquidación de la vivienda, son cotitulares del hogar ex conyugal (en el caso de bienes gananciales) o titulares (en el caso de vivienda privativa que constituía domicilio conyugal) sin poder residir en la misma, con las consiguientes repercusiones negativas en la inscripción en el registro de demandantes de vivienda.

²¹ El mantenimiento de la ayuda se produce siempre y cuando se mantengan las condiciones anteriormente señaladas, tanto por ingresos, como por los condicionantes de la vivienda.

²² Este programa supone la posibilidad de que las familias con escasos recursos económicos puedan residir en una vivienda del sector privado mediante el abono de una renta razonable, todo ello en el marco de la libertad de elección del área. Por lo que se refiere a la articulación de la ayuda, ésta cubre la diferencia entre el alquiler a pagar y el 30 por ciento de los ingresos de la unidad familiar, siempre y cuando esta familia tenga unos ingresos por debajo de los límites establecidos para el área. Para ser beneficiarios de dicha ayuda se debe reunir con una serie de condicionantes, los cuales se recogen en el *Code of Federal Regulations* (24 CFR HUD). Así, se exigen tres requisitos básicos como son: a) ser ciudadano estadounidense o tener estatus legal de emigrante elegible de acuerdo con el 24 CFR HUD; b) conformar una unidad familiar, ya sea con o sin hijos; y c) que los ingresos familiares, basados en el tamaño de la familia, no excedan del 80 por ciento del Ingreso Medio del Área (*Area Median Income*, en siglas, AMI). *Vid.* NEWMAN & SCHNARE (1997); BASSOLO (2003); GRIGSBY & BOURASSA (2004); WILLIAMSON & *al.*, (2009); SCHWARTZ (2010: 177-207); GUILLÉN (2011: 235-239).

ingresos del solicitante, ya que a diferencia del caso español en el que la cuantía máxima de la subvención constituye un porcentaje de la renta anual que se vaya a satisfacer (máx. 40 por ciento), en Estados Unidos, por ejemplo, se tiene presente que el abono del alquiler no debe suponer más del 30 por ciento de los ingresos familiares netos. Esta concepción del todo lógica, se asocia a que la familia debe disponer de recursos suficientes para hacer frente a los gastos de alimentación, vestido, educación, sanidad, etc., por lo que la vivienda no puede ser un lastre para el progreso de la vida familiar²³.

2.2. Programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler

El segundo de los programas recogidos en el Plan es el de fomento del parque público de vivienda protegida en alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública, programa llamado a ser una de las piezas claves del mismo y por tanto elemento estructural de la nueva política de vivienda en España²⁴.

Partiendo de que su objetivo es el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida y de que la superficie útil de la vivienda objeto de este programa no puede exceder de 90 m², el Plan configura una doble tipología de alojamiento vinculada a la situación económica de los posibles destinatarios²⁵. Así, se diferencia entre la *vivienda de alquiler en rotación*, destinada a unidades de convivencia con ingresos totales de hasta 1,2 veces el IPREM, y la *vivienda de alquiler protegido*, para unidades de convivencia con ingresos totales entre 1,2 y 3 veces el IPREM²⁶. A estas viviendas se les asocia unos precios de renta asequibles que se reflejan en la calificación provisional de la vivienda y que se traducen en unas cantidades máximas que dependen de la tipología de vivienda [vivienda de alquiler en rotación (4,7 €/m² mes) / vivienda de alquiler protegido (6 €/m² mes)], su superficie y si cuentan con una plaza de garaje u otro anexo²⁷.

Aparte de todo lo anterior, en esta ayuda hay que destacar un importante matiz, y es que se produce una diferenciación entre el destinatario de las viviendas y el beneficiario directo de la

²³ De esta regulación se echa en falta la delimitación de unos ingresos mínimos necesarios, circunstancia que Comunidades Autónomas como La Rioja o Cantabria han ido regulando. Aparte de ello, hay que sumar otros aspectos recogidos en las normativas autonómicas, como la obligación de realizar el pago de la renta del alquiler mediante imposición o transferencia a través de una entidad bancaria (Comunidad Valenciana); acreditar que la actividad laboral constituye su actividad principal; fijar el domicilio fiscal en la vivienda objeto del contrato de arrendamiento (Cantabria); que el contrato de arrendamiento se concierte por un período mínimo de un año (Comunidad Valenciana) o la obligación de que el beneficiario tenga fijada su residencia en la Comunidad Autónoma con al menos una antelación mínima a la fecha de la solicitud, salvo una serie de casos tasados (Canarias).

²⁴ Conviene resaltar la delimitación del concepto «vivienda protegida» que se recoge en la disposición adicional tercera del Plan. Así, se considera como tal a «toda aquella que cuente con la calificación correspondiente de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, por cumplir los requisitos de uso, destino, calidad, precio máximo establecido (tanto para venta como para alquiler) y, en su caso, superficie y diseño, así como cualesquiera otros establecidos en la normativa correspondiente». A ello se suma la incorporación de otros condicionantes, como que la vivienda protegida sea destinada a residencia habitual y permanente del propietario o del inquilino; que cuente con un precio máximo de venta de la vivienda protegida en venta o un alquiler máximo de referencia de la vivienda protegida en alquiler; y, por último, que disponga de una «superficie útil máxima de 90 m², sin incluir, en su caso, una superficie útil máxima adicional de 8 m² para trasteros anejos y de otros 25 m² destinados a una plaza de garaje o a los anejos destinados a almacenamiento de útiles necesarios para el desarrollo de actividades productivas en el medio rural».

²⁵ La importancia de la vinculación vivienda-precio es tal, que éste debe figurar en la calificación provisional de la vivienda, pudiéndose actualizar anualmente en función de la evolución del Índice Nacional General del Sistema

de Índices de Precios al Consumo (IPC). Respecto a la calificación de las viviendas, el art. 15.1 PEV indica que «podrán ser calificadas como viviendas de alquiler en rotación y de alquiler protegido, por las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las promociones de viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación de edificios públicos que se vayan a destinar, por un plazo de al menos 50 años, en un porcentaje mínimo del 50 por ciento del número total de viviendas, al arrendamiento a inquilinos de los referidos en la letra a) del artículo anterior y siempre que el resto de las viviendas se califiquen como de alquiler protegido, de acuerdo con lo indicado en la letra b) del artículo anterior. El régimen de alquiler protegido habrá de mantenerse, igualmente, por un plazo de al menos 50 años desde la calificación definitiva».

²⁶ En los dos casos hay que considerar la suma de los ingresos de todas las personas que vayan a residir habitual y permanentemente en la vivienda (art. 14 PEV). Por otra parte, hay que apuntar que tanto los arrendatarios en alquiler en rotación, como los del régimen de alquiler protegido, pueden ser beneficiarios de las ayudas del programa de ayuda al alquiler, siempre y cuando cumplan los requisitos aparejados al mismo (art. 18.3 PEV).

²⁷ El art. 17.3 PEV establece que el precio del alquiler de las viviendas de alquiler en rotación debe ser proporcional a la superficie de la vivienda, «sin que, en ningún caso, pueda superar los 4,7 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil de vivienda, más, en su caso, un 60 por ciento de dicha cuantía por metro cuadrado de superficie útil de plaza de garaje o de cualquier otra superficie adicional anexa a la vivienda». Por lo que respecta al precio del alquiler de las viviendas de alquiler protegido, éste será proporcional a la superficie de la vivienda, «sin que, en ningún caso, se pueda superar los 6 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil de vivienda, más, en su caso, un 60 por ciento de dicha cuantía por metro cuadrado de superficie útil de plaza de garaje o de cualquier otra superficie adicional anexa a la vivienda».

ayuda²⁸. Con ello, los destinatarios de las viviendas son los arrendatarios que reúnen los requisitos económicos correspondientes para el acceso a las mismas, pero en este programa se consideran beneficiarios a las Administraciones públicas (consideradas en sentido amplio), las fundaciones y las asociaciones declaradas de utilidad pública; además de las organizaciones no gubernamentales y demás entidades privadas sin ánimo de lucro, especialmente aquéllas que desarrollen su actividad entre

«sectores vulnerables merecedores de una especial protección» (vid. art. 16 PEV)²⁹.

En cuanto a la selección de los mismos, el art. 18 desplaza los procesos de selección de los arrendatarios de los dos tipos de vivienda a la esfera local (Ayuntamientos) o a la entidad pública correspondiente, estableciéndose como restricción el que un 30 por ciento de la oferta de las viviendas de alquiler en rotación debe reservarse, siempre que existan solicitantes, a personas o colectivos objeto de atención por los servicios sociales de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, de las Corporaciones Locales o de las organizaciones no gubernamentales y demás entidades privadas sin ánimo de lucro.

Habiéndose analizado las características esenciales de este programa, torna necesario evaluar desde la perspectiva comparada la conveniencia o no de la creación de estos parques públicos de vivienda. Como punto de partida debemos tener en cuenta la situación actual de estancamiento en la adquisición de viviendas en propiedad (libres y protegidas) a causa de la crisis económica, el alto índice de paro y la restricción en la concesión de nuevas hipotecas por las entidades bancarias, con las consiguientes repercusiones en la aportación de alojamiento sobre los colectivos necesitados; hecho que puede ser contrarrestado con la existencia de un parque público de vivienda en alquiler

que satisfaga de manera provisional esas necesidades de alojamiento. Por tanto, desde el punto de vista del beneficiario, éstos suponen una respuesta adecuada, ahora bien, por parte de la Administración, qué riesgos le pueden suponer. El ejemplo claro lo tenemos en Inglaterra y País de Gales, países que han sido históricamente proclives a la creación de los mismos, si bien los resultados no han sido del todo satisfactorios. No hay que olvidar que uno de los problemas más importantes de sus políticas de vivienda, latente sobre todo en la actualidad, reside en la gestión de los mismos. Su antigüedad y los altos costes de mantenimiento causan numerosos quebraderos de cabeza a las Autoridades públicas de vivienda (*Local housing Authorities*), hecho al que se suma el que muchos de ellos constituyen auténticos guetos o se encuentran abandonados³⁰. Es preciso recordar que durante los años ochenta ya se idearon mecanismos de adquisición por parte de sus ocupantes (*right to buy*) o el traslado de su gestión a organizaciones no lucrativas, asumiendo éstas por tanto una posición trascendental en lo que a vivienda social respecta³¹. Atendiendo a estos antecedentes, debe plantearse la duda de las posibles consecuencias futuras y del peligro de que el potenciamiento del alquiler público como aportación temporal de alojamiento derive más tarde en el ofrecimiento de la vivienda en propiedad y por tanto el retorno a los tiempos pasados de las políticas de vivienda.

2.3. Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria

Si los dos anteriores programas analizados se centraban en la aportación de alojamiento a colectivos desfavorecidos a través de la figura del alquiler, este programa se desvincula de estas iniciativas al incentivar la mejora de las edificaciones existentes y de las condiciones de habitabilidad de sus ocupantes. Teniendo en cuenta

²⁸ El montante de la ayuda destinada a los promotores de las viviendas es proporcional a la superficie de cada vivienda, con un máximo de 250 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda. A ello hay que sumar que la cuantía máxima de esta subvención no puede superar el 30 por ciento del coste subvencionable de la actuación, con un límite máximo de 22.500 euros por vivienda, dejando aparte la financiación que pueda obtenerse de otras Administraciones.

²⁹ En este sentido, hay que señalar la importancia que tiene en países como Inglaterra, Gales y Estados Unidos, la intervención de las organizaciones no lucrativas en lo que se refiere a aportación de alojamiento en alquiler. En el caso de Inglaterra y Gales, las *housing associations* han asumido ya desde los orígenes de las políticas de vivienda un papel fundamental, recibiendo grandes ayudas estatales para promocionar e impulsar su actividad de aportación de alojamiento en detrimento del sector

público, que incluso se vio fortalecida con la transferencia paulatina de stocks de vivienda pública. Actualmente, los *Registered Social Landlords*, siguen siendo el núcleo central de las políticas de vivienda en estos países [vid. BALCHIN (1995: 141-143); GUILLÉN (2010:125 y ss.); MALPASS & MURIE (1999: 149 y ss.)]. En el caso de Estados Unidos la situación es parecida con la intervención de las denominadas *Community Development Corporations (CDCs)*, cuya financiación proviene de numerosos programas públicos de vivienda [vid. SCHWARTZ (2010: 232 y ss.); BRATT (2006: 340-314); SCHILL (1998: 400-403); GUILLÉN (2011: 243-244) y (2012: 426 y ss.)].

³⁰ Un ejemplo claro es el de Park Hill en Sheffield (Inglaterra). Actuación revolucionaria desde el punto de vista social y urbanístico y que actualmente es un área fantasma a la espera de una reconversión. Vid. SAINT (1996: 9 y ss.); ALLAN (1996: 44-47).

³¹ En este sentido, GUILLÉN (2010: 75 y ss.).

que nos encontramos ante un Plan de vivienda global que acoge en su regulación múltiples iniciativas relacionadas con la vivienda, la existencia de un amplio, pero a su vez envejecido parque de viviendas, no ha pasado desapercibido para las políticas de vivienda, las cuales han considerado como una opción coherente el sustituir la construcción de nuevas viviendas por actuaciones de mejora sobre las ya existentes, todo ello en el contexto de crisis económica e inmobiliaria en el que está inmerso nuestro país. Con estas premisas, este programa, siguiendo la herencia de los Planes anteriores que ya recogían iniciativas parecidas, tiene como objetivo esencial las actuaciones sobre viviendas finalizadas antes de 1981 (fecha inicial de los Planes de vivienda) y, más en concreto, la

«financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva»³².

Como se puede comprobar, este programa se centra en la conservación de los edificios, la mejora de la calidad y sostenibilidad y la mejora en la accesibilidad de los mismos (*vid.* art. 19.3 PEV), vinculándose para la obtención de las ayudas, la existencia de un «informe de evaluación» o informe de inspección técnica equivalente, cumplimentado y suscrito por técnico competente que determine la existencia de deficiencias en la infraestructura.

Por lo que respecta a la figura del beneficiario, y considerando excluidos de la misma los beneficiarios de las ayudas del programa de fomento

de la regeneración y renovación urbanas o del programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas, ésta se vincula con las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios o los propietarios únicos de edificios de viviendas *Vid.* CAPARRÓS (2010: 159-162) y BUENO (2009: 390 y ss.). No obstante, el art. 22 PEV abre la posibilidad de que a esta ayuda puedan concurrir las Administraciones públicas y los organismos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas y sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones, siempre que sean propietarias de edificios de viviendas que tengan íntegramente como destino el alquiler durante al menos 10 años a contar desde la recepción de la ayuda³³.

2.4. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas

Siguiendo con las actuaciones de intervención en edificaciones, este programa dedica sus esfuerzos a financiar la

«realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados»,

con el objeto

«de mejorar los tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales»³⁴.

³² Como requisitos, aparte del de la antigüedad de las viviendas anteriormente referido (finalizadas de 1981), el art. 19.1 PEV establece el que, al menos, el 70 por ciento de su superficie construida sobre rasante tenga uso residencial de vivienda y que, al menos el 70 por ciento de las viviendas constituyan el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. Igualmente, el Plan recoge que con carácter excepcional pueden ser objeto de este programa edificios que, aunque no cumplan los requisitos anteriores, presenten graves daños estructurales o de otro tipo, o tengan íntegramente como destino el alquiler, durante, al menos 10 años a contar desde la recepción de la ayuda. Otro aspecto interesante es el hecho de que en el caso de las obras de conservación, se primen las actuaciones en las que no más del 60 por 100 de los propietarios de viviendas del edificio estén integrados en unidades de convivencia cuyos ingresos no superen en 6,5 veces el IPREM (*vid.* art. 21.3 PEV).

³³ Por lo que respecta a la cuantía de las ayudas, éstas se recogen en el art. 23 PEV, estableciéndose como punto de partida que su determinación se realiza en función del coste subvencionable de la actuación correspondiente al edificio o edificios, el cual comprende el coste total de las actuaciones subvencionables. Igualmente se establece una cuantía máxima de subvención por edificio, la cual no puede superar el importe de multiplicar 11.000 euros por cada vivienda y por cada 100 m² de superficie útil de local, aumentándose esta cantidad a 12.100 euros cuando

se trate de edificios declarados bienes de interés cultural, catalogados o que cuenten con protección integral en el instrumento de ordenación urbanística correspondiente. Esta cifra se calcula a través de un complejo mecanismo de asignación de cantidades específicas para cada una de las actuaciones, las cuales se multiplican por el número de viviendas y por cada 100 m² de superficie útil de locales del edificio (*vid.* art. 23.2 PEV). Por último, el PEV establece que la cuantía máxima de las subvenciones a conceder por edificio no puede superar el 35 por ciento del coste subvencionable de la actuación, ampliándose al 50 por ciento en el caso de actuaciones para la mejora de la accesibilidad y sólo en la partida destinada a este objetivo.

³⁴ La configuración actual simplifica la recogida en el Plan 2009-2012, en el cual este tipo de iniciativa estaba ordenada en torno a los denominados programas ARIS (*Programa de áreas de rehabilitación integral de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales*) y ARUS (*Programa de áreas de renovación urbana*). En cuanto al programa ARIS (art. 45), éste se centraba en la financiación de actuaciones destinadas a la «mejora de tejidos residenciales en el medio urbano y rural, recuperando funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, que requieran la rehabilitación de sus edificios y viviendas, la superación de situaciones de infravivienda, y de intervenciones de urbanización o reurbanización de sus

Se debe tener en consideración que las políticas de vivienda no son ajenas a la importancia de la creación de zonas y ambientes agradables en los que los residentes de las edificaciones puedan desarrollar su vida personal y familiar. Con ello, este programa recoge toda una serie de ayudas vinculadas a diferentes actuaciones y que tienen como beneficiarios a aquellos que

«asuman la responsabilidad de la ejecución integral del ámbito de actuación»,

englobándose en este concepto a las Administraciones públicas, los propietarios únicos de edificios de viviendas, las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios y los consorcios y entes asociativos de gestión. A esta delimitación positiva, hay que incorporar una negativa, y es que se excluye de la ayuda a los que hayan sido beneficiarios, tomando como referencia el ámbito de actuación, de las ayudas del programa de rehabilitación edificatoria.

Es sabido que el impulso de la regeneración urbana se ha convertido en los últimos años en pieza clave de las políticas de vivienda. Más allá de los programas de promoción, adquisición o arrendamiento de viviendas, se ha hecho patente la necesidad de intervención en ámbitos urbanísticos fruto de los diferentes tipos de actuaciones con protección surgidos durante el régimen franquista (*vid.* complejos de vivienda social, vivienda de renta mínima y renta reducida³⁵). Como apunta TEJEDOR (2012: 223), la degradación del parque edificado no siempre ha sido tratada, dejando olvidado con ello el importante hecho de que la vivienda en entornos que precisan regeneración,

«deja de ser adecuada para satisfacer las necesidades de la población que la ocupa».

Al fin y al cabo, los ocupantes de las viviendas no sólo buscan unas condiciones básicas de

habitabilidad dentro de las mismas, sino que también precisan de unos ambientes agradables en donde desarrollar su vida personal y familiar en perfectas condiciones³⁶.

Esta concepción amplia del derecho a la vivienda recogido en el art. 47 de la Constitución hace que los poderes públicos vean en la regeneración urbana un elemento esencial de las políticas de vivienda, si bien también se advierte de los riesgos aparejados³⁷. Como grandes problemas, la doctrina alude a la segregación urbana o la gentrificación, conllevando, en este último caso, que los «beneficiarios» de estas actuaciones no sean los habitantes que anteriormente residían en los ámbitos de actuación, sino nuevos residentes de mayor capacidad económica que se aprovechan de la reconversión del mismo TEJEDOR (2012: 222 y ss.) y PONCE (2013: 48 y ss.). Esta situación se ha dado por ejemplo en Estados Unidos, donde los pésimos resultados de algunas actuaciones de regeneración urbana han conllevado numerosas críticas y el hecho de que se plantee una reorientación de este tipo de programas por parte de los poderes públicos³⁸.

2.5. Programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios

Un aspecto interesante de este Plan es la introducción del denominado «informe de evaluación de los edificios» y, con ello, de una subvención destinada a cubrir parte de los gastos de los honorarios profesionales por su emisión. Como se recoge en el art. 33 PEV, este informe supone el análisis del estado de conservación del edificio, la certificación de la eficiencia energética y la determinación de si éste es

«susceptible o no de incorporar ajustes razonables en materia de accesibilidad»³⁹.

espacios públicos». Una explicación acerca de los ARIS conforme a lo recogido en el Plan 2009-2012, se puede encontrar en BUENO (2009: 377-382). Por otra parte, y ya de carácter práctico, es interesante el análisis realizado por RUIZ & RUBIO (2006) acerca de diferentes actuaciones llevadas a cabo en Zaragoza. En cuanto al programa ARUS, éste tenía como finalidad la «renovación integral de barrios o conjuntos de edificios de viviendas que precisan de actuaciones de demolición y sustitución de los edificios, de urbanización o reurbanización, de la creación de dotaciones y equipamientos, y de mejora de la accesibilidad de sus espacios públicos, incluyendo, en su caso, procesos de realojo temporal de los residentes». *Vid.* BUENO (2009: 383-384) y CAPARRÓS (2010: 157-159).

³⁵ Una exposición de la incidencia de estas tipologías de vivienda se pueden encontrar en GARCÍA-BERNARDO (1970: 201-2012) y GUILLÉN (2012b: 65 y ss.).

³⁶ En este sentido, el derecho a una vivienda digna y adecuada recogido en el art. 47 de la Constitución debe

verse en sentido amplio, no sólo ofreciendo alojamiento, sino también entornos adecuados de convivencia: FERRANDO (1992: 309) y MUÑOZ (2000: 152).

³⁷ En cuanto a la incidencia del derecho a la vivienda se pueden consultar: FERNÁNDEZ-RUBIO (2010: 15 y ss.); LÓPEZ RAMÓN [(2010: 13-14) y (2013: 90-99)]; PISARELLO (2009: 4-5); VAQUER (2011: 15 y ss.).

³⁸ Si acudimos a los resultados del programa *HOPE VI*, sólo un pequeño porcentaje de la población original (24 por ciento) reside finalmente en las nuevas viviendas objeto de intervención. Véase en este sentido la incidencia de este programa y de los resultados en CISNEROS & ENGBAHL (2009) y KINGSLEY (2009: 301).

³⁹ Este informe debe ponerse en consonancia con otros informes de igual finalidad que ya existan en municipios o Comunidades Autónomas, los cuales sustituyen al anterior siempre y cuando se haya suscrito por técnico competente y cumpla con los requisitos de tramitación de la normativa correspondiente de aplicación.

Por lo que respecta a la subvención objeto de estudio, ésta se destina a comunidades de vecinos, agrupaciones de comunidades o propietarios únicos de edificios de carácter predominantemente residencial para que puedan hacer frente al coste del referido informe y tengan el mismo antes de que finalice el año 2016. Para ello se asocia, como he indicado, una ayuda consistente en una

«cantidad máxima de 20 euros por cada una de las viviendas de las que conste el edificio, y una cantidad máxima de 20 euros por cada 100 m² de superficie útil de local, sin que en ningún caso pueda superarse la cantidad de 500 euros, ni el 50 por ciento del coste del informe por edificio»⁴⁰.

2.6. Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas

El penúltimo de los programas recogidos en el Plan se centra en 6 líneas estratégicas (mejora de barrios, centros y cascos históricos, renovación de áreas funcionalmente obsoletas, renovación de áreas para la sustitución de infravivienda, ecobarrios y zonas turísticas), dentro de las cuales se pueden desarrollar diferentes proyectos⁴¹.

Las ayudas asociadas a la financiación de estas iniciativas van destinadas esencialmente a las Administraciones públicas, los propietarios únicos de edificios de viviendas, las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios, los consorcios y entes asociativos de gestión, excluyéndose a aquellos beneficiarios, dentro del mismo ámbito, de las ayudas de los programas de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas. Como puntos de partida en lo que se refiere a beneficiarios, hay que señalar una delimitación especial y el carácter competitivo de la ayuda. Con ello, el art. 37 PEV circunscribe los proyectos a un único término municipal, estableciendo que

la selección de los proyectos debe realizarse mediante procedimiento abierto y en régimen de concurrencia competitiva a través de convocatorias realizadas por las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla⁴².

Como se aprecia, este programa hay que ponerlo en relación con el de fomento de la regeneración y renovación urbanas, todo ello con el objeto de lograr la cohesión social de determinados ámbitos en los que es preciso una intervención de estas características. Estamos hablando de actuaciones diversas, como la renovación de áreas funcionalmente obsoletas, la renovación de áreas para la sustitución de infravivienda o la mejora de barrios (primera línea estratégica del programa), que en este último caso se trata de actuaciones de regeneración urbana integrada

«en tejidos de bloque construidos en el periodo comprendido entre 1940 y 1980»⁴³.

Ante todo, estas líneas estratégicas tienen un objetivo común, que es la lucha contra la segregación urbana y el impulso de la actividad económica de los ámbitos, circunstancia que se persigue también en la relativa a centros y cascos históricos⁴⁴. Sin embargo, estos objetivos no son del todo comunes a todas estas posibles intervenciones, ya que en el caso de las vinculadas a las zonas turísticas se pretende la mejora y reconversión de las mismas hacia un modelo turístico más sostenible, competitivo y de mayor calidad o en el caso de los ecobarrios, el impulso de la sostenibilidad ambiental en los edificios y en los espacios públicos.

3. Otras cuestiones: el cambio de calificación y descalificación de las viviendas protegidas

Cuestión relevante a analizar del Plan 2013-2016 es la referente a la introducción de la posibilidad del cambio de calificación de las

⁴⁰ Para obtener la ayuda se deberá presentar el informe de evaluación, adjuntando al mismo la factura de honorarios (original y copia).

⁴¹ El PEV vincula de la posibilidad de que las líneas, y por ende proyectos, sean objeto de una convocatoria pública (art. 37.2 PEV).

⁴² Dicho procedimiento de concesión se regirá por lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*.

⁴³ Los objetivos de la línea estratégica relativa a mejora de barrios son más que diversos, englobándose no sólo la recualificación del espacio público, la dotación de nuevos equipamientos o el impulso de la cohesión social y la actividad económica, sino también el incremento de la eficiencia energética y la mejora de la accesibilidad de los edificios (vid. art. 37.2.a PEV). En el caso de la renovación de áreas funcionalmente obsoletas, nos encontra-

mos ante «actuaciones sobre tejidos con severas condiciones de obsolescencia funcional e inadecuación desde el punto de vista urbanístico y edificatorio, en los que se proponga su renovación funcional y recualificación con usos mixtos, que incluyan actividades económicas». Por lo que respecta a la renovación de áreas para la sustitución de infravivienda, esta línea se centra en «actuaciones para la erradicación de la vivienda con deficiencias graves en seguridad, salubridad y habitabilidad, ubicada en tejidos de urbanización marginal, acompañadas de programas sociales».

⁴⁴ En concreto, «actuaciones predominantemente de regeneración en centros históricos urbanos y cascos rurales, incluyendo actuaciones de rehabilitación de edificios residenciales y otro uso que cuenten con algún grado de protección patrimonial, mejora del espacio público e impulso de la cohesión social y la revitalización económica».

viviendas protegidas en venta a viviendas protegidas en alquiler y la descalificación de las viviendas protegidas de nueva construcción⁴⁵.

Respecto al cambio de calificación, la disposición adicional cuarta del PEV autoriza la modificación tanto de la calificación provisional, como de la definitiva, de las viviendas protegidas para venta provenientes de los anteriores Planes de vivienda a viviendas protegidas en alquiler. Esta «recalificación» tiene una serie de consecuencias como el hecho de que el préstamo convenido no se ve afectado, no se pueden obtener nuevas ayudas económicas; además de la lógica adopción del régimen del alquiler y de las condiciones aparejadas tanto para el propietario, como para el inquilino anteriormente estudiadas.

Aparte de la posibilidad de recalificación, el PEV introduce la descalificación de las viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación y destinadas a la venta, siempre que hayan transcurrido al menos seis meses desde su calificación definitiva y concurren una serie de condiciones, sin perjuicio de las que puedan determinar las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla. Lo primero que hay que advertir es la excepcionalidad de la medida y la introducción con ello de un plazo máximo de aplicación de tres años. Asimismo, hay que sumar otros requisitos como que las viviendas hayan sido sometidas al

«procedimiento de selección de adquirentes o adjudicatarios correspondientes y haber resultado desierto aquél, como mínimo en un 80 por ciento del total de las viviendas»;

además de hallarse situadas en un

«ámbito territorial específico en el que pueda acreditarse con datos objetivos y de manera fehaciente, que existen suficientes viviendas procedentes de la promoción libre, de similares características, tamaño y precio, terminadas en los últimos dos años, y sin vender»⁴⁶.

Si anteriormente se ha hecho referencia al cambio de calificación venta-alquiler, la disposición adicional quinta del PEV introduce además la posibilidad de modificar la calificación definitiva de las viviendas protegidas para alquiler procedentes de promociones de viviendas protegidas, a vivienda protegida en venta con las consecuencias de la adopción del régimen y condiciones propias del mismo, la interrupción de las ayudas y la devolución parcial de las mismas para el propietario⁴⁷.

Como se apreciará, se tratan de medidas surgidas como consecuencia de la crisis económica y la existencia de un gran número de promociones ya finalizadas y que se encuentran vacías. Llama la atención el hecho de la introducción de la descalificación, si bien es conveniente realizar unas pequeñas matizaciones al respecto. En primer lugar, hay que advertir que nos encontramos ante una tipología especial de descalificación en la que no es el adjudicatario de la vivienda la que la solicita (descalificación voluntaria), si no que ésta parte del promotor, el cual una vez terminada la promoción y ante unos requisitos tasados, insta la «mutación de tipología» de cara a la puesta en venta en el mercado⁴⁸. Cabe recordar que la descalificación clásica (descalificación voluntaria, aunque también existe la descalificación entendida como sanción) se viene recogiendo desde la legislación de casas baratas y se ha ido manteniendo en el resto de las regulaciones volviéndose cada vez más restrictiva; adviértase, por ejemplo, que si en los Planes 1998-2001 y 2002-2005 se permitía siempre que pasaran quince años desde su calificación definitiva, los Planes 2005-2008 y 2009-2012 optaron por la imposibilidad de descalificación voluntaria. *Vid.* GUILLÉN (2012b: 271 y ss.) y TEJEDOR (2010: 231). Si se acude al actual Plan, no se dice nada acerca de la posibilidad de descalificación, entendiéndose que la tendencia prohibitiva se sigue manteniendo porque al fin y al cabo a lo que se debe atender es a la aportación de alojamiento y no a los

⁴⁵ MUÑOZ (2000: 223) define la calificación como el acto administrativo en virtud del cual una promoción, adquisición, urbanización de suelo o rehabilitación se reconoce como actuación protegible con acceso a la financiación cualificada establecida por los Planes estatales de vivienda y por las normas autonómicas complementarias, y en su caso, por los planes de vivienda autonómicos, con sujeción a las limitaciones impuestas por estos Planes y normativa y a los regímenes sancionadores específicos. En este sentido, es preciso diferenciar entre calificación provisional y definitiva. *Vid.* GUILLÉN (2012b: 256 y ss.).

⁴⁶ Las consecuencias lógicas de la recalificación o descalificación llevan consigo la devolución de las ayudas estatales percibidas, entre las que se engloban también el importe de las bonificaciones, de las exenciones tributarias

y los intereses legales correspondientes a ambas, además de la obligación de comunicar dicha decisión al Ministerio de Fomento en el plazo máximo de 10 días y al Registro de la Propiedad competente.

⁴⁷ En concreto, la parte proporcional de la subvención recibida correspondiente a los años de calificación en régimen de alquiler no cumplidos, a lo que hay que sumar el dejar de percibir la subsidiación al préstamo convenido, desde la fecha de la modificación de la calificación, no procediendo la devolución de las ayudas estatales de subsidiación al préstamo, recibidas con anterioridad a dicha fecha.

⁴⁸ Acerca de la incidencia de la descalificación: HERRERO & CAPA (1969: 181) y MUÑOZ (2000: 296-300), GUILLÉN (2012b: 271 y ss.).

posibles beneficios económicos que podría conllevar para el solicitante la descalificación de la vivienda con protección. Es lógico entender que dada la situación de crisis económica reinante y la paralización casi por completo de la compraventa de viviendas, la utilización de la descalificación como instrumento de beneficio económico del adjudicatario de una vivienda con protección carece cada vez más de sentido cuando el mercado inmobiliario está repleto de viviendas libres a precio asequible; de ahí, este cambio de configuración en la descalificación.

4. Conclusiones

Del análisis anteriormente realizado se desprende que el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, conlleva la ruptura total con la tendencia regulatoria de los anteriores Planes estatales de vivienda. Fruto de la situación económica actual y de la necesidad de cambio en las políticas de vivienda, el actual Plan articula el impulso definitivo de la vivienda en alquiler como eje principal de las mismas, tal y como ya ocurriera décadas atrás.

La nueva regulación, y aludiendo a la famosa obra del novelista García Márquez, supone la crónica de la «muerte anunciada» de nuestro sistema de vivienda que hasta entonces era el paradigma de la diferenciación con el resto de países. Apoyado en el *boom inmobiliario* y en el «todo vale», durante muchos años las políticas de vivienda se basaron en el impulso y con ello beneficio del sector de la construcción. Sin embargo, la evolución del mercado de la vivienda conllevó la necesidad de un cambio de rumbo hacia la protección de los colectivos con problemas en el acceso a una vivienda digna y adecuada mediante múltiples ayudas y la introducción paulatina del sistema de alquiler como contrapunto a la adjudicación en propiedad de las viviendas con protección. Con la configuración del alquiler como pieza clave del nuevo Plan de vivienda, España se pone en la senda del resto de países, si bien nuestras políticas todavía tienen que sufrir otra evolución y centrar sus esfuerzos en colectivos totalmente desfavorecidos. En este sentido, las políticas anglosajonas han experimentado este cambio desde la configuración del alquiler como eje central de las mismas, al derivar su protección y recursos económicos hacia las

personas sin hogar o con escasos recursos económicos, colectivos que en España consideramos población marginal y que están totalmente excluidos de la figura del beneficiario.

Tal vez el origen de nuestro problema haya sido que hasta hace bien poco desde el sector público se aportaba vivienda a sectores de la población no tan necesitados como en principio se pensaba, aún más cuando podían contar con recursos económicos suficientes para afrontar el pago de una vivienda. Como argumento se decía que la población no podía acceder al mercado de la vivienda libre por sus altos precios y por eso las actuaciones protegidas se convirtieron en una oportunidad única de obtener una vivienda nueva a un precio «asequible». Con el paso del tiempo se comprueba lo absurdo de crear un mercado paralelo de vivienda, cuando ni unas (viviendas libres), ni otras (viviendas protegidas) se venden. Por lo tanto, ¿era necesaria tanta vivienda protegida otorgada en propiedad?⁴⁹

El devenir de los hechos ha dado la razón a los autores que defendíamos la necesidad de un cambio de las políticas de vivienda y el que el derecho a una vivienda traducido en un alojamiento en propiedad carecía de sentido. Actualmente, la vivienda en alquiler parece la solución correcta, pero realmente hay que profundizar no sólo en la tipología, sino en la configuración del beneficiario para modular correctamente el derecho a la vivienda y que éste se materialice en las sectores de población más necesitados y no en aquellos que por comodidad buscan ayudas para respaldar su nivel de vida «acomodado». En este sentido, las políticas de vivienda en su evolución ya desde la legislación de casas baratas han ido configurando ellas mismas la condición de beneficiario siempre mirando de reojo el que todo el apoyo al sector de la construcción tuviera como destinatarios a personas que pudieran hacer frente a las condiciones económicas de adquisición de las viviendas con protección puestas en el mercado. En realidad, un beneficiario que no pudiera asumir el pago de una hipoteca no era útil para estas políticas, ya que no ayudaba a que el mecanismo de la construcción siguiera en marcha. Si algunos países, véase en concreto Escocia, ya se propusieron hace años la desaparición de las personas sin hogar a través de múltiples ayu-

⁴⁹ Autores han defendido la existencia de otras formas de tenencia alternativas a la propiedad, aparte del alquiler, tales como el derecho de superficie o la copropiedad pública-privada [vid. TEJEDOR (2012: 119 y ss.), PONCE

(2013: 58 y ss.)]. Aparte de ello, no hay que olvidar formas tradicionales utilizadas ya anteriormente como el contrato de acceso diferido a la propiedad, el régimen de cesión o el precario [vid. GUILLÉN (2012c: 1437-1462)].

das e iniciativas habitacionales, importando poco o nada el hecho de que la población no tuviera su propia vivienda en propiedad siempre y cuando se apoyara el que toda persona contara con un alojamiento; en España se ha mantenido históricamente una protección del derecho a la adquisición de una vivienda en propiedad basado en la mentalidad de la mayoría de la población que prefiere pagar una hipoteca antes que beneficiar económicamente a un arrendador.

La gran temida crisis ha conllevado un cambio de mentalidad de los ciudadanos en lo que alojamiento respecta, obligando a éstos a acudir a la tipología de alojamiento adecuada a su situación económica lejos de las hipotecas irreales y a largo plazo. Con ello se demuestra que en el fondo el derecho a la vivienda nunca fue una vivienda en propiedad sino simplemente el hecho de que toda persona pueda tener un alojamiento en el que desarrollar en condiciones dignas y adecuadas su vida personal y familiar.

5. Bibliografía

- ALCONCHEL PEREZ, A. & G. ANTON GOMEZ (1999): «Financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda: Plan 1998-2001», *Actualidad financiera*, 4: 29-36.
- ALLAN, J. (1996): «Park Hill Revisited», en Andrew SAINT: 44-47, Architectural Association London, Londres.
- ALONSO TIMÓN, A. J. (2006): «Plan Nacional de vivienda para 2005- 2008», *Anuario jurídico y económico escurialense*, 39: 145-170.
- ALVES CORREIA, F. & A. Raquel GONÇALVES MONIZ (2010): «Consideraciones sobre la promoción del derecho a la vivienda en Portugal», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*: 137-164, Marcial Pons, Madrid.
- BALCHIN, P. (1995): *Housing Policy*, Routledge, Londres.
- BASSOLO, V. (2003): «Local Response to Federal Changes in the Housing Voucher Program: A Case Study of Intraregional Cooperation», *Housing Policy Debate*, 14 (1-2): 143-168.
- BRATT, R. (2006): «Community Development Corporations: Challenges in Supporting a Right to Housing», en Rachel G BRATT & Michael E. STONE & Chester HARTMAN, *A Right to Housing*: 340-359, Temple University Press, Temple.
- BUENO MIRALLES, B. (2009): *El poliedro de la vivienda. Estudio de la vivienda protegida conforme al Plan Estatal 2009-2012*, Madrid, La Ley.
- BURÓN CUADRADO, J. (2008): «Una política de vivienda alternativa», *CyTET*, XL (155): 9-40.
- CACHORRO RODRIGUEZ, E. (1998): «El nuevo plan de vivienda 1998-2001», *Gestión: revista de economía*, 6: 23-26.
- CAPARRÓS NAVARRO, A. (2010): *Rehabilitación de edificios de viviendas (planteamiento jurídico-económico-financiero y fiscal)*, Thomson Reuters-Aranzadi Cizur Menor (Navarra).
- CASTANYER GARCIA, J. (2006): «El plan de vivienda 2005-2008: Un paso más en las políticas de vivienda timoratas», *Crítica*, 56 (939): 42-45.
- CISNEROS, Henry C. & L. ENGBAHL (2009): *From despair to hope: HOPE VI and the new promise of public housing in America's cities*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- DE MESA GÁRATE, L. (2002): «El nuevo Plan de Vivienda y Suelo 2002-2005: Retos de la situación actual y soluciones aportadas», *Análisis local*, 40: 43-60.
- DROSTE, C. & T. KNORR-SIEDOW (2007): «Social Housing in Germany», en Christine WHITEHEAD & Kathleen SCANLON: 44-53.
- ELSINJA, M. & F. WASSENBERG (2007): «Social Housing in the Netherlands», en Christine WHITEHEAD & Kathleen SCANLON: 130-147.
- FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, G. (2010): «El derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español. Especial referencia a los Estatutos de Autonomía», *Revista de urbanismo y edificación*, 22: 111-145.
- FERRANDO NICOLAU, E. (1992): «El derecho a una vivienda digna y adecuada», *Anuario de filosofía del derecho*, 9: 305-324.
- GARCÍA-BERNARDO LANDETA, A. (1970): *Sistema jurídico de las viviendas de protección oficial (Tomo I)*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra.
- GÓMEZ JIMENEZ, M. L. (2006): *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, Madrid, Editorial Montecorvo.
- GRIGSBY, William G. & S. C. BOURASSA (2004): «Section 8: The time for fundamental program change?», *Housing Policy Debate*, 15 (4): 805-34.
- GUILLÉN NAVARRO, N. A. (2008): «La vivienda de protección oficial y su problemática a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 246, diciembre: 161-206.
- (2010): *La vivienda social en Inglaterra*. Atelier, Barcelona.
- (2011): «La vivienda social en Estados Unidos: políticas públicas en la ciudad de San Antonio (Texas)», *Revista de urbanismo y edificación*, 23: 233-245.
- (2012): «Políticas de vivienda en los Estados Unidos: de la Gran depresión al Gobierno Obama», *Revista de urbanismo y edificación*, 25: 413-439.
- (2012b): *El beneficiario de las viviendas sometidas a un régimen de protección pública*, Marcial Pons, Madrid.
- (2012c): «La incidencia del contrato de acceso diferido a la propiedad, del régimen de amortización y del precario en las políticas de vivienda en España», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE & Ricardo ALONSO GARCÍA (coords.): *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, 1: 1437-1462, Civitas. Madrid.

- HERRERO LOZANO, D. & J. CAPA HERRÁN (1969): *La protección oficial en la construcción de viviendas*. Ministerio de la Vivienda, Servicio central de publicaciones, Madrid.
- IGLESIAS GONZALEZ, F. (2010): «La planificación de la vivienda en España», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Coord.): *Construyendo el derecho a la vivienda*: 349-381. Marcial Pons, Madrid.
- KINGSLEY, Thomas G. (2009): «Appendix», en Henry C. CISNEROS & Lora ENGBAHL (edit.): *From despair to hope: HOPE VI and the new promise of public housing in America's cities*: 299-306, Brookings Institution Press, Washington D. C.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2010): «Sobre el derecho subjetivo a la vivienda», en Fernando LÓPEZ RAMÓN, (Coord.): *Construyendo el derecho a la vivienda*: 11-24. Marcial Pons, Madrid.
- (2013): *Introducción al derecho urbanístico*, 4ª. Edición, Marcial Pons, Madrid.
- MALPASS, P. & A. MURIE (1999): *Housing Policy and Practice*. 5 ed., Palgrave, Basingstoke, Hampshire.
- MUÑOZ CASTILLO, J. (2000): *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid.
- NEWMAN, Sandra J. & A. B. SCHNARE (1997): «...And a suitable living Environment: the failure of housing programs to deliver on neighborhood quality», *Housing Policy Debate*, 8, 4: 703-741.
- OBSERVATORIO DE VIVIENDA Y SUELO (2014): *Boletín anual 2013*, Ministerio de Fomento, Centro de publicaciones, Madrid.
- PISARELLO PRADOS, G. (2009): «El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales», *Revista catalana de dret públic*, 38.
- PONCE SOLÉ, J. (2013): «Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41-42: 11-70.
- RANCAÑO ALVAREZ, M. (1987): «Consideraciones jurídicas al Plan Cuatrienal de la Vivienda (1984-1987)», *Aparejadores: boletín del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla*, 23: 17-20.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (1993): «La política de vivienda en España: Una valoración posterior a las reformas de 1991», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 27: 22-39 (Ejemplar dedicado a: La política de vivienda en los noventa).
- RUIZ ARBE, F. (2005): «Novedades del Plan de Vivienda Estatal 2005-2008 (Real Decreto 801/2005)», *Observatorio inmobiliario y de la construcción*, 1: 14-17.
- RUIZ PALOMEQUE, L. G. & J. RUBIO DEL VAL (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de conjuntos urbanos de interés*, Sociedad municipal de rehabilitación urbana de Zaragoza.
- SAINT, A. (1996): *Park Hill: What next?* Architectural Association London.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T. (2003): «El plan de vivienda 1992-1995: un estudio de su incidencia redistributiva», *Working papers = Documentos de trabajo: Serie EC (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas)*, 11.
- SCHILL, Michael H. (1998): «Nonprofit Housing», en Willem VAN VLIET (edit.): *The Encyclopedia of Housing*: 400-403, SAGE Publications, Thousand Oaks, California.
- SCHWARTZ, A. F. (2010): *Housing Policy in the United States*, 2ª. Ed., Routledge, Nueva York.
- TEJEDOR BIELSA, J. (2010): «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», en Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*: 309-347. Marcial Pons, Madrid.
- (2012). *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*. La Ley. Madrid.
- TINAUT ELORZA, J. J. (2002): «El Plan de Vivienda 2002-2005: aspectos básicos y principales novedades», *Cuadernos de Información económica*, 166: 33-39.
- (2006): «Desarrollos recientes de la política estatal de vivienda en España: el plan 2005-2008», *Papeles de economía española*, 109: 273-290.
- TURNER, B. (2007): «Social Housing in Sweden», en Christine WHITEHEAD & Kathleen SCANLON: 148-164.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2011): *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*. Editorial Iustel, Madrid.
- WHITEHEAD, C. & K. SCANLON, (2007): *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science. London.
- WILLIAMSON, A. R. & M. T. SMITH & M. STRAMBI-KRAMER (2009): «Housing Choice Vouchers, the Low-Income Housing, Tax Credit, and the Federal Poverty Deconcentration Goal», *Urban Affairs Review*, 45(1) September: 119-132.

Los territorios en la crisis

Inmaculada CARAVACA BARROSO

Universidad de Sevilla.

RESUMEN: Las profundas transformaciones socioeconómicas que se han venido produciendo desde finales del siglo xx se han acelerado y profundizado en los últimos años, evidenciándose la existencia de una profunda crisis que está produciendo nuevas desigualdades territoriales. En este contexto de referencia, el objetivo de este artículo es reflexionar críticamente sobre las transformaciones socioeconómicas asociadas a la crisis y muy especialmente sobre los cambios territoriales que está generando a distintas escalas espaciales, utilizando para ello, como ejemplo, algunos indicadores significativos. Se trata, pues, de realizar un análisis desde una perspectiva general asumiendo que aunque las panorámicas de conjunto están siempre asociadas a la simplificación de los hechos, resultan de utilidad para sistematizar la información y facilitar la participación en la reflexión colectiva y en el debate.

DESCRIPTORES: Crisis financiera. Crisis económica. Impactos espaciales. Desigualdades territoriales.

1. Introducción

Las profundas transformaciones socioeconómicas que se han venido produciendo desde finales del siglo xx se han acelerado y profundizado en los últimos años, evidenciándose la existencia de una profunda crisis, que se empezó a gestar en los principales centros financieros del mundo y que pone en evidencia toda una serie de contradicciones asociadas tanto a la forma en que se ha llevado a cabo el proceso de globalización, como a los cambios que se han venido produciendo en la lógica de funcionamiento económico.

Hay que buscar su origen en un conjunto de causas interrelacionadas entre las que cabe destacar los procesos de desregulación financiera que han dado lugar a la llamada *financiarización de la economía*. Se entiende como tal el creciente predominio de las actividades financieras, en buena parte asociadas a la especulación, sobre las productivas, que son las que sustentan la economía real. Como señala Harvey al respecto, la utilización de productos financieros muy sofisticados, junto al

«auge de sistemas sumamente refinados de coordinación financiera a escala global» han contribuido decisivamente a que se haya entrado «en una era de riesgos financieros sin precedentes» (HARVEY, 2008, 218).

Recibido: 20.01.2014; Revisado: 21.05.2014.
Correo electrónico: caravaca@us.es
Este artículo se integra en el Proyecto de I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad: Efectos socio-territoriales de la crisis económica en las áreas urbanas de

España: políticas públicas y estrategias de resiliencia (CSO 2012-36170).
La autora agradece los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

Dos acontecimientos se consideran principales detonantes de la crisis: el colapso financiero producido en 2007 en Estados Unidos por las llamadas hipotecas basura y la caída del banco de inversiones Lehman Brothers ocurrida también en el citado país un año más tarde. Tales sucesos desencadenaron una reacción en cadena de las entidades bancarias al verse incapacitadas para cubrir sus pérdidas; para evitar sus quiebras, los bancos centrales y los gobiernos comenzaron a transferirles dinero, contribuyendo con ello a extender la crisis a otros sectores económicos y a otros países, entre los que destacaron pronto los de la Unión Europea.

El desmedido crecimiento experimentado por el sector inmobiliario en EEUU y algunos países europeos contribuyó decisivamente a potenciar la crisis financiera, convirtiéndose, en consecuencia, en corresponsable de sus impactos no sólo socioeconómicos sino también territoriales y ambientales. Se ponía así en evidencia, una vez más, que el sector de la construcción:

«por su habitualmente alta participación en el producto y en el empleo, y por su rol estratégico de articulación entre el sector financiero y la economía real, es un factor determinante y detonante de los ciclos de auge y recesión y de las crisis económicas» (DAHER, 2013, 48).

Pero la gravedad y complejidad de la crisis financiera ha ido evolucionando con el tiempo hasta llegar a convertirla en sistémica, al afectar a la economía en su conjunto, al mercado laboral, a las instituciones, a las políticas e incluso a los valores morales y éticos. Hay que tener en cuenta, además, que esta crisis sistémica es, a su vez, una crisis mutante, al estar sometida a continuos y acelerados cambios, y una crisis global, al estar incidiendo en todo el planeta. No es, sin embargo, una crisis uniforme, puesto que afecta a los territorios con distintas formas e intensidades, ya se trate de países, regiones, ciudades o ámbitos rurales.

Ante este orden de cosas, no puede extrañar, que esté creciendo sustancialmente el número de investigadores interesados en abordar el análisis de esta profunda crisis desde distintas disciplinas y perspectivas (GEORGE, 2010; TOURAINE, 2011; FERNÁNDEZ DURÁN, 2011; TORRES LÓPEZ, 2011) No obstante, y a diferencia de lo ocurrido con la crisis de los años setenta del pasado siglo, son ahora más escasos los estudios que se centran en sus efectos territoriales, y ello pese a que, como señala Méndez (MÉNDEZ, 2013 a y c), está generando importantes alteraciones y efectos retroactivos a dis-

tintas escalas espaciales, asociados tanto al grado de vulnerabilidad de cada ámbito como a sus diferentes capacidades para desarrollar estrategias con las que superar sus problemas y activar nuevos procesos de desarrollo.

En este contexto general de referencia, el objetivo de este artículo es reflexionar críticamente sobre las transformaciones socioeconómicas asociadas a la crisis y muy especialmente sobre los cambios territoriales que está generando. Para ello, se recogen, al menos en parte y sin ninguna pretensión de exhaustividad, algunos de los análisis e interpretaciones que, desde distintos enfoques, se han venido realizando sobre la crisis; pero se centra sobre todo la atención en aquéllos que tienen por objeto observar sus impactos territoriales, que son aún muy difíciles de apreciar dada la complejidad y diversidad de los procesos en curso y la limitada investigación empírica aún disponible. Se trata, pues, de realizar un análisis desde una perspectiva general, aunque utilizando como ejemplo algunos indicadores y ámbitos territoriales de referencia, asumiendo que pese a que las panorámicas de conjunto están siempre asociadas a la simplificación de los hechos, resultan de utilidad para sistematizar la información y facilitar la participación en la reflexión colectiva y en el debate.

El artículo se estructura en siete epígrafes. Tras la introducción, se dedica un apartado a la caracterización de la crisis y a los cambios socioeconómicos que a ella están asociados tratando de comparar las transformaciones socioeconómicas estructurales derivadas de la crisis de los años setenta con las que ahora se están produciendo. A continuación, el epígrafe tres se centra en el análisis de los impactos territoriales derivados de los cambios socioeconómicos, comparando de nuevo los provocados por la crisis del fordismo con los que se están derivando de la actual. En los apartados 4, 5 y 6, por su parte, se observan algunos de los efectos provocados por la crisis a distintas escalas espaciales. En el capítulo siete, por último, se formulan algunas conclusiones.

2. Crisis y nuevo contexto socioeconómico de referencia

Como es sabido, la historia del capitalismo ha ido evolucionando apoyándose en crisis periódicas de diferente consistencia e intensidad, aunque manteniendo siempre los principios básicos que sustentan el sistema. Si bien es cierto que buena parte de estas crisis son coyunturales y afectan solo a determinados sec-

tores de actividad y territorios, se producen también otras que, al afectar al conjunto del sistema, han supuesto verdaderas rupturas y cambios estructurales que conforman diferentes ciclos en la evolución del capitalismo. Entre las diversas interpretaciones teóricas sobre estos ciclos, una de las más aceptadas es la realizada por Kondratieff, que fija su duración en unos cuarenta o cincuenta años (KONDRATIEFF, 1995; MANDEL, 1986).

Reviste ahora especial interés el periodo iniciado con la crisis de los años setenta del pasado siglo que, asociado al desarrollo de la llamada sociedad informacional y a la progresiva sustitución del modelo productivo fordista por el de especialización flexible, dio lugar a un proceso de mundialización sin precedentes que supuso el paso del capitalismo industrial al capitalismo transnacional/ global y ha sido considerado por algunos como de transición entre el cuarto y el quinto ciclo Kondratieff.

Partiendo de la base de que las lógicas derivadas del citado periodo siguen estando en buena parte vigentes y que, por tanto, siguen siendo fundamentales para interpretar los cambios territoriales, es interesante comparar las características y los efectos socioeconómicos de dicha crisis con los que parecen estar derivándose de la actual. No puede olvidarse que, al menos en cierto modo, estas dos crisis están encadenadas, pues, como dice Mayor Zaragoza, es durante las dos últimas décadas del S. XX cuando hay que situar

«el gran antecedente de la crisis actual: los valores democráticos, los principios éticos se sustituyen por el mercado» (MAYOR ZARAGOZA, 2011, 32).

También Morin enfatiza el hecho de que la crisis que ahora se padece tenga sus raíces en

«la explosión de un capitalismo planetario, sin frenos desde la década de 1990, que ha amplificado todos los aspectos negativos del desarrollo (económico)» (MORIN, 2011, 26).

La FIG. 1 pretende sintetizar y sistematizar los principales rasgos que caracterizan a los periodos que se inician con las citadas crisis, utilizando para ello la propuesta interpretativa de la escuela de la regulación. Se estructura así el análisis centrandolo primero la atención en los paradigmas tecnológicos y los recursos materiales disponibles que constituyen la base de cada periodo, para considerar después los rasgos que definen los regímenes de acumulación y los modos de regulación socioeconómica a ellos asociados (AGLIETTA, 1979; BOYER, 1986).

Resulta pertinente recordar que aunque el aumento de los precios del crudo adquirió en su momento un especial protagonismo al ser considerado por algunos como el principal detonante de la crisis iniciada en 1973, no era más que una de sus causas. En efecto, con el cambio del patrón oro al patrón dólar, ocurrido sólo dos años antes, se liquidaba el régimen de cambios fijos que había sustentado hasta entonces los intercambios monetarios, y el sistema financiero global se empezó a ver:

«perturbado por una deuda en espiral ascendente y fuera de control desde 1973» (HARVEY, 2008, 185).

Desde entonces, dicho sistema, eludiendo cualquier vigilancia e intervención, ha utilizado prácticas de riesgo que son responsables de la nueva crisis estructural mundial, aunque fuera su detonante la explosión de la burbuja financiero-inmobiliaria ocurrida el año 2007 (FIG. 1).

Por su parte, la Revolución Tecnológica que, vinculada al desarrollo de las tecnologías de la información, se inició en los años setenta, sigue ahora su curso con la constante y acelerada incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicaciones. Si, en su momento, el desarrollo tecnológico permitió la sustitución de ciertos recursos naturales por otros sintéticos, no ha logrado frenar, sin embargo, su sobreexplotación, lo que ha contribuido a agravar la crisis energética, asociada a lo que se ha dado en llamar «el pico del petróleo», y a generar, además, una crisis alimentaria y otra ecológica-ambiental estrechamente asociada al cambio climático (FERNÁNDEZ DURÁN, 2008) (FIG.1).

En cuanto al régimen de acumulación, se ha evolucionado de una economía basada en la producción flexible de bienes y en el crecimiento de los servicios sociales y productivos, a otra sustentada en las finanzas en la que ha sido el sector bancario el que ha experimentado una transformación verdaderamente radical. Por una parte, se somete a fuertes procesos de concentración, con el consiguiente aumento del tamaño de las empresas. Por otra, éstas entran en Bolsa desarrollando operaciones de naturaleza especulativa que, además de no generar riqueza en la economía real, la dejan sometida a importantes riesgos. Incumplen con ello los bancos, cada vez en mayor medida, sus dos funciones principales: financiar la economía y gestionar los riesgos (BOCCARA & HÉRON-PLIHON, 2012).

FIG. 1/ Persistencias y cambios socioeconómicos entre dos crisis globales

Periodos	Crisis del fordismo y postfordismo	Crisis actual
Año en que se sitúa el inicio	1973	2007
Detonante	<ul style="list-style-type: none">– Paso del patrón oro al patrón dólar: fin del régimen de cambio fijo– Encarecimiento del petróleo.	<ul style="list-style-type: none">– Continua alteración del sistema de cambios.– Burbuja financiero-inmobiliaria.– Crisis financiera y de la deuda mundial.– Encarecimiento materias primas.
Paradigma tecnológico y recursos productivos	<ul style="list-style-type: none">– Revolución informacional.– Pérdida importancia recursos naturales (sustitutivos sintéticos).– Crisis del petróleo.	<ul style="list-style-type: none">– Incorporación continua y acelerada de nuevas tecnologías de información y comunicaciones.– Crisis energética (pico del petróleo), alimentaria y ambiental.
Régimen de acumulación	<ul style="list-style-type: none">– Economía basada en la producción bienes.– Especialización flexible.– Descentralización productiva.– Integración empresarial sistémica (redes de empresas).– Terciarización de la industria/ economía servindustrial.– Creciente importancia flujos de bienes y servicios.– Globalización económica.– Reducción, recualificación y dualización del empleo.	<ul style="list-style-type: none">– Economía financiarizada y especulativa (compraventa dinero como base de la generación de riqueza).– Beneficios basados en la inestabilidad mercados bursátiles.– Productos financieros opacos y de alto riesgo.– Creciente peso de los flujos de capital.– Hipertrofia de sector financiero.– Pérdidas de empleos y progresivo deterioro de las condiciones de trabajo.
Modo de regulación	<ul style="list-style-type: none">– Crisis Keynesianismo.– Importancia creciente del neoliberalismo económico.– Privatización empresas públicas de sectores estratégicos.– Flexibilización mercado laboral.– Políticas selectivas para promover la innovación.– Desinterés por políticas industriales.– Deterioro del Estado del Bienestar.	<ul style="list-style-type: none">– Neoliberalismo como base central de las políticas.– Desregulación económica, financiera y laboral.– Privatización generalizada de empresas públicas.– Políticas selectivas para reforzar competitividad financiera.– Cierta interés por la revitalización de la industria.– Progresiva concentración de beneficios empresariales y socialización de pérdidas.– Creciente desmantelamiento del Estado del Bienestar (políticas de austeridad).
Capitalismo	Transnacional/global.	Financiarizado/tóxico.

Fuente: Elaboración propia.

Se produce así una hipertrofia del sector financiero convirtiéndolo en dominante, lo que, como ya se señaló anteriormente, conlleva a la *financiarización* de la economía. Según señalan algunos (CORPATAUX & al., 2009) el citado proceso puede definirse como la progresiva movilidad/liquidex del capital no sólo de los mercados financieros, sino también de las firmas, sectores y territorios.

Junto a lo anterior,

«la característica principal del capitalismo mundializado desde comienzos de los años ochenta es la bajada de la parte salarial, esto es, de la

parte del PIB correspondiente a los asalariados» (HUSSON, 2009: 7).

Llama especialmente la atención el fuerte crecimiento del paro experimentado en buena parte de los países desarrollados, y especialmente en los europeos, asociado primero a la caída del sector de la construcción y a la reestructuración del sector financiero, y después a la aplicación de políticas neoliberales que reducen los empleos públicos a la vez que privatizan buena parte de los servicios, incluidos los más básicos como educación y sanidad (TORRES LÓPEZ, 2011; MÉNDEZ, 2013 a) (FIG.1).

En relación con esto último, y respecto al modo de regulación, si, como es sabido, el Keynesianismo entraba en crisis en la década de los setenta, fue a partir de la segunda mitad de la de los ochenta cuando se extiende por el mundo occidental una ideología neoliberal que se traduce en la aplicación de estrategias de privatización, de desregulación y de desreglamentación, y en la que

«la política monetaria se utiliza para luchar contra la inflación y no para sostener la inversión (mientras que) la moderación salarial se convierte en uno de los objetivos centrales de las políticas económicas» (STERDYNIÁK, 2012: 30-31).

De este modo, las medidas que se están implementando se limitan a gestionar los efectos de la crisis

«eludiendo de forma evidente la posibilidad de combatir sus causas» (LORDON, 2012: 254) (FIG. 1).

En este último sentido, no puede por menos de sorprender la incapacidad mostrada por organismos internacionales encargados de controlar el funcionamiento del sistema financiero —como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— primero para prever la crisis y después para alertar sobre la forma en que la misma se está gestando. Si, por una parte, el pensamiento dominante de los responsables de estas instituciones no contempló en su momento la posibilidad de que el modelo de funcionamiento bancario terminara desencadenando una crisis de tal envergadura, por otra, parece que no interesaba alertar sobre tal situación, ya que algunos estaban consiguiendo con dicho modelo importantes beneficios a los que no estaban dispuestos a renunciar. Se ponía con todo ello de manifiesto que:

«el neoliberalismo no es sólo una doctrina económica, sino también un planteamiento ideológico y una herramienta útil para los intereses de los grupos sociales más vinculados al capital» (ÁLVAREZ & *al.*, 2013: 22).

Como consecuencia de todo lo anterior, la precariedad se ha convertido en un rasgo definitorio del funcionamiento de unos mercados de trabajo caracterizados por la incapacidad mostrada no sólo para generar suficiente número de empleos sino también para frenar su continua destrucción. Ante una situación como la descrita, produce cuanto menos desconcierto que, mientras las cifras de desempleo alcanzan valores insostenibles en un buen número de países, entre los que destacan de nuevo los europeos, el objetivo de creación de em-

pleo haya ido perdiendo peso frente al de la consecución de beneficios, que se convierte en absolutamente prioritario. Ante tal situación, algunos interpretan que el desempleo se ha convertido en un instrumento útil para legitimar determinadas políticas,

«no sólo porque ha permitido argumentar que se llevaban a cabo con la intención de que un mercado de trabajo más flexible garantizase la creación de empleo, sino también porque ha desactivado parcialmente la propia capacidad de respuesta de los asalariados» (ÁLVAREZ & *al.*, 2013: 229) (FIG. 1).

Así las cosas, no puede extrañar el fuerte deterioro experimentado por el Estado del Bienestar que, en ciertos países, está conllevando casi su total desmantelamiento.

En definitiva, durante las últimas décadas se fue consolidando un modelo de crecimiento económico que ha promovido una gran acumulación de deuda y que, a su vez, depende de este endeudamiento para su sostenimiento; lo que ha llevado a algunos hacer referencia a la *economía del endeudamiento* (ÁLVAREZ & *al.*, 2013). En estrecha asociación con lo anterior, la economía real está dejando paso a otra especulativa en la que los mercados financieros están sometidos a fuertes tensiones; como señala Ekaizer al respecto,

«en el pasado, los episodios especulativos, siendo recurrentes, constituían la excepción a la regla. Ahora en cambio son la regla» (EKAIZER, 2012, 185).

El *capitalismo transnacional*, surgido con el proceso de reestructuración productiva de los setenta y sustentado en la economía real, ha sido superado por el *capitalismo financiarizado*, apoyado en el sistema bancario y estrechamente ligado a la crisis actual; y dado que buena parte de los flujos monetarios se producen al margen de la legalidad establecida, es también calificado por algunos como *capitalismo tóxico* (HUSSON, 2009) (FIG. 1).

3. Transformaciones territoriales provocadas por la crisis del fordismo y por la crisis sistémica actual

Para completar el análisis anterior es necesario prestar atención a los impactos territoriales de la crisis. Se trata de comprobar, por una parte, si se mantienen algunas tendencias es-

paciales de la etapa anterior y cuáles son éstas, y, por otra, de observar a distintas escalas los diferentes grados de intensidad con que la crisis está incidiendo en los territorios.

La creciente competencia con que operan las empresas en el espacio global de las redes, junto a la fluidez con que se mueve el capital dinero en un sistema económico *financiarizado*, ayudan a entender los cambios territoriales. No hay que olvidar que si, desde la perspectiva social, se está produciendo un

«ahondamiento de las desigualdades que es proporcional al grado de avance de las políticas neoliberales» (HUSSON, 2009, 57),

desde la territorial, se están generando transformaciones asociadas a los modelos de acumulación de capital que se vienen adoptando y a las formas de regulación socioeconómica que se aplican. Junto a lo anterior, para entender las transformaciones territoriales hay que considerar las herencias recibidas por los distintos ámbitos espaciales, sus estructuras socioeconómicas, la forma en que utilizan sus recursos y la capacidad de sus empresas, organismos e instituciones para diseñar estrategias con las que enfrentar y superar la crisis.

Tal como muestra la (FIG. 2), interesa primero recordar que los procesos de reestructuración productiva, ocurridos desde la década de los setenta del pasado siglo, provocaron transformaciones cuantitativas y cualitativas en el comportamiento organizativo y espacial de las actividades económicas y muy especialmente de la industria. En relación a los cambios organizativos, es bien cierto que el llamado sector pro-

ductivo pareció perder peso e importancia en la economía para dejar paso al crecimiento de los servicios; no obstante, no hay que olvidar que la informatización de determinadas tareas y fases productivas, junto a la externalización de otras que antes se realizaban en las propias fábricas, había dado lugar a un proceso de integración industria/servicios que suponía un cambio trascendental en la lógica de funcionamiento del sector. En cuanto a los cambios originados en los modelos de localización empresarial, los procesos fueron selectivos, complejos y en parte contradictorios; junto a la difusión de actividades industriales tradicionales de baja intensidad tecnológica hacia ámbitos periféricos, se concentraban en los espacios centrales las sedes sociales de las empresas así como las actividades más directamente vinculadas a la producción de conocimientos e innovaciones.

De este modo, mientras la reestructuración productiva provocaba una creciente desindustrialización de los países centrales, se producía un fuerte crecimiento de dicho sector en algunos de los considerados periféricos. Se iniciaba así un proceso de deslocalización industrial que ha contribuido decisivamente a desplazar el centro económico de gravedad mundial hacia el Pacífico al generar un significativo crecimiento económico en países del sureste asiático sustentado por un proceso de industrialización basado en la exportación que, aunque se apoyaba en unas malas condiciones laborales de los trabajadores, contribuyó a multiplicar por más de cuatro la renta por habitante, aumentó la esperanza de vida media e incluso redujo en parte las desigualdades sociales (BERZOSA, 1988). Tal tendencia sigue produciéndose en la actualidad, aunque impli-

FIG. 2/ Modelos territoriales derivados de la crisis del fordismo y de la crisis actual

Crisis fordismo	Crisis actual
<ul style="list-style-type: none"> – Deslocalización industrial. – Nuevos países industriales. – Regiones industrializadas en declive. – Regiones urbanas ganadoras. – Periferización industria metropolitana. – Espacios emergentes: distritos industriales, sistemas productivos locales, medios innovadores. – Territorios marginados y excluidos. – Desigualdades N/S. 	<ul style="list-style-type: none"> – Deslocalización empresarial. – Nuevos cambios en la división espacial del trabajo. – Nuevos Países Emergentes. – Graves deterioros territoriales vinculados al crecimiento incontrolado del sector inmobiliario. – Metrópolis servindustriales. – Concentración sedes empresas y actividades ligadas a la economía del conocimiento en las grandes ciudades. – Crecientes desigualdades entre sistemas productivos locales y distritos industriales. – Territorios marginados y excluidos. – Crecientes desigualdades entre ricos y pobres en el N y en el S. – Pérdida de cohesión social y territorial en los países desarrollados.

Fuente: Elaboración propia.

cando ahora no sólo a industrias consideradas tradicionales sino también a otras más capitalizadas que requieren una mayor cualificación de sus trabajadores, además de a otros sectores económicos, lo que genera nuevos cambios en la división espacial del trabajo y la consolidación de los ahora llamados *nuevos países emergentes* (FIG. 2).

Por su parte, los países industrializados perdían una buena parte de las industrias tradicionales mientras desarrollaban un modelo económico crecientemente basado en actividades vinculadas a las nuevas tecnologías, en el desarrollo del sector servicios y en el control de los flujos financieros. Hay que recordar que ha sido precisamente en los principales centros financieros de algunos de los países más desarrollados —como Estados Unidos y los que conforman la Unión Europea— dónde se ha gestado la profunda crisis en la que ahora estamos inmersos, provocando nuevos procesos de deslocalización empresarial y significativas alteraciones en la división espacial del trabajo (FIG. 2).

En el interior de buena parte de los países desarrollados se ponía en evidencia la complejidad de las transformaciones espaciales asociadas al proceso de reestructuración productiva. Por una parte, las regiones de antigua industrialización especializadas en sectores tradicionales se vieron sometidas a duros procesos de reestructuración productiva entrando en decadencia, mientras se trasladaba buena parte de su industria hacia otros países o regiones con menores costes de producción. Por otra, tenía lugar un reforzamiento económico de las grandes ciudades y espacios metropolitanos, al concentrarse en ellos aquellas funciones de dirección, gestión, control y producción de conocimientos e innovaciones más necesitadas de centralidad que, al ser las que rigen el funcionamiento económico, fueron llamadas en su momento *funciones comando* (MAGNAGHI, 1981). A su vez, surgían nuevos espacios emergentes que resultaban competitivos por concentrarse en ellos actividades muy innovadoras o algunas tradicionales ligadas a la existencia de distritos industriales o sistemas productivos locales (FIG. 2).

El sector de la construcción, por su parte, creció en algunos países de forma descontrolada, y no sólo económicamente sino también territorialmente, ocupando las urbanizaciones grandes superficies de suelo de forma desordenada con la consiguiente generación de desequilibrios territoriales, la acumulación de problemas asociados a modelos urbanísticos ambientalmente agresivos y socialmente segregados, el deterio-

ro de las condiciones medioambientales, el aumento de determinados riesgos y la pérdida de calidad paisajística (FIG. 2).

Las grandes aglomeraciones urbanas, consideradas durante el postfordismo «regiones que ganan» (BENKO & LIPIETZ, 1994), aunque muy afectadas por la crisis, siguen concentrando los principales centros financieros, las actividades vinculadas al conocimiento y las sedes sociales de las grandes empresas. Y es también en dichos ámbitos donde se hace especialmente patente la presencia de la llamada *economía servindustrial*, estrechamente relacionada con el creciente proceso de terciarización de un sector industrial que incorpora cada vez más servicios a los bienes producidos aumentando con ello las cadenas de valor, aunque externalizando muchos de ellos, con la consiguiente integración de estos dos sectores económicos (DANIELS & BRYSON, 2002; BRYSON & DANIELS, 2009) (FIG. 2).

Por su parte, también siguen siendo válidos los factores que explican la competitividad de los sistemas productivos locales y distritos industriales que convirtió a éstos en *espacios emergentes* (CARAVACA, 1998). No obstante, la crisis está afectando de forma muy distinta a cada uno de ellos en función del ámbito territorial en el que se integran, de sus estructuras económicas, de sus tipos de especialización, del tamaño de sus empresas y la colaboración que entre ellas realicen, de la densidad de sus redes de cooperación socio-institucional y de la capacidad de sus agentes públicos y privados para desarrollar estrategias con las que superar sus problemas y retos (FIG. 2).

Si hace ya varias décadas se enfatizaba el rol de las regiones urbanas, los distritos industriales y los medios innovadores como ámbitos ganadores y emergentes, desde entonces, se ha venido poniendo de manifiesto que dichos ámbitos pueden incluirse o no en tales categorías dependiendo no sólo de circunstancias externas sino también de la forma en que sus instituciones y sociedades hayan sido capaces de poner en valor los propios recursos buscando colectivamente soluciones a sus propios problemas y contradicciones.

Sea cual sea la forma en que los territorios se están viendo afectados por la crisis, es un hecho constatado que los desequilibrios socio-territoriales siguen siendo una constante aunque vayan adoptando formas nuevas. En este sentido, algunas investigaciones alertan sobre un importante cambio que debe ser enfatizado: si hace sólo unos años las desigualdades más

significativas se producían entre el Norte desarrollado y el Sur empobrecido, están adquiriendo ahora un creciente protagonismo las que se generan entre ricos y pobres tanto en los países del Norte como en los del Sur (INTERMÓN OXFAM, 2012) (FIG. 2).

Respecto a las desigualdades territoriales interesa destacar aquí que, como apunta Méndez al respecto, junto a territorios vulnerables muy afectados por la crisis, se encuentran otros más resistentes a la misma; mientras unos consiguen adaptarse mejor a la nueva situación y se recuperan pronto de los impactos sufridos, otros inician un largo proceso de declive; pese a que algunos se muestran incapaces de encontrar soluciones a sus problemas, otros desarrollan estrategias proactivas para hacerles frente (MÉNDEZ, 2013 b).

Parece oportuno recordar ahora que:

«la producción de diferencias geográficas, añadiéndose a las que vienen dadas por la historia, la cultura y las llamadas ventajas naturales, se internaliza en la reproducción del capitalismo» (HARVEY, 2012 a: 169).

No puede extrañar, por consiguiente, que se sigan generando importantes diferencias y contradicciones en la incidencia y en los efectos de la crisis a todas las escalas.

4. Efectos territoriales de la crisis a escala mundial

A escala mundial la crisis sistémica actual está alterando una vez más las formas de articulación territorial al modificar las relaciones que se producen entre países. Si bien es cierto que, como se señalaba anteriormente, las circunstancias que actuaron como detonantes de la crisis se produjeron en EEUU, observándose también muy pronto en Europa, perturbaron después seriamente al resto del mundo tanto a través del sistema financiero como del comercio internacional.

Aunque la realización de un análisis en profundidad a escala mundial no se adecua a los objetivos de este artículo, sí parece necesario utilizar al menos algún indicador básico que permita observar a grandes rasgos los cambios experimentados en los distintos países como consecuencia de la crisis. Para ello, se ha analizado la evolución del PIB desde el año 2006, que es el que antecede a la crisis, hasta el 2012, que es el último para el que existe información disponible.

Como puede apreciarse en el mapa, son muy significativas las diferencias existentes entre los comportamientos del PIB en los distintos países, hecho que está en buena parte relacionado con su grado de dependencia económica a los mercados de crédito (FIG. 3).

Llaman sobre todo la atención aquellos países en los que el PIB ha decrecido durante el periodo considerado, como es el caso de Sudán del Sur, Groenlandia e Islandia, pero también de países de la Unión Europea como Irlanda, Reino Unido y Grecia, y no hay que olvidar que algunos de ellos han llegado a estar al borde de la bancarrota. Los valores del PIB permanecen prácticamente estáticos en Estados Unidos, México y la mayor parte de los países europeos, a los que se suman también Libia y Corea del Sur. Aunque con diferente intensidad, tanto un grupo de países como el otro están siendo afectados por la crisis. (FIG. 3).

Como contrapunto a lo anterior, la evolución experimentada por este indicador ha sido muy positiva en la mayor parte de los países latinoamericanos y asiáticos, además de en Rusia y algunos de los que formaban parte de la antigua Unión Soviética, de Oriente Próximo y de África. Se trata de países que, al no haber integrado plenamente su sistema bancario en la red global, se encontraban más protegidos cuando empezaron a colapsar los mercados financieros. Con crecimientos del PIB significativos pero algo más reducidos que en los anteriores han evolucionado Japón, India, Pakistán, Australia, Canadá, Chile y Ecuador, así como ciertos países norte y este europeos, centroamericanos, del antiguo Golfo Pérsico, y un buen número de los africanos (FIG. 3).

Junto al mayor o menor grado de integración de las estructuras financieras de los distintos países en el sistema mundial, algunos otros factores ayudan a entender la diferente evolución experimentada por el PIB en unos y otros. En tal sentido, no se puede dejar al margen lo que ha supuesto para EEUU y algunos países europeos la explosión de las llamadas burbujas inmobiliarias, que no sólo no fueron pinchadas por las instituciones reguladoras pese a haberse alertado sobre los riesgos que implicaban sino que, muy al contrario, dichos organismos apoyaron políticas que las estimulaban (EKAIZER, 2012).

Como contrapunto a lo anterior, es bien sabido que el crecimiento económico de los países llamados emergentes se empezó a producir a fines del anterior milenio, como lo prueba, por

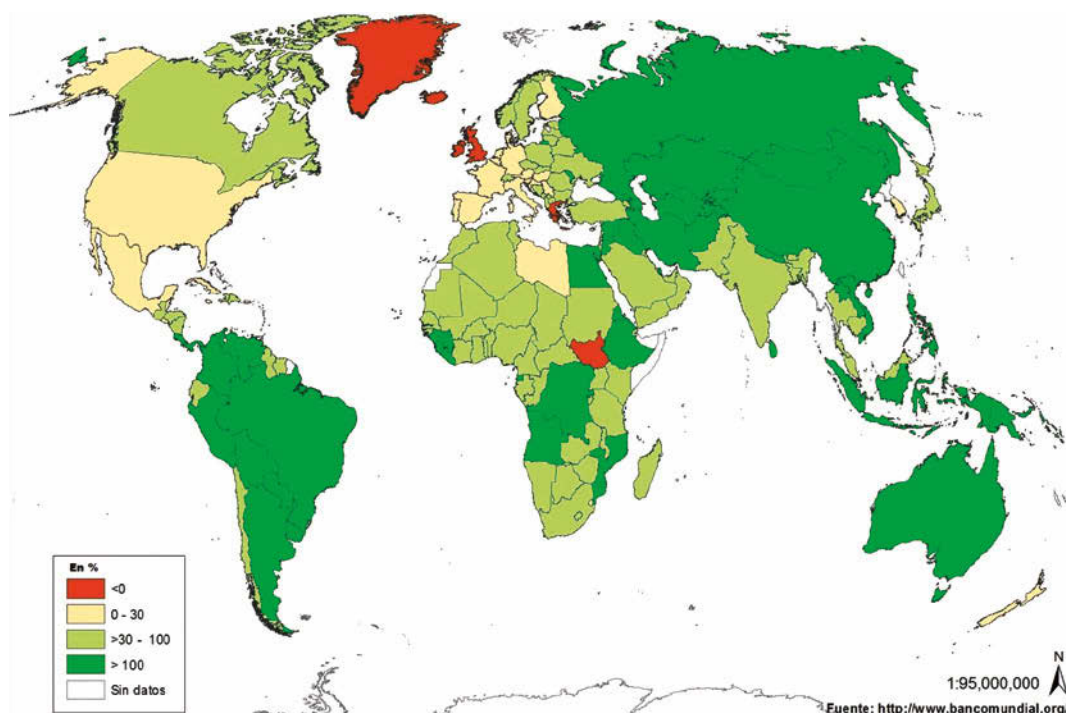


FIG. 3/ **Evolución del PIB (2006-2012)**

Fuente: Elaboración propia a partir de BANCO MUNDIAL.

ejemplo, el hecho de que ya en 2003 China e India representarían el 20,6 % del PIB mundial, cuando en 1952 dicho porcentaje era sólo del 9,2 % (HUSSON, 2009). Dicho crecimiento se había fundamentado en un

«desplazamiento masivo de la producción industrial hacia los llamados 'países en desarrollo', que de representar el 15,3 % del total mundial en 1990, alcanzan ya casi una tercera parte (32,1%) en 2010» (MÉNDEZ, 2013b: 6).

No hay que olvidar, sin embargo, que la codicia y la falta de responsabilidad han sido la base de los procesos de deslocalización industrial, resultando ilustrativo al respecto que

«después de haber explotado a una mano de obra de la que se podía disponer sin ningún límite, algunas multinacionales, especialistas en la producción a bajo coste, abandonan el país para instalarse en otros en los que los costes salariales son todavía más bajos y/o en los que la vigilancia sobre las condiciones de trabajo es menor» (ASKENAZY & MÉHAUT, 2012, 197).

Puede calificarse como paradigmático el ejemplo de China, cuyo crecimiento económico fue sustentado por actividades productivas tradi-

cionales que compiten por precios y vulneran sistemáticamente los más elementales derechos humanos, hasta el punto de que su lógica de funcionamiento se asemeja bastante a la dominante durante la Primera Revolución Industrial. No obstante, durante los últimos años el país está absorbiendo una gran cantidad de capital extranjero y se están instalando industrias de alta tecnología, con todo lo que ello representa para su desarrollo económico, hasta el punto de que ha llegado a convertirse en el principal acreedor mundial. Harvey alerta, sin embargo, acerca de su futuro argumentando que, dado que la principal demanda de su producción se localiza en gran parte en EEUU, un colapso del consumo en este país

«tendría (y ya está teniendo) efectos devastadores sobre el empleo industrial y la tasa de beneficio en China. La respuesta obvia para China consistiría en desarrollar su propio mercado interno, pero eso requeriría aumentar los salarios y reducir su propia ventaja competitiva en la economía global» (HARVEY, 2012a: 96).

India, el otro gigante asiático, parece estar aprovechando su enorme mercado interno, su limitada dependencia de las exportaciones industriales, y el crecimiento experimentado por

las inversiones privadas tanto internas como procedentes del exterior. No obstante, las profundas diferencias sociales no parecen que estén disminuyendo e incluso ha retrocedido posiciones en el ranking mundial según su *Índice de Desarrollo Humano* (ahora en el puesto 136 con un índice de 0,554). Se trata, pues, de un país cuya principal característica es el «equilibrio de los contrarios» (VICTOR, 2012: 39).

Buena parte de los países latinoamericanos también han experimentado altas tasas de crecimiento económico y un descenso de su endeudamiento externo, lo que ha llevado a incluir alguno, como es el caso de Brasil, entre los llamados países emergentes. Sin embargo,

«la crisis contagió a América Latina luego del segundo semestre del 2008 a través de un descenso en las exportaciones, la reducción de los flujos de inversión extranjera directa, las remesas decrecientes y una caída significativa del turismo internacional» (MARICHAL, 2010: 312, citado por DAHER, 2013).

No puede extrañar, por consiguiente, que algunos investigadores alerten del riesgo que representa la crisis para países que siguen manteniendo valores bajos del PIB/cápita y que, a diferencia de lo que ocurre en Asia, parecen experimentar en ciertos casos un proceso de «desindustrialización precoz» que puede generar nuevas relaciones de dependencia, ahora con los grandes países asiáticos emergentes (SALAMA, 2012: 52). No se puede olvidar tampoco que, pese al crecimiento experimentado por el PIB en algunos de estos países, siguen existiendo grandes desigualdades, tanto sociales como territoriales, que, como se ha demostrado recientemente en Brasil, están empezando a provocar movimientos masivos de protesta; hay que añadir a lo anterior que, en buena parte de los casos, el crecimiento haya estado muy condicionado por la producción de productos agrícolas ambientalmente dañinos. Se pone así, una vez más, en evidencia que el crecimiento económico no siempre está asociado al desarrollo territorial.

En relación con esto último, no hay que olvidar que los países exportadores de petróleo y de otras materias primas están teniendo que hacer frente al hundimiento de sus precios, al reducirse su consumo en países desarrollados y muy especialmente en EEUU. Esta reducción del consumo en los países desarrollados afecta también a la población a ellos emigrada, de tal forma que

«México, Ecuador, Haití y el estado de Kerala en la India, muy dependientes de las remesas de los emigrantes a países ricos, vieron reducir drásticamente los ingresos familiares al desaparecer los empleos en la construcción y despedir a las trabajadoras domésticas. ...Desmintiendo la idea de que las poblaciones marginadas no se ven afectadas por un crac financiero en el mundo capitalista avanzado» (HARVEY, 2012a: 398).

Dahe, por su parte, alerta sobre el hecho de que:

«el precario crecimiento de la economía estadounidense y la recesión más o menos generalizada entre los países europeos han influido en las recientes contracciones de las economías de China y Brasil, las que presentaban, además, signos de burbujas inmobiliarias» (DAHER, 2013: 72).

3. Una macro región especialmente afectada por la crisis: la Unión Europea

En Europa los efectos de la crisis están siendo devastadores. El fuerte crecimiento experimentado por las entidades financieras desde las últimas décadas del pasado siglo se había producido desordenadamente eludiendo todo tipo de control y, al igual que había ocurrido en EEUU, la crisis se vio especialmente potenciada en aquellos países en los que se habían generado burbujas inmobiliarias que —impulsadas en buena parte por las entidades financieras, apoyadas por las instituciones públicas nacionales y no cuestionadas por las comunitarias— habían provocado un crecimiento descontrolado de la deuda privada. Pero no fue solo el excesivo endeudamiento privado el que contribuyó a generar la crisis, pues también había crecido desmesuradamente la deuda pública en ciertos países, como es el caso de Grecia. Se ponía con todo ello en evidencia la ineficiencia de los reguladores que, como ya se ha señalado, alimentaron excesivamente el riesgo sin hacer nada para evitar la fragilidad del modelo económico que se estaba generando (EKAIZER, 2012).

Entre las razones que ayudan a entender la especial incidencia de la crisis en los países de la Unión Europea, destaca sin duda la fuerte integración de sus mercados, aún más acusada en los que conforman la unión monetaria al facilitar entre ellos el contagio de la crisis (DAHER, 2004). En estrecha relación con lo anterior, no se puede dejar al margen que, aunque el Tratado de Lisboa del año

2000 proponía avanzar tanto en la unión monetaria como en la económica, se atendió exclusivamente a la primera, adoptándose el euro como moneda única sin tener en cuenta que su correcto funcionamiento exigía políticas económicas comunes y un banco central capaz de regular en su conjunto el funcionamiento del sistema financiero europeo (FERNÁNDEZ DURÁN, 2011). Pero el Banco Central Europeo reaccionó tarde a la crisis, y ni se ocupó primero de controlar el crecimiento de la deuda ni de evitar después el llamado rescate bancario realizado en aquellos países que se vieron más duramente afectados; lo que ha contribuido no sólo a que haya crecido la deuda pública en países en los que antes no existía, como es, por ejemplo, el caso de España, sino a que ésta se multiplique debido a los intereses de los préstamos¹.

La reacción institucional de la Unión Europea a la crisis no sólo está siendo muy desafortunada desde la perspectiva socioeconómica sino también desde la territorial. Respecto a esta última es necesario señalar que

«la organización de la zona euro, que impone políticas macroeconómicas semejantes a países que se encuentran en situaciones diferentes, ha incrementado las divergencias entre los Estados miembros» (VVAA, 2012, 51).

«España, Portugal y Grecia han sido penalizados con una pérdida de producción de entre un 5 y un 10 % del PIB, Francia con una pérdida del 6 %, mientras Alemania, por el contrario, se beneficiaba de un efecto favorable equivalente al 8 % de su PIB» (DÉVOLUY & *al.*, 2012: 56).

Se ha contribuido así a que los países se posicionen de forma divergente de tal forma que:

«se asiste a un comienzo de fragmentación de sus trayectorias que constituye un obstáculo suplementario a la coordinación de sus políticas económicas» (HUSSON, 2009: 67).

Para poder observar mejor estas diferencias, al análisis de la evolución experimentada por el PIB realizado anteriormente, se añade ahora el de otro indicador tan ilustrativo como el empleo. Para ello, partiendo de la propuesta realizada por Martín (MARTÍN, 2012) para el Reino Unido y aplicada por Sánchez Hernández (SÁNCHEZ HERNÁNDEZ 2013) a España, se utiliza un *índice de resistencia del empleo a la*

crisis que relaciona la evolución del empleo en cada país con respecto a la del conjunto de la Unión Europea² (FIG. 4).

Como puede observarse en el mapa (FIG. 4), el análisis del comportamiento territorial del empleo en los países de la Unión Europea resulta mucho más ilustrativo que el del PIB al poner más claramente en evidencia cómo está contribuyendo la crisis a potenciar los desequilibrios territoriales. Efectivamente, mientras que en los países cuyo índice supera significativamente el valor 1 (que es el que corresponde a la Unión Europea en su conjunto) el empleo ha sido poco sensible a la crisis e incluso ha evolucionado positivamente, aquéllos que cuentan con valores del índice menores que la unidad han experimentado importantes pérdidas de puestos de trabajo, poniéndose con ello en evidencia su mayor vulnerabilidad.

Influyen decisivamente en estos comportamientos del empleo las diferencias existentes entre las estructuras productivas de los países, al situar a éstos en posiciones muy distintas desde las que competir en un mercado único. En tal sentido, es interesante recordar que el proceso de desindustrialización que se ha venido produciendo en Europa desde las últimas décadas del pasado siglo ha sido particularmente intenso en algunos países, como España y Portugal, que cuentan con menor presencia de industrias de alta tecnología y cuyo empleo es más vulnerable. Parece confirmarse así que la presencia de la industria y su grado de especialización en actividades más tradicionales de más fácil deslocalización resulta:

«clave en la configuración de las capacidades de crecimiento y del potencial competitivo de las economías» (ÁLVAREZ & *al.*, 2013: 85).

No puede extrañar, por consiguiente, que esté creciendo el interés por la revitalización de la industria.

Para poder matizar el análisis anterior, se ha considerado pertinente utilizar otro indicador estrechamente relacionado con el comportamiento del mercado de trabajo como es la tasa de paro. En esta ocasión se centra la atención en los países de la Zona Euro entre los que, como se acaba de comprobar, se incluyen los que están siendo más vulnerables a la crisis, cosa que no es de extrañar dados los proble-

¹ Para profundizar en el análisis de los efectos de la crisis en la Unión Europea es interesante consultar el trabajo de ÁLVAREZ & *al.* (2013).

² El Índice de resistencia del empleo a la crisis se ha obtenido de la siguiente fórmula: (empleo cada país 2012/empleo cada país 2006) / (empleo UE 2012/empleo UE 2006).

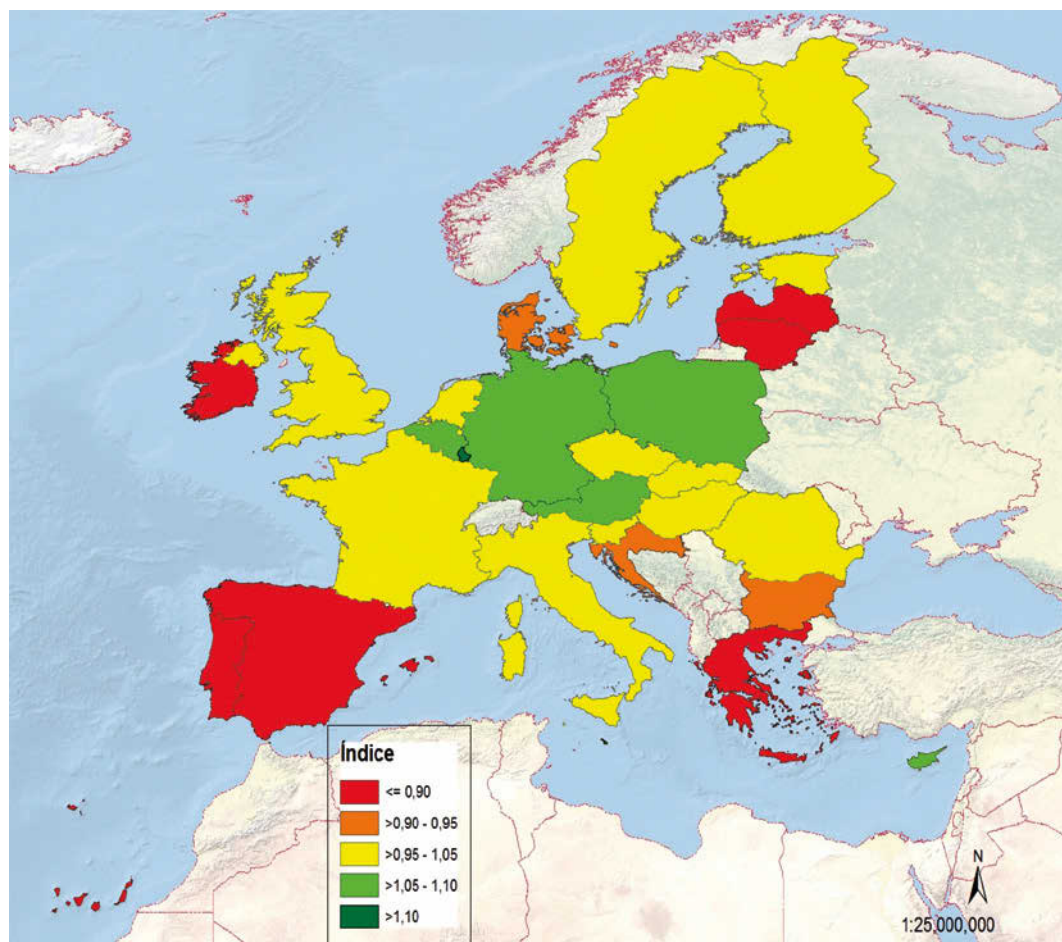


FIG. 4/ Índice de resistencia del empleo a la crisis en los países de la Unión Europea (2006-2012)

Fuente: EUROSTAT.

mas derivados de la adopción de la moneda única. A su vez, para poder observar con más nitidez los efectos territoriales de la crisis, se utiliza la región como unidad espacial de referencia, lo que permite apreciar los desequilibrios existentes dentro de cada país (FIG. 5).

Según muestra la FIG. 5, la evolución del desempleo es especialmente preocupante en Irlanda, España, Grecia y Portugal, y algo menos en Italia, y resulta un ejemplo ilustrativo de los desequilibrios socioeconómicos estructurales que debilitan y limitan los procesos de crecimiento de países que son considerados periferia europea (ÁLVAREZ & *al.*, 2013). Junto a lo anterior, el análisis de la evolución experimentada por las tasas de paro a escala regional permite observar con mayor nitidez la desigual forma en que está afectando la crisis a los te-

rritorios de la Zona Euro. El paro crece más del 200 % en las dos regiones irlandesas, en ocho de las españolas y en tres de las que forman parte de Grecia y de Portugal; valores algo más bajos pero que superan el 100 % de crecimiento se encuentran en el resto de las regiones españolas y griegas, tres de las italianas y dos de las portuguesas. Dichas regiones son, pues, las más castigadas por la crisis según un indicador tan básico y a la vez tan significativo como las tasas de desempleo, poniendo en evidencia que el paro se ha convertido en el principal problema socioeconómico de la Zona Euro.

Pero la desigual incidencia territorial que está teniendo la crisis en la Unión Europea no es debida únicamente a sus impactos directos, sino también a la forma en que ésta se está

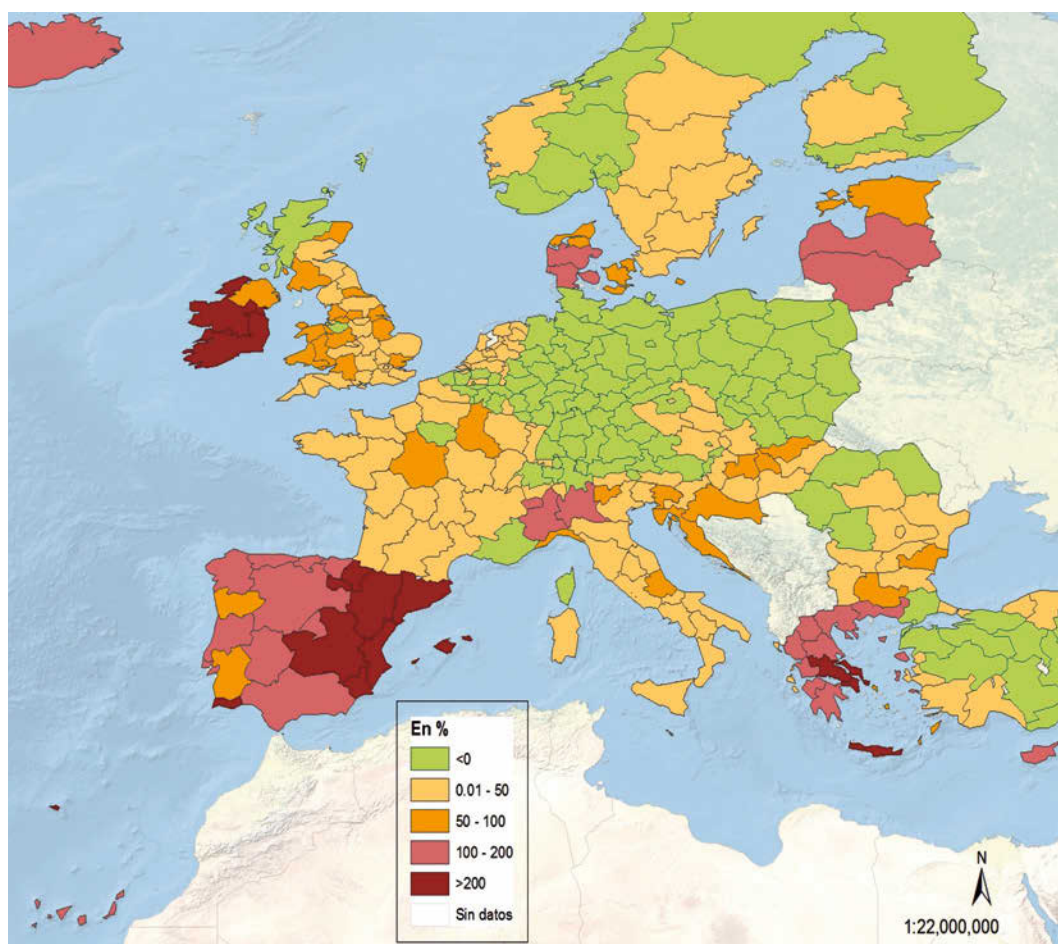


FIG. 5/ Evolución de la tasa de paro en las regiones que conforman la Zona Euro, (2006-2012)

Fuente: EUROSTAT.

gestionando. En efecto, las políticas de austeridad impuestas por las instituciones comunitarias a los países más castigados por la crisis tienen un claro matiz ideológico y no sólo no están contribuyendo a resolver los graves problemas que se han venido generando, sino que, además, han dado lugar a la conformación de una nueva crisis. Tal y como afirman algunos,

«la austeridad proporciona el contexto perfecto para implementar a fondo el programa neoliberal que, en su versión más extrema... difícilmente podría haber sido aprobado en una elecciones democráticas» (ÁLVAREZ & *al.*, 2013: 285).

En este último sentido, resulta escandaloso que mientras se transfiere una enorme canti-

dad de dinero público al sector financiero a través del denominado rescate bancario —lo que se traduce en un importante crecimiento de la deuda pública de los países concernidos y supone una socialización de las pérdidas generadas por las instituciones bancarias— se flexibiliza el mercado de trabajo y se precariza el empleo, además de recortar sustancialmente las partidas presupuestarias vinculadas a gastos sociales. Se está produciendo así la pérdida de importantes conquistas sociales mientras que

«en lugar de hacer frente a todos los daños y problemas para poner remedio a las causas que los han provocado, las autoridades se han doblegado ante los poderes que ocasionaron la crisis y éstos han salido de ella mucho más reforzados» (TORRES LÓPEZ, 2011: 59).

6. La crisis a escala local. Sus efectos en el empleo de las ciudades españolas

Como argumenta Harvey, aunque:

«la fricción de la distancia desempeña ahora un papel restrictivo cada vez menor en la movilidad geográfica del capital... no han dejado de tener importancia las diferencias geográficas, sino que sucede precisamente lo contrario: el capital más móvil dedica gran atención a la menor diferencia local de costes, porque eso le puede proporcionar enormes beneficios» (HARVEY, 2012a: 136).

Aceptando, pues, que las diferencias locales son importantes para la configuración del espacio del capital, resulta imprescindible considerar esta escala tanto para profundizar en el conocimiento de las diferentes formas con que la crisis está afectando a los territorios, como para entender las razones que explican que algunos ámbitos locales sean especialmente vulnerables a los múltiples impactos que se vienen generando, mientras otros se ven por ellos menos afectados o parecen mostrar una mayor capacidad para reaccionar ante ellos y hacerles frente (MÉNDEZ, 2013a). Se trata, pues, de analizar lo que puede considerarse la *glocalización de la crisis* (MARTIN, 2011).

Los espacios urbanos son ámbitos especialmente ilustrativos para analizar los impactos de la crisis a escala local. Si, por una parte, las ciudades concentran la población, las empresas, las instituciones, los conocimientos y las innovaciones que contribuyen a dinamizar la economía en periodos de crecimiento, por otra, son también estos ámbitos los que se ven afectados más negativamente en periodos de recesión. No puede extrañar, por consiguiente, que se haya enfatizado acerca de las raíces urbanas de las crisis financieras (HARVEY, 2012b; MÉNDEZ, 2013a y c).

Según se ha podido observar en el apartado anterior y es además un hecho suficientemente constatado, España está siendo uno de los países más afectados por la crisis, lo que, junto a otros indicadores, se pone especialmente de manifiesto con la pérdida de un elevado número de puestos de trabajo (2.437.772 entre 2006 y 2012, según el Registro General de la Seguridad Social). Ello, unido a la incapacidad estructural

que ha venido mostrando la economía española para generar suficiente número de puestos de trabajo, sitúa, lamentablemente, a este país a la cabeza del ranking por desempleo.

Junto a lo anterior, se está produciendo también en España una creciente precarización de las formas de contratación, proceso este último que está contribuyendo a fragmentar aún más un mercado de trabajo que desde hace décadas se ha venido caracterizando por su alto grado de segmentación. En tal sentido, resulta cuanto menos sorprendente que se estén utilizando argumentaciones que convierten:

«a la segmentación existente entre un mercado de trabajo primario, regulado y con derechos laborales, y un mercado secundario cada vez más precarizado en la justificación de nuevas medidas flexibilizadoras, continuadoras de todas aquellas que condujeron a esta situación. Si el tratamiento tuvo efectos indeseados, la solución es aumentar la dosis» (MÉNDEZ, 2013a: 51).

Con este contexto de referencia, para observar los efectos de la crisis a escala local se utiliza como ejemplo la evolución experimentada por el número de empleos en los municipios españoles que cuentan con ciudades mayores de veinte mil habitantes durante el periodo 2006 y 2012. Los datos proceden del Registro General de la Seguridad Social y resultan especialmente ilustrativos para el análisis del comportamiento de los mercados locales de trabajo³.

De los 399 municipios con ciudades que en 2012 superaban los 20.000 habitantes, sólo en 32 creció el número de afiliados a la Seguridad Social durante el periodo objeto de atención, mientras se reducía en todos los restantes, lo que pone claramente en evidencia la fuerte incidencia de la crisis en los mercados locales de trabajo.

Desde la perspectiva territorial, para observar las diferentes intensidades con que está afectando la crisis a las ciudades españolas se utiliza de nuevo el índice de resistencia del empleo, que en el apartado anterior sirvió para analizar lo ocurrido en la Unión Europea, aunque adaptado ahora a la realidad que nos ocupa⁴. Tal y como se señalaba respecto a los países, las ciudades en las que el índice supera el valor 1 (que es el que corresponde ahora a España en su conjunto) han experimentado una evolución relativa mejor que la del país en

³ Para completar este análisis puede consultarse el trabajo de MÉNDEZ (2013 a) centrado en el estudio del desempleo generado por la crisis en las ciudades españolas.

⁴ El índice de resistencia del empleo a la crisis se ha obtenido ahora de la siguiente fórmula: (empleo cada ciudad 2012/empleo cada ciudad 2006) / (empleo España 2012/empleo España 2006).

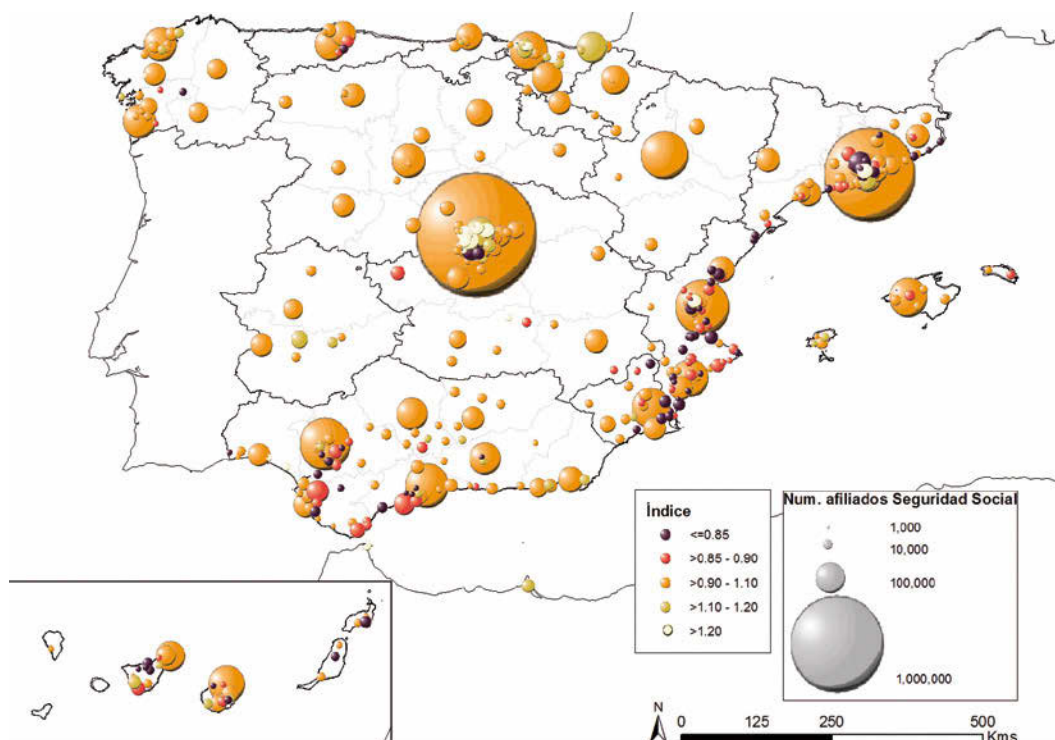


FIG. 6/ Índice de resistencia del empleo a la crisis en las ciudades españolas con más de 20.000 habitantes (2006-2012)

Fuente: REGISTRO GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

su conjunto, siendo, por tanto, menos sensibles a la crisis. Por el contrario, en aquellas en las que los valores del índice son menores que la unidad las pérdidas relativas de puestos de trabajo han sido mayores que del conjunto de España, lo que pone en evidencia su mayor vulnerabilidad.

Como muestra la FIG. 6, aunque con ciertas excepciones, las ciudades cuyo grado de vulnerabilidad del empleo es mayor se localizan fundamentalmente en la costa mediterránea que, como es sabido, es la zona más afectada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, teniendo también una significativa presencia en el archipiélago canario. Aquéllas cuyo empleo ha sido menos vulnerable forman sobre todo parte de las principales aglomeraciones urbanas o están localizadas en otros ámbitos costeros. Son más numerosas las ciudades cuyo comportamiento del empleo según el índice de vulnerabilidad se sitúa en una posición media, formando parte de este grupo las de mayor tamaño.

Es importante recordar que los comportamientos de los mercados urbanos de trabajo están estrechamente relacionados con la forma en que se insertan las ciudades al espacio global

y, en consecuencia, con su grado de dependencia exterior; pero también con la forma en que utilizan y ponen en valor sus recursos, con las actitudes y los comportamientos de sus actores públicos y privados, y con la capacidad que muestran estos últimos para configurar redes locales de cooperación, ya sean éstas empresariales o socio-institucionales (MÉNDEZ, 2002; CARAVACA & GONZÁLEZ-SILVA, 2005). Aspectos todos ellos que revisten un gran interés puesto que permiten profundizar en el conocimiento de la capacidad de cada ciudad para hacer frente a la crisis, reaccionar ante ella y desarrollar modelos económicos alternativos. No obstante, se salen de los objetivos de este artículo dado que requieren el uso de técnicas cualitativas que sólo son aplicables para la realización de estudios de casos.

7. Consideraciones finales

Aunque fue en el año 2008 cuando se empezó a detectar en toda su crudeza la existencia de la fuerte crisis financiera, sus orígenes hay que buscarlos en décadas anteriores cuando, junto a un sustancial cambio en el sistema monetario internacional que contribuyó a facilitar la

utilización de prácticas de riesgo, tenía lugar un proceso de globalización sin precedentes y se empezaba a generalizar la aplicación de políticas neoliberales.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta interesante observar las transformaciones socioeconómicas ocurridas desde la crisis de los años setenta del pasado siglo. Entre ellas cabe destacar el paso de una economía de base productiva a otra sustentada en la especulación y en la desregulación financiera, que ha contribuido decisivamente a provocar la crisis y está generando una sustancial pérdida de bienestar social y una ampliación de la brecha entre las condiciones de vida de los distintos territorios y grupos sociales.

Pero, como señala HARVEY (2008 y 2012a), las crisis han venido desempeñando un papel clave en la geografía histórica del capitalismo, por lo que es necesario analizarlas desde la perspectiva territorial. En tal sentido hay que tener en cuenta que los efectos territoriales de la crisis están estrechamente relacionados con la globalización económica y con la consolidación del espacio de redes y deben ser observados a distintas escalas espaciales. En efecto, la creciente densificación de flujos materiales e inmateriales que sustentan la globalización económica ha puesto en evidencia la existencia de algunas claves que resultan necesarias para entender e interpretar los procesos territoriales; entre ellas cabe destacar: la alteración de las relaciones espacio/tiempo y las establecidas entre el espacio abstracto de las redes y el espacio concreto de los lugares; la revalorización del territorio, concebido antes como mero soporte físico de los procesos socioeconómicos y ahora como un recurso competitivo; y las desigualdades territoriales, asociadas al grado de integración o exclusión de los distintos ámbitos en el espacio global de las redes.

Junto a lo anterior, es necesario llamar la atención sobre la creciente competencia intercapitalista que, junto a la fluidez con que circula espacialmente el capital financiero, impone nuevas racionalizaciones geográficas en un sistema mundo crecientemente fragmentado, inseguro y desequilibrado. Resulta determinante en tales cambios la insostenible concentración del poder en manos de ciertas élites capitalistas que consiguen mantener sus privilegios mientras una gran mayoría de la población mundial se ve cada vez más incapacitada para hacer valer sus derechos más básicos (OBSERVATORIO METROPOLITANO, 2011; INTERMÓN OXFAM, 2012).

A escala mundial, la crisis está alterando una vez más las formas de articulación territorial al modificar las relaciones que se producen entre países. Si, en principio, la crisis pareció afectar con una mayor intensidad a los países desarrollados al ser en ellos dónde se localizan los principales centros financieros, sus impactos se están haciendo notar ya también tanto en los países considerados en vías de desarrollo como en los que habían sido calificados como emergentes. De este modo, no parece que se vayan a reducir precisamente las desigualdades internacionales, sino que, antes al contrario, se empieza a comprobar, una vez más, que las reglas establecidas para el comercio internacional siguen favoreciendo a los países más desarrollados mientras frenan e incluso impiden el desarrollo de otros (INTERMÓN OXFAM, 2002). Como ya señaló Arrighi en su momento, los estados «centrales» llevan a cabo políticas que directa o indirectamente favorecen la expansión transnacional de su capital nacional (ARRIGUI, 1983).

La percepción de la crisis es más nítida si se analiza lo ocurrido en los países de la Unión Europea y muy especialmente en los que conforman la zona euro. El desordenado crecimiento experimentado durante las últimas décadas por las entidades financieras de estos países, junto a la conformación de burbujas inmobiliarias en algunos de ellos, provocaron el crecimiento descontrolado de la deuda privada, a la vez que ponían en evidencia la falta de eficiencia reguladora, especialmente necesaria en unos mercados fuertemente integrados. Pero resultan, además, especialmente preocupantes las medidas que se han venido adoptando para controlar los fuertes desajustes financieros que se habían producido, puesto que han llegado a provocar una segunda crisis que, además de contribuir a la destrucción de actividades productivas y a una pérdida masiva de puestos de trabajo, está potenciando los desequilibrios socio-territoriales y reduciendo o incluso anulando los efectos de las políticas de cohesión que se habían venido implementando en etapas anteriores.

Cuando la escala de análisis es la local se definen aún más claramente las diferencias interterritoriales y puede observarse con más nitidez cómo se profundizan las contradicciones inherentes a la relación capital/trabajo. Dado que España es el país de la Unión Europea que más puestos de trabajo está perdiendo desde que se iniciara la crisis, para poder realizar una reflexión a esta escala, se ha centrado la atención en la evolución experimentada

por los mercados locales de trabajo en las ciudades españolas de más de veinte mil habitantes. Además de haberse reducido el número de afiliados a la Seguridad Social en la mayor parte de ellas, se están produciendo diferencias significativas en los comportamientos de las distintas ciudades, siendo en aquellas más afectadas por la descontrolada expansión urbanística donde el número de empleos destruido es más elevado.

Aunque, dada la complejidad de los procesos en curso y la insuficiente perspectiva temporal con que aún se cuenta, resulta difícil y prematuro sacar conclusiones acerca de las transformaciones socioeconómicas y territoriales derivadas de la crisis estructural que nos afecta, pueden sintetizarse algunas de las principales:

- Los intereses económicos han prevalecido sobre los principios éticos y democráticos y sobre los derechos de la ciudadanía.
- Mientras que la lógica económica se siga centrando en la maximización del beneficio seguirá afectando negativamente al medio ambiente, al territorio, a la cohesión social y a la calidad de vida de las personas.
- A los graves impactos económicos de la crisis financiera, hay que añadir los sociales, políticos, institucionales, éticos, ambientales y territoriales.
- Los efectos de la crisis financiera están siendo devastadores, provocando una fuerte redistribución de la riqueza desde el sector público al privado, desde las rentas del trabajo a las del capital, desde los pobres a los ricos y desde el sur hacia el norte (ÁLVAREZ PERALTA & *al.*, 2013).
- Un modelo económico que se basa en el sufrimiento de determinados grupos sociales no puede considerarse ni viable ni ético.
- Resulta cada vez más necesario frenar el crecimiento de la economía financiera-especulativa que ha dado origen a la crisis e im-

pulsar la reactivación de la economía real, sustentada en actividades ambiental, social y territorialmente sostenibles.

- Las directrices políticas que proceden de los mercados se centran en los reajustes estructurales, las privatizaciones y la reducción del gasto público.
- Las respuestas a la crisis son opciones políticas. Las que no priorizan la justicia social generan más desigualdad y pobreza (INTERMON OXFAM, 2012).
- Si, como señala HARVEY (2008 y 2012a y b), las crisis desempeñan un papel clave en la geografía histórica del capitalismo, es necesario realizar análisis que permitan profundizar en el conocimiento de las nuevas tendencias territoriales.

Como se señalaba hace ya más de una década (CARAVACA, 1998), lamentablemente aún no se vislumbra cuál puede ser el modelo socioeconómico que priorice las necesidades de las personas acercándose a lo que Galbraith llamaba «una sociedad buena». Siendo esto así, los investigadores estamos obligados a reflexionar individual y colectivamente para buscar soluciones a los graves problemas que están afectando al medio ambiente, a los territorios y a las sociedades.

En definitiva, si hace algunos años se insistía en la necesaria revisión de los análisis territoriales para adecuarlos a las, entonces, nuevas lógicas espaciales (cambios en la relación espacio/tiempo, conformación del espacio de las redes, consideración del territorio como recurso...), es importante revisarlos de nuevo teniendo en cuenta los procesos socioeconómicos ahora dominantes y los nuevos marcos espaciales de referencia. Sólo así será posible interpretar la complejidad territorial y trabajar para poder resolver las múltiples y graves contradicciones y retos a los que se enfrentan los distintos ámbitos territoriales.

8. Bibliografía

AGLIETTA, M. (1979): *A theory of capitalist regulation*, New Left Books, Londres.

ÁLVAREZ PERALTA, I. & F. LUENGO ESCALONILLA & J. UXÓ GONZÁLEZ (2013): *Fracturas y crisis en Europa*, Eudeba y Clave Intelectual, Buenos Aires-Madrid.

ARRIGHI, G. (1983): «Una crisis de hegemonía» en AMIN & *al.* *Dinámica de la crisis global*: 61-118, S. XXI, México.

AMIN, S. (1983): «Crisis, socialismo y nacionalismo», en AMIN & *al.* *Dinámica de la crisis global*: 178-286, S. XXI, México.

ASKENAZY, P. & P. MÉHAUT (2012): «Dotar de un nuevo porvenir al trabajo» en LOS ECONOMISTAS ATERRADOS: 190-204.

BENKO, A. & A. LIPIETZ (1994): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la Geografía Económica*, Alfons el Magnanim Valencia.

BERZOSA, C. (1988): *Economía: crisis o recuperación*, EUDEMA S.A., Madrid.

BOCCARA, F. & E. LE HÉRON & D. PLIHON (2012): «Por un sistema financiero emancipado de los mercados financieros» en *Los economistas aterrados*: 230-250.

- BRYSON, J. R. & P. W. DANIELS (2009): «Dualidad de los servicios y economía servindustrial: la interacción entre servicios e industria desde un análisis de producción, proyectos y tareas» *Papeles de Economía Española*, 120: 186-199.
- BOYER, R. (1986): *La théorie de la régulation: une analyse critique*, La Découverte, Paris.
- CARAVACA, I. (1998): «Los nuevos espacios ganaderos y emergentes» *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, XXIV (73): 5-30.
- & G. GONZÁLEZ-ROMERO & R. SILVA (2005): «Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial» *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, XXXI (94): 5-24.
- CORPATAUX, J. & O. CREVOISIER & T. THEURILLAT (2009): «The expansion of the finance industry and its impact in the economy: a territorial approach base on Swiss pension funds», *Economic Geography*, 85 (3): 313-334.
- DAHER, A. (2004): «Riesgo país versus riesgo región: Santiago en el Mercosur» en C. DE MATTOS & al. (Eds.) *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* Santiago, Ediciones SUR/EURE libros: 85-113. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=17> (Consulta 3/11/2013).
- (2013): «El sector inmobiliario y las crisis económicas» *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, 39 (118): 47-76.
- DANIELS, P. W. & W. F. LEVER, (eds.) (1996): *The global economy in transition*. Longman Essex.
- DANIELS, P. W. & J. R. BRYSON (2002): «Manufacturing servicing and servicing manufacturing: knowledge-based cities and changing forms of production» *Urban Studies* (39) 5-6: 977-991.
- DÉVOLUY, M. & al. (2012): «La política económica en Europa» en LOS ECONOMISTAS ATERRADOS: 49-74.
- EKAIZER, E. (2012): *Indecentes*, Espasa, Madrid.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2008): *El crepúsculo de la era trágica del petróleo. Pico del oro negro y colapso financiero (y ecológico) mundial*, Virus Editorial- Ecologistas en Acción, Bilbao.
- (2011): *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030*. Virus Editorial, Bilbao.
- GEORGE, S. (2010): *Sus crisis, nuestras soluciones*. Icaria-Intermón-Oxfam, Barcelona.
- HARVEY, D. (2008): *La condición de la posmodernidad*, Amorrurto Ed., Buenos Aires-Madrid.
- (2012a): *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Akal, Madrid.
- (2012b): «Las raíces urbanas de las crisis financieras» en M. BELIL & J. BORJA & M. CORTI (Eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*: 321-358. Icaria, Barcelona.
- HUSSON, M. (2009): *Capitalismo puro*, Maia Ed., Madrid.
- INTERMÓN OXFAM (2002): *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, <http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios> (Consulta: 6/10/2013).
- (2012): *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizaje desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*, <http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios> (Consulta: 6/10/2013).
- (2013): *La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad en Europa* <http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios> (Consulta: 6/11/2013).
- KONDRATIEFF, N. D. (1995): *Los Ciclos Económicos Largos* (compilación de sus trabajos), General Data Publicaciones, Cheshunt (UK).
- LORDON, F. (2012): «La pavorosa pasividad de la regulación financiera» en LOS ECONOMISTAS ATERRADOS: 251-281.
- LOS ECONOMISTAS ATERRADOS (2012): *Cambiar de economía*, Fuhem Ecosocial/La Catarata, Madrid.
- MAGNAGHI, A. (1981): *Il sistema di governo della regioni metropolitane*. Franco Angeli, Milán.
- MANDEL, E. (1986): *Las ondas largas del desarrollo capitalista*, Siglo XXI, Madrid.
- MARTIN, R. (2011): «The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond» *Journal of Economic Geography*, 11 (4): 587-618.
- (2012): «Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks» *Journal of Economic Geography*, 12 (1): 1-32.
- MAYOR ZARAGOZA, F. (2011): «Traspassar los límites de lo posible», en VVAA, *Reacciona*, Aguilar, Madrid.
- MÉNDEZ, R. (2002): «Innovación y desarrollo territorial: Algunos debates teóricos recientes». En *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* 28 (84): 63-84.
- (2013a): *Las escalas de la crisis. Ciudades y desempleo en España*, Fundación 1º de Mayo, Colección Estudios www.1mayo.coop.es (Consulta: 3/10/2013).
- (2013b): «Crisis económica y reconfiguraciones territoriales» en *Actas de las V Jornadas de Geografía Económica*, Girona, 28 al 30 de junio: 36-73, Grupo Geografía Económica (AGE) y Departamento de Geografía de la Universidad de Girona.
- (2013c): «Crisis económica, vulnerabilidad urbana y desempleo en España» en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XLV (178): 649-667.
- MORIN, E. (2011): *La Vía. Para el futuro de la humanidad*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO (2011): *La crisis que viene. Algunas notas para afrontar esta década*, Traficantes de sueños, Madrid.
- SALAMA, P. (2012): «Preguntas y respuestas sobre la crisis mundial», en *Nueva Sociedad*, 237: 50-64, www.nuso.org (Consulta: 19/8/2013).
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J.L. (2013): «Sensibilidad y resiliencia de las regiones españolas durante las crisis económicas (1976-2011)» en *Actas de las V Jornadas de Geografía Económica*, Girona, 28 al 30 de junio: 74- 96, Grupo Geografía Económica (AGE) y Departamento de Geografía de la Universidad de Girona.
- STERDYNIK, H. (2012): «¿Que política económica? Muertes y resurrecciones del keynesianismo» en *Los Economistas aterrados*: 21-48.
- TORRES LÓPEZ, J. (2011): *Contra la crisis, otra economía y otro modo de vivir*. Ed. HOAC, Móstoles (Madrid).
- TOURAINÉ, A. (2011): *Después de la crisis*, Paidós, Barcelona.
- VICTOR, J.C. (2012): *Le dessous des cartes. Itinéraires géopolitiques*, Editions Tallendier/ARTE Éditions, Singapur.

Identificación y caracterización estratégica de las ciudades y aglomeraciones medias ibéricas

Lorenzo LÓPEZ TRIGAL

Catedrático emérito de Geografía Humana de la Universidad de León.

RESUMEN: El artículo estudia las ciudades y aglomeraciones medias en el ámbito de los sistemas urbanos ibéricos y regiones borde, procediendo para ello, primeramente, a la identificación y delimitación de estas unidades urbanas según criterios de tamaño de población (50.000 a 500.000 habitantes) y umbral de distancia máxima entre núcleos y asentamientos (1 kilómetro, medido por la aplicación de *Google Earth*), de lo que resulta casi un centenar de aglomeraciones no integradas en las áreas metropolitanas, en las distintas morfologías de aglomeración compacta, área urbana, conurbación no metropolitana y eje de ciudades. En segundo término, siguiendo un orden jerárquico, se realiza una clasificación funcional en tres tipologías: ciudades capitales de marcada función y centralidad político-administrativa, ciudades cabeceras de funcionalidad más o menos diversificada y centros locales de relativa base agraria o industrial, ciudades y ejes litorales de vocación turística. Tipologías que conducen al análisis central del esquema de caracterización de cada aglomeración en cuanto a su posición en la red de ciudades, dinámica urbana, potencialidades y limitaciones y estrategias urbanas recientes. Finalmente, se exponen comentarios sobre los resultados observados en la investigación, referentes a los sistemas urbanos y las estrategias urbanas.

DESCRIPTORES: Aglomeraciones medias. Ciudades medias. Sistemas urbanos ibéricos. Caracterización estratégica. España. Portugal.

1. Introducción

El objetivo del presente estudio está enfocado en las ciudades y aglomeraciones medias que suman de 50.000 a 500.000

habitantes, identificadas en el nivel jerárquico entre las metrópolis y las pequeñas ciudades, en el ámbito de los sistemas urbanos ibéricos y bordes de los subsistemas de las regiones del sur de Francia y del norte de Marruecos.

Recibido: 09.01.2014; Revisado: 10.04.2014.

Correo electrónico: l.trigal@unileon.es

El autor agradece a los evaluadores anónimos por sus indicaciones. Así mismo agradece la información recibida por parte de profesionales e investigadores universitarios entrevistados en las ciudades de Santander (Angela de Meer), Valladolid (Luis Álvarez Villar), Cartagena (José Luis Andrés Sarasa), Córdoba (Cristina Martín López), Guadalajara (Francisco Maza), Salamanca (Julio Villar), Zamora (José Luis Azpicueta), Burgos (Gonzalo Andrés López), Santiago

de Compostela (Rubén Lois), Logroño (Javier Martínez la Orden), Vitoria (Alfredo Bengoa), San Sebastián (Kepa Korta), Bayonne (Jean Michel Evin), Pamplona (Javier Ayesa), Girona (Joan Vicente), Tarragona y Reus (Josep Oliveras y Santiago Roquer), Castellón (Javier Soriano), Almería (Andrés García Lorca), Mérida (Javier Miranda), Jaén (Antonio Gutiérrez), Linares (Javier Briz), Melilla (Margarita Cerezo), Ceuta (Gerardo Toral), Tetuán (Najib Mekouar), Aveiro (Jorge Arroiteia), Braga y Guimarães (Miguel Bandeira), Coimbra (Fernanda Delgado Cravidão).

Los pasos a dar conducirán a un análisis, primero, del problema de su identificación y delimitación y, segundo, de su caracterización estratégica, con los matices diferenciales propios de cada sistema urbano nacional. A este fin se ha revisado documentación de planes urbanísticos y estratégicos y publicaciones de estudios de caso, en su mayor parte no citadas, y se ha contado con la observación directa y la información suministrada en entrevistas realizadas en los últimos años con gestores y expertos urbanos locales, citados en parte en los agradecimientos, en distintos itinerarios realizados.

De entrada, la noción de *ciudad media* es cuestionable en cuanto a su dimensión, si cabe aún más que los conceptos de ciudad grande y ciudad pequeña, lo cual ha alimentado el debate en el seno de la comunidad académica internacional (entre otros, BRUNET, 1997; SANTAMARÍA, 2000; ADAM, 2006; DIACT, 2007) y de Portugal y España (SÁ MARQUES, 1997; LÓPEZ, 1998; COSTA, 2002; ANDRÉS, 2008; LLOP, 2012; CEBRIÁN, 2013), constatando que tal noción no es una categoría *per se*, pues cubre una diversidad de situaciones, en términos de atracción y de economía local, de posición geográfica y de papel de intermediación en el sistema urbano, dependiendo del tamaño demográfico y del efecto de proximidad a la gran ciudad. Habiendo sido reconocida, también, en la reciente investigación española de terminología geográfica urbana (LÓPEZ, 2010; ZOIDO, 2013), de un lado, como ciudad dependiente (*ciudad secundaria*) con relación a la metrópoli y, en ocasiones, satelizada por esta, y, de otro lado, como núcleo potente territorial de ámbito regional o subregional, con una función a menudo de intermediación (*ciudad intermedia*) entre la gran ciudad y la pequeña ciudad, a la vez que se encuentra bien posicionada para el desarrollo del conocimiento y la innovación, como

«ciudad autónoma, independiente de toda gran aglomeración, que se sitúa en el centro de una cuenca de empleo o de una región» (TOINARD, 1996: 539).

La ciudad media puede ser identificada también, conceptual y morfológicamente, en alguna de las terminologías al uso: *aglomeración compacta* (AC), unidad geográfica de poblamiento urbano de una morfología más o menos compacta y constituida a menudo, administrativamente, por un solo municipio; *conurbación no metropolitana* (CNM), resultado de la urbanización difusa y de la densificación de actividades económicas —industriales, turísticas e

incluso agrarias— con asentamiento poblacional en varios núcleos urbanos y municipios de desigual tamaño y reconocida también como *eje de ciudades* por la interrelación policéntrica de núcleos vecinos; y *área urbana* (AU), aglomerado de población compuesto de una ciudad media más su alfoz de núcleos periurbanos y designada también como *ciudad-comarca*.

2. Metodología de identificación y delimitación de las aglomeraciones medias

En primer lugar, para abordar la identificación y delimitación de estas aglomeraciones ha primado el criterio demográfico del tamaño de población de municipios y lugares, coincidiendo con el Estudio Prospectivo del Sistema Urbano del Suroeste de Europa para España, Portugal y Francia (AAVV, 1997, 2001, 2003), donde se diferencian en los asentamientos de población entre 50.000 y 500.000 habitantes, de un lado, las *aglomeraciones medias de primer orden* de 200.000 a 500.000 habitantes, y, de otro lado, las *aglomeraciones medias de segundo orden* de 50.000 a 200.000 habitantes. Añadiendo, en nuestra opinión, como criterio delimitador en el primer ámbito, que medie una distancia no superior a los 20 kilómetros entre núcleos dependientes y el núcleo o núcleos centrales, contando estos con una población superior a 50.000 habitantes, y en el segundo ámbito, el mismo criterio adicional de distancia entre núcleos no superior a 20 kilómetros y un centro principal o polo de la aglomeración mayor de 20.000 habitantes.

Acto seguido, para delimitar en ambos supuestos la corona periurbana, se ha tenido en cuenta, como umbral de distancia máxima, 1 kilómetro entre espacios continuos de núcleos de una aglomeración a partir de las imágenes de satélite del *Google Earth*, aplicación que permite medir con regla las distancias y donde se puede visualizar también la tipología de las unidades urbanas (aglomeración compacta, área urbana, conurbación y eje de ciudades).

En segundo lugar, tal labor ha sido especialmente compleja en las aglomeraciones del noroeste de Portugal, región caracterizada por la urbanización difusa y la expansión discontinua de la mancha urbana, que provocan la fragmentación del espacio urbano en forma de salpicado de poblaciones, polaridades funcionales y actividades industriales. Asimismo, en este contexto territorial, la escala del municipio

se entrecruza con la escala de *freguesia* (parroquia civil), lo que complica sensiblemente la medición del continuo urbano y la población urbana, ya que

«los centros urbanos casi nunca coinciden en Portugal con divisiones administrativas bien definidas, siendo generalmente considerada *freguesia urbana* aquella que, teniendo sede en la aglomeración, no incluye espacio y lugares rurales... de ahí el interés de definir lo que se puede llamar *área urbanizada*» (DAVEAU, 1995: 184).

De hecho, el municipio medio en Portugal es de una extensión de 300 km² y una población de 32.000 habitantes y sólo en contados casos excepcionales (Lisboa, Oporto, São João da Madeira, Entroncamento, Funchal) coincide el poblamiento urbano con la totalidad del municipio. Por el contrario, en España, donde los indicadores correspondientes son 62 km² y 4.800 habitantes de media por municipio, suele coincidir ciudad y municipalidad, considerando población urbana y municipio urbano a la entidad y al municipio de más de 10.000 habitantes, aunque ambas expresiones no sean siempre coincidentes habida cuenta de la presencia de múltiples entidades de población en un mismo término.

En tercer lugar, se ha hecho imprescindible la delimitación de la población urbana de cada municipio y la medida o dimensión del área o corona periurbana, tal como se ha realizado por el organismo estadístico francés INSEE desde 1990 (LE JEANNIC, 1996), y según ciertos criterios ajustados por investigadores como la distancia, la densidad poblacional o el flujo pendular residencia-trabajo (FERIA, 2010).

A este fin, para la delimitación de las aglomeraciones urbanas españolas se ha utilizado el *Atlas estadístico de las áreas urbanas de España* (MINISTERIO VIVIENDA, 2007, MINISTERIO FOMENTO, 2013), que presenta como *gran área urbana* a la aglomeración con un municipio de al menos 50.000 habitantes, incluyendo los municipios colindantes y dependientes con una población superior a 1.000 habitantes, así como capitales provinciales de menor talla poblacional (Soria y Teruel).

El procedimiento seguido, por nuestra parte, ha sido revisar pormenorizadamente las unidades urbanas observadas de tamaño medio en el Atlas estadístico citado, a partir de los criterios antes indicados de umbral de población y de distancias, no contabilizando las localidades ubicadas en las áreas metropolitanas e incluyendo municipios periféricos de diferente

tamaño de cada centro urbano, teniendo en cuenta la delimitación de las áreas metropolitanas en España identificadas en el Atlas estadístico y ya revisadas anteriormente (LÓPEZ, 2013) en los supuestos siguientes:

1. La presencia de numerosas ciudades de tamaño medio en los ámbitos de buena parte de las metrópolis ibéricas, incluyendo Sagunto en la metrópoli de Valencia.
2. La revisión, con respecto al Atlas estadístico, bien por inclusión de municipios urbanos en los entornos de ciudades medias, conurbaciones no metropolitanas y áreas urbanas (Gibraltar en Bahía de Algeciras, Borriol, Betxí y Onda en Castellón) o bien por exclusión (Torrelavega respecto de Santander).
3. La revisión de municipios incluidos en ciertas aglomeraciones señaladas en el Atlas estadístico, al superarse ampliamente la distancia umbral al centro urbano, excluyéndose, por ejemplo, los municipios de El Campello —incluido en Alicante—, Talavera la Real respecto de Badajoz y Dueñas respecto de Palencia, entre otros casos, así como la reidentificación de la aglomeración Costa del Sol occidental en aglomeraciones por separado de Marbella y Estepona.
4. La introducción, siguiendo nuestro criterio, de ciudades medias, conurbaciones no metropolitanas y áreas urbanas plurimunicipales que superan el umbral de 50.000 habitantes (Alzira, Vecindario, Torre Pacheco-San Javier, Igualada, Don Benito-Villanueva de la Serena, Vilagarcía de Arousa, Vinarós-Benicarló, Novelda-Aspe, Figueres, Illescas, El Vendrell-Calafell e Ibiza).

En cuarto lugar, a partir de esta metodología, se han identificado en el territorio de referencia 95 ciudades y aglomeraciones medias (ver FIG. 1). Restaría, por descontado, otro número aproximado de municipios urbanos mayores de 50.000 habitantes, incorporados al ámbito de las áreas metropolitanas españolas y portuguesas, unos más satelizados y otros más autónomos e identificados, como los incluidos en las metrópolis de Málaga (Vélez-Málaga), Madrid (Alcalá de Henares), Barcelona (Sabadell, Terrassa, Mataró, Granollers) o formando parte de las conurbaciones metropolitanas (Gijón-Oviedo-Avilés, Alicante-Elche, Cádiz-Jerez, Vigo-Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife-La Laguna, La Coruña-Ferrol).

En último lugar, las aglomeraciones medias resultantes se han podido clasificar también por su especialización funcional y el mayor o me-

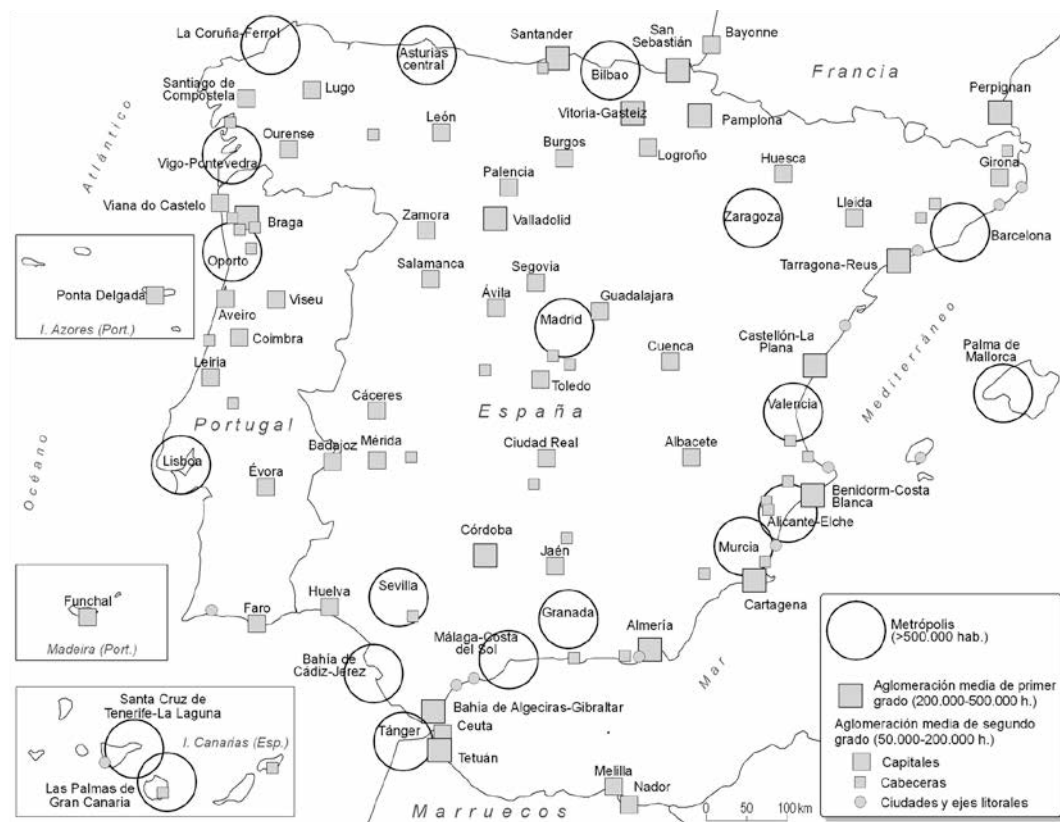


FIG. 1/ Aglomeraciones ibéricas

Fuente: Elaboración propia.

nor grado de equilibrio funcional. A este propósito se ha podido manejar para España dos fuentes de información: 1º) el porcentaje de trabajadores afiliados por municipio en el *Registro Agrario de la Seguridad Social* (Tesorería de la Seguridad Social, Afiliaciones, octubre de 2013), señalando aquellas ciudades que rebasen el 10% del total de trabajadores afiliados; y 2º) los índices industrial, comercial y turístico de los municipios españoles (*Anuario Económico de España*, 2012), siempre que estos índices superen el de cuota de mercado del municipio urbano central de cada aglomeración. Por ejemplo, Cartagena, con una cuota de mercado de 443 unidades, mantiene los tres indicadores por encima (índice industrial 927, índice comercial, 512, e índice turístico, 760), lo que corresponde a una ciudad de una funcionalidad industrial-terciaria bien equilibrada, mientras que Puertollano, con una cuota de mercado de 102 unidades, destaca solamente por su índice industrial de 459, que muestra una especialización notable en industria y energía.

3. Caracterización (posición, potencialidades, limitaciones y estrategias urbanas) de las aglomeraciones de primer grado

Comencemos por la caracterización de 15 ciudades y aglomeraciones medias de primer grado identificadas, de ellas 12 españolas, que encabezan el nivel intermedio del sistema urbano (ver FIG. 2).

Encabezando este grupo se encuentra la conurbación de **San Sebastián-Irún** (Errenteria, Hernani, Tolosa, Lasarte-Oria, Hondarribia, Hendaya, Pasaia, Andoain, Oiartzun, Urnieta, Usurbil, Lezo, Villabona, Astigarraga), que presenta un área funcional (*Donostialdea-Bajo Bidasoa*) en forma de corredor litoral, conectado a la conurbación Bayonne-Côte Basque a través de flujos pendulares y lazos de cooperación transfronteriza, disponiendo de factores favorables para fortalecer esta tendencia en un corredor único Bayonne-San Sebastián de 60

Fig. 2/ Aglomeraciones medias de primer grado

Rango	Área urbana (AU) Aglomeración compacta (AC) Conurbación no metropolitana (CNM)	Número de municipios + 1.000 h.	Población aglomeración (miles)	Población localidad(es) central(es) (miles)	Población residente localidad(es) central(es) (%)
1	San Sebastián-Irún (CNM)	18	452	186/61	41,1/13,4
2	Valladolid (AU)	10	382	309	80,8
3	Tetuán (AU)	2	355	318	89,5
4	Castellón-la Plana (CNM)	9	347	180	48,6
5	Tarragona-Reus (CNM)	11	344	133/106	38,9/30,8
6	Pamplona (AU)	18	343	196	57,1
7	Córdoba (AC)	1	328	328	100
8	Bahía de Algeciras-Gibraltar (CNM)	5	294	114	38,7
9	Santander (AU)	6	268	177	66,0
10	Vitoria (AC)	1	241	241	100
11	Cartagena (AU)	2	237	217	91,5
12	Perpignan (AU)	23	233	117	50,2
13	Almería (AU)	5	222	192	86,4
14	Benidorm-Costa Blanca (CNM)	8	217	73	33,6
15	Braga (AU)	1	210	181	86,1

Fuente: Elaboración propia, a partir de la revisión del Padrón Municipal de población de España, a 1 de enero de 2013, en: www.ine.es; Censo de Población de Portugal de 2011, en: www.ine.pt; Censo de Población de Francia de 2010, en: www.insee.fr; Censo de Población de Marruecos de 2004, en: www.hcp.ma.

kilómetros (UNZURRUNZAGA, 2004, VELASCO-GRACIET, 2004), actuando de bisagra en su sector más central la eurociudad Irún-Hondarribia-Hendaya (*Bahía de Txingudi*). La conurbación está bien articulada y es competitiva a nivel de dotación industrial-tecnológica (índice 636), servicios comerciales (índice 532), turísticos (índice 460), culturales y logísticos y es puente entre los sistemas urbanos nacionales español y francés. Dispone de Plan territorial comarcal y de plan estratégico, revisado desde hace años, con una apuesta por la preservación del medio natural y litoral, la movilidad y el transporte público, la internacionalización y la innovación de perfil terciario. En los últimos años, San Sebastián ha potenciado su imagen en turismo urbano y gastronómico, eventos (festival de cine, capitalidad cultural europea 2016) y ha impulsado nuevas y renovadas infraestructuras como el centro de Tabacalera, el Museo de San Telmo, el Kursaal y la red de Casas de Cultura. Sin embargo, la conurbación tiene retos planteados en la renovación del puerto y el área de carácter estratégico de

la Bahía de Pasaia o la alta velocidad ferroviaria, así como limitaciones en el desarrollo de suelo industrial, el aeropuerto local (limitado por los de Bilbao y Biarritz) y la saturación del eje de comunicaciones. Situada a una hora aproximada de distancia de las capitales de Bilbao, Vitoria, Pamplona, Bayonne, que con San Sebastián forman una *pentapole*, trata de extender su atracción más allá de Guipúzcoa.

El área urbana de **Valladolid** (Laguna de Duero, Arroyo de la Encomienda, Cistérniga, Simancas, Zaratán, Santovenia de Pisuerga, Boecillo, Renedo de Esgueva, Viana de Cega) se caracteriza como «metrópoli emergente», conseguido tras un proceso de crecimiento continuado de la aglomeración desde los años 1960 y por la progresiva incorporación de núcleos y urbanizaciones aisladas de baja densidad en un radio de 20 kilómetros, explicado por los precios atractivos del suelo y vivienda, el prestigio del campo, las dotaciones deportivas y zonas verdes, así como por su elección como capital regional. Conecta con el área ur-

baña de Palencia a lo largo de un corredor, si bien con escasas entidades intermedias de población significativa, y a través de la alta velocidad ferroviaria con Madrid (a una hora de distancia), metrópoli que incrementa su influencia y limita, por ejemplo, la viabilidad de su aeropuerto. Recientemente, se ha dotado de Directrices de Ordenación Territorial de ámbito subregional para hacer frente al «crecimiento hueco» del alfoz y de un planeamiento estratégico que trata de hacer de esta ciudad «referencia del Noroeste español» como centro dinámico y equilibrado en las funciones industrial (índice 884), especialización en cluster del automóvil, comercial (índice 840), servicios de salud, culturales (museos, festival de cine) y educativos (Universidad), además de ciudad ferial, si bien el modelo de policentrismo urbano de la región ha limitado sus expectativas de concentración de funciones.

Tetuán (Rincón), aglomeración conectada tanto con la vecina Tánger de la que depende, como, a través del corredor del litoral tetuanés, con Ceuta. Se encuentra en una dinámica de rápido crecimiento demográfico que la sitúa en el rango de la 10ª ciudad marroquí, aunque en una situación de fragilidad socioeconómica, al basarse aún, en buena parte, en una economía tradicional (agraria y artesanal), ejerciendo más como capital provincial y ciudad cultural e histórica que como centro de actividad económica, condicionada siempre por la vecindad de la frontera y el escaso desarrollo del Rif, región ruralizada y periférica respecto del sistema urbano marroquí y con una carencia de infraestructura viaria de alta capacidad que interrelacione las ciudades del occidente (Tánger-Tetuán-Ceuta) y del oriente de la región (Nador-Melilla, Oujda), así como falta de disponibilidad de suelo industrial e inversiones o el desarrollo del aeropuerto local, mientras se concentra el esfuerzo dotacional e inversor en los últimos años en el área de Tánger, por lo que Tetuán mantiene una estrategia urbana de conectar con ésta y reservarse sólo un papel de ciudad complementaria en ciertas funciones.

Castellón-la Plana (Vila-real, Burriana, Almasora, Onda, Benicàssim, Betxí, Borriol, Alquerías del Niño Perdido), conurbación fragmentada con núcleos de tamaño dispar de arraigada identidad local, donde la capital desempeña un papel de *primus inter pares*, con rivalidad interlocal en lo comercial, deportivo y cultural y apenas servicios mancomunados, a pesar de la vecindad y pertenencia a una misma cuenca de empleo. Castellón es centro industrial de cerámica y petroquímica (índice 698), comercial (índice 512) y de servicios públicos (Uni-

versidad) y mantiene competencia con la metrópoli de Valencia, distante 60 kilómetros, apoyada en una elevada conectividad y movilidad pendular, aunque sin proyectos compartidos, como se refleja en las nuevas instalaciones del nuevo aeropuerto sin uso y la Ciudad del transporte. De otro lado, los núcleos periféricos se caracterizan también en su mayoría por una dinámica industrial (la cerámica —muy afectada por la crisis inmobiliaria— y la agroalimentación) y una fuerte atracción migratoria en años pasados, mientras que el problema generalizado en la comarca de la Plana es la mezcla de usos y dispersión del suelo industrial y residencial, la componente ambiental derivada principalmente de la polución atmosférica de origen industrial y la desigual gestión del planeamiento.

Tarragona-Reus (Cambrils, Salou, Vila-seca, Constantí, Els Pallaresos, El Morell, Castelvell del Camp, Vilallonga del Camp, Almohera), espacio conurbado con un modelo fragmentado y con problemas de articulación y conectividad interna, si bien con un proceso de crecimiento importante, tanto por los nuevos desarrollos residenciales y de segunda residencia en el litoral como por la notable actividad industrial (índice 749), logística y de transportes, especialmente animada por el puerto y por la conexión ferroviaria, así como por la actividad comercial (índice 395) y turística (índice 350). Los sucesivos planes estratégicos de las dos ciudades centrales no han funcionado apenas, pero han aportado ideas y proyectos (parques tecnológicos) que han potenciado la imagen y dinámica urbana o la valorización del patrimonio (rehabilitación de los viejos cascos urbanos). Un diagnóstico pormenorizado (GONZÁLEZ, 2004) plantea como factores positivos en la comarca Camp de Tarragona, la competitividad territorial (recursos humanos y sistema urbano) o la accesibilidad exterior y como problemas la sostenibilidad ambiental, (conflictos entre la utilización residencial e industrial), la vertebración interior y la gobernanza administrativa (elevado endeudamiento municipal) y gestión urbanística, tal como se observa en la colisión de los intereses del Plan Director del turismo, la industria básica y petroquímica y la infraestructura portuaria. Asimismo, se acusa la rivalidad entre ambas ciudades, distanciadas solamente 12 kilómetros, en muchos aspectos de la vida cotidiana y la actividad funcional (comercio, prensa, nuevos equipamientos y campus) y también en los diferentes precios del suelo. En cualquier caso, su rango y atracción potencial como segunda aglomeración catalana se ve también limitada por su proximidad a Barcelona.

Pamplona (Barañain, Burlada, Egüés, Zizur Mayor, Ansoain, Villava, Berriozar, Aranguren, Noain, Huarte, Berrioplano, Beriain, Orkoien, Cizur, Galar, Ezcabarte, Cendea de Otza), prototipo de área urbana y ciudad comarcal con identidad supramunicipal, bien gestionada por la Mancomunidad, pero con una desigual gestión urbanística local. Así, mientras en la ciudad de Pamplona los desarrollos sucesivos de suelo residencial e industrial han sido bien diseñados y gestionados, algunos municipios periurbanos se caracterizan por sus carencias, lo que se traduce en la misma morfología de salpicado de espacios residenciales e industriales periurbanos. Pamplona es una ciudad diversificada y equilibrada en actividad industrial (índice 606) y comercial (índice 738), bien dotada de infraestructuras de comunicación (aeropuerto), equipamiento sanitario, cultural y universitario, con nivel de desempleo bajo con relación a otras ciudades españolas. Su posición geográfica es idónea en el ámbito regional a la vez que articulada y competitiva en la red de ciudades, a una hora de distancia por autovía de las capitales vascas (Bayonne, San Sebastián, Vitoria) y Logroño y a menos de dos horas de Bilbao y Zaragoza. Las limitaciones proceden de la compleja composición administrativa supralocal y del proceso de envejecimiento demográfico de la ciudad central.

Córdoba, cuarta ciudad por tamaño de Andalucía, está caracterizada por ser una aglomeración compacta hasta ahora, aunque las sucesivas parcelaciones incontroladas en las áreas de la Vega y de la Sierra así como ciertos desarrollos residenciales, industriales y logísticos en su extenso territorio municipal han sustituido el modelo compacto por la existencia de un «proceso metropolitano encubierto» (CUENCA, 2013). Ante esto, el planeamiento urbanístico de 2003, en plena etapa de crecimiento inmobiliario, define un modelo urbanístico-territorial renovado, aplicándose criterios de conservación y recualificación y potenciando las interrelaciones campo-ciudad a la hora de proyectar la periferia, caracterizada por la capacidad excesiva de las nuevas extensiones en suelo urbanizable. De otro lado, el efecto positivo que supuso la alta velocidad ferroviaria en 1992 y la finalización de la red de autovías, poco después, alteró en gran medida la centralidad y posición geográfica de Córdoba en cuanto a competitividad con las otras capitales andaluzas y ha potenciado su papel de nodo articulador en el valle del Guadalquivir como centro logístico y de especialización comercial (índice 778), complementado por el sector cultural y turístico urbano (casco histó-

co y Centro de Congresos) aunque no haya podido culminarse su proyecto de «capitalidad cultural», a pesar de su dotación y del reto asumido una década atrás.

Bahía de Algeciras-Gibraltar (La Línea de la Concepción, San Roque, Los Barrios), conurbación con un emplazamiento muy particular, una óptima situación geográfica entre dos continentes y mares, en un borde de frontera exterior y vigilada (terrestre, marítima y aérea), por lo que el arco de la Bahía es paradigma de un territorio geoestratégico especial. Con estos factores condicionantes, las localidades y respectivos gobiernos locales han tratado de superar la desarticulación territorial y los efectos de frontera con la Mancomunidad del Campo de Gibraltar para ajustarse a la realidad de una misma cuenca de empleo en un ámbito de fuerte identidad. Su potencial está en el desarrollo portuario (Algeciras, primer puerto español de carga y contenedores y puente de tránsito con Tánger y Ceuta), en el desarrollo de la logística y la industria (índice 262), la actividad comercial (índice 354) o, en parte, en el desarrollo turístico residencial de la franja mediterránea (urbanización de Sotogrande), mientras que sus limitaciones se encuentran en el propio modelo territorial fragmentado de la comarca, la sostenibilidad ambiental de la bahía, la superposición y mezcla de usos del suelo, el alto nivel de desempleo, la satelización de La Línea respecto de Gibraltar y la realidad política separada de este enclave que dificulta un proyecto estratégico compartido.

El área de la Bahía de **Santander** (Camargo, Piélagos, El Astillero, Santa Cruz de Bezana, Marina de Cudeyo) concentra buena parte de la población y actividad de Cantabria como claro exponente de macrocefalia regional, de lo que se han derivado situaciones de bordes conflictivos y crecimiento espacial entre áreas de desarrollo residencial e industrial como de invasión de espacios del litoral, a los que trata de hacer frente el Plan de Ordenación Litoral y las Normas urbanísticas regionales. Sin embargo, se observa una escasa voluntad de ordenación a escala supramunicipal y de adaptar la intervención urbanística al nuevo modelo territorial (Cos, 2007). Santander está bien dotada como ciudad de servicios comerciales (índice 507), en especial los de salud, educativos y culturales, destacando el proyecto 'Centro de Arte Botín', a inaugurar en 2014, bajo la dirección de Renzo Piano que impulsa

«un nuevo modelo de reurbanización terciaria y presión especulativa a partir del suelo portuario» (GIL, 2013),

y se potencia el puerto y el aeropuerto (líneas de bajo coste) con el turismo urbano y de congresos (índice 423), lo que puede representar aquí el modelo de referencia de Bilbao.

Vitoria, ciudad con un entorno de pequeños núcleos que no interfieren apenas en su modelo urbano compacto, ocupa el centro de la Llanada alavesa que se ha convertido en nudo de las comunicaciones de la región y, a la vez, ha potenciado relativamente su accesibilidad con el nuevo aeropuerto, especializado en tráfico de carga, que no de viajeros por la proximidad del de Bilbao. El modelo de ciudad de Vitoria, avalado por un proyecto sostenible, bien planificado y gestionado desde el liderazgo municipal, tanto en el casco viejo como en los barrios y nuevas periferias, tiene su origen en el Plan General de Ordenación Urbana de 1963, una década después de iniciarse su expansión residencial e industrial, que verá fortalecer después su centralidad discutida como capitalidad política del País Vasco y la hace competir mejor con las ciudades de parecida talla de su ámbito de proximidad (San Sebastián, Pamplona, Logroño, Burgos). Los procesos de industrialización (índice 1.275, el más elevado de todas las ciudades medias españolas) y de terciarización han ido acompañados con la llegada de inmigración, lo que ha supuesto un crecimiento demográfico sostenido y un refuerzo de dotaciones y servicios públicos, apoyado en una amplia oferta comercial (índice 936, el más elevado también del grupo de estas ciudades), deportiva, educativa y cultural, beneficiada, al igual que en el resto de las ciudades vascas y navarras, por la foralidad. Sus limitaciones se plantean en la demora de la mejora ferroviaria y en la merma de expectativas de las políticas urbanas y los planes estratégico y territorial como consecuencia de la crisis económica para avanzar en el modelo de ciudad a la vanguardia de la sostenibilidad, la buena gestión y la calidad de vida.

Cartagena (La Unión), aglomeración próxima al Mar Menor y segunda ciudad de la región murciana, con una arraigada identidad urbana (cantonalismo) y caracterizada por la función portuario-militar, la industria básica y petroquímica (índice 927) y la actividad comercial (índice 512), que ha podido beneficiarse en los últimos años de la política de descentralización, remodelándose las dotaciones de servicios en complementariedad con la metrópoli de Murcia (sede del Parlamento autonómico, Universidad Politécnica, palacio de Congresos y Auditorio, Museo Arqueológico, Hospital), lo que ha cambiado su imagen y ha logrado una actividad económica más equilibrada con un desarrollo turístico (índice 760) apoyado en sus recursos

endógenos y en una mejor conectividad de vías de alta capacidad, si bien permanece como limitación la deficiente accesibilidad ferroviaria, la conectividad con Alicante y Almería y la puesta a punto del nuevo aeropuerto regional situado entre Murcia y Cartagena.

Perpiñán, área urbana formada por una corona de municipios de pequeña extensión y población (Canet-en-Roussillon, Saint-Estève, Saint-Cyprien, Cabestany, Rivesaltes, Elne, Pia, Bompas, Le Soler, Toulouges, Canohès, Saleilles, Villeneuve-de-la-Raho, Alénia, Saint-Féliu-d'Avall, Saint-Nazaire, Latour-Bas-Elne, Corneilla-del-Vercol, Théza, Villeneuve-la-Rivière, Saint-Féliu-d'Amont, Sainte-Colombe), que muestra una posición favorable en cuanto centro balneario de tipo estacional y residencial, infraestructura portuaria conectada con el norte de África (Tánger, Argel), aeropuerto, Terminal de Transportes, Mercado internacional, como bisagra entre España y Francia, si bien la cercanía de la frontera supone una ruptura de la centralidad y la accesibilidad. Capital del departamento de Pirineos Orientales (Rossellón, Cataluña-Norte), ha propiciado sus estrategias urbanas como centro cultural y universitario, compitiendo favorablemente por su talla y dotaciones con otras ciudades vecinas de un lado y otro de la frontera (Narbonne, Béziers y Carcassonne, Girona y Figueras), a la vez que se posiciona en la eurorregión del Arco Mediterráneo como punto central entre Barcelona, Toulouse y Montpellier.

Almería (Huércal de Almería, Viator, Benahadux, Pechina), área urbana situada en una provincia marginal hasta hace medio siglo en la región de Andalucía, que mantiene una dinámica que ha visto desarrollar el litoral del poniente (centros de El Ejido y Roquetas) y más recientemente del levante (Mojácar y Vera), como consecuencia de la agricultura intensiva y el turismo, lo cual ha potenciado a la capital almeriense. De este modo, se ha impulsado, de un lado, el sistema logístico e intermodal de transporte con la exportación de productos perecederos, la revitalización del aeropuerto y del puerto, en el tránsito de pasajeros con Melilla, Nador, Orán y en menor medida el de carga, y de otro lado, el modelo de ciudad de servicios diversificados, comerciales, culturales (Universidad) y turísticos (índice 429), llevando a cabo una reconfiguración urbana importante en la fachada de la bahía. En competitividad con las ciudades vecinas de rango superior (Granada y Murcia) intenta conectar con las ciudades del Arco Mediterráneo y en menor medida del Norte de África, pero tiene como limitaciones al desarrollo productivo el problema de accesibilidad

ferroviaria, la oferta de suelo industrial y la gestión mancomunada de su área urbana, según el documento *Foro Almería 2025*.

Benidorm-Costa Blanca (Villajoyosa, Calp, Altea, l'Alfàs del Pi, La Nucia, Finestrat, Polop), conurbación y eje de ciudades del litoral alicantino, reconocidas en el caso de Benidorm por un modelo propio de crecimiento en vertical y perfil hotelero y residencial de origen nacional y europeo, con el más alto índice turístico (2.973) de las localidades balnearias españolas, debido a la amplia oferta de plazas hoteleras y de apartamentos, que permite albergar en torno a dos millones de visitantes/año, cifra que se amplía junto al resto de localidades de la conurbación. En cambio, la oferta y dotación de servicios y la centralidad urbana de Benidorm y las pequeñas ciudades de Villajoyosa, Calp y Altea se encuentra condicionada por su vecindad a Alicante.

Braga (*freguesias* urbanas vecinas de los municipios de Amares y Vila Verde) ha mantenido un crecimiento de ciudad difusa y una malla urbana mal estructurada, que, junto a Guimarães y municipios colindantes, forma parte de una región urbanizada e industrializada con un modelo territorial fragmentado y polinuclear, de contornos imprecisos y muy consumidor de espacio. Ciudad bien posicionada en el Eixo Atlántico, aspira a tener una relativa autonomía de funcionamiento y atraktividad con respecto a la vecina área metropolitana de Oporto, como delata el proyecto frustrado de «grande área metropolitana de Braga» que englobaba a 13 municipios y unos 800.000 habitantes. Asimismo, Braga ha impulsado en los dos últimos decenios la rehabilitación de su centro histórico y se ha dotado de infraestructuras de alta capacidad viaria y de telecomunicaciones ('Braga digital') y dotaciones

periféricas (campus universitario, centros comerciales, instalaciones deportivas, nuevo hospital), que han reforzado su centralidad en el valle del Cávado, a la espera de la alta velocidad ferroviaria. Compite con Guimarães con la que se perfila una conurbación bipolar

«jugando ambas un papel de centro complementario, privilegiando una lógica de funcionamiento sistémico, basado en la complementariedad entre centros especializados y a la vez un polo potencial con suficiente masa crítica y carácter metropolitano» (*Plan estratégico de Braga*).

Asimismo, está tratando con relativo éxito de articular las nuevas zonas residenciales y dotaciones comerciales y de servicios del perímetro urbano a las nuevas vías de acceso, revalorizando la calidad de vida urbana y del tejido productivo.

4. Clasificación funcional y caracterización estratégica de las aglomeraciones de segundo grado

Entre estas aglomeraciones se identifican 80 unidades urbanas, de ellas 63 españolas, 15 portuguesas, 1 francesa y 1 marroquí, que analizaremos sucintamente siguiendo una taxonomía funcional que contribuya a esclarecer su complejidad: 1º) ciudades de marcada funcionalidad y centralidad político-administrativa (capitales regionales y provinciales y ciudades autónomas), (ver FIG. 3); 2º) ciudades de funcionalidad más o menos diversificada (cabeceras comarcales de base terciaria y centros locales de relativa base agraria o industrial) (ver FIG. 4); 3º) ciudades y ejes litorales de vocación turística (ver FIG. 5).

FIG. 3/ **Aglomeraciones medias de segundo grado. Ciudades-capitales**

Rango	Área urbana (AU) Aglomeración compacta (AC) Conurbación no metropolitana (CNM)	Número de municipios + 1.000 h.	Población aglomeración (miles)	Población localidad(es) central(es) (miles)	Población residente localidad(es) central(es) (%)
1	León (AU)	10	198	130	65,6
2	Salamanca (AU)	10	192	149	77,6
3	Faro-Loulé-Olhão (CNM)	4	191	64/70/45	33,5/36,6/23,5
4	Huelva (AU)	4	186	148	79,5
5	Burgos (AC)	4	183	179	97,9
6	Bayonne-Côte Basque (CNM)	16	183	46	39,7
7	Logroño (AU)	4	173	153	88,4
8	Albacete (AC)	1	172	172	100

(Continúa).

FIG. 3/ **glomeraciones medias de segundo grado. Ciudades-capitales** (Continuación)

Rango	Área urbana (AU) Aglomeración compacta (AC) Conurbación no metropolitana (CNM)	Número de municipios + 1.000 h.	Población aglomeración (miles)	Población localidad(es) central(es) (miles)	Población residente localidad(es) central(es) (%)
9	Leiria-Marinha Grande (CNM)	2	165	126/38	77,0/23,0
10	Lleida (AU)	5	162	139	85,8
11	Coimbra (AU)	2	160	143	89,3
12	Badajoz (AC)	1	150	150	100
13	Santiago de Compostela (AU)	4	150	96	64,0
14	Guadalajara (AU)	5	148	84	57,4
15	Funchal (AU)	2	147	111	75,7
16	Girona (AU)	8	147	97	65,9
17	Nador (AU)	2	145	125	85,5
18	Ceuta/Fnideq (AU)	2	137	84	61,3
19	Melilla/Beni Ensar (AU)	2	134	83	61,9
20	Ourense (AU)	4	128	107	83,5
21	Aveiro (AU)	2	117	78	66,6
22	Jaén (AC)	1	116	116	100
23	Lugo (AC)	1	98	98	100
24	Palencia (AU)	5	96	80	83,3
25	Toledo (AU)	4	96	83	87,5
26	Cáceres (AC)	1	95	95	100
27	Ciudad Real (AC)	2	89	74	84,2
28	Viana do Castelo (AU)	1	88	88	100
29	Zamora (AU)	2	66	64	96,9
30	Mérida (AC)	2	65	59	90,7
31	Segovia (AU)	4	65	54	83,0
32	Ávila (AC)	1	59	59	100
33	Cuenca (AC)	1	56	56	100
34	Viseu (AU)	1	55	55	100
35	Ponta Delgada (AU)	2	54	27	50
36	Huesca (AC)	1	52	52	100
37	Évora (AC)	1	51	51	100

Fuente: Elaboración propia, a partir de la revisión del Padrón Municipal de población de España, a 1 de enero de 2013, en: www.ine.es; Censo de Población de Portugal de 2011, en: www.ine.pt; Censo de Población de Francia de 2010, en: www.insee.fr; Censo de Población de Marruecos de 2004, en: www.hcp.ma.

Fig. 4/ Aglomeraciones medias de segundo grado. Cabeceras comarcales y centros locales

Rango	Área urbana (AU) (AC) Conurbación no metropolitana (CNM)	Número de municipios + 1.000 h.	Población aglomeración (miles)	Población localidad(es) central(es) (miles)	Población residente localidad(es) central(es) (%)
1	Guimarães (AU)	2	181	158	87,2
2	Gandía (AU)	14	136	78	57,3
3	Vila Nova de Famalicão (AU)	1	133	31	23,3
4	Barcelos (AU)	1	120	60	50,0
5	Vecindario (Santa Lucía Tirajana) (CNM)	3	120	60	50,0
6	Torre Pacheco-San Javier (CNM)	4	107	33/32	31,7/29,9
7	Elda-Petrer (CNM)	3	102	54/34	53,0/33,3
8	Paredes-Penafiel (CNM)	2	101	86	85,1
9	Manresa (AU)	3	95	76	80,0
10	Alzira-Algemesí-Carcaixent (CNM)	3	94	44/28/20	47,8/29,7/21,2
11	Lorca (AC)	1	92	92	100
12	Orihuela (AC)	1	91	91	100
13	Talavera de la Reina (AC)	1	88	88	100
14	El Ejido (AC)	1	83	83	100
15	Torrelavega (AU)	5	82	54	65,8
16	Alcoy (AU)	3	81	60	74,7
17	Arrecife (AU)	2	76	55	72,3
18	Igualada (AU)	7	76	39	52,0
19	Ponferrada (AU)	3	74	68	92,5
20	Vilagarcía de Arousa (AU)	4	67	37	55,2
21	Don Benito-Villanueva (CNM)	2	63	37/26	58,7/41,2
22	Figueira da Foz (AU)	1	62	62	100
23	Motril (AC)	1	61	61	100
24	Linares (AC)	1	60	60	100
25	Puertollano (AC)	2	58	51	87,9
26	Aranjuez (AC)	1	57	57	100
27	Illescas (AC)	6	55	25	45,4
28	Figueras (AU)	5	54	45	83,3
29	Novelda-Aspe (CNM)	3	54	26/20	48,5/37,0
30	Utrera (AC)	1	52	52	100
31	Entroncamento-Torres Novas (CNM)	2	50	20	40,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de la revisión del Padrón Municipal de población de España, a 1 de enero de 2013, en: www.ine.es; y Censo de Población de Portugal de 2011, en: www.ine.pt.

FIG. 5/ Aglomeraciones medias de segundo grado. Ciudades y ejes litorales de vocación turística

Rango	Área urbana (AU) Aglomeración compacta (AC) Conurbación no metropolitana (CNM)	Número de municipios + 1.000 h.	Población aglomeración (miles)	Población localidad(es) central(es) (miles)	Población residente localidad(es) central(es) (%)
1	Torreveya (AU)	7	182	105	57,6
2	Marbella (AU)	1	140	140	100
3	El Vendrell-Calafell (CNM)	9	108	36/24	33,3/22,2
4	Dénia-Jávea (CNM)	6	102	44/33	43,1/32,3
5	Roquetas de Mar (AC)	1	87	87	100
6	Lloret de Mar-Blanes (CNM)	3	86	40/39	46,5/45,3
7	Estepona (CNM)	2	82	67	81,7
8	Portimão-Lagõa (CNM)	2	78	55/23	70,5/29,4
9	Sant Feliu de Guíxols (CNM)	5	66	21	31,8
10	Tenerife Sur (CNM)	2	64	20	31,2
11	Vinarós-Benicarló (CNM)	3	63	28/26	44,4/41,2
12	Ibiza (AU)	3	60	50	83,3

Fuente: Elaboración propia, a partir de la revisión del padrón municipal de población de España, a 1 de enero de 2013, en: www.ine.es; y Censo de Población de Portugal de 2011, en: www.ine.pt.

4.1. Ciudades de marcada función y centralidad político-administrativa

4.1.1. Ciudades-capitales regionales y provinciales

León (San Andrés del Rabanedo, Villaquilambre, Valverde de la Virgen, Sariegos, Onzonilla y parte de los municipios de Valdefresno, Santovenia de la Valduncina, Cuadros, Villaturiel), área urbana que inicia tempranamente un desarrollo periférico apoyado en núcleos preexistentes que han sostenido a manera de «vasos comunicantes» buena parte del crecimiento demográfico e inmobiliario reciente, lo que, ante la ausencia de Directrices de ordenación territorial y la escasa dotación de servicios mancomunados, incrementa la desarticulación de su alfoz. Su anterior impulso industrializador se ha visto moderado posteriormente (índice 327), pero se ha dotado de parque tecnológico y el asentamiento de empresas de sectores informático y biofarmacéutico, habiendo mantenido una economía diversificada en el subsector comercial (índice 400) y potenciado factores endógenos como nodo de comunicaciones, aunque sin apenas tráfico en su aeropuerto, el desarrollo de actividades logísticas, culturales (Universidad, Museos, palacio de Congresos en marcha) y el turismo

urbano. A la vez, a pesar de su posición céntrica en el noroeste ibérico, ha perdido actividad respecto de ciudades vecinas (Valladolid, Oviedo, Burgos) y de Ponferrada, y como consecuencia de la crisis económica se ha frenado la integración de los accesos ferroviarios y se ha resentido como sede bancaria, estando pendiente de un elevado endeudamiento municipal.

Salamanca (Santa Marta de Tormes, Villamayor, Carbajosa de la Sagrada, Villares de la Reina, Cabrerizos, Doñinos, Aldeatejada, Calvarrasa de Abajo, Pelabravo), ciudad con desarrollos residenciales salpicados en los núcleos anejos y posicionada en el cruce de la Vía de la Plata y la diagonal Aveiro-Irún, trata de reforzarse con nuevas dotaciones (Aeropuerto, Plataforma logística, Recinto ferial, Centro de congresos). Sus funciones más destacadas son las comerciales (índice 473), complementadas con los servicios de salud e investigación, el turismo urbano (ciudad patrimonio) y la notable atracción cultural (Universidades con presencia de alumnos extranjeros). Ciudad con atracción en parte de las provincias de Zamora y Ávila, alta Extremadura y Beira Interior portuguesa, sus limitaciones están en la despoblación de su provincia, situada en el tramo central de la Raya ibérica, la accesibilidad ferroviaria y el reducido sector industrial.

Faro-Loulé-Olhão (São Brás de Alportel), conurbación en nebulosa, encabezada por la capital regional del Algarve, con fuerte presencia del espacio turístico-residencial, que presenta una singularidad en el esquema urbano portugués con un denso desarrollo de asentamientos y urbanizaciones y una economía de servicios estrechamente ligada a los flujos turísticos, aquí potenciado por el aeropuerto de Faro y el puerto de Olhão. En los últimos años viene reduciendo su dependencia de Lisboa por el desarrollo de su actividad económica (parques industriales, polo tecnológico, campus universitario y centros comerciales) y en paralelo incrementa su conectividad y proyectos de cooperación con Huelva y Sevilla.

Huelva (Aljaraque, Palos de la Frontera, San Juan del Puerto), área urbana fragmentada y desarticulada como consecuencia del desarrollo de periferias de carácter industrial y turístico-residencial a ambos lados del Tinto y del Odiel. La aglomeración ha tenido un notable crecimiento tras haber sido elegida polo de desarrollo de industrias químicas, y la posterior construcción de infraestructuras portuarias y vías de alta capacidad. Ello ha provocado un impacto ambiental muy considerable que se remediará, en cierta medida, con la sustitución de las fuentes de energía contaminante y con el Plan corrector de vertidos. Ciudad bien posicionada entre la metrópoli de Sevilla y las ciudades del Algarve a partir del desarrollo litoral del Occidente onubense y la nueva autovía que ha facilitado un mayor acercamiento a Portugal. El modelo de Huelva ha sido el de una ciudad industrial y portuaria hasta que en fechas recientes trata de reposicionarse en la región, diversificando su economía con dotaciones comerciales (índice 365) y servicios públicos (Universidad) y haciendo frente a la agresión ambiental de origen industrial.

Burgos (Alfoz de Quintanadueñas, Villagonzalo de Pedernales, Villalbilla de Burgos), ciudad que a partir del polo de desarrollo de 1963 mantiene una especialización industrial (índice 941), en equilibrio con las actividades comercial (índice 494) y de servicios (Universidad), así como destino del turismo urbano. Además de la amplia oferta de suelo industrial y reciente dotación del parque tecnológico, ha reforzado sus infraestructuras y equipamientos (nueva estación ferroviaria, ronda de circunvalación, aeropuerto, centro aduanero, museos, palacio de congresos, hospital) e impulsado una reconfiguración urbana notable (rehabilitación casco viejo, construcción de bulvar tras liberar suelo ferroviario). Mantiene una posición geográfica favorable como

«relevante centro urbano localizado estratégicamente... en los sistemas territoriales peninsular y regional, condicionado por su posición de puerta de entrada hacia la Meseta y el sur peninsular desde Europa» (RIVAS, 2010: 124)

y, a la vez, competitiva en cuanto a especialización industrial y accesibilidad con ciudades próximas (Vitoria, Santander, Logroño, Palencia, León, Valladolid), si bien tiene un área de influencia de reducida población y se encuentra limitada por su cercanía a Madrid.

Bayonne-Côte Basque (Anglet, Biarritz, Saint-Jean-de-Luz, Tarnos, Boucau, Ciboure, Bidart, Saint Martin de Seignaux, Labenne, Ondres, Saint Pierre d'Irube, Urcuit, Lahonce, Arbonne, Guéthary), conurbación que engloba una envolvente o «territorio bayonés» formada por un cuasi continuo urbano de los departamentos de Pirineos Occidentales y Landas y dispone de instituciones interlocales (Comunidad urbana) y un Esquema de Ordenación Territorial. La aglomeración tiene como puntos fuertes la oferta de suelo residencial e industrial, asociado al puerto de Bidart, la dotación turística de la Costa vasca y landesa más la imagen destacada internacional de Biarritz, así como el aeropuerto, la logística e infraestructura asociada a la frontera y la función de paso, en una situación de contacto privilegiada, mientras que como punto débil se encuentra el estancamiento demográfico. Sus estrategias urbanas están enfocadas en competir y cooperar no tanto con Burdeos sino con las ciudades cercanas de San Sebastián, Pamplona y Pau, capital francesa de escasas relaciones con poblaciones españolas.

Logroño (Lardero, Villamediana de Iregua y Oyón —provincia de Álava—), ciudad bien posicionada en el corredor del Valle del Ebro, a relativa distancia de las metrópolis de Zaragoza o Bilbao y cercana a Pamplona, Burgos y Vitoria. Capital regional que encabeza un peculiar subsistema de pequeñas ciudades (Calahorra, Arnedo, Haro), con un proceso de crecimiento paralelo a una dinámica expansiva y planificada (protección del Casco antiguo y de la huerta de la Vega) y una amplia oferta de suelo, que ha posibilitado una notable actividad industrial (índice 359) y comercial (índice 480), así como dotaciones de infraestructuras (aeropuerto) y de servicios ajustadas al tamaño poblacional de su región (Universidad, Hospital, Palacio de Congresos, Casa de la Ciencia).

Albacete, ciudad compacta con localidades circundantes con las que comparte una misma cuenca de empleo (La Gineta, La Roda, Chin-

chilla). Primer centro de la región castellano-manchega, y capital provincial dotada con nuevas infraestructuras de comunicaciones (alta velocidad ferroviaria, aeropuerto) y de servicios (campus universitario) favorecida por el modelo policéntrico regional, por lo que juega también un papel de nodo-puente respecto de las ciudades de Valencia y Murcia, a la vez que mantiene una notable actividad comercial (índice 525) de cara a su extensa área de influencia.

Leiria-Marinha Grande, eje de ciudades poco consolidado y con deficiente articulación del tejido urbano e industrial (SÁ MARQUES, 1997), incorporado al sistema urbano del territorio entre Lisboa y Coimbra y asociado a poblaciones vecinas de menor talla (Pombal, Ourém y Batalha). Por su lado, Marinha Grande se especializa en la industria del vidrio y Leiria, capital de distrito, en dotación comercial con grandes superficies en su periferia que hacen sombra al centro histórico, así como en la oferta de servicios públicos y turísticos por su proximidad a Fátima.

Lleida (Alcarràs, Alpicat, Torrefarrera, Alcoletge), ciudad caracterizada por una favorable accesibilidad viaria y ferroviaria, puerta de Cataluña hacia el Valle del Ebro y la España interior, a mitad de camino entre Barcelona, Zaragoza y Tarragona, y donde se ubican industrias y actividades comerciales renovadas (índice 466), así como dotaciones de comunicaciones (aeropuerto) y de servicios que aprovisionan a la población de su provincia y Andorra. Mantiene una imagen de ciudad dinámica e innovadora con cierto equilibrio funcional (ferial, industria, Universidad).

Coimbra (Condeixa-a-Nova), área urbana apoyada en ciertos desarrollos industriales y residenciales en núcleos de relativa proximidad (Mealhada, Cantanhede, Lousá y Figueira da Foz) sin llegar a formar un aglomerado y un modelo de concertación territorial. Ciudad histórica y universitaria que se ha renovado en los dos últimos decenios en cuanto a infraestructuras viarias (accesibilidad a la autopista, cierre del cinturón circular) y suelo industrial, así como dotaciones ('Grande Forum', nueva centralidad que revitaliza la banda izquierda del río Mondego) y espacios de innovación (polos universitarios de salud, de tecnología y empresas). Sin embargo,

«la posición geográfica de Coimbra es simultáneamente estratégica y periférica. De aquí resulta una dualidad de situaciones que en nada han ayudado al desarrollo de la ciudad y su región» (SANTOS, 2013: 191),

pues se caracteriza como núcleo principal del centro de Portugal, a mitad de distancia de Porto y Lisboa, compitiendo con la dotaciones de nivel universitario y de servicios públicos de ciudades de parecido rango (Aveiro, Viseu o Leiria) y con limitaciones como la carencia de aeropuerto.

Badajoz, mayor población de Extremadura, capital provincial de carácter fronterizo y de posición periférica, incluso para su extenso territorio de influencia, con un escaso desarrollo y dinámica urbana hasta fechas recientes, limitándose a impulsar el papel de centro terciario y administrativo y a animarse con nuevas dotaciones comerciales ('Faro', nueva centralidad a pie de frontera y referente para la población portuguesa vecina) y culturales (campus universitario), si bien no se han podido desarrollar infraestructuras como el aeropuerto y especialmente la alta velocidad ferroviaria Madrid-Lisboa como consecuencia de la crisis económica.

Santiago de Compostela (Ames, Teo, Brión), ciudad histórica con características singulares como meta jacobea, ciudad episcopal y con un área urbana expansiva en los últimos años, manteniendo acuerdos de gestión mancomunada y de desarrollo de suelo con los municipios limítrofes. Ciudad patrimonio y destino del turismo urbano y religioso ha incrementado en los últimos años su funcionalidad central como capital política de Galicia, bien ubicada para ejercer «intermediación» y servir de nodo de la red de ciudades gallegas y en particular del Eixo Atlántico. De este modo, su posicionamiento geográfico ventajoso ha posibilitado nuevos desarrollos industriales y dotaciones logísticas y comerciales (Ferial) y culturales (capitalidad europea de la cultura, desarrollo de la Universidad y macroproyecto de la 'Ciudad de la Cultura'), animado por las mejoras del aeropuerto y la alta velocidad ferroviaria, pendiente de enlazar con Vigo-Porto y con Madrid.

Guadalajara (Azuqueca de Henares, Alovera, Cabanillas del Campo, Marchamalo), área urbana de extensión física y poblacional a lo largo del Corredor del Henares, próxima a Madrid (55 kilómetros) y al aeropuerto de Barajas y afectada por el proceso de metropolización (desarrollos residenciales e industriales, nuevos accesos viarios y ferroviarios) y cercanía a Alcalá de Henares (25 kilómetros) con la que comparte servicios como la Universidad. Asimismo, la dinámica creciente poblacional del área urbana se ha visto acompañada de la actividad industrial, comercial y de servicios, que ha producido un perfil económico más diversi-

ficado y de la imagen de ciudad, no exenta por ello de una posición regional contrapuesta, de un lado, una gran dependencia de Madrid y Alcalá, y, de otro lado, una desconexión con la red de ciudades de la región castellano-manchega «si no es a través de Madrid», mientras que su factor condicionante se encuentra en la despoblación y ruralización de su provincia.

Funchal (Câmara de Lobos), capital de la región autónoma de Madeira, de extensión y población reducida aunque buena accesibilidad. Funchal es fruto de la capitalidad y de un modelo de desarrollo urbano basado en los servicios turísticos de gran atracción y demanda internacional, a impulso de la identidad insular y las infraestructuras renovadas del puerto de cruceros y aeropuerto. Su potencial está previsiblemente en una mayor conectividad y cooperación con las ciudades canarias y regiones atlánticas.

Girona (Salt, Sarrià de Ter, Bescanó, Sant Gregori, Quart, Fornells de la Selva, Bordills), área urbana en crecimiento y consolidación y una de las ciudades españolas de mejor calidad de vida y elevado nivel de renta, destacando por su planeamiento urbano y estratégico (*Proyecto de ciudad*), nuevas localizaciones industriales, empresas y dotaciones comerciales (índice 263) y de servicios con una especialización cultural (Universidad, Ciudad de las Artes), favorecido por la mejora sustancial de la accesibilidad viaria, ferroviaria y aeroportuaria con vuelos internacionales de bajo coste con ciudades europeas, aunque en buena parte viajeros con origen/destino en Barcelona. A mitad de distancia de Barcelona y Perpignan, se ha posicionado ventajosamente por el desarrollo turístico de la Costa Brava. Resta por rematar la comunicación ferroviaria con Francia y atender a los problemas de exclusión social en su periferia urbana.

Ourense (Barbadás, O Pereiro de Aguiar, San Cibrao das Viñas), ciudad de la Galicia interior, situada en un lugar singular de cruce de caminos tradicionales, con una actividad preferentemente comercial (índice 318) y de servicios y recientemente favorecida por la descentralización de Vigo (campus universitario, factoría de automóviles Citroën, parque tecnológico), que durante la última etapa desarrollista se ha caracterizado, a la vez, por el deterioro urbano, apenas frenado por la planificación salvo en los planes especiales del casco viejo y de riberas, y por el crecimiento periférico y la fragmentación del tejido residencial e industrial, con un proceso de crecimiento salpicado del poblamiento rural preexistente.

Aveiro (Ilhavo), ciudad con una malla periurbana poco consolidada y una gran fragmentación del espacio, como consecuencia del poblamiento litoral lineal, la expansión periférica de los asentamientos y el efecto barrera de las grandes infraestructuras. Mantiene un animado polo portuario industrial (textil, metalúrgico, cerámica) capaz de organizar un vasto *hinterland*, potenciado por la relativa proximidad de Porto y Coimbra, habiendo tenido la ciudad una importante renovación de accesos viarios, parque industrial, servicios públicos (Universidad) y equipamientos comerciales, culturales y deportivos, que ha desarrollado el tejido social y empresarial así como el incremento de población.

Jaén, ciudad que ha mantenido con dificultades la centralidad de su área provincial, reforzando su atracción comercial y de servicios (Universidad) y compitiendo con Granada y Córdoba. En años anteriores ha tenido un crecimiento periférico residencial de diferente densidad en Nuevo Jaén y en la vega del Guadalquivir y, en menor medida, de suelo industrial. Sus limitaciones se encuentran en el desarrollo de infraestructuras ferroviarias y el fuerte endeudamiento municipal.

Lugo, capital de una provincia de componente rural, que hasta ahora ha desarrollado sus funciones administrativa y comercial, pasa a tener una funcionalidad más diversificada con cierta actividad industrial, cultural (Campus universitario) y también turística, aunque mantiene una dependencia respecto de La Coruña y en menor medida de Santiago y establece su competencia con Ourense y Ponferrada.

Palencia (Venta de Baños, Villamuriel de Cerrato, Grijota, Villalobón), ciudad situada en el corredor viario y ferroviario más activo de la región de Castilla y León, aunque condicionada por su relativa vecindad a Valladolid (flujos pendulares diarios, atracción comercial y de servicios), se ha beneficiado de esa posición geográfica en la localización de la factoría Renault en Villamuriel y el enclave logístico central de Venta de Baños (programa CYLOG 2007-2015), completando su capitalidad provincial con la actividad comercial (índice 206). De otro lado, el planeamiento urbano vigente de Palencia proyecta la ocupación residencial de la margen derecha del Carrión y la superación de la barrera ferroviaria para promover un modelo urbano más compacto.

Toledo (Argés, Cobisa, Burguillos de Toledo), capital regional manchega, con renovadas actividades comerciales e industriales además

de las propias del turismo urbano y nuevos equipamientos socioculturales (ciudad patrimonio con centro histórico monumental), aunque muy dependiente del destino turístico de Madrid y animado por visitas diurnas que apenas generan estancias hoteleras. El Plan vigente de ordenación urbana presenta un modelo territorial y urbanístico ambicioso para articular las tramas urbanas viejas y nuevas y «compatibilizar monumentalidad y modernidad». Toledo, por otro lado, está desplazada de los principales corredores viarios que parten de Madrid hacia Portugal y Andalucía, mientras que el modelo policéntrico apoyado por la Junta de Castilla-La Mancha ha limitado su papel de capitalidad regional.

Cáceres, ciudad central del norte de Extremadura, formando un triángulo policéntrico con Badajoz y Mérida en buena parte de las funciones administrativas y servicios públicos y culturales (ciudad patrimonio, campus universitario). Situada en el eje de la Vía de la Plata, ha sido hasta ahora una ciudad periférica, limitada a su área provincial de amplios espacios rurales vacíos, en competencia con Salamanca y sobre todo Badajoz. El esfuerzo desarrollado ha tenido resultados en la infraestructura viaria, pero ha quedado interrumpido por la crisis económica el proyecto de alta velocidad ferroviaria Madrid-Lisboa y la mejora de la conectividad interurbana extremeña.

Ciudad Real (Miguelturra), aglomeración, con un crecimiento poblacional y funcional sostenido, conectando la mancha urbana a partir de la construcción de infraestructuras viarias y ferroviarias. Capital de una extensa provincia, sembrada de pequeñas ciudades y villas y con una discutida atracción en este ámbito, entra en un nuevo escenario a partir de la reciente dotación terciaria (campus universitario) y acceso a la alta velocidad ferroviaria, que aportan mayor atracción subregional, movilidad pendular con Madrid y remodelación de su periferia urbana, a la vez que nuevas ideas para el planeamiento y diseño urbanístico, con proyectos e iniciativas empresariales que confluyen en el plan estratégico 'Ciudad Real 2015', truncados por su desmesura (aeropuerto privado, complejo de ocio) que, sumado al fracaso de Caja Castilla-La Mancha, ha dejado tras sí una frustración como en pocas ciudades.

Viana do Castelo, núcleo histórico y portuario que en los últimos años mantiene un declive considerable como consecuencia de la reducción de la actividad portuaria, la industria naval y la cerámica y por su deficiente articulación a

la nueva red viaria de la autopista Oporto-Vigo. La ciudad ha tenido un crecimiento desordenado en la periferia y trata ahora, a través de un plan estratégico, de dinamizar la actividad turística como nicho de congresos y negocios a la vez que se implantan nuevas dotaciones de servicios.

Zamora (Villalarbo), capital de una provincia ruralizada y de menor dinamismo económico, debido a su carácter periférico y territorio fronterizo de grandes espacios vacíos. Se encuentra a la espera de infraestructuras de comunicación interurbana como la finalización de la autovía de la Plata y la alta velocidad ferroviaria Madrid-Galicia. Su competitividad se ha incrementado relativamente con nuevas dotaciones terciarias (campus universitario, museos), pero es limitada su actividad comercial (Índice 161) frente a ciudades como Salamanca y Valladolid y solo es destacable por la atracción y potencial de cooperación respecto a Bragança y Trás-os-Montes.

Segovia (Palazuelos de Eresma, La Lastrilla, San Cristóbal de Segovia), ciudad caracterizada como centro de una pequeña provincia, limítrofe con Madrid y Valladolid, y por ser ciudad patrimonio y de servicios, con un activo turismo urbano, complementado por la atracción del Sitio Real de San Ildefonso. Asimismo sobresale por su atractivo residencial por la vecindad a Madrid y la movilidad pendular a través de autopista y alta velocidad ferroviaria (efecto Madrid). De otro lado, la aplicación del planeamiento urbano y las Directrices territoriales del área tratan de compatibilizar la protección y sostenibilidad ambiental y la atraktividad como destino turístico.

Mérida (Calamonte), ciudad que ha potenciado su centralidad a partir de la elección como capital de Extremadura, adoptando un papel de intermediación respecto de Cáceres y Badajoz, con las cuales rivaliza como nodo logístico y en funciones comerciales (Índice 160) y culturales (campus universitario, museos). Al mismo tiempo, se ha dotado de un plan de protección del centro histórico que ha mejorado la movilidad y el turismo urbano, junto a nuevas infraestructuras de comunicación intraurbana y un proyecto de variante ferroviaria.

Ávila, ciudad ajustada en su talla poblacional a la dimensión de su territorio provincial y a su dependencia de Madrid, cuyo efecto de vecindad es muy notable en dotaciones como la Academia nacional de Policía y la procedencia mayoritaria de los visitantes turistas. El perfil de su actividad es terciario con unos similares

índices comercial (135) y turístico (134), si bien mantiene cierta actividad industrial. Como ciudad patrimonio mantiene estrategias de dinamización turístico-cultural, al igual que la vecina Segovia, aunque de una menor accesibilidad respecto de Madrid.

Cuenca, capital de una provincia ruralizada y en buena medida despoblada, como consecuencia de su marginación y posición periférica regional. Ciudad patrimonio a la vez que centro comercial (índice 125) y de servicios de buena parte de la provincia, ha mejorado recientemente su acceso viario y ferroviario a partir de la línea de alta velocidad Madrid-Valencia, por lo que acorta distancias con ambas metrópolis.

Viseu, aglomeración bien posicionada en la autovía Aveiro-Vilar Formoso, que accede desde Portugal a España con el mayor tráfico de camiones, lo que ha posibilitado la implantación de un dinámico tejido empresarial volcado a la logística y la diversificación industrial de exportación, a la vez que ha visto renovada su dotación de servicios (hospital distrital, campus universitario).

Ponta Delgada (descontando *freguesias* rurales, más el municipio de Lagoa), capital de la región de las Azores. Los rasgos de acusada insularidad y perifericidad así como los de una escasa población en su propia área de influencia son mitigados por su papel de centro regional de servicios y de comunicaciones (puerto y aeropuerto internacional) con una cierta especialización turística.

Huesca, capital de una provincia de baja densidad de población y ciudad con apenas entorno periurbano. Su actividad es predominantemente terciaria, sobresaliendo su perfil comercial (índice 133), estando condicionada por el efecto de vecindad de Zaragoza, a la que se une por autovía y alta velocidad ferroviaria, recibiendo también en los últimos años dotaciones descentralizadas de desigual fortuna como el aeropuerto, el parque tecnológico y el campus universitario.

Évora (descontando *freguesias* rurales de su extenso municipio), centro histórico de la región de Alentejo, mantiene en los últimos decenios un estancamiento demográfico y una actividad industrial reducida, especializándose como centro de servicios públicos y comerciales, reforzado por su posición entre Lisboa y Badajoz y también con una oferta de turismo urbano (ciudad patrimonio) y de enseñanzas universitarias.

4.1.2. *Ciudades del borde sur del sistema urbano español*

Corresponde diferenciar a continuación, con cierto detenimiento, un subgrupo de ciudades africanas, la capital provincial marroquí de Nador y sobre todo las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Estas dos, enclaves fronterizos con Marruecos, caracterizadas por rasgos similares: a) una dependencia del comercio de contrabando, amparado en el régimen fiscal especial del puerto, sin *hinterland* propio y tráficos, en mayor parte, de distribución hacia el consumo marroquí, b) un tamaño de población y una dinámica de crecimiento demográfico y espacial similares que traspasa la frontera, convirtiendo lo que en principio eran dos ciudades-isla en sendas aglomeraciones transfronterizas, pero también c) ciudades divididas por la frontera internacional, con dos economías y sistemas de vida forzosamente separados, sin atención a programas de cooperación transfronteriza, pero a la vez unidas por pasos fronterizos convertidos en corredores de denso flujo peatonal en horas diurnas. Entre otros rasgos, se distinguen también por ser plazas de soberanía con fuerte representación de la guarnición militar que ocupa un tercio de su espacio, centros de paso obligado bidireccional entre Europa y África, España y Marruecos, ciudades de denso tráfico comercial «atípico» con un destino local y sobre todo marroquí (miles de «porteadoras» de multiflujos diarios al servicio del pequeño comercio y el contrabando), dominio de la interculturalidad con presencia de una minoría mayoritaria (población marroquí-bereber) y minorías hindú, judía y negro-africana, que se traduce en una notable segregación socio-espacial de barrios urbanos, y, por último, una situación geoestratégica sometida a la incertidumbre y los vaivenes de las relaciones hispano-marroquíes, que oscilan entre el «cordón umbilical» y la «manzana de la discordia».

Ceuta/Fnideq (municipio fronterizo marroquí denominado anteriormente Castillejos) forman conjuntamente una aglomeración de 84.000 y 53.000 habitantes, respectivamente. Ceuta está unida a España a través de Algeciras por barco y helicóptero, mientras que su comunicación por tierra se dirige más hacia el litoral mediterráneo marroquí (área vacacional de los ceutíes) que hacia las vecinas ciudades de Tánger y Tetuán. El Gobierno autónomo a través del planeamiento urbano y estratégico ha animado la recuperación urbana con proyectos en el conjunto histórico y dotaciones enfocadas al turismo, mientras que la Autoridad portuaria ha dinamizado la actividad y espacio logístico

del puerto, con las limitaciones de plaza fuerte y la competencia cada vez mayor del puerto Tánger-Med. Ceuta mantiene, asimismo, un problema de endeudamiento, un puerto excesivamente volcado a la circulación de viajeros del paso del Estrecho, la coexistencia de administraciones civil y militar y la dependencia respecto de la distribución comercial.

Melilla/Beni Ensar (municipio fronterizo marroquí que se extiende de modo desordenado a lo largo del perímetro exterior melillense), formando también una aglomeración dividida de 80.000 y 31.000 habitantes. Melilla repite buena parte de los rasgos de Ceuta, aunque es una ciudad más distante de la península Ibérica y con tráficos más diversificados, al disponer de aeropuerto local (vuelos con Málaga, Madrid y en menor medida con Almería y Granada) y también por vía marítima (Málaga, Motril, Almería) y a la vez más relacionada, si cabe, contando con los condicionantes estrictos del paso fronterizo, con la vecina ciudad de Nador, destino vacacional y de ocio para los melillenses, a la espera de que en un futuro próximo se convierta en un espacio de conurbación.

Nador (Zenghanghane), distante de Melilla 12 kilómetros y ubicada al pie de la Mar Chica. Aglomeración de expansión física y económica reciente, con graves problemas ambientales, apoyada en el puerto, el aeropuerto y la nueva línea ferroviaria, e interrelacionada con Melilla por flujos pendulares laborales, lazos comerciales e inversiones, y nodo de conexión con la emigración exterior asentada en Francia y España. Se encuentra afectada también, como todo el Rif oriental, por el cierre de la frontera con Argelia, después de dos décadas, que la convierte en un territorio en fondo de saco, y por la actividad de contrabando. Frente a ello, trata de potenciarse como centro de actividad económica, compitiendo en servicios con Al Hoceima y la capital regional Oujda, mejorando sus relaciones con Melilla y también con Almería y Málaga.

4.2. Ciudades cabeceras comarcales y centros locales de relativa base agraria o industrial

Guimarães (Vizela), centro del eje de ciudades del Valle Medio del Ave y ciudad histórica, caracterizada por la producción industrial (textil y calzado) afectada desde hace años por la crisis, a la cual ha hecho frente por medio de políticas de protección y reconfiguración urba-

na que han propiciado dotaciones culturales (capitalidad cultural europea, y campus universitario). Menos dotada que Braga en comercio y nuevas tecnologías, a través del 'Plano Estratégico do Ave' (eje Guimarães-Famalicão-Trofa-Santo Tirso) trata de afianzarse con un perfil de distrito industrial en el escenario de la postcrisis, revalorizando sus factores endógenos y haciendo frente a las limitaciones de accesibilidad ferroviaria, desarticulación territorial y desarrollo sostenible.

Gandía (Oliva, Bellreguard, La Font d'en Carrós, Daimús, Piles, Almoines, Miramar, Real de Gandía, Palma de Gandía, Benirredrà, l'Alquería de la Contessa, Rafelcofer, Potríes), cabecera de la comarca valenciana de La Safor, aglutinando en su entorno un conjunto de localidades con dinámicas complementarias: la turístico-residencial del litoral que encabeza Gandía (índice turístico 269 e índice comercial 239) y que se prolonga por el norte hacia Cullera y por el sur hacia Denia y Jávea, y la agraria de las huertas interiores (Oliva).

Vila Nova de Famalicão, área urbana poco consolidada de núcleos diseminados e industria dispersa en intersticios que dificulta la articulación territorial. Estructura económica de base industrial de especialización textil y demografía de fuerte crecimiento en años pasados y que ha sufrido de forma intensa la crisis actual, que ha minorado la calidad de vida urbana y la cohesión social. Asimismo, destaca por su posición central en el cuadrilátero de las ciudades de Braga, Guimarães y Oporto.

Barcelos, área urbana de poblamiento diseminado con un núcleo histórico central y una envolvente periférica en el valle del Cávado de espacios valorizados, agrícolas y protegidos, que no ocultan la dispersión en nebulosa e intercalada de residencias y naves industriales del sector textil, del calzado y de la cerámica artística. Población de arraigada identidad cultural en el ámbito regional (mercado semanal), trata de reforzar la oferta comercial y de equipamientos como también de impulsar los servicios turísticos, haciendo frente a la atraktividad de Braga y de Oporto.

Vecindario (parte municipio de Santa Lucía de Tirajana y totalidad de los municipios de Ingenio y Agüimes), conurbación de núcleos y barrios del este de Gran Canaria, con una dinámica reciente de crecimiento físico y poblacional, apoyado en una actividad diversificada de agricultura de invernaderos, industrial y logística (polígono de Arinaga), comercial (centro de Vecindario) y el aeropuerto insular.

Torre Pacheco-San Javier (San Pedro del Pinatar, Los Alcázares), poblaciones muy afectadas por la crisis económica y el desempleo, próximas a Cartagena, la primera caracterizada como centro agrario y comercial, mientras San Javier es localidad donde se ubica el aeropuerto de Murcia y mantiene dotaciones comerciales y oferta turística (índice 122) en el área del Mar Menor.

Elda-Petrer (Monóvar), aglomeración en la que Elda ejerce de centro de la comarca Medio Vinalopó, con una equilibrada actividad industrial (calzado para la exportación) y comercial, limitada por su vecindad a Alicante y a Elche, lo que fomenta también una notable migración pendular diaria.

Paredes-Penafiel (municipio de Paredes y *freguesias* urbanas del municipio de Penafiel —Penafiel, Guilhufe, Milhundos, Novelas, Santa Marta, Santiago—), aglomeración de denso poblamiento de tipología unifamiliar, ubicado en la segunda corona periférica del Gran Oporto, y afectado por una intensa migración pendular, con fuerte presión inmobiliaria en años pasados y elevada dependencia de la metrópoli, que se traduce en una cierta satelización a pesar de la mejora en infraestructuras urbanas y en equipamientos.

Manresa (Sant Joan de Vilatorrada, Sant Fruitós de Bages), cabecera de la comarca de Bages y ciudad con una dinámica expansiva, con una actividad equilibrada entre los subsectores industrial y comercial, destaca como centro de servicios para el área del Prepirineo y por su accesibilidad viaria con Barcelona, lo que ha posibilitado un notable flujo de población pendular a la vez que dotaciones como el campus politécnico.

Alzira-Algemesí-Carcaixent, localidades encabezadas por Alzira en la comarca Ribera Alta del Júcar, con especialización agraria en cultivo de cítricos (16,1% de los trabajadores en Carcaixent) y centro de un área de denso poblamiento, con una actividad diversificada, en el interior de la provincia de Valencia, metrópoli que por su relativa proximidad condiciona su equipamiento y de servicios y anima la migración pendular.

Lorca, aglomeración con un término municipal extenso y cabecera del occidente de la región murciana, con un papel destacado de centro comercial (índice 208) y de servicios, apoyado en la distancia a la metrópoli de Murcia y bien posicionada entre esta capital y Almería.

Orihuela, centro tradicional de la Vega Baja del Segura, entre las metrópolis de Murcia y Alicante-Elche, sirviendo de centro comercial y de servicios (sede episcopal, campus universitario) en un espacio dinámico por la actividad agraria y turístico-residencial, favorecida por la vecindad al litoral de Torrevieja y el Mar Menor.

Talavera de la Reina, ciudad caracterizada como centro comercial notable (índice 303) en el valle del Tajo, con influencia en el occidente de la provincia de Toledo y ciudad con la que compite. En los últimos años ha mejorado su imagen urbana por la rehabilitación de su centro y la remodelación del entorno de la estación ferroviaria, estando pendiente la puesta a punto de la alta velocidad.

El Ejido, núcleo urbano del poniente almeriense, caracterizado por una mancha de enarenados con avance en las localidades vecinas (Adra, Berja, Dalías y Roquetas). Ciudad de rápido crecimiento en los últimos cincuenta años como destino de una población inmigrante nacional y extranjera atraída por el sector agrario de invernaderos (30,5% de los trabajadores), los servicios (índice comercial 249) y el turismo (urbanización de Almerimar), con una población autóctona caracterizada por rentas medias elevadas, si bien se ha convertido en uno de los municipios más endeudados.

Torrelavega (Suances, Reocín, Cartes, Polanco), centro agroganadero a la vez que industrial en el interior de la región de Cantabria, afectado por la crisis de sus industrias, apostando por empresas de innovación en el desarrollo del 'Corredor logístico industrial de Cantabria' y en servicios terciarios complementarios a los de Santander, tratando de reafirmar su propia identidad y distanciarse de ser una «ciudad satélite» de ésta.

Alcoy (Cocentaina, Muro de Alcoy), centro de la comarca Hoya de Alcoy, con una especialización industrial en el pasado, hoy más caracterizado por la actividad comercial (índice 155) y de servicios. Su estrategia en los últimos años ha sido impulsar el desarrollo sostenible (rehabilitación modélica del centro histórico y protección ambiental del entorno) a la vez que la innovación industrial.

Arrecife (Tías), cabecera de la isla de Lanzarote, mantiene una dinámica de crecimiento apoyado en una renovada infraestructura portuaria y aeroportuaria y en las funciones administrativas y comerciales, además de la función turístico-residencial (índice 164), con complejos que aportan una imagen atractiva.

Igualada (Vilanova del Camí, Santa Margarida de Montbui, Capellades, La Torre de Claramunt, Odena, La Pobla de Claramunt), cabecera de la comarca de Anoia y caracterizada como centro de una relativa actividad industrial (índice 152) y de servicios para la población comarcal, relativamente distante de Barcelona.

Ponferrada (Camponaraya, Cubillos del Sil), cabecera de la comarca de El Bierzo de características identitarias singulares. Ciudad que ha tenido un continuado crecimiento a lo largo del siglo xx a impulso de la industrialización energética y la actividad minera del valle del Sil. Centro comercial (índice 167) y de servicios con irradiación en el occidente de León y oriente de Ourense, participa de notables dotaciones recientes (hospital, campus universitario, 'Ciudad de la energía'), aunque afectada por la crisis minera e industrial y con dificultades de mejora del acceso ferroviario a Galicia.

Vilagarcía de Arousa (Cambados, Vilanova de Arousa, Illa de Arousa), cabecera del sector sur de la ría de Arousa y puerto de cierto tráfico mercantil y pesquero, mantiene a duras penas su centralidad comercial y de servicios como consecuencia de la proximidad de Vigo y Pontevedra.

Don Benito-Villanueva de la Serena, centros agrarios tradicionales en la vega del Guadiana, aunque con una baja población agraria registrada (10% en Don Benito y 17% en Villanueva), e igualmente localidades muy parejas en la dotación de servicios.

Figueira da Foz, ciudad atlántica portuguesa, centro complementario en cuanto a la prestación de funciones (puerto de exportación, polo industrial diversificado, playa y deporte y ocio urbano de calidad) respecto a Coimbra, distante 40 kilómetros, y la Región Centro, pero con limitaciones derivadas de su desplazamiento de los principales ejes de comunicación Norte-Sur del país, así como de la estacionalidad del turismo.

Motril, ciudad que sirve al sur de la provincia de Granada, espacio caracterizado por la actividad de agricultura intensiva en la vega y de turismo residencial en el litoral, favorecido por las buenas comunicaciones viarias y teniendo como apoyo el puerto de carga y una creciente diversificación terciaria (índice comercial 136), bien posicionada como ciudad intermedia entre Málaga y Almería.

Linares, centro principal del norte de la provincia de Jaén, caracterizado en el pasado como

núcleo minero-industrial, mantiene cierta actividad industrial (índice 129) y comercial (índice 148). Los servicios locales funcionan en mancomunidad con los municipios vecinos, sirviendo de centro de servicios comarcales (hospital) y de tipo descentralizado (campus politécnico), si bien su limitación mayor es su alejamiento relativo de las grandes infraestructuras viarias.

Puertollano (Argamasilla de Calatrava), ciudad periférica en el sistema urbano y conectada con Madrid y Ciudad Real por alta velocidad ferroviaria, lo que aporta cierta migración pendular. Su actividad industrial es relevante (índice 459) entre las ciudades de interior, y de ella deriva su problema mayor, la contaminación del complejo petroquímico, y su estrategia de la valorización del patrimonio minero-industrial.

Aranjuez, ciudad del sur de Madrid, en el valle del Tajo, que a pesar de su relativa proximidad a la metrópoli mantiene su identidad urbana y una cierta actividad industrial y comercial, así como una especialización en oferta turística, habida cuenta de su notable patrimonio urbano.

Figueres (Vilafant, Vilamallá, Vilabertran, Vilasacra), cabecera de la comarca del Alt Empordà, al norte de Girona, mantiene una dinámica propia de crecimiento demográfico, económico y urbanístico, con un centro atractivo para el comercio (índice 124) y el turismo (Museo de Dalí), que por su situación entre Girona y Perpignan y proximidad a la frontera es favorecida como polo logístico y de comunicaciones y estación de alta velocidad ferroviaria.

Novelda-Aspe (Monforte del Cid), localidades con cierta especialización industrial (índice 160 en Novelda) y en menor medida comercial, pero limitada como consecuencia de su proximidad y dependencia de Alicante y Elche.

Illescas (Yuncos, Esquivias, Yeles, Numancia de la Sagra, y Casarrubuelos —Comunidad de Madrid—), cabecera de la comarca toledana de La Sagra y hasta donde alcanzan las urbanizaciones periféricas del sur de Madrid y su influencia en cuanto a pendularidad y actividad comercial e industrial. Localidades muy afectadas por la crisis económica y el desempleo, se encuentran bien posicionadas para el asentamiento de actividades, asimismo favorecidas por el «efecto de frontera fiscal» entre comunidades autónomas.

Utrera, localidad sevillana con una economía dependiente de la producción agraria (27,7% de los afiliados a la Seguridad Social), que desempeña un papel de centro comarcal de

servicios, aunque limitado por su relativa proximidad a Sevilla.

Entroncamento-Torres Novas (parte de municipios de Torres Novas-*freguesias* de Torres Novas, Meia Via, Riachos, Lapas- y de Vilanova da Barquinha —*freguesias* de Vilanova, Moita do Norte, Atalaia—), centros de funcionalidad complementaria: Entroncamento, nodo principal de la red de ferrocarriles portugueses, con problemas severos de articulación y accesibilidad urbana derivados de la barrera ferroviaria y de la ubicación de acuartelamientos, mientras que Torres Novas es un centro comercial renovado. Sin embargo, a pesar de su óptima posición geográfica y acceso a las principales vías de comunicación del país apenas han desarrollado su potencial industrial y logístico.

4.3. Ciudades y ejes litorales de vocación turística

Un primer grupo de poblaciones mayores de cien mil habitantes. **Torre Vieja** (Pilar de la Horadada, Rojales, Guardamar del Segura, San Miguel de Salinas, Formentera del Segura, Benijófar), centro balneario prototipo del turismo residencial, caracterizado por un explosivo crecimiento poblacional e inmobiliario, rivalizando en centralidad de servicios con Orihuela y San Javier y dependiendo de las dotaciones e infraestructuras (aeropuerto) de Alicante. **Marbella**, capital de la Costa del Sol Occidental y primer destino del turismo nacional e internacional del litoral andaluz (índice 1.672), ha tenido un rápido crecimiento poblacional a la vez que funcional (índice comercial 541), bien relacionada con la metrópoli de Málaga y dependiente de su aeropuerto y dotaciones superiores. **El Vendrell-Calafell** (Torredembarra, Cunit, Roda de Bará, Altafulla, Creixell, La Pobla de Montornés, Bellvei), eje de ciudades en las que destaca El Vendrell como cabecera de la comarca del Baix Penedés, diferenciada en la zona de litoral por su especialización en la actividad turístico-residencial. Por su situación geográfica se encuentra dependiente de Tarragona y Barcelona. **Denia-Jávea** (Pedreguer, Ondara, Gata de Gorgos, el Verger), centros en la comarca de La Marina Alta, de actividad dominante turístico-residencial, complementada con la actividad agraria de los núcleos de interior. Por su relativa distancia a las ciudades mayores de la región (Valencia y Alicante) se encuentran bien dotados de servicios.

Roquetas de Mar, localidad del Poniente almeriense en la vecindad de las ciudades de

El Ejido y Almería (aeropuerto), cuya atracción limita las funciones y servicios de esta localidad, que mantiene una elevada dedicación al sector de invernaderos agrícolas (25,5% de los trabajadores) así como una notable especialización turística (índice 1.032). **Lloret de Mar-Blanes** (Tossa de Mar), área urbanizada de la Costa Brava donde destacan ambas ciudades, volcadas al turismo residencial y hotelero (en el caso de Lloret, índice 1.086), siendo dependientes de la centralidad y dotaciones (aeropuerto, servicios) tanto de Barcelona como de Girona. **Estepona** (Manilva), localidades especializadas en el turismo residencial nacional e internacional (índice 636) y en parte dependientes del equipamiento terciario de Marbella y de Málaga (aeropuerto) y menos de las localidades vecinas de la Bahía de Algeciras. **Portimão-Lagoa**, asentamientos y urbanizaciones litorales del Algarve occidental con un dinámico ritmo demográfico y especialización en el turismo estacional de origen europeo y nacional, con dotaciones comerciales y de servicios públicos y privados, conectando directamente con centros tradicionales del litoral (Lagos) e interior de la región (Silves, Monchique) y dependiendo de la centralidad regional de Faro (aeropuerto y dotaciones superiores). **Sant Feliu de Guíxols** (Palamós, Calonge, Castell-Platja d'Aro, Santa Cristina d'Aro), localidades de destino del turismo residencial, ejerciendo Palamós de puerto pesquero, y a la vez dependientes del aeropuerto y dotaciones de la ciudad de Girona. **Tenerife Sur** (área litoral de los municipios de Adeje y Arona), conjunto de nuevas localidades destacando el puerto de Los Cristianos y el área de Playa de las Américas, perteneciente a ambos municipios, que por su proximidad al aeropuerto internacional ha posibilitado uno de los mayores complejos turísticos españoles (índices 2.809 de Adeje y 2.006 de Arona). **Vinarós-Benicarló** (Peñíscola), eje de ciudades en la comarca castellonense del Bajo Maestrazgo y localidades de economía diversificada agraria e industrial (puerto pesquero y de carga de Vinarós) y de servicios comerciales (Benicarló), a la vez que centros de destino turístico-residencial, en especial Peñíscola. Por último, **Ibiza** (entidades anexas de municipios vecinos, Sant Rafel de Sa Creu y Sant Jordi de Ses Salines), centro comercial tradicional y de servicios de la isla de Ibiza, se ha especializado en el turismo hotelero y residencial (índice 274), con una atractiva imagen internacional, potenciada por el puerto y el aeropuerto, lo que ha desbordado el perímetro de la ciudad histórica con un modelo desarrollista a partir de los años 1960.

5. Comentarios y observaciones finales

Se contaba de entrada con, al menos, tres retos en la investigación: En primer término, plantear como objetivo el análisis de las ciudades y aglomeraciones medias, caracterizadas por una gran complejidad conceptual, de tipologías y estructuras. En segundo término, tomar como ámbito de referencia los dos sistemas urbanos ibéricos y tener en cuenta además los bordes del sistema español con los sistemas francés y marroquí. Y, en tercer término, aunque sin suficientes indicadores ajustados al análisis comparativo de las aglomeraciones de los distintos sistemas, insistir en que es necesario abordar el sistema portugués (a la postre, el sistema ibérico, incluyendo los enclaves de Andorra y Gibraltar) y, en lo posible, los espacios de contacto del sur francés y del norte marroquí, por pertenecer al mismo esquema relacional intersistemas.

El estudio condujo a revisar, a la vez, la fuente de información comentada del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* y la metodología seguida en estudio anterior sobre las metrópolis en este mismo ámbito de referencia (LÓPEZ, 2013), habida cuenta del cambio de nivel urbano y el incremento de unidades urbanas analizadas (que pasan de 19 metrópolis a ser 95 ciudades y aglomeraciones medias), en cuanto a la reconsideración de los rasgos y estrategias de cada unidad urbana, al contrastar ahora las estrategias de articulación y posición geográfica, actividades económicas, dotaciones e infraestructuras, planeamiento y proyectos, imagen e identidad urbana, potencialidades y limitaciones, como también la atractividad, competitividad y cooperación en red.

En este sentido, resta hacer ciertos comentarios acerca del papel que mantienen las ciudades y aglomeraciones medias, en su mayor o menor grado de autonomía respecto de las áreas metropolitanas. Una primera observación es relativa a la presencia de ciudades con una densidad y estructura desigual según las regiones, de un lado, *redes de proximidad* de ciudades de similar rango (País Vasco-Navarra-La Rioja y Noroeste de Portugal), *corredores y ejes de ciudades* (Mediterráneo español, Eixo Atlántico Galicia-Norte de Portugal), y, de otro lado, un modelo monocéntrico de ciudades aisladas (Aragón, áreas de la Raya ibérica), a la vez que un modelo policéntrico y consolidado en algunas regiones (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Andalucía, Galicia, Algarve). A la vez, se pueden clasificar las estructuras urbanas en, al menos,

dos supuestos: *estructuras policéntricas* entre dos o más ciudades o desarrollos urbanos litorales y de espacios conurbados, y *estructuras monocéntricas*, a partir del desarrollo, en mayor o menor grado, de un alfoz periurbano o sin apenas alfoz, caso de aglomeraciones de un municipio y un modelo urbano compacto.

Una segunda observación atañe al *efecto aglomeración*, en lo que se refiere a los flujos bidireccionales residencia-trabajo, limitaciones de equipamientos y otros condicionantes, constata que este es muy notable en los casos de Tetuán (efecto Tánger), Ourense (efecto Vigo), Huesca (efecto Zaragoza), Palencia (efecto Valladolid), Torrelavega (efecto Santander), Braga, Guimarães, Barcelos, Famalicão, Paredes (efecto Oporto), Girona, Tarragona, Reus y Lleida (efecto Barcelona), como en Guadalajara, Toledo, Talavera, Segovia, Ávila (efecto Madrid), en donde se traduce, de hecho, un tránsito del área metropolitana, ceñida a la Comunidad de Madrid, hacia una región urbana policéntrica o región centro (SOLÍS, 2011), observado a lo largo de ejes de crecimiento demográfico y residencial en cuanto al parque de viviendas, la segunda residencia y la movilidad pendular laboral y por compras.

Una tercera observación atiende a otro tipo de efectos motivados por la crisis económica actual, traducidos, en mayor o menor medida, en las dinámicas urbanas, en los niveles de empleo y actividad, en la frustración o la ralentización de los proyectos de grandes infraestructuras y equipamientos, en el endeudamiento de las administraciones públicas locales (especialmente en Córdoba, Jaén, Ceuta, León, El Ejido, La Línea o Estepona), como también en el planteamiento del proyecto estratégico de ciudad, la competitividad interurbana o la misma imagen urbana.

Una cuarta observación constata el peso indiscutible en el sistema urbano que tienen las capitales políticas, así como el creciente peso de las ciudades cabeceras, que vienen a ser, en diferente medida, *segundas capitales* en el ámbito subregional, la mayor parte de ellas dependientes de las capitales regionales y provinciales vecinas, con las que compiten con desigual resultado (exitoso en el caso de Figueres respecto de Girona, Talavera de la Reina respecto de Toledo o Ponferrada respecto de León) y adoptan un papel intermediario esencial en el esquema relacional de la red de ciudades. También, se observa la reducida centralidad y atractividad de las ciudades y ejes del litoral, muy dependientes respecto de las dotaciones de las metrópolis y de las ciudades capitales.

Otro tipo de observaciones se podrían hacer también referidas a las estrategias urbanas planteadas en los últimos años por las aglomeraciones y ciudades medias, en cuanto que estas se han centrado en proyectos desarrollados de infraestructuras de comunicación (estaciones ferroviarias, ampliación de puertos y aeropuertos, cinturones de ronda y accesos), nuevas centralidades de equipamientos y grandes superficies comerciales, políticas urbanas ajustadas y a menudo volcadas a un planeamiento orientado a la especulación y la reurbanización terciaria y residencial, así como nuevas actividades económicas (parques tecnológicos y empresariales, logísticas) y proyectos culturales a veces unidos a eventos. La crisis económica del último periodo ha frenado o vaciado muchos de los proyectos, en su puesta a punto y sobre todo consolidación, contando con que

«las transformaciones previstas han podido desencadenar una fuerte presión urbanística especulativa y generar notables desequilibrios entre unas áreas urbanas y otras, sin contar las potenciales pérdidas de patrimonio, de tejido social, de identidad y de memoria histórica» (GIL, 2013),

a propósito de la discutida ubicación del nuevo Centro de Arte en Santander.

Asimismo, de las entrevistas realizadas y la documentación consultada, se observa que el planeamiento urbano parece más ajustado y mejor ejecutado en los municipios centrales de las aglomeraciones medias, mientras que ha habido un cumplimiento desigual y, en ocasiones, un elevado nivel de carencia normativa y de gestión en los municipios periurbanos (casos de Pamplona o León). Se constata, también, la falta de planeamiento territorial subregional y, en menor medida, de planeamiento estratégico en buena parte de las aglomeraciones medias, a resultas de lo cual, en unos casos, estos instrumentos de ordenación son demandados con insistencia por las instituciones locales y la ciudadanía (ciudades catalanas) o, por el contrario, apenas se plantean reivindicaciones sobre el particular (ciudades castellanas y leonesas).

En fin, se ha tenido en este estudio la oportunidad de identificar y caracterizar un centenar de ciudades y aglomeraciones de tamaño medio pertenecientes a los sistemas nacionales ibéricos y sus bordes, continuando con el artículo anterior sobre las metrópolis ibéricas, con una visión que abre nuevas perspectivas de análisis de los sistemas urbanos.

6. Bibliografía y Documentación de referencia

- AAVV (2001): *Dinámicas urbanas y sistema urbano en el Suroeste Europeo*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid (Documentos de síntesis).
- (2003): *Sistema Urbano Nacional. Síntese*. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, DGOTDU, Lisboa.
- ADAM, B. (2006): «Medium-sized cities in urban regions», *European Planning Studies*, 14 (4): 547-555.
- ANDRÉS LÓPEZ, G. (2008): «Geografía y ciudades medias en España: ¿a la búsqueda de una definición innecesaria?», *Scripta Nova*, 270. [En línea: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-49.htm>].
- ANUARIO ECONÓMICO DE ESPAÑA (2012): La Caixa. [En línea: <http://www.anuarieco.la-caixa.comunicacions.com>].
- BRUNET, R. (1997): *Villes moyennes: point de vue de géographe*. En: N. COMMERÇON & P. GOJJON (dirs.), *Villes moyennes*: 13-25, Presses Universitaires de Lyon, Lyon.
- CEBRIÁN ABELLÁN, F. & M. PANADERO MOYA, (coords.) (2013): *Ciudades medias. Formas de expansión urbana*. Biblioteca Nueva, Madrid.
- COS GUERRA, O. DE & A. DE MEER LECHA-MARZO, (2007): Planeamiento urbanístico y crecimiento urbano. Importancia de la escala metropolitana en la definición del modelo territorial. *Biblio 3 W*, 754. [En línea: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-754.htm>].
- COSTA, E. M. DA (2002): «Cidades médias: contribuições para sua definição», *Finisterra*, 74: 101-128.
- CUENCA MUÑOZ, J. M. & J. GÓMEZ DE HITA & A. MULLERO MENDIGORRI (2013): «Procesos metropolitanos encubiertos: Córdoba como caso de estudio», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LXV (177): 511-532.
- DAVEAU, S. (1995): *Portugal Geográfico*. Edições João Sá da Costa, Lisboa.
- DIACI (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire) (2007): *Les villes moyennes françaises*. La documentation française, París.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2013): *Áreas urbanas + 50. Información estadística de las grandes áreas urbanas españolas*. Madrid. [En línea: www.fomento.gob.es/MFOM.CP.web/detallepublicacion.aspx?idpub=BAW013].
- ESPAÑA. MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España, 2006*. Madrid. [En línea: <http://atlas.vivienda.es>].
- FERIA TORIBIO, J. M. (2010): «La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas a partir de la variable residencia-trabajo», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 164: 189-210.
- GIL DE ARRIBA, C. (2013): Reordenación sin mirar atrás. El caso del frente marítimo de Santander... *Biblio 3W*, 1049 (27). [En línea: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-1049-27.htm>].

- GONZÁLEZ REVERTÉ, F. & OLIVERAS SAMITIER, J. (2004): *Ordenació del territori i sostenibilitat al Camp de Tarragona*. Fundació Josep Recasens, Reus.
- LE JEANNIC, Th. (1996): La délimitation des nouvelles aires urbaines. En: D. PUMAIN & F. GODARD (coords). *Données urbaines*, pp. 165-172, Anthropos, París.
- LLOP, J. M. & E. USÓN (eds.) (2012): *Ciudades intermedias. Dimensiones y definiciones*. Universitat de Lleida, Lleida.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (1998): «Áreas urbanas y ciudades medias de Castilla y León. Rasgos, problemas y políticas», *Medio Ambiente de Castilla y León*, 9: 44-49.
- (2010): *Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano*. Biblioteca Nueva, Madrid.
- (2013): «Estrategias de recualificación e innovación en las metrópolis ibéricas. Una revisión en tiempo de crisis», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 175: 43-62.
- RIVAS SANZ, J. L. DE LAS (dir.) (2010): *Informe, El estado de las ciudades de Castilla y León. Resumen ejecutivo*. Junta de Castilla y León, Consejería de Fomento, Valladolid.
- SÁ MARQUES, T. (coord.) (1997): *Sistema urbano nacional. Cidades médias e dinâmicas territoriais*, vol. 2. DGOTDU, Lisboa.
- SANTAMARIA, F. (2000): «La notion de ville moyenne en France, en Espagne et au Royaume-Uni», *Annales de Géographie*, 613: 227-239.
- SANTOS, N. (2013): Coimbra: a organização da cidade e o centro histórico urbano. En: J. A. RIO FERNANDES & M. E. Beltrão Sposito (orgs.) *A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras*. Universidade do Porto-CEGOT: 189-209, Oporto.
- SOLÍS TRAPERO, E. (2011): Del área metropolitana hacia la región urbana policéntrica madrileña: cambio de escala, estructura y articulación territorial. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Geografía e Historia, Tesis Doctoral. [En línea: eprints.ucm.es/13733/1/T33109.pdf].
- TOINARD, S. (1996): «La ville moyenne: mythe ou réalité?», *Norois*, 171: 537-543.
- UNZURRUNZAGA, X. (2004): Donostia-Bayonne. En: A. FONT, ed. *L'explosió de la ciutat*: 264-285. COAC, Barcelona.
- VELASCO-GRACIET, A. (2004): «L'Eurocité Bayonne-St. Sebastien, une construction urbaine transfrontalière», *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 4: 509-520.
- ZOIDO, F. & al. (2013): *Diccionario de Urbanismo, Geografía urbana y Ordenación del Territorio*. Cátedra, Madrid.

La planificación turística y los entes públicos de gestión en el desarrollo de las grandes ciudades: los modelos de Barcelona y Londres

Ramón CANTOS MARTÍN

Abogado, Técnico de Empresas y Actividades Turísticas, Máster en Derecho Constitucional Europeo, Ex-director de Hoteles Meliá, Nueva Rumasa, Cetursa. Presidente nacional SKAL.

RESUMEN: Para el desarrollo turístico de cualquier zona o destino turístico se requiere, hoy en día, una gran dosis de planificación. Hasta hace unas décadas, esta instrumentación no se utilizaba adecuadamente o, sencillamente no existía, por lo que el desarrollo del sector turístico, que siempre ha ido incardinado, de una forma o de otra, al desarrollo del territorio, no alcanzaba estándares de crecimiento adecuado. Sangrante realidad, más aún, si cabe, disponiendo como se disponía en abundancia de la materia prima o de los elementos necesarios para que con un mejor criterio, este necesario desarrollo fuera una realidad tangible.

Afortunadamente surgió la idea planificadora turística cuya aplicación práctica por parte de la Administración, en principio independientemente, sin contar apenas con los distintos actores involucrados en el desarrollo turístico y, posteriormente con la colaboración de éstos, e incluso con el concurso de las demás Administraciones, ha ido paulatinamente demostrando que goza de extraordinarias cualidades para propiciar el buen desarrollo del sector, consiguiendo éste a causa de dicha planificación un considerable despegue cualitativo y cuantitativo en estos últimos años.

La participación administrativa, o mejor dicho, la intervención de la Administración en cuanto a la planificación turística, bien ha sido liderada, en los respectivos destinos turísticos, mediante la intervención directa a través de organismos locales específicos para el desarrollo turístico, o bien, a través de Entes mixtos de Gestión donde su composición es heterogénea según la peculiaridad del destino turístico.

Como en muchos otros sectores económicos y sociales, en el Turismo existe una necesidad de planificación. Por los importantes impactos económicos, sociales, culturales, medioambientales, etc., su planificación permite señalar cuáles son los problemas más importantes del mismo y también, los beneficios potenciales que acarrea; para el caso de los problemas, la finalidad, mediante la planificación, será la de minimizarlos y, en caso de los beneficios, por contra, su finalidad será la de maximizarlos.

DESCRIPTORES: Planificación turística. Estrategias. Entes Mixtos de Gestión Turística. Barcelona. Londres.

1. El Ente de Gestión Turística

La gestión de un destino turístico se concreta en un conjunto de acciones que persiguen el desarrollo turístico y que administran recursos de diferente naturaleza en un determinado espacio territorial. En estos últimos tiempos se considera necesario que este proceso incorpore dos principios básicos: la implicación de todos los agentes involucrados y la sostenibilidad del destino (VALLS, 2005).

A partir de los '90, los gobiernos locales han ido creciendo de forma intensa. Sin embargo, el sistema político no ha sido capaz de superar las dos principales limitaciones de los ayuntamientos: las limitaciones presupuestarias y las limitaciones competenciales (BRUGUÉ & GOMÀ, 1998). Los problemas derivados de la falta de disponibilidad de recursos humanos cualificados en el ámbito turístico y las dificultades en la financiación municipal, tienen una consecuencia directa a la hora de adoptar un liderazgo potente en la gestión del destino turístico.

Estas limitaciones se han intentado romper para mejorar la eficacia de la gestión pública local. Junto a esto, la transversalidad de la actividad turística, que afecta a diversos tipos de actividades, su funcionamiento y su territorialidad, hacen necesaria la existencia de algún tipo de organismo que coordine las diferentes actuaciones y aglutine esfuerzos comunes para mejorar el funcionamiento del sector en su conjunto.

Como referente de lo anterior, podemos encontrar, a finales del siglo XIX, las llamadas Sociedades de Fomento y los Centros de Iniciativas Turísticas, que surgen como iniciativas exclusivamente privadas y que se mantienen hasta los años sesenta. Por otro lado, el boom turístico de los años sesenta, hace que las Administraciones Públicas tomen conciencia de la importancia del Turismo y de la necesidad que el sector público se responsabilizara de las políticas turísticas. De esta manera, a nivel local se crean los Patronatos de Turismo.

Con esta idea, a partir de los años noventa del siglo XX evolucionan los planteamientos hacia mecanismos de responsabilidad compartida entre la Administración Pública y el sector privado, buscando diseños institucionales más adecuados para coordinar los diversos objetivos públicos y privados. Estos nuevos organismos mixtos acaban siendo, excepto en los

casos de Entes especializados cuya gestión es más acotada, responsables tanto de la planificación y el desarrollo del destino (crear el producto), como de la promoción y la comercialización del destino (vender el producto).

Los factores que más inciden en la aparición de estos nuevos organismos mixtos responsables de la gestión de las políticas turísticas municipales son:

- La evidencia que la escala local constituye el nivel básico del desarrollo turístico.
- El reconocimiento de la transversalidad del sector turístico, que implica además de las actividades estrictamente turísticas y empresariales, otros ámbitos como la cultura, el medio ambiente, el urbanismo, el transporte o la seguridad ciudadana.
- La «crisis» (o las limitaciones) de los modelos tradicionales de organización de la gestión turística.

Por otra parte, las organizaciones tradicionales, según sus estructuras, presentaban algunas limitaciones, de las que entresacamos las siguientes:

- Se trata de organizaciones que no trabajan por objetivos explícitos, siendo por ello difícil el rendimiento de cuentas sobre los recursos gestionados y los resultados obtenidos.
- Mantienen un modelo tradicional muy pasivo frente una situación de creciente competencia en el mercado turístico, por la incorporación de muchas ciudades y destinos que mejoran su posicionamiento competitivo.
- Los recursos presupuestarios de estos organismos son muy limitados, al no considerarse el turismo como un sector estratégico para el municipio.
- La falta de profesionalización de las personas implicadas en los diferentes ámbitos de la política turística.
- La falta de instrumentos y procesos adecuados y ágiles para gestionar los recursos destinados al turismo (modelos de gestión y organización muy burocratizados).
- La escasa interrelación con el sector privado que imposibilita el poder avanzar hacia modelos participativos de cogestión y cofinanciación.
- La necesidad de implantar un modelo organizativo y de funcionamiento más similar a la gestión empresarial privada, que sea más equitativo y responsable.

Todo esto conlleva, en resumen, a que podemos decir, que la identificación del turismo como un sector estratégico y la mayor presión competitiva en el mercado turístico conducen a la búsqueda de modelos más eficientes de gestión de los destinos, a través de la implicación directa del sector privado en las decisiones de comercialización y su participación en la financiación de las medidas de coordinación entre el sector público y las empresas implicadas.

2. Estudio de caso: planificación turística de Barcelona

Derivando nuestros formulismos y planteamientos a casos concretos en los que la planificación ha sido útil y necesaria, exponemos un claro ejemplo que hace mención y referencia directa al título del trabajo (La planificación turística y los entes públicos de gestión en el desarrollo de las grandes ciudades. Los modelos de Barcelona y Londres). Los ejemplos, que podrían ser cualquier ciudad española o europea, son en concreto las ciudades de Barcelona y Londres, considerada esta última como la más importante de Europa en turismo metropolitano (EUROMONITOR INTERNATIONAL, 2014); ambas, como veremos seguidamente, se hacen acreedoras, pues, a una necesaria organización planificadora. Organización que ha sido liderada, en ambos casos, por un Ente Mixto de Gestión Turística.

Al igual que Londres, el estudio sobre Barcelona, como caso de las estrategias del turismo metropolitano y como ejemplo de la actualidad turística en las grandes ciudades europeas, comprende un análisis de las características básicas del turismo de la ciudad y una presentación y valoración de las estrategias diseñadas para potenciar las actividades turísticas a través de una obligada y necesaria planificación.

Si consideramos que la verdadera planificación turística de Barcelona comienza con el gran proyecto de los Juegos Olímpicos cabe recordar, desde nuestra perspectiva de análisis, que Barcelona no había conseguido hasta ahora ser un «destino turístico», probablemente porque nunca se había «vendido» de manera cohesionada ni de manera adecuada. El hecho diferencial entre la etapa anterior y la situación post-olímpica, cuando se hubo conseguido el máximo valor añadido de todos los activos incorporados con motivo de los Juegos Olímpicos' 92, es que se habrían añadido una docena larga de nuevos elementos, no sólo

espectaculares, sino también con un valor estético que dan a la ciudad la capacidad y la posibilidad de convertirse en un destino turístico incuestionable.

A pesar del conjunto de elementos de gran atractivo y de otros muchos de carácter complementario, el turismo apenas tenía peso en la economía de la ciudad y, por otra parte, Barcelona no aparecía hasta fechas recientes en el grupo de ciudades europeas destacadas por su función turística. Las potencialidades descubiertas en los años ochenta y noventa y los efectos inducidos de los Juegos Olímpicos del año 1992, han unido a los distintos agentes, sector privado y sector público, para dentro de una planificación, diseñar nuevas estrategias de desarrollo futuro del turismo (LÓPEZ PALOMEQUE, 1995).

2.1. Antecedentes

Para la elaboración de un diagnóstico turístico local, el cual constituye fuente directa de información que nos permite tomar decisiones acerca de las futuras estrategias, así como la herramienta que nos va a permitir evaluar el éxito o fracaso de planes, programas y proyectos y, que en definitiva, constituye el punto de partida y los cimientos sobre los cuales se asienta todo proceso de planificación turística, hemos de organizar una búsqueda de antecedentes y características turísticas generales del lugar de estudio, a menudo fuertemente limitada por la poca información disponible acerca de la demanda, patrones de conducta de los turistas, actitudes y capacidades de la comunidad receptora, etc.

Antecedentes significativos en el desarrollo turístico de Barcelona los encontramos, previo a lo que podríamos llamar proceso planificador, en la celebración de acontecimientos de envergadura, es decir, en la organización de grandes eventos con motivo de la promoción de la ciudad.

El desarrollo de los grandes acontecimientos siempre ha generado nuevas realizaciones en materia de hostelería, en adecuación y mejora de los atractivos de la ciudad y en campañas de propaganda. Al buscar esos antecedentes a la gran transformación urbana y turística que ha registrado Barcelona a raíz de los Juegos Olímpicos de 1992, hay que citar ineludiblemente la Gran Exposición de 1888, con la incorporación de la Ciudadela a la ciudad, y la Gran Exposición Universal de 1929, con la urbanización e integración de la montaña de

Montjuïc. Sin embargo, a veces se olvida otro gran evento; el Congreso Eucarístico Internacional celebrado en 1952, que por el impacto que produjo en la ciudad, algunos analistas consideran que dicho congreso, celebrado cuarenta años antes, tiene una gran similitud con los Juegos Olímpicos del 92. Cabe recordar que dentro de la incipiente postura planificadora y para hacer frente a las necesidades de alojamiento se preparó un «Plan de Hoteles», que en algunos aspectos tuvo más éxito que el plan de hoteles previo a la celebración de los JJOO (1988-1992) (LÓPEZ PALOMEQUE, 1995); en un año se construyeron 12 hoteles. En segundo lugar, se dotó a Barcelona de un auténtico aeropuerto, aunque la celebración de los Juegos Olímpicos haya servido de excusa para ampliarlo y modernizarlo. Hasta entonces la ciudad había contado solamente con el minúsculo y mal acondicionado aeródromo Muntadas, en El Prat de Llobregat, que utilizaba como terminal una masía.

En esta misma línea, el Campeonato Mundial de Fútbol de 1982 celebrado en España, fue el último gran evento anterior a los JJOO92. Barcelona fue una sede importante, donde se llevó a cabo el acto de inauguración y se jugaron partidos de la última fase. Este acontecimiento despertó grandes expectativas para el negocio turístico y de ocio en general. Pero, sin embargo, una vez hecho el balance y las valoraciones posteriores, los resultados económicos fueron pobres o al menos muy inferiores a los esperados.

Como consecuencia de estos grandes eventos descritos, la planta hotelera de Barcelona ha evolucionado a «saltos», en función de la demanda de dichos eventos que han puesto en evidencia las limitaciones y servidumbres del censo hotelero existente en cada momento de nuestra historia reciente. Del censo hotelero barcelonés conviene destacar dos de sus características casi crónicas: la escasez de plazas de categoría media y alta y, en segundo lugar, los fuertes contrastes en su ocupación y uso que provocan situaciones de exceso de disponibilidad y también, por el contrario, situaciones de insuficiencia debido a la fuerte oscilación y estacionalidad de la demanda (períodos de congresos, días laborables...).

Además de las limitaciones que supone este sistema y como contraposición a las posibilidades de gestión que aporta, existen una serie de debilidades que se han intentado corregir con la nueva o posterior gestión a cargo de un Ente Mixto de Gestión Turística. Estas debilidades, aparte de contribuir a la desestaciona-

lización turística, las podemos focalizar en que algunos problemas, en la gestión de eventos, impiden su transformación en verdaderos activos turísticos. Por ejemplo, en el caso de Barcelona y Cataluña, se han detectado los siguientes aspectos negativos en la gestión de determinados eventos: creación espontánea de eventos, descoordinación, escasa capacidad para crear clústeres territoriales de productos bien estructurados (GONZALEZ & MIRABELL, 2007); la ausencia de políticas públicas y agencias dedicadas a la captación, diseño y organización de eventos y la falta de contenido táctico por parte de las diferentes Administraciones a la hora de diseñar las ayudas y subvenciones a eventos; el reto de organizar eventos bajo el respaldo de la sostenibilidad integrada cuando, a diferencia de otras tipologías de turismo, todavía son muy incipientes en esta modalidad las aproximaciones metodológicas y aplicadas.

2.2. Proceso Planificador Turístico de Barcelona

Después de este capítulo pre-planificación, que se detalla en el epígrafe anterior, del que se pudo sacar extraordinarias consecuencias, la verdadera planificación, sin ser aún denominada así, comienza con la solicitud de la celebración de los 25 Juegos Olímpicos para Barcelona. A partir de aquí se establecen una serie de «estrategias» que conformarán un auténtico Plan dinamizador del turismo en Barcelona que conllevaría ejecutar diversas realizaciones en la ciudad y darlas a conocer en el mundo, potenciando el sector turístico y destacando el impacto de los Juegos en todos los ámbitos.

La celebración de los JJOO, exigía disponer de una capacidad y calidad de alojamiento que la ciudad no tenía; ello dio pie a plantear una planificación en tres direcciones: estrategia para resolver las deficiencias estructurales preexistentes, pensando en equipar la ciudad para el futuro; estrategia para resolver las necesidades convencionales y las demandas específicas de los Juegos Olímpicos y, estrategia para hacer frente a necesidades coyunturales de los Juegos, con medios selectivos, efímeros y no convencionales (LÓPEZ PALOMEQUE, 1995).

A su vez, la última de las estrategias indicadas se concretó en dos programas diferentes: el programa de alojamiento en viviendas particulares de la ciudad, mediante alquiler de habita-

ciones y, el programa de alojamiento en grandes barcos anclados en el puerto. Respecto al alojamiento en casas particulares, después de unas previsiones que resultaron excesivamente ambiciosas, el plan se concretó en la oferta de habitaciones en 1.500 casas. En cuanto al alojamiento en «hoteles flotantes», el plan se concretó en la presencia de 15 barcos de lujo (grandes buques), a los que se sumaron 525 yates privados. En conjunto, la capacidad de alojamiento se situó en unas 17.000 plazas, con lo que el puerto se convirtió en el hotel más grande de los Juegos. Esta acción se relanza bajo el paraguas normativo, entre otros, del Real Decreto-Ley 2/1992, de 10 de abril, sobre concesión de varios suplementos para atender a la cobertura de gastos derivados de planes específicos relacionados con la celebración de los Juegos Olímpicos en Barcelona.

Si centramos nuestra atención en la estrategia para aumentar y mejorar la planta hotelera convencional hemos de afirmar, como dato básico, que se instrumentalizó a través del Plan de Hoteles (promovido por el Ayuntamiento), así como en la construcción de hoteles a cargo de la iniciativa privada. Para entender mejor este proceso conviene recordar que a mitad de los años '80 continuaba vigente el déficit fundamental del censo hotelero barcelonés, coincidiendo con el comienzo de un ciclo de bonanza económica y de nuevas necesidades motivado por la celebración de los JJOO. Estas circunstancias dieron paso a una nueva fase en la que se planteó abiertamente, explícitamente, la necesidad de construir nuevos hoteles y las acciones y programas para conseguir este fin. En definitiva, un nuevo escenario y un nuevo horizonte que permitían la convergencia de los intereses comunes de instituciones y agentes sociales y económicos privados.

Sin perder de vista la célula inicial de la planificación turística en Barcelona, que se produjo con motivo del mencionado Plan de Hoteles promovido por el Ayuntamiento, el *Pla de Desenvolupament Turístic* (Plan de Desarrollo Turístico de la ciudad de Barcelona) es el precedente más inmediato del Plan Estratégico de Turismo de Barcelona, 1993, verdadero inicio de lo que podríamos llamar planificación oficial. El *Pla de Desenvolupament Turístic de la ciutat de Barcelona*, surge por la motivación e interés del Ayuntamiento de la ciudad y de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación por conocer la potencialidad turística de Barcelona, con el fin de establecer medidas para incrementar su poder de atracción. El resultado de este trabajo, iniciado en 1989 y pre-

sentado en 1991, constituye una diagnosis del sector turismo en la ciudad y recoge, asimismo, las propuestas estratégicas de futuro.

Una vez acabados los Juegos Olímpicos, y ante la nueva situación de la Ciudad Condal, el Ayuntamiento de Barcelona, el Patronato de Turismo de Barcelona y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona impulsan la elaboración del *Pla Estratégic de Turisme de Barcelona*, 1993. El Plan cuenta con el respaldo y la colaboración del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalitat de Catalunya, así como del sector privado cuya participación en el proyecto fue considerada como absolutamente relevante para conseguir los objetivos fijados; lo cual hacía imprescindible una estrecha coordinación entre las instituciones y los operadores privados.

No hay que olvidar que los JJOO tienen una gran fuerza mediática y propician, dentro de un proceso planificador, una clara evolución en las hasta ahora contadas motivaciones para visitar la ciudad. Como ejemplo, diremos que Barcelona hasta los JJOO no era precisamente un destino de sol y playa. Así, en el año 1990 la visita a la ciudad por el concepto vacaciones representaba sólo el 23%, mientras que por el concepto negocios ascendía al 70% (DURAN, 2005). Barcelona era una ciudad industrial y de negocios pero no era esta su verdadera imagen turística. Alguien dijo que los Juegos habían de servir para transformar «el Manchester barcelonés en la Copacabana del Mediterráneo» y... así ha sido. Es, por tanto, a partir de ahí una ciudad donde su gran oferta de sol y playa se convierte en un elemento importante de atracción para el segmento de visitantes vacacionales. En este sentido, todavía, en el año 1994 en una coyuntura económica poco favorable y en el marco de una actividad turística ralentizada, el motivo de la visita vacacional aún estaba por debajo del 40% sobre el total de la ciudad. Es a partir del periodo 1997-1998 cuando la Barcelona turística realmente estalla y la motivación vacacional sube hasta el 63% del total, siendo en la actualidad un porcentaje similar (DURAN, 2005).

Al mismo tiempo, el Ayuntamiento trabaja con diversos proyectos para la ciudad postolímpica. Desarrolla este trabajo impulsado, como resulta obvio, por la inercia de los Juegos Olímpicos y del período posterior, con el horizonte del cambio de siglo y con un instrumento marco renovado y creado en 1998; el Plan Estratégico Barcelona 2000, posteriormente

reformulado y ampliado en el tiempo. Las reflexiones de su Consejo General y las realizaciones tuvieron un ritmo y un balance desigual. La iniciativa tomada por el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con el apoyo de una serie de entidades económicas, sociales y educativas barcelonesas de peso y tradición: la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, el Círculo de Economía, Comisiones Obreras, Consorcio de la Zona Franca, Feria de Barcelona, Fomento del Trabajo, Puerto Autónomo, UGT y Universidad de Barcelona.

Además de los entes y los planes de actuación señalados, y que en parte serán ampliados en los apartados siguientes, conviene mencionar el proyecto Barcelona 2001 como referente obligado junto al Plan Estratégico Barcelona 2000, para tratar la promoción y el significado del turismo. Barcelona 2001 supone el mejor proyecto para conseguir la capitalidad europea de la cultura del año 2001; persigue, asimismo, consolidar la imagen de la ciudad y difundir la cultura catalana. Sin duda, los nuevos activos culturales y la celebración de este acontecimiento tendrán como valor añadido una promoción de la ciudad y un incremento de la capacidad de atracción de visitantes, consolidándose así la vertiente cultural del turismo barcelonés.

En 2008 el Ayuntamiento de Barcelona promueve la elaboración de un nuevo Plan Estratégico de turismo concertado con los sectores implicados, que aborde la necesidad de planificación de la capacidad de acogida de los turistas y garantice la calidad y sostenibilidad del sector empresarial de la ciudad (TURISME & *al.*, 2009). Aunque el presente Plan tiene un horizonte 2015, se intenta, dentro del plan, proyectar una visión a varios años vista, hasta 2020, para establecer un trabajo de mayor recorrido, dejando abierta la posibilidad de desarrollar un nuevo Plan Horizonte 2015-2020 en su día.

Esta dinámica planificadora, aparte de en los ya mencionados planes de turismo, se basa, o mejor dicho, tiene su referencia en distintos planes; algunos de ellos no necesariamente son específicos de turismo, pero que de forma tangencial y complementaria si lo hacen. Concretamente, el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, contiene un análisis y diagnóstico de la realidad barcelonesa y su entorno metropolitano interesantísimo para el sector. Igualmente, se cuenta con la experiencia y referencia del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, que analiza y diagnostica las dinámicas tanto de ocupación del territorio como de las actividades económicas de la zona me-

tropolitana de Barcelona, planteando eventuales escenarios de evolución futura, tanto desde el punto de vista sociodemográfico como económico.

Otros planes que inciden en la planificación turística de Barcelona, éste con carácter regional, es el primer plan definido por la Generalitat de Catalunya: El Plan Estratégico de Turismo de Cataluña, que se enmarca en el período 2005-2010 y que busca una más efectiva rentabilidad y potenciación de los recursos turísticos del destino Cataluña. Por su parte, el Ministerio de Turismo, este con carácter nacional, aprobó en el año 2007 el Plan de Turismo Español «Horizonte 2020». Ambos con incidencia turística y económica directa en la ciudad de Barcelona.

2.3. El Ente Mixto de Gestión Turística de Barcelona

Para llevar a cabo y concretar una política turística de promoción que desarrollase una planificación turística eficaz, Barcelona cuenta con diversos entes y organismos que tradicionalmente se dedican a la promoción del turismo. El Ayuntamiento contaba desde 1981 con el *Patronat de Turisme de Barcelona* (hasta la creación del *Consorci Turisme de Barcelona*). La creación de este Patronato Municipal de Turismo la podemos considerar como el inicio o punto de partida de la política turística, en el período más reciente, de la ciudad de Barcelona.

La política turística se puede entender como la necesidad de organizar y articular agentes y actividades diversas a partir de la determinación de unos objetivos, así como los instrumentos y acciones necesarias para conseguirlos. Las implementaciones políticas son el proceso a través del cual las ideas políticas y los planes se trasladan a la práctica (DREDGE & JENKINS, 2007).

Por otra parte, la ciudad también se beneficia, en la promoción turística, de las realizaciones del *Consorci de Promoció Turística de Catalunya*, dependiente de la *Direcció General de Comerç, Consum i Turisme de la Generalitat de Catalunya*; de la *Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de la ciutat de Barcelona*, que realiza una gran labor de estudio y promoción y, de la FIRA de Barcelona.

Con base en lo descrito en el epígrafe anterior y con motivo de la implementación del *Pla Estratégic*, se crea, en 1993, el llamado inicialmente *Consorci de Turisme de Barcelona*,

pero finalmente denominado «*Turisme de Barcelona*», empresa en la que por primera vez se unían la iniciativa pública y la iniciativa privada, con la participación inicial de la Cámara de Comercio (60 %) y del Ayuntamiento (40 %). En esta participación de la promoción turística, previamente, se había creado, por parte principalmente del sector privado, la Asociación Barcelona Turística, entidad que fue fundada a finales de 1990; la formaron 41 hoteles barceloneses de tres, cuatro y cinco estrellas que decidieron unir sus esfuerzos de promoción y, además, incorporar a la gestión hotelera y turística de la ciudad de Barcelona unas características especiales para poder alcanzar y disfrutar un lugar preferente como destino turístico.

En el caso concreto de Barcelona, la creación del *Consorci Turisme de Barcelona*, en 1993, supuso el inicio de una nueva etapa en la promoción turística de la Ciudad, donde la colaboración público-privada y la autogeneración de recursos son algunas de sus características más destacadas. Siendo su objetivo esencial, según sus estatutos fundacionales, la promoción y el fomento del turismo y el comercio en la ciudad de Barcelona. La presidencia de su Consejo General recae en el Alcalde y la Presidencia Ejecutiva en el Presidente de la Cámara de Comercio o persona en quien delegue. De manera que este esquema ha permitido que el liderazgo del *Consorci* haya estado siempre en manos del sector privado que ostenta, como decíamos anteriormente, un 60% de representación en su consejo general, frente al 40% del sector público. Las actividades del *Consorci* se planifican y organizan, desde 1995 a partir de sus «planes de empresa», que tienen una temporalización bianual (revisable al final de cada año). Así, la aprobación en diciembre de 1994, del primer Plan de Empresa 1995-96, permitió disponer de un documento de trabajo para orientar las actividades del *Consorci*, estableciendo sus objetivos, su filosofía de trabajo y las acciones concretas a desarrollar.

Este organismo se caracterizará por el cambio introducido en la promoción genérica de Barcelona como destino turístico, pasando a una promoción específica dirigida a diferentes segmentos de mercado (con una segmentación motivacional y geográfica, según los mercados de origen de los turistas). Algunas de las novedades que aportó la creación de *Turisme de Barcelona* las podemos resumir en; la unificación de la actuación pública y privada en el ámbito del turismo de Barcelona, centralizando en un único organismo todas las acciones de promoción de la Ciudad; la aplicación de una

visión de marketing avanzado, acentuando la vertiente comercial a través de la definición de productos turísticos concretos y, la actuación a partir de criterios de gestión empresarial, tanto en las cuestiones internas como en aspectos promocionales de la entidad, claramente recogidos en sus planes de empresa. (BOVÉ & GUIM, 2013).

Turisme de Barcelona aprovechando todo el impulso que significaron las grandes inversiones en infraestructuras y urbanísticas realizadas como consecuencia de los JJOO, y el posicionamiento internacional que supuso su éxito organizativo, asumirá no sólo las funciones de promoción turística, sino también todas las funciones de planificación, creación de productos, atención a los visitantes, marketing, etc. propias de la política turística de la Ciudad. Ello explica la escasa presencia del sector turístico en los planes estratégicos generales de Barcelona y de su área metropolitana, aunque el sector turístico se beneficiará de los proyectos de mejora de las infraestructuras de transporte y comunicación que de ellos se derivan.

El Ente mixto de Gestión (*Turisme de Barcelona*) trabaja para promocionar la Ciudad como destino turístico a través de diferentes programas: *Barcelona Convention Bureau*, Barcelona Ciudad de Compras, Barcelona Gastronomía, Barcelona Cultura, *Barcelona Sports* y Barcelona Premium, ofreciendo un abanico de productos y servicios dirigidos al sector profesional del turismo y al turista individual. Estos diversos programas asocian a más de 700 empresas e instituciones, destacando especialmente del *Barcelona Convention Bureau*, que cuenta con más de 300 asociados, y el *Barcelona Shopping Line*, con más de 200 miembros. A partir del Plan Estratégico Barcelona 2000 y desde entonces, *Turisme de Barcelona* ha desarrollado y concretado varios programas y actuaciones para la promoción turística de la ciudad, convirtiendo Barcelona en el municipio europeo que, proporcionalmente, más ha crecido con respecto al sector turístico.

Los resultados registrados en la actividad turística de Barcelona durante los más de veinte años de existencia del *Consorci Turisme de Barcelona* han sido espectaculares:

- De los cerca de 2,5 millones de turistas alojados en hoteles en 1992, se ha pasado a los 7,4 millones en 2012;
- El número de pernoctaciones hoteleras han pasado de los 4,3 millones en 1992 a los 15,9 millones en 2012;

- La planta hotelera de ha aumentado en este mismo período en un 150%, pasado de les 26.000 camas de 1993 a las 65.100 de finales de 2012, aumentando también los índices de ocupación que se sitúan cerca del 80%;
- El número de hoteles también se ha más que duplicado, de los 148 establecimientos en 1992 se ha pasado a los 352 en 2012;
- El número de usuarios del Bus Turístico ha pasado de los 86.145 en 1992 al 1.946.907 en 2012;
- El número de pasajeros en cruceros ha pasado de los 132.807 de 1992 a los 2.408.634 en 2012;
- El número de pasajeros internacionales en el aeropuerto de Barcelona ha pasado de los 3.544.071 de 1990 a los 23.679.269 en 2012;
- El número de visitantes en el templo de la Sagrada Familia ha pasado de los 701.713 en 1990 a los 3.233.526 en 2012;
- El número congresos y reuniones ha pasado de los 373 en 1990 a los 2.176 en 2012, haciendo que el número de delegados pasé de los 105.424 a los 597.610;
- El presupuesto gestionado por el *Consorci Turisme* de Barcelona ha pasado de los 4,1 millones de euros en 1994 a los 41,8 millones en 2011. (*Memoria Anual Turisme de Barcelona* 2012, 2013).

Esta historia de éxito de la gestión turística en Barcelona es el resultado de una serie de factores que empiezan con una nueva política de promoción turística una vez celebrados Juegos Olímpicos de 1992 y con el modelo gestión avanzada y profesional del destino turístico llevada a cabo desde el *Consorci Turisme de Barcelona* (DURAN, 2010). El liderazgo del sector privado en esta nueva gestión turística de la Ciudad (coordinado con el sector público) se traduce en una apuesta por la segmentación de los programas de promoción, abandonando las acciones de promoción genérica, para atraer segmentos específicos de demanda. Por otro lado la comercialización por parte de *Turisme de Barcelona* de productos propios, ha permitido incrementar de forma espectacular la obtención de recursos financieros para la promoción y gestión turística de la Ciudad (sin depender de los recursos presupuestarios del Ayuntamiento). Todo este proceso se ha apoyado en el proceso de transformación urbanística de la Ciudad y la constante inversión en infraestructuras, la atracción y organización de mega-eventos, la creciente oferta cultural de la Ciudad y, lo que no es menos trascendente: la necesaria complicidad de los ciudadanos con el desarrollo turístico.

En relación a este último punto, como explicación del mismo, es interesante señalar que la oferta de productos de turismo urbano debe diseñarse teniendo en cuenta que no solamente interesa a los turistas sino también a los visitantes ocasionales y a los residentes. La mezcla de usuarios y el carácter normalmente concentrado (en tiempo y espacio) que toma la visita turística, unido a la eventual ineficaz gestión del turismo en la ciudad, es un coctel peligroso cuando los flujos de visitantes se intensifican y pueden dar como resultado situaciones de intolerancia e irritación entre diferentes usuarios, o de escenarios urbanos segregados a causa de la función turística. (GONZÁLEZ REVERTÉ & MORALES PÉREZ, 2009).

2.4. Financiación del Ente de Gestión y Modelo de Gestión Turística de Barcelona

Derivado de esta tendencia planificadora que desde la celebración de los JJOO, viene dándose en Barcelona como destino turístico, así como una de las bondades que hay que resaltar a causa del nuevo y actual sistema, es la fórmula de financiación del mantenimiento y desarrollo de las actividades turísticas generadas a través de una determinada planificación que conlleve la creación de un Ente de Gestión turística. Es oportuno decir, relativo a la financiación, que la fórmula jurídica del modelo de gestión turístico es la de «Consorcio» en la categoría jurídica de Derecho Público, su creación no exige formalismos y está regida por la simple conjunción de voluntades que intervienen, materializadas en su propio Estatuto.

La financiación de la actividad turística en los años sesenta, setenta y siguientes provenía mayoritariamente de las aportaciones de hoteleros, comerciantes y empresarios relacionados con el sector turístico a través de los Centros de Iniciativas turísticas (CIT). La asunción de competencias por parte de los nuevos Ayuntamientos democráticos, la mejora de su capacidad económica y financiera así como el aumento de la importancia del turismo en la estructura económica, demostró que las hasta ahora aportaciones del sector privado eran insuficientes para atender las nuevas necesidades.

El éxito alcanzado por Barcelona como destino turístico, incluso ha superado con creces los objetivos propuestos al haber tenido los crecimientos más espectaculares en cuanto al número de turistas recibidos entre los destinos turísticos europeos (+248% en 15 años); ha-

biendo pasado de una posición muy secundaria a situarse entre los puestos de honor de la «liga europea de ciudades turísticas» (FEMP, 2008: 96). Esto ha sido fruto de una política deliberada de identificación de oportunidades de negocio para ir consiguiendo la autosuficiencia financiera, manteniendo los objetivos de interés general para el sector y la ciudad. Una característica del modelo de financiación del Ente de Gestión Turística de Barcelona, es la casi absoluta y equitativa corresponsabilidad en los aportes (50%-50%) entre el sector privado (Cámara de Comercio) y sector público (Ayuntamiento). En términos absolutos estos aportes permanecen inalterables casi desde el momento de constitución del Consorcio en 1993, creado para hacer frente a la «crisis post olímpica» con la que se debía enfrentar la ciudad. Así, la aportación económica inicial, que se ha mantenido hasta la actualidad, se distribuye en un 45% a cargo del Ayuntamiento, otro 45% la Cámara de Comercio y el 10% restante la *Fundació Barcelona Promoció*. Pero hay que destacar que esas aportaciones institucionales han ido reduciendo su peso en el presupuesto del *Consorci*, representando en 2011, tan solo, el 6,9% del total de ingresos de la Institución (que se situaban en los 41,8 millones). La capacidad de generar recursos propios por parte del *Consorci*, le ha permitido incrementar sus actuaciones y reducir su dependencia de las aportaciones institucionales. Esto último, hace considerar al Ente de gestión turística de Barcelona como de «financiación por recursos autogenerados» que hace que tanto el sector público como el privado aumenten su predisposición a implicarse y las acciones encaminadas a la obtención de estos recursos se orienten totalmente al mercado por lo que el *feed back* de los consumidores o usuarios, puede percibirse de forma casi inmediata.

Otra característica destacable del modelo es, de que a pesar de esta paridad en los aportes económicos, el sector público cedió el liderazgo del Ente al sector privado, dándole mayor número de votos en los órganos de gestión si bien, las decisiones clave nunca se han impuesto por votación sino que se han tomado por consenso, y esto último, también hay que considerarlo un factor que explica el éxito del modelo. Así, este sistema de consolidación de ente mixto se explica por el coliderazgo del proyecto entre la ciudad (Ayuntamiento) y la iniciativa privada (Cámara de Comercio), aunque la gestión, en este caso, esté más volcada a esta última, lo que singulariza el modelo de gestión del Ente con respecto a sus «competidores».

2.5. Reflexiones al Modelo de Barcelona

En un análisis sobre la planificación turística de Barcelona, podríamos llegar a la conclusión de que en los planes generales estratégicos de la ciudad no se ha tenido en cuenta, a lo largo de estos últimos veinte años, la específica planificación turística de Barcelona, a juzgar por la nula existencia del turismo en dichos planes generalistas (recordemos que desde 1993, año en que se implementa el Plan Estratégico de Turismo de Barcelona, hasta el año 2009, no se vuelve a implementar ningún otro plan que específicamente se refiera al turismo). Sin embargo, la creación de *Turisme de Barcelona* como Ente mixto de Gestión del destino turístico, ha ido diseñando diferentes programas de actuación que a través de sus planes de empresa reflejan la verdadera planificación y la gestión turística de Barcelona a partir de 1994. Es decir, el verdadero artífice del actual sistema de promoción turística se le debe a este Ente de Gestión que ha conseguido llevar a la ciudad al pódium de las ciudades europeas en cuanto a desarrollo turístico, siendo un claro ejemplo de modelo de gestión de destino turístico urbano en los que se pone de relieve la importancia de conseguir una buena colaboración entre el sector público y el sector privado, definiendo adecuadamente el rol y las relaciones de los diferentes agentes implicados en el sector turístico.

En síntesis y como resumen al proceso planificador de la ciudad, podemos decir que desde la celebración de los Juegos Olímpicos del 92, punto de partida de la planificación, el crecimiento turístico de Barcelona ha seguido un ritmo verdaderamente ascendente, especializando y diversificando cada vez más su oferta y demanda. Ciertamente, el contexto olímpico favoreció la proyección internacional de la imagen de Barcelona, que en aquellos momentos se presentaba con nuevos valores y realizando propuestas adaptadas a los distintos mercados emergentes. La proyección y reconocimiento internacional de la imagen de la ciudad; el dinamismo económico y empresarial; la generación de ocupación, crecimiento y diversificación de puestos de trabajo; la revitalización de los sectores culturales, de ocio y tiempo libre, y la ampliación de las infraestructuras de acogida, transportes, planta hotelera y servicios en general, son algunas de las bases y efectos positivos más importantes que se derivan hoy día del turismo en Barcelona, que en buena parte han sido propiciados por esa decidida apuesta por la planificación turística de la ciudad. Barcelona en el pasado año 2013 ha ba-

tido record de entradas de turistas, siendo la cifra superior a 7 millones y medio. De igual forma, paralelamente bate record de pernoctaciones con cerca de 16 millones y medio. (HOSTELTUR, 2014).

Sin embargo, la experiencia de los destinos turísticos, como en los casos que nos ocupan, ha hecho visible la necesidad de que el sector privado y el sector público actúen conjuntamente en la consecución de unos objetivos que les permitan posicionarse en un mercado cada vez más global y competitivo. Es necesario, pues, una corresponsabilidad financiera, que se materializará de una de las tres formas o modelos siguientes, según los matices y naturaleza de cada uno de los destinos turísticos: financiación pública, financiación privada y recursos autogenerados. En el caso concreto de Barcelona, podríamos catalogarla como de «recursos autogenerados» donde el ente de gestión, en este caso *Turisme de Barcelona*, se ha convertido, como decíamos anteriormente, en un modelo de gestión de referencia internacional, quedando, como ejemplo, actualmente Barcelona en quinto lugar en el ranking establecido de ciudades europeas, después de Londres, París, Roma y Berlín.

En cuanto a su Ente de Gestión Turística, este gestiona de forma «integral» toda la actividad turística del destino Barcelona, incluyendo la planificación además de la promoción y el marketing. Es decir, las competencias más relevantes. Este modelo de gestión permite hacer un seguimiento de todo el proceso de desarrollo turístico del destino, desde el análisis de las oportunidades e inventario de recursos hasta la valoración que hacen los visitantes, facilitando la implicación del equipo de gestión en la estrategia global.

De la misma forma, e igualmente a su «competidor» Londres, el modelo de gestión se considera «mayoritario» donde la actividad turística ha tenido un peso preponderante en el municipio (ciudad) en la actividad económica en que los responsables municipales buscan un máximo nivel de implicación empresarial en la gestión turística del destino.

3. Estudio de caso: planificación turística de Londres

Tanto en el caso de Londres, como en el de Barcelona que con criterio comparativo lo hemos estudiado y, con la idea de diversidad y de afianzar más nuestra tesis, nos centramos, además de la génesis y desarrollo de los res-

pectivos Entes de Gestión Turística, en la problemática de la planificación, entendida ésta como una función pública de intervención administrativa a través de la cual las Administraciones Públicas regulan una determinada área de actividad con un cierto carácter global y marcan las políticas públicas a desarrollar dentro de dichas áreas a la vez que determinan el marco jurídico de su desarrollo (RAZQUÍN, 2002:6).

Entrando ya directamente al estudio de caso, en la anterior y pasada política turística de Londres, se podría decir que las distintas posturas políticas respecto al turismo van desde un tratamiento de *laissez-faire*, (liberal) con el cual el turismo se desarrolla de acuerdo con las leyes del mercado, hasta una planificación guiada por controles de desarrollo y consecuentes líneas de actuación.

En las últimas estrategias aplicadas para el turismo londinense, que detallamos más adelante, se han tomado elementos de ambos tratamientos. Entre los años 1970 y 1980, la política turística de la ciudad desarrolló varios cambios, así como la Administración local de Londres y, de igual forma, se dieron sustanciales cambios en la política de economía nacional. La idea del desarrollo turístico, cambió de ser algo basado en los efectos de la legislación nacional, a una idea que implicaba un tratamiento de cooperación entre los sectores público y privado, para descansar más en la fuerza del mercado.

3.1. Proceso Planificador de Londres

Hasta 1974, Londres estaba desprovisto de un plan turístico. El primer plan explícito para el desarrollo turístico apareció en esa fecha. Hasta ese momento, la política turística se había desarrollado indirectamente por vía central del gobierno encuadrándola genéricamente en el departamento de política industrial.

A principios de los años setenta, el Consejo o Corporación del Gran Londres (*Greater London Council*) (GLC) convencido de la importancia del turismo, procede a un detallado examen del turismo en la capital. De esta forma, se intentaron identificar los problemas del sector turístico en Londres. El GLC edita el Libro Verde *Tourism and Hotels in London*. (GLC, 1971); en esta publicación se hacen eco de la problemática actual del turismo, resumiendo los puntos clave. Estos puntos claves eran en esa época; la pérdida de vivien-

das privadas debido a su conversión en alojamientos turísticos adicionales en el centro de Londres, con la subsiguiente congestión en la zona; dificultades de transporte y épocas de exceso de demanda en las terminales y en los puntos de interés turístico. Además, los empleados de la industria turística sufrieron una serie de problemas; entre ellos el hecho de que su remuneración era baja mientras que el precio de la vivienda en Londres era alto.

En el GLC de 1974, ya se incluye el desarrollo turístico con grandes dosis de planificación dentro del más amplio contexto de la economía, a través del GLC en el *Tourism Plan for London* (GLC, 1974). Se examina dentro de dicho Plan, la naturaleza del desarrollo turístico y la oferta de servicios turísticos que serían necesarios en la próxima década de los ochenta. El Plan mantiene mecanismos de planificación en conjunción con los distritos implicados especialmente por el turismo londinense, para el desarrollo turístico. Por ejemplo, se controló mucho más estrictamente la construcción de hoteles y solamente se concedieron licencias para edificar tres nuevos hoteles en el *West End* y *Knightsbridge* entre 1973 y 1985. También se establecieron límites en la conversión de viviendas en hoteles, de manera que la presión de demanda turística en las áreas congestionadas de Londres fue ALIGERADA en beneficio de los residentes locales (SINCLAIR & al., 1994).

La estrategia turística, es decir, la planificación turística para Londres se hizo cada vez más activa durante los últimos setenta y los primeros ochenta, como quedó demostrado en los documentos sobre política turística: *Tourism—A Paper for Discussion Greater London Council* (GLC, 1978) y *Tourism—A Statement of Policies Greater London Council* (GLC, 1980). El objetivo para Londres era obtener más beneficios del turismo por medio de un tratamiento más coordinado hacia el desarrollo y la promoción.

Entre 1983 y 1986, el GLC estuvo bajo el control del ala izquierda del Partido Laborista y la estrategia turística de la capital experimentó cambios sustanciales. Las directrices principales de la misma se incluyeron en la Estrategia industrial para Londres (*London Industrial Strategy*) (GLC, 1985).

Por medio de ésta (*London Industrial Strategy*), sin ser específica para turismo, se intensificó un mayor control para la planificación de los alojamientos turísticos, resultando apropiada la inter-

vención estratégica en este subsector. Se calificaron algunas zonas no residenciales con el propósito de estimular la construcción de alojamientos de calidad pero favoreciendo especialmente a los más económicos. Aunque, el punto en que la estrategia hizo más hincapié y prestó más atención que la administración anterior, fue el de la remuneración y las condiciones de trabajo de los empleados en la industria turística. Se entendía que mejorando las adversas condiciones de trabajo en algunos sectores de la industria turística y motivando a los empleados, favorecerían también al turista por medio de mejoras en la calidad del servicio que recibirían los turistas de un personal laboral satisfecho y motivado.

A causas de diferencias políticas, el gobierno conservador de Thatcher decidió, tras las elecciones generales de 1983, disolver el GLC lo que se llevó a efecto tres años después. El Gran Londres quedó bajo la gestión de 33 consejos municipales independientes (*borough council*), bajo la supervisión del Gobierno central (MARTIN, 2000). Una vez desaparecido el GLC, el *London Tourist Board* (LTB) fue el organismo clave para la coordinación de la política Turística. El LTB se creó en 1963, y está financiado por los gobiernos central y local, y representantes del sector privado de la industria turística. Las reuniones con, y entre, los distritos londinenses fueron auspiciadas por el *Borough Liaison Department* del LTB; eso resultaba especialmente obligado en el contexto de devolución a los treinta y tres consejos de Distrito londinenses (*borough council*), de la planificación turística. También se creó el *London Planning Advisory Committee* (LPAC) con el propósito de aconsejar a los Distritos en temas como empleo, medio ambiente, vivienda, plan de uso del territorio y transporte.

El LPAC y el LTB, conjuntamente con el *English Tourist Board*, la *British Tourist Authority* y la *London Regional Enterprise Unit*, fueron los responsables de la fundación del *London Tourism Impact Study* o Estudio del impacto turístico en Londres (TOUCHE, 1988: 63). A su vez, el LTB proporcionó la primera de sus series de estrategias turísticas: *The Tourism Strategy for London*. En todos estos documentos, el énfasis de actuación política pasó de la planificación del desarrollo turístico y de la mejora de las condiciones laborales en la industria hacia el objetivo de expandir el turismo en Londres. Por ejemplo, en la *Strategy* de 1987-1989 se afirmaba que

«Londres, ciertamente, tiene que aceptar que continuará atrayendo un número creciente de vi-

sitantes. La cuestión no consiste en si deben ser admitidos, sino en hallar la mejor manera en que la ciudad pueda absorberlos y que contribuyan a la economía londinense y mantengan el empleo.»

También se declaraba que

«el turismo es complementario y esencial para la vida de Londres: presta servicio a residentes y visitantes y ambos se benefician» (LTB, 1987).

En esta misma planificación (*Strategy* 1987-1989), se señalaron varios objetivos encaminados a: promocionar el crecimiento de la actividad turística; aumentar los negocios y la rentabilidad del sector público de Londres; mantener el empleo y generar nuevo puestos de trabajo y, contribuir a la mejora del medio ambiente y de los atractivos para los residentes en Londres (LTB, 1987).

En la siguiente planificación turística estratégica de Londres, *The Tourism Strategy for London* 1990-1993, coinciden con los de la primitiva *Strategy* (1987-1989), creándose igualmente como medios de acción, las *Sectional Strategies* y los *Action Plans* (LTB, 1990). Esta *Strategy* puso al día las estadísticas de oferta y demanda turística de la capital y facilitó una visión de conjunto del turismo en Londres, así como una revisión del avance realizado desde la *Strategy* anterior. Se prestó, asimismo, una atención específica al desarrollo del río Támesis. Se discutieron temas especiales del sector transportes, incluyendo los problemas en curso de congestión y seguridad y, las dificultades que la privatización causaba al billete integrado.

La siguiente Estrategia Turística para Londres (*The Tourism Strategy for London*, 1994-1997) consiste de los mismos objetivos primordiales que aparecían en las dos anteriores, prosiguiendo con el interés de crecimiento de ingresos, empleo, beneficio para el gobierno, renovación urbana, mejoras en el medio ambiente y proyectos de atracciones.

Los Planes de acción (*Actions Plans*) de turismo para Londres en el período 1994-1997 fueron incluidos bajo los epígrafes siguientes: Voice for London (sería conceder la palabra a Londres como ciudad); Marketing y Promoción; Transportes londinenses; Transporte aéreo; Autobuses; Río Támesis y Canales de Londres; Gerencia de Turismo y Medio Ambiente; Calidad del Producto; Empleo y Capacitación Profesional; Alojamiento e Información.

En el año 2002, el responsable local de Londres en el Plan de la Alcaldía para el Turismo de Londres decía que

«nuestra ciudad es incomparable en el mundo pero que la competencia de otras ciudades, destinos turísticos también, es creciente y, Londres ya no puede permitirse el lujo de permanecer sin acción».

De esta manera, el primer paso era poner en marcha un Plan radical de Marketing para la ciudad, seguido de la creación de la Agrupación de Turismo de Londres para que junto a la Junta de Turismo de Londres, trabajase en campañas de promoción. Ofrecía una cantidad para la promoción de unos tres millones de libras esterlinas y, solicitaba la misma cantidad del sector privado.

A cargo de organismos como; la Agencia de Desarrollo de Londres (LDA), y *Greater London Authority* (GLA) *London Development Agency* y, después de la celebración de los Juegos Olímpicos de 2012, Londres establece una planificación o estrategia turística a largo plazo para el crecimiento del turismo; el objetivo es atraer a 40 millones de visitantes al año para 2020. Para asegurar el legado de los JJOO, se lleva a cabo una importante evaluación de la posición competitiva en cada uno de los 21 mercados y oportunidades identificadas para el crecimiento. Después de una consulta con la Industria y los socios, en abril de 2013 se lanza una estrategia a largo plazo compuesta por cuatro pilares: Mejorar la imagen de Londres; Ampliar la fuerte oferta de productos turísticos; Asegurar que Londres se venda más; Asegurar una visita más fácil a la ciudad (*Britain Tourism Strategy*, 2012, 2013).

3.2. Deficiencias planificadoras

Aparte de poner de manifiesto el carácter urbano y regenerador del turismo sobre el tejido y la estructura de la ciudad, también hemos de poner su carácter conflictivo en relación a otros usuarios y agentes urbanos (ejemplo descrito en el epígrafe anterior «El Ente mixto de Gestión Turística de Barcelona», *in fine*). En este sentido, después de describir, paso a paso, el proceso cronológico de planificación turística de la ciudad de Londres y, en orden contrario, hay que señalar ciertas deficiencias en la planificación que sumadas a lo anterior, pueden llevar a grandes fracasos, o al menos, a constatar que si no se planifica correctamente, las previsiones no se alcanzan e incluso, quedan muy lejos de las expectativas iniciales.

De esta forma y cambiando de ejemplo, podemos hacernos eco de los resultados alcanzados por la celebración de los Juegos Olímpicos de Londres 2012.

Para Londres 2012 se estimó que la ciudad recibiría un millón de visitantes adicionales con motivo del evento. Según el Estudio de la Asociación de Turoperadores Europea (ETOA), finalmente no llegaron a los 300.000. En el informe que previamente había sido elaborado por *Oxford Economics* y que a su vez fue financiado por el *Lloyds Bank*, se presupuestaba unos beneficios colaterales equivalentes a 5.000 años de trabajo y que recaerían sobre las áreas del sur de Inglaterra y Escocia. Sin embargo, la realidad no se identificó con lo vaticinado.

La Oficina Nacional de Estadísticas británica informó que, durante los 16 días de los JJOO, la ciudad de Londres había recibido 180.000 turistas menos que en el mismo período del año anterior. No obstante, los pronósticos estimaban un 13% más de visitantes. Este estudio también indica que, si bien los turistas gastaron 1,4 millones de euros (la previsión del informe de *Lloyds* era de 1,7 millones), el impacto de esta bajada fue muy negativo para las empresas y comerciantes del sector ocio de la capital británica. Como ejemplo, podemos decir que la facturación de los restaurantes de la zona del *Covent Garden* cayó más de un 70%, la compañía aérea *Easy Jet* registró una merma de reservas para los días en los que tenía lugar el evento y, los teatros recaudaron un 30% menos por venta de entradas. Además, a pesar de lo vaticinado por el estudio del *Lloyds Bank*, en el resto de Inglaterra y Escocia se registró una caída del 4,7% en relación a 2012 en cuanto a la afluencia de turistas; esto propició un fuerte descenso de sus ingresos respecto al año anterior.

Londres justificó su candidatura con la necesidad de atraer turistas e inversores (CAPPA, 2013). Algo poco lógico si consideramos que Londres es la segunda ciudad financiera del mundo y uno de los destinos más elegidos de Europa. No obstante lo anterior, Londres sigue siendo una de la ciudades más visitadas del Mundo; en el pasado año 2011, según la consultora Euromonitor Internacional, la ciudad se mantenía en el tercer puesto mundial en llegadas de turistas internacionales con 15,1 millones de entradas. La capital británica es «la ciudad mejor conectada de Europa». La industria turística es además el tercer generador de ingresos por exportación de Reino Unido, después del sector químico y los servicios financieros.

3.3. El Ente de Gestión Turística de Londres

El LTB (Patronato de Turismo de Londres) fundado en 1963, se convirtió en el Patronato de turismo regional oficial de Londres bajo la ley de desarrollo del turismo en 1969. Considerado como el organismo clave para la coordinación de la política Turística, está financiado por los gobiernos central y local, y representantes del sector privado de la industria turística. Fue responsable de la comercialización y promoción de la capital, servicios turísticos, información y recomendación de mejoras en la infraestructura y servicios para el crecimiento del turismo. En 2003, fue retitulado *Visit London*. En 2011, fue puesto en la esfera de gestión de la GLA, (su principal fuente de financiación) y reemplazado con una nueva organización; *London & Partners*.

El LTB se marcó unos objetivos que fueron:

- Llevar a cabo servicios de información y recepción de visitantes extranjeros en asociación con la asociación británica de viajes, más adelante Autoridad turística británica BTA y ahora *Visit Britain* y (después de 1969 y la aprobación de la ley de desarrollo de Turismo) el *English Tourist Board* (visitar Inglaterra); servicios de información y alojamiento fueron la mayor parte de las actividades de LTB en los primeros años:
- Desarrollar los servicios y comodidades para los visitantes a Londres para atraer visitantes a Londres desde todas partes de Gran Bretaña y para extender la temporada de visita Londres.
- Fomentar la celebración de congresos nacionales e internacionales y exposiciones en Londres a través del *Convention Bureau* como Departamento de LTB.
- Consultar y asesorar a la BTA (Autoridad Turística Británica) en publicidad y promociones para atraer visitantes a Londres.

Cuando en 2003 se convirtió en *Visit London*, sus principales actividades se establecieron de la siguiente forma:

- Marketing: campañas de marketing en todo el mundo.
- Alianza: trabajando con la industria del turismo.
- Comercio de viajes: publicaciones y ferias.
- Relaciones con los medios: Londres noticias e imágenes.
- Digital: www.visitlondon.com.
- Soluciones de evento: un servicio completo para organizadores de eventos.
- Eventos para Londres: una ventanilla única para grandes eventos.

La organización del Ente mixto de promoción, ya como «*Visit London*», arranca en el año 2001 en el que el Alcalde de Londres decide dar un cambio radical a la organización del turismo de la ciudad, materializándose jurídica y comercialmente en julio de 2003 en que adapta sus estatutos y cambia su nombre comercial al de «*Visit London Ltd.*» dándole a su vez, un enfoque muy empresarial orientado a los resultados y especializado exclusivamente en promover y «vender» la ciudad. Es, por tanto, un Ente «especializado» en el marketing de la ciudad con unas funciones muy concretas en base a las cuales se ha organizado. Del resto de funciones propias de los Entes de Turismo, (planificación, oficinas de turismo, calidad, etc.), se ocupa la Agencia de Desarrollo de Londres (*London Development Agency*, LDA) entidad municipal pública gestionada por un Consejo designado por el Alcalde de Londres.

A partir del 1 de abril de 2011, la Alcaldía de Londres lanza una nueva agencia de promoción de la capital que reúne todo el trabajo de *Visit London* y sustituye a este; *London & Partners*. *London & Partners* es la actual organización oficial promocional para Londres, en donde el sector privado, en cuanto a nivel de participación del mismo, se puede clasificar de «mayoritario». Es decir, en este modelo es el sector privado el responsable de liderar el Ente de gestión turística y de marcar sus objetivos y planes de actuación en consenso con los intereses representados por las Administraciones públicas. Ello implica, no obstante, una apuesta clara por introducir instrumentos y sistemas de gestión y organización empresarial avanzada en los Entes de gestión buscando además de los consensos necesarios, eficacia en la gestión, la obtención de resultados tangibles y la orientación al mercado de sus actuaciones.

Es claro y evidente que la promoción del Ente mixto de gestión turística de Londres ha sido fructífera desde su creación, hecho avalado por el logro de las siguientes cifras: Londres ha aumentado considerablemente la llegada de turistas a la ciudad, así como las pernoctaciones de los mismos. En el año 1992, Londres recibió a diez millones de turistas alcanzando sus pernoctaciones los 68.6 millones.

En 2013 hubo 32.813.000 visitas al Reino Unido, un incremento del 5,6% sobre 2012. Durante el mismo año, el gasto promedio diario de los visitantes extranjeros aumentó un 12,7 %. El número de visitas a Londres en 2013 fue la más alta desde 1961, con la mitad de todos los visitantes al Reino Unido de visita en Londres.

Un total de 16,8 millones de visitantes extranjeros visitaron Londres durante su visita al Reino Unido en 2013. Este fue el mayor número registrado de los visitantes extranjeros desde 1961. La proporción de todos los visitantes extranjeros en el Reino Unido que visitan Londres ha estado aumentando constantemente en los últimos diez años, de 47,3% en 2003 al 51,2% en 2013. El monto gastado por los visitantes extranjeros en Londres casi se duplicó entre 2003 y 2013. El número de noches pasadas en el Reino Unido también creció 6,6% en el 2013 un total de 245,3 millones pernoctaciones, de los que corresponden sólo a Londres el 47%, es decir, más de 115 millones de pernoctaciones. La duración media de estancia en visitas al extranjero se mantuvo constante en términos generales en 2013 en 10,5 noches, sin embargo el gasto promedio en estas visitas aumentó en 4,0% de 573 en 2012, a 596 Libras Esterlinas en 2013. (ONS, 2013, 2014).

3.4. Financiación de la planificación y modelo de gestión turística de Londres

En otro orden de cosas, siempre dentro del proceso planificador, hemos de señalar que sobre el modelo de gestión turística local, en la actualidad, Londres acoge el sistema propio de la Grandes Ciudades, es decir, como decíamos anteriormente, el modelo «especializado» donde el Ente de Gestión se responsabiliza de forma exclusiva de la gestión de un producto turístico específico o de unas competencias específicas de la gestión de un destino. En algunos destinos turísticos internacionales (grandes ciudades, etc.), se han creado departamentos con entidad jurídica propia para gestionar el marketing turístico de la ciudad. Es el caso para Londres, del «*Visit London*» anterior o del actual *London & Partners*, empresa privada sin ánimo de lucro en la que participan la corporación municipal y socios privados, entre ellos un banco y una agencia de publicidad, y que se dedica sólo al marketing, *Convention Bureau* y grandes eventos.

Este sistema de organización consigue una eficiencia máxima para cada uno de sus ámbitos competenciales ya que su gestión es fácilmente medible y la obtención de resultados específicos también son fácilmente identificables. Por el contrario, es un sistema de organización que necesita de una masa crítica importante para conseguir su eficiencia. Esto ocurre habitualmente en grandes destinos. Dificulta una visión global de la evolución del

destino por parte de los gestores, obliga al sector privado a participar en diferentes entidades si quieren participar en la promoción de productos y mercados diferentes y este sistema de organización puede conllevar que nuevas oportunidades de negocio, segmentos minoritarios en crecimiento y nuevos mercados, queden desatendidos por no ser rentables a los Entes especializados (FEMP, 2008: 67).

Creemos necesario constatar que la fórmula jurídica utilizada por Londres en su modelo de gestión turística es la de «Sociedad Mercantil» dentro de la categoría jurídica de Derecho Privado en la modalidad Pública/Mixta, donde su gobierno se rige por un principio muy claro de proporcionalidad según el capital aportado; marco jurídico que facilita la incorporación del sector privado, como socio o asociado y es más cómodo y comprensible para estimular dicha incorporación.

La fórmula jurídica, dentro del modelo de Sociedad Mercantil, es la de Sociedad por Acciones sin ánimo de lucro de carácter mixto, es decir, con socios públicos (Alcalde, Agencia de Desarrollo, GLA) y, socios privados con diversas categorías, en función del nivel de sus cuotas. Actualmente hay unos 1.500 socios privados, y entre éstos no solo están las empresas hoteleras y de servicios turísticos, sino que los socios privados más importantes son empresas no turísticas como el gran Banco HSBC o la agencia de publicidad *Grey Group*.

Los mecanismos de financiación por parte del sector privado se conforman a través de aportaciones de carácter fijo y anual al Ente, a través de cuotas establecidas que son proporcionales al tamaño y/o a su implicación con la actividad turística o a través de la participación en el desarrollo de un producto turístico determinado (Clubs de producto, *Convention Bureau*, etc.). En este caso, sin llegar a ser un modelo de financiación privada, la aportación del sector privado tiene un peso relevante al ser los socios privados importantes empresas de diversos sectores, algunos ellos, como decíamos anteriormente, de carácter no especialmente turístico. Esto colabora a no politizar el Ente, como sería característico de un modelo de financiación pública, obligando a ambos sectores, público y privado, a consensuar las acciones y a desarrollar y afrontar los retos que presenta un destino turístico, como si de una empresa privada se tratara. Así, podemos concluir que en el caso de Londres, el modelo de financiación es de carácter público pero... con matices.

Por otra parte, la fórmula societaria, la especialización, la profesionalización del personal y la organización como si fuera una compañía privada de marketing, han sido claves para poder dar respuestas rápidas y ágiles a las necesidades del marketing turístico moderno. Destaca su alta eficiencia en la estructura de gasto, ya que los gastos de estructura (incluido personal) tan solo representan entre el 17 y el 23%, quedando libre entre el 77-83% para acciones promocionales y de marketing (FEMP, 2008: 98). Ello ha permitido tener también una capacidad de reacción inmediata a acontecimientos imprevistos, como, por ejemplo, las diversas oleadas de atentados registradas en la ciudad en los pasados años 2005 y 2007.

3.5. Reflexiones al modelo de Londres

Como hemos podido comprobar por los antecedentes descritos, la política turística de Londres no se ha regido por una misma estrategia al haberse basado en ideologías diferentes. Por el contrario, Londres se ha visto sometido a toda una escala de diferentes estrategias. Después de una carencia de política turística explícita, se reconoció formalmente la necesidad de un plan de turismo. Los estrictos controles de planificación introducidos por el Plan 1974 fueron un preludio de la postura mucho más catalizadora hacia el turismo, iniciada con el Plan 1978.

Debemos significar, después del análisis del desarrollo turístico en una gran ciudad como es Londres y que nos sirve de destacado ejemplo, las variaciones, cambios y promociones e iniciativas que conlleva una planificación. Iniciativas que conforman, como decimos, el desarrollo del destino turístico en cuestión. En el caso de Londres, hemos podido comprobar acciones que, dentro de una planificación, han hecho de la ciudad una de las grandes metrópolis turística.

Hemos visto, a través de todas las iniciativas planificadoras que hemos detallado cronológicamente anteriormente y entre otras acciones: cómo se acometía el problema de la pérdida de viviendas privadas debido a su conversión en alojamientos turísticos adicionales en el centro de Londres, con la subsiguiente congestión en la zona; las dificultades de transporte en épocas de exceso de demanda en las terminales y en los puntos de interés turístico, así como las dificultades que la privatización causaba al billeteo integrado; cómo se examina dentro de dicha planificación, la naturaleza

del desarrollo turístico y la oferta de servicios turísticos que serían necesarios para décadas posteriores; se controla mucho más estrictamente la construcción de hoteles y solamente se conceden escasas licencias para edificar nuevos hoteles, por ejemplo, sólo tres en el *West End* y *Knightsbridge* entre 1973 y 1985; se califican algunas zonas no residenciales con el propósito de estimular la construcción de alojamientos de calidad; se crea una fundación responsable del *London Tourism Impact Study* o Estudio del impacto turístico en Londres; cómo se pasa de la planificación del desarrollo turístico y de la mejora de las condiciones laborales en la industria, hacia el objetivo de expandir el turismo en Londres; se formula un plan anual de marketing con una estrategia de relaciones públicas, centros adicionales de información turística y servicios para minusválidos; se prestó, asimismo, una atención específica al desarrollo del río Támesis; también se planteó que es necesaria una estrategia continua de planificación para ese desarrollo turístico y que la misma debe incluir las interrelaciones entre los planes de transporte y de uso del terreno.

Esta larga lista, sin ser exhaustiva, demuestra la obligada y necesaria planificación de cualquier destino turístico y cómo; el perfeccionamiento y enfoque actualizado de la industria turística pasa necesariamente por una planificación consensuada, que si bien es principalmente promovida por las administraciones, cada vez más está presente el concurso privado, dando lugar a un sistema mixto que se antoja ideal para el desarrollo del sector.

No obstante lo anterior, y como en el caso paralelamente estudiado de Barcelona, existen no pocos desajustes que hacen que cualquier procedimiento planificador no sea totalmente perfecto, pero si la mejor de las opciones existentes en el desarrollo del turismo en cualquier punto y lugar.

En cuanto al Ente mixto de gestión turística de Londres, si bien es y ha sido fundamental en la promoción, en este caso al ser un Ente altamente «especializado» sólo en el marketing, *Convention Bureau* y grandes eventos, no participa activamente de la planificación turística de la ciudad que queda en manos de la Administración; la LDA entidad municipal pública gestionada por un Consejo designado por el Alcalde de Londres. Es decir, su carácter no es de Ente «integral» donde es difícil llegar a una especialización y nivel de conocimiento suficiente para cada uno de los ámbitos de actuación y, el riesgo de politización del Ente es

más elevado al incluir entre estas funciones muchos aspectos relacionados con la gestión pública (equipamientos, servicios, etc.).

Por otra parte, el Ente de gestión turística de Londres, también es «mayoritario» que al igual que Barcelona, tiene máxima influencia de los empresarios en el desarrollo turístico del destino al facilitarle la participación económica en la financiación del Ente y de sus programas de actuación.

4. Reflexiones finales

A la vista de la evolución y cambio positivo que produce la planificación turística en los diversos destinos turísticos, como primera providencia será de vital importancia que se involucren todos los actores del sistema turístico; el sector público, las empresas y la sociedad civil. Es decir, tender hacia la conjunción de todos los elementos intervinientes en el proceso planificador, participando en una gran «estrategia» que deberá abarcar a todos los destinos tradicionales. Esta «estrategia» es la que deberá ser puesta en práctica mediante la debida «planificación» que, a su vez, habrá surgido de una política turística adecuada. La política turística, pues, es la guía amplia que orientará el desarrollo del sector, mientras que la estrategia constituye el medio para el despliegue de los recursos disponibles en el intento de lograr los objetivos previstos (ACERENZA, 1984).

En cuanto al enfoque planificador, como hemos podido comprobar, siendo una constante en ambos casos estudiados, ha ido evolucionando a través de los años. Así, de una atención exclusiva a la planificación física de las actividades turísticas y a su posterior promoción, se ha pasado a una focalización más amplia donde se valoran tanto las necesidades de las empresas, como las de los propios turistas y de la comunidad residente, con la pretensión de que se creen las oportunas sinergias entre el turismo y el entorno social, económico y medioambiental. A este respecto, y como ejemplo, observamos que Londres, en su planificación turística, tiene muy presente la situación laboral de la zona que debe estar en consonancia con las necesidades del sector turístico, entendiendo que de no ser así, éste no podrá convertirse en un auténtico sector productivo y su efecto multiplicador no llegará a ser notorio en la economía de la zona. Así mismo, la sensibilización planificadora recoge la problemática del alojamiento de los londinenses sin vivienda, ocupando éstos una cantidad importante de plazas hoteleras que en teoría debían de tener un destino para el turista.

Por su parte Barcelona, entre otras muchas cosas y ejemplos, incide en la puesta en valor de sus playas, descubriendo el turismo de sol y playa, valor turístico que no se había significado hasta la celebración de los JJOO. También, la implementación de un «sistema turístico» con activos de primer orden y calidad. Esto último lo explicaremos diciendo que previamente a los Juegos Olímpicos, Barcelona acogía a un turismo que acudía a la ciudad atraída por las reuniones de negocios y los certámenes feriales, así como por los atractivos culturales. En la actualidad, la situación se torna distinta puesto que se ha pasado de una situación de mercado de demanda a una situación de mercado de oferta, con unos atractivos más diversificados y con nuevas acciones de promoción. Estos hechos consolidan la importancia del sector turístico en Barcelona, y por ende el consenso y complicidad entre todos los agentes para hacer funcionar su «sistema turístico».

Como una de las reflexiones más importantes, y como consecuencia de lo ya descrito, se ha de estimar que el verdadero éxito del sistema más novedoso de planificación es: la conjunción de elementos intervinientes en el proceso planificador. Es decir, anteriormente sólo se contaba con la iniciativa y participación pública y siempre dependiendo, como única referencia, de la planificación territorial, aunque no fuese posible la disociación entre ambas planificaciones; territorial y turística. Pero a medida que han ido evolucionando los procesos planificadores se ha involucrado, cada vez más, a la iniciativa privada, a la empresa privada, asociaciones sectoriales..., sin olvidar la gran importancia que la colaboración pública local (municipios) ha experimentado en estos últimos años a través de la puesta en marcha de planes turísticos locales.

De lo anterior y del proceso planificador de las dos ciudades estudiadas, podemos deducir dos métodos o formas de planificar; uno anterior ubicado al principio de la etapa planificadora y, otro posterior ubicado en la actualidad. Por ejemplo, en Barcelona la planificación inicial turística se realizaba a base de la organización de grandes eventos, participando solamente la Administración, excepción hecha de algunos patrocinadores privados que tenían un concreto interés particular en el evento. Posteriormente, con el nuevo método se crea un Ente de Gestión mixto en el cual participa, además de la Administración, la iniciativa e inversión privada. Se caracterizaba el método anterior o viejo método, porque el proceso de planificación se decantaba, principalmente, por

la regulación de la actividad, sin participación alguna de los residentes. Respondía este sistema al esquema «*top-down*», es decir, toma de decisiones por algunos expertos que eran puestas en marcha sin considerar ni tener en cuenta la opinión de otros agentes participantes, especialmente la comunidad local. Con el método actual o nuevo método, se pretende crear mecanismos adecuados para alcanzar los objetivos consensuados entre los diferentes agentes, públicos y privados, relacionados con la actividad turística. Este método es del estilo «*bottom-up*», es decir, los diferentes agentes, públicos y privados, en consenso, establecerán las directrices y las principales líneas de desarrollo para el futuro. Estas directrices deberán, con posterioridad, ser concretadas por los técnicos especializados y ajustadas a los objetivos de la política turística que se pretenda llevar a cabo.

En consecuencia, la planificación de hoy es sensiblemente distinta de la planificación normativa de lustros atrás. Así, la actual tiene un carácter más flexible y esencialmente estratégico, capaz de adaptarse a los nuevos escenarios para conseguir aprovechar mejor las oportunidades y sortear las amenazas que se avecinan. Ahora bien, para alcanzar este fin la planificación debe ser concebida como un proceso de planteamiento científico del sistema social, es decir, hemos de contar con la gente. Así mismo, se ha de basar en la mejor información posible. Estas dos premisas no pueden estar separadas, pues si sólo contamos con la gente, seguramente derivaremos hacia un populismo ineficiente, mientras que si planificamos solamente con información, derivaremos en planes sin viabilidad política y sin participación de los agentes sociales y productivos, cuestión que se ha venido advirtiendo en anteriores apartados para resumir diciendo que; una gestión más participativa y más democrática, en la puesta en marcha de un plan turístico, redundará positivamente en la finalidad del mismo, o sea, en el desarrollo de cualquier destino turístico.

Relativo a las similitudes del sistema de planificación turística de Londres y Barcelona, bien con objetivos iniciales distintos, o bien con objetivos identificados, el caso es que ambas ciudades desarrollan una planificación turística que advierten necesaria, no sólo para el sector turístico particular de cada una de ellas, sino, como hemos podido comprobar por la acciones llevadas a cabo bajo el paraguas de la planificación, para todo el conjunto empresarial y social de la zona. En uno, o en ambos casos, la estructura hotelera era deficiente; en otro, la

promoción turística necesaria para el mejor conocimiento de la ciudad por parte del turista era insuficiente. Tanto en uno como en otro caso, la gestión, o mejor dicho, el modelo de gestión para la promoción turística, se difuminaba entre organismos de la Administración que no contaban con medios ni financiación adecuados. Es decir, existían grandes vacíos que impedían un desarrollo armonioso y en consonancia con las verdaderas posibilidades de la zona. No se tenía exacta conciencia de las bondades del turismo ni se ponían en valor todos los activos que las distintas zonas ofrecían. La planificación a través e impulsada por los Entes mixtos de Gestión, ha sacado a la luz todo el potencial turístico de cada espacio, convirtiéndolos en verdaderos y auténticos destinos turísticos de primer orden.

En los casos que nos ocupan, Londres y Barcelona, existe una serie de coincidencias en la gestión de la planificación que, tanto por su importancia como por el extraordinario y positivo resultado que están teniendo, son acreedores a una especial mención. Tanto uno como otro, han delegado la mayor parte de la gestión turística en un Ente Mixto. En el caso Londres: en *Visit London*, (actual *London & Partners*) y, en el caso de Barcelona: en *Turisme de Barcelona*. Ambos con personalidad jurídica propia, tienen, a su vez, un modelo de gestión en el que prolifera y es de gran importancia, la participación privada en la gestión y promoción del destino turístico.

El caso de Londres, *London & Partners*, es una empresa privada sin ánimo de lucro en la que participan la corporación municipal y socios privados, entre ellos un banco y una agencia de publicidad, y que se dedica sólo al marketing, *Convention Bureau* y Grandes Eventos. El socio privado tiene la opción de participar, o no, en los eventos de promoción propiciados por el Ente, aportando financiación y colaboración en función del nivel de participación del propio socio. Hay que significar que este tipo de financiación, a través de cuotas por productos, puede dar lugar a que algunos productos minoritarios pero con capacidad de generar imagen y prestigio al destino o de ser un potencial de futuro, no sean suficientemente atendidos por falta de masa crítica.

El caso de Barcelona, por su parte, es una empresa mixta donde la financiación se realiza por parte iguales entre el sector público: Ayuntamiento y, el sector privado: Cámara de Comercio. Significando, también, que al ser sus recursos financieros de naturaleza «autogenerados», es decir, a través de venta de produc-

tos (*merchandising*), reservas hoteleras, circuitos, excursiones, etc., algunas actividades pueden ser vistas por los empresarios como competencia directa, e incluso desleal.

Independientemente de estas diferencias en su estructura y financiación, la realidad es que sus funciones son altamente positivas para el desarrollo turístico de ambas ciudades por lo que los sistemas empleados, aunque uno prevalezca sobre el otro en cuanto resultados positivos, gozan de la aprobación de la generalidad.

Estos Entes Mixtos de Gestión, en ambos casos, vieron la luz a través de una inquietud planificadora que en cada caso surgió en época distinta, según la particularidad del concepto de organización turística que cada ciudad tenía en esos momentos. Pero es claro que la necesidad de cambio, es decir, de planificar, se justificó y se justifica plenamente hoy día, a la vista de los resultados tan positivos que para todo el tejido empresarial turístico, así como para el resto de los sectores y población en general, se vienen dando, a pesar de los efectos negativos que en ambos casos hemos descrito a través del desarrollo turístico. Prácticamente, todos los Entes exitosos han tenido su origen en un Plan Estratégico de Turismo; casos de Londres y Barcelona, que no sólo ha marcado las directrices y prioridades en las actuaciones, sino que también ha definido la filosofía, estructura y funcionamiento del Ente de Gestión, como instrumento que debe ejecutar las políticas turísticas propuestas.

Con el objetivo de poder establecer unos determinados valores que nos hagan inclinarnos por uno u otro modelo de gestión turística en base al modelo de Ente de Gestión que se han implementado en ambas ciudades, debemos admitir en principio la heterogeneidad de ambos destinos turísticos. Es obvio que Londres posee unas características físicas y socioeconómicas peculiares que son bien distintas de las que posee Barcelona. Así, Londres es capital del Reino contando con 160 embajadas internacionales, y su extensión y población supera con creces a las de Barcelona; la población de Londres ronda las ocho millones setecientas mil personas, mientras que Barcelona sólo cuenta con un millón seiscientas mil (*Londres versus Barcelona*. 2014).

Londres está considerablemente mejor conectado globalmente, es sede de organizaciones internacionales, posee cinco aeropuertos, tiene un río de capital importancia (Támesis), posee once centros de estudios prestigiosos,

tiene cinco instalaciones deportivas de gran tamaño, 240 museos, cuatro puntos de referencias de patrimonio intangible de la humanidad de la UNESCO, etc. (*Londres versus Barcelona*. 2014).

Por su parte Barcelona, sólo dispone de una sede de organización internacional, ocho museos, dos instalaciones deportivas de gran tamaño, dos aeropuertos, obviamente ninguna embajada internacional, un centro de estudios prestigiosos, un solo punto de referencia de patrimonio intangible de la humanidad, etc. Sin embargo, Barcelona dispone, a diferencia de Londres, de playa y de un extraordinario mercado de cruceros marítimos.

De lo anterior se deduce que ambas ciudades son peculiares y distintas en cuanto a la concepción de una eventual estrategia para llevar a cabo una eficiente planificación turística acorde a sus necesidades. Por ello, el planteamiento necesariamente ha de ser también distinto. Sin embargo, la proyección en cuanto al desarrollo turístico, según los medios que cada una de ellas ha empleado, así como el grado de intervencionismo de sus respectivas Administraciones Públicas y la bondad de sus respectivos Entes y Modelos de gestión turística aplicados, sí que es medible aunque sea, lógicamente, de forma porcentual y no de forma absoluta numéricamente.

Las cifras que nos arrojan las distintas gestiones; Londres y Barcelona, que de un modo relevante nos presentan y que son ciertamente certificados finales de credulidad para llevar a efecto una particular evaluación, destacando aquellas que son más significativas por trascendentales, son las siguientes:

- Teniendo en cuenta los veinte últimos años de gestión, vemos que en Londres en el año 1992, la llegada de turistas alcanzó la cifra de diez millones. En el año 2013 esta cifra alcanzó los 16.8 millones, es decir, un aumento aproximado porcentual del 168%. Barcelona, en cambio, el número de pasajeros internacionales en el aeropuerto de Barcelona ha pasado de los cuatro millones de 1992 a los más de 24 en 2012, es decir un aumento aproximado porcentual del 600%, en dos década aproximada de tiempo.
- En el año 1992, Londres alcanzó la cifra de 68.6 millones de pernoctaciones. El número de noches pasadas en el Reino Unido en 2013 fue por un total de 245,3 millones pernoctaciones, de los que corresponden sólo a Londres el 47%, es decir, más de

115 millones de pernoctaciones. El incremento porcentual de pernoctaciones en estas dos décadas se sitúa en el 67.63%. Por su parte Barcelona en el año 1993, obtuvo un número de pernoctaciones en torno a los 4,3 millones, pasando a más de 16 millones en 2013, es decir, el incremento porcentual de las dos décadas se sitúa en un 372%. (Turismo- ONS. 2013, 2014).

Podríamos establecer otra serie de parámetros que nos arrojaran suficiente luz para calibrar el nivel de desarrollo y proyección turística de cada una de las sedes estudiadas, pero creemos que estas cifras son suficientemente descriptivas de la situación del desarrollo turístico de cada una de ellas. Nos arrojan guarismos contundentes que nos permiten aseverar que la gestión turística de Barcelona es por el momento más interesante. Así, después de apreciar el potencial turístico, las características de sus respectivos Entes de Gestión turística y el desarrollo del proceso planificador, visto en detalle, de cada una de las dos ciudades, así como el comparativo de cifras y porcentajes finales que arrojan el resultado de la gestión turística, y que en ninguno de los dos casos es negativa, hemos de entender que el sistema empleado en cuanto a gestión turística y modelo de Ente de Gestión, como decimos, es más productivo y eficiente el de Barcelona que el de Londres.

No obstante y para restar cierta rotundidad a nuestra afirmación, es fácil deducir, por las características enunciadas en sus respectivos epígrafes y en base al análisis en profundidad de los «modelos de referencia», que se hace evidente que no hay fórmulas ideales y universales de modelos de gestión turística, ya que cada uno de ellos son fruto de un proceso de adaptación a las circunstancias específicas de cada ciudad: tipología del destino, importancia del turismo en la economía local, tejido asociativo sectorial, objetivos de política económica local, etc. No son modelos cerrados, sino que son fruto de la combinación de soluciones concretas a los diversos ámbitos que definen cada modelo (jurídico, representativo, organizacional, financiero, etc.). Es por ello, por ejemplo, que vemos casos reales con gran coincidencia en las soluciones dadas en el ámbito jurídico y en cambio, con grandes diferencias en las respuestas dadas al ámbito financiero. Cuanto mayor es la adaptación, mayores son las posibilidades de éxito. Se requiere, por tanto, la adaptación de un modelo «a medida» que en el caso que nos ocupa, es más ajustado a esa medida el de Barcelona que el de Londres.

Para apoyar nuestra postura y con criterio de análisis, comparamos las características propias de los dos modelos de Ente de Gestión de referencia. Así y según sus características descritas en epígrafes anteriores, la actividad turística de Londres es gestionada mediante un Ente cuyo modelo de actuación es el «especializado», es decir, se encarga sólo de ciertas actividades turísticas; como la Promoción, el Marketing, el *Convention Bureau*, la Atracción de Eventos y la gestión de la ciudad como un plató (*London Film Commission*), dejando la planificación turística a cargo exclusivo de un organismo de la Administración, en este caso la LDA. Este sistema de organización permite conseguir el máximo de eficiencia para cada uno de sus ámbitos competenciales ya que el indicador de gestión del Ente es la obtención de resultados específicos y medibles; facilita la gestión económico-financiera y el control presupuestario; facilita la implicación del sector privado al focalizar su participación en el Ente; facilita, también, la especialización de los recursos humanos en su ámbito de actuación y permite al equipo participar en una gestión global del proyecto, en todas sus fases desde el análisis de la necesidades a la evaluación de los resultados.

Cualquier Ente especializado se ha iniciado previamente como modelo integral. Sin embargo, este sistema de organización especializada necesita una masa crítica importante para conseguir su eficiencia y dificulta la visión global de la evolución del destino por parte de los gestores. Así mismo, obliga al sector privado a participar en diferentes entidades si quieren participar en la promoción de productos y mercados diferentes.

Por su parte, la actividad turística de Barcelona está gestionada por un Ente de Gestión turística que podríamos llamarlo «integral», es decir, con amplitud de funciones; Información y atención al visitantes, Promoción, Marketing, Planificación, Gestión de equipamientos y/ o servicios, Apoyo a la competitividad, incluyendo Formación, Fomento de la calidad, etc. En la mayoría de casos, el ente de promoción turística ha asumido también las competencias en la gestión de congresos (con la participación en un *Convention Bureau*) y, al igual que Londres, la gestión de películas (con una *Film Commission*). Este sistema de organización en el que, por el contrario del sistema londinense, destaca la asunción de la Planificación turística, permite hacer un seguimiento de todo el proceso de desarrollo turístico del destino, permite la implicación del sector privado

en todo el proceso de desarrollo turístico y, facilita la implicación del equipo de gestión en la estrategia global.

Ahora bien, la multiplicidad de acciones que significa este modelo puede dificultar el nivel de ejecución de algunas de ellas, el sector privado puede sentirse desmotivado al no ver resultados tangibles de su implicación, es difícil llegar a una especialización y nivel de conocimiento suficiente para cada uno de los ámbitos de actuación y, el riesgo de politización del Ente es más elevado al incluir entre estas funciones muchos aspectos relacionados con la gestión pública (equipamientos, servicios, etc.). Estas dificultades son necesarias eliminarlas con iniciativas que eviten la dispersión de acciones, es decir, es importante disponer de instrumentos de planificación y gestión modernos: Visión Estratégica a largo plazo, Planes Operativos a medio y corto plazo, Sistemas de Evaluación, etc. Cuestión que Barcelona ejecuta exitosamente, a juzgar por los resultados, a través de sus Planes Estratégicos de turismo.

Como resumen final, aparte de los ya descrito de los Entes de Gestión Turística, en la actualidad, se evidencia la necesidad de efectuar una adecuada planificación si se quiere que un determinado destino turístico pueda llegar a tener un valor importante como espacio turístico y, consiguientemente, pueda ser importante dentro de la economía local de la zona. Es necesario admitir que el desarrollo turístico implica numerosas variables y que, por tanto, debe ser guiado por un plan acorde a la necesidad que proyecte la comunidad residente y receptora, así como los distintos actores involucrados, no olvidando que la planificación es una función pública donde la Administración Pública interviene marcando las políticas públicas a desarrollar dentro de ciertas áreas, a la vez que delimitan y determinan el marco jurídico para su desarrollo.

En cuanto al aspecto positivo o a la bondad de los planes turísticos, podemos decir que los ingresos percibidos, el empleo creado y el aumento de la calidad de vida, son algunos de los efectos que se observan de uno de los lados de la balanza de la planificación turística. Estos beneficios, generalmente, han de revertir en la sociedad en general, afectando a los diversos actores que están directa e indirectamente relacionados con la actividad turística.

Se hace necesario, como no podía ser de otra manera por la natural imperfección de los sistemas y aunque sea en magnitudes mínimas, constatar que al otro lado de la balanza no todo es positivo en el desarrollo e implantación de la

planificación turística. Aparte de lo ya señalado como negativo en los casos de los destinos turísticos estudiados, el turismo puede constituir una amenaza de no ser adecuadamente planificado. Uno de los ejemplos que en este sentido nos puede ilustrar, aparte de lo ya descrito en el epígrafe de deficiencias planificadoras es, sin duda, el patrimonio cultural de un territorio o destino turístico; este, junto con el patrimonio natural, constituye la materia prima del turismo. Pero el patrimonio es un recurso no renovable que, de no existir una adecuada planificación, puede ser alterado, e incluso, destruido irreversiblemente. Por tanto, la planificación resulta un requisito indispensable para asegurar la posibilidad de un desarrollo a largo plazo con beneficios para la comunidad receptora. Por citar uno, entre varios, y como ejemplo de esos otros efectos negativos, podemos hacer referencia al «exceso de la capacidad de carga de los sitios» Este concepto se refiere al uso o explotación que puede admitir un ecosistema sin sufrir alteraciones que lo perjudiquen. Es decir, hay que lograr reducir el impacto para que ciertos valores no se vean alterados ni afecte a su funcionamiento global (LOPEZ BONILLA & LOPEZ BONILLA, 2008). Así, el factor de capacidad de carga es un aspecto importante dentro de la planificación turística de sitios patrimoniales. Ejemplo claro es: La Alhambra de Granada, donde el exceso de visitantes ponía en riesgo la integridad del complejo patrimonial.

Siguiendo en el plano de los efectos negativos, tanto en el caso de Londres como en el de Barcelona, los efectos de la planificación, como anunciábamos anteriormente, no siempre han sido positivos o al menos, las expectativas no han llegado a alcanzarse precisamente por defecto de la propia planificación. Tengamos presente los Juegos Olímpicos de ambas ciudades, que si bien en un contexto global y muy posterior a su celebración se han

podido evaluar sus bondades muy positivamente, a priori e inmediatamente después de dicha celebración los resultados y expectativas previas no se culminaron creando grandes desajustes de sobreoferta de plazas de alojamiento y elevado coste de mantenimiento para infraestructuras, edificios e instalaciones que para ese momento, inmediatamente posterior a los juegos, no se había contemplado su utilización ni finalidad. Es decir, los resultados a corto plazo no se previeron, aunque, como hemos repetido y comentado en varias ocasiones, el balance y resultado final hayan sido altamente positivos para el desarrollo turístico de las dos ciudades.

Como recomendación, entre otras vertidas en este trabajo, entendemos que la planificación ha de ser continua y sucesiva, como de hecho se suceden los planes turísticos aunque, incluso, algunos de ellos se solapen. Y esta continuidad que lógicamente conlleva cambios, no solo debe darse en nuestro país, sino, como también hemos visto en los ejemplos de referencia, en cualquier territorio o destino turístico donde el turismo sea relevante para la economía y calidad de vida de la zona.

Después de todo lo explicitado en este trabajo, solo resta constatar que, si buscamos mejorar los resultados de la actividad turística se hace imprescindible la ordenación y planificación del turismo a través de una normativa congruente que recoja una estrecha colaboración entre lo público y lo privado, siendo un claro y relevante ejemplo la creación de Entes mixtos de Gestión turística y, no sólo como paradigma, modelo o ejemplo, sino como una necesidad, asumiendo genérica y abiertamente que planificar es, ante todo, poner racionalidad en el futuro que ayude a dar una dirección positiva y oportuna a nuestros legítimos intereses de promoción y desarrollo.

9. Bibliografía citada

- ACERENZA, M. A. (1984): «Planificación estratégica del turismo Esquema Metodológico» en *Revista Estudios Turísticos*, 85: 47-70.
- BOVÉ, M. A. & M. GUIM (2013): *La eclosión turística de Barcelona: Política de planificación vs. Cooperación público-privada*, Universidad Rovira i Virgili, 6. Barcelona.
- BRITAIN TOURISM STRATEGY (2012-2013): (En línea). Disponible en <<http://www.visitbritainannualreview2012-2013.org/advice/british-tourism-strategy>> (consultado por última vez el 28 de enero 2014).
- BRUGUÉ, Q. & R. GOMÀ (eds.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel. Barcelona.
- CAPPA, M. (2013): «El objetivo de atraer turistas fracasó en Londres» Especial Madrid 2020, *Revista La Marea*, 5: 1-5, septiembre.
- DREDGE, D. & J. JENKINS (2007): *Tourism Planning and Policy*, John Wiley & Sons. London.
- DURAN, P. (2005): *Barcelona: L'herència dels jocs (1992-2002)*, en *Turisme: els impactes dels Jocs i de la seva imatge sobre el turisme*. (En línea). Disponible en (http://olympicstudies.uab.es/b92/web/pdf/herencia_16.pdf) (consultado por última vez el 3 de febrero, 2014).
- (2010): «Public-private partnership in a city: The success story of Barcelona», *WTO Conference* en Moscú.

- EUROMONITOR INTERNATIONAL LTD (2014): (Base de datos en línea), Disponible en <http://www.euro-monitor.com/london-city-review/report> (consultado por última vez el 3 de marzo de 2014).
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2008): *Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas*. Secretaría General de Turismo, Madrid.
- GONZÁLEZ, F. & O. MIRALBELL (2007): *Sobre Enquesta E- Marketing en els Esdeveniments de turisme cultural de Catalunya*. Edit. UOC. Barcelona.
- GONZÁLEZ REVERTÉ F. & S. MORALES PÉREZ (2009): *Ciudades Efímeras: transformando el turismo urbano a través de la producción de eventos*. 175-180. Edit. UOC, Barcelona.
- GREATER LONDON COUNCIL (GLC) (1971): *Tourism and Hotels in London, London*, Greater London Council.
- (1974): *Tourism Plan for London, London*, Greater London Council.
- (1978): *Tourism-A Paper for Discussion*, London, Greater London Council.
- (1980): *Tourism - A Statement of Policies*, London, Greater London Council.
- (1985): *London Industrial Strategy*, London, Greater London Council.
- HOSTELTUR (2014): (En línea) Disponible en http://www.hosteltur.com/141160_barcelona-batio-surecord-turistas-alojados-hoteles-ano-pasado.html, 7 marzo 2014, (Consultado por última vez el 7 de marzo de 2014).
- LONDON TOURIST BOARD (LTB) (1987): *The Tourism Strategy for London*, London Tourist Board. London.
- (1990): *The Tourism Strategy for London 1990-1993*, London Tourist Board. London.
- Londres-versus-Barcelona (2014): Disponible en <http://versus.com/es/Barcelona-vs-londres> (consultado por última vez el 2 de junio de 2014).
- LOPEZ BONILLA, J. M. & L. M. LOPEZ BONILLA (2008): «La Capacidad de Carga Turística: revisión crítica de un instrumento de medida de sostenibilidad» en *El Periplo Sustentable*, 15, 123-150.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1995): «La Estrategia del Turismo Metropolitano: el caso de Barcelona», en *Revista Estudios Turísticos*, 126, 119-141.
- MARTIN, S. (2000): «El caso de Londres: Gobierno y sistemas de gestión del planeamiento», *UPM, URBAN*, 5: 40-49.
- Memoria Anual de Turisme de Barcelona*, 2012. (2013). Ayuntamiento de Barcelona.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2002): *Ordenación y gestión del territorio turístico*. (En línea).Tirant Online .Disponible en «<http://www.tirantonline.com/tol/documento/show/191136?general=Planificaci%C3%B3n+turística&searchtype=substring&index=>» (consultado por última vez 3 de marzo 2014).
- SINCLAIR, T. & A. CLEWER, & A. PACK (1994): «Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres» en *Revista de Estudios turísticos*, 124: 15-30.
- TOUCHE, R. (1988): *London Tourism Impact Study*, English Tourist Board, London.
- TOURISM OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS (2014): Disponible en «<http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Tourism>» (consultado por última vez el 2 de junio 2014).
- TURESPAÑA (2013): *Histórico de la Política Turística en España*. (En línea). SecretariadeEstadodeTurismo,2013.Disponible en «<http://www.tourspain.es/es/es/VDE/Paginas/HistoricoPTE.aspx>»(consultado por última vez 10 Febrero, 2014).
- TURISME DE BARCELONA & AJUNTAMENT DE BARCELONA & CAMBRA DE COMERÇ, (2009): *Pla Estratégic de Turisme de la Ciutat de Barcelona*, 2015. Barcelona.
- VALLS, J. F. (2005): *Gestión de destinos turísticos sostenibles*., Gestión 2000, Barcelona.

10. Abreviaturas

- CIT: Centros de Iniciativas turísticas.
- ETOA: Asociación Europea de Turoperadores.
- FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.
- FIRA: Feria de muestras de Barcelona.
- GLA: Autoridad del Gran Londres.
- GLC: Gran Consejo de Londres.
- JJOO: Juegos Olímpicos.
- LDA: Agencia de Desarrollo de Londres.
- LPAC: Comité de control de planificación de Londres.
- LTB: Patronato de Turismo de Londres.

El análisis conjunto como herramienta de soporte en la toma de decisiones urbanísticas: dos casos de estudio en Cataluña

Carlos MARMOLEJO DUARTE (1) & Manuel RUIZ LINEROS (2)

(1) Profesor Titular de la ETSAB e investigador (2) Doctorando del Programa en Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica. (CPSV. UPC).

RESUMEN: La inclusión de la opinión ciudadana en los procesos de planeamiento urbanístico no sólo es incontestable, sino además es necesaria en la legitimación y apropiación de la ciudad futura. En este artículo se reporta el resultado de dos investigaciones que han tenido por objeto evaluar hasta qué punto el análisis conjunto, una técnica afiliada al diseño de bienes y servicios mediante la participación de sus futuros usuarios, puede ser utilizado como una herramienta de soporte en la toma de decisiones urbanísticas. A tales efectos dicho método ha sido empleado para evaluar la relevancia de los atributos de dos posibles proyectos de intervención urbanística en Cataluña, uno relacionado con la recuperación de la fábrica de La Pirelli en Manresa y otro con la creación de un eje comercial en Barcelona. Los resultados sugieren que, si bien este método permite encontrar la relevancia relativa de cada uno de los atributos de los proyectos evaluados, no queda claro que sea suficiente para: a) determinar los atributos a evaluar, b) conocer las razones profundas que motivan las preferencias, c) ni adelantarse a necesidades futuras que escapen de la percepción cotidiana de los ciudadanos. Se trata, por tanto, de una técnica de una eficiencia muy superior a la de las típicas encuestas de evaluación de atributos independientes o de referéndums de proyectos preconcebidos que, sin embargo, resulta insuficiente en el contexto de procesos intrínsecamente complejos como los urbanísticos.

DESCRIPTORES: Experimentos de elección. Participación ciudadana. Planeamiento urbano. Cataluña.

1. Introducción

En el urbanismo la inclusión de la participación ciudadana es un tema que progresivamente ha venido ganando la im-

portancia propia de un derecho consagrado en la Constitución¹, y ha sido ampliamente estudiado desde la perspectiva sociológica, jurídica, politológica y de la propia disciplina, cuya revisión, sin embargo, no tiene cabida en este

Recibido: 03.12.2013; Revisado: 30.07.2014.
Correo electrónico: carlos.marmolejo@upc.edu
Los autores agradecen los comentarios realizados por los evaluadores anónimos para la revisión del artículo.

¹ el Art. 9. Inc. 2 determina que los poderes públicos deben garantizar la libertad y la igualdad del individuo y «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» En el ámbito de las disposi-

artículo. De acuerdo con el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) la participación ciudadana la conforman:

«las prácticas políticas a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público. Debajo de este paraguas, la participación ciudadana engloba una gran cantidad de prácticas políticas: desde el voto en unas elecciones representativas hasta cualquier forma de acción colectiva de protesta o reivindicación».

Partiendo de esta definición genérica, cabe identificar dos grandes componentes del concepto. Por un lado, la participación como un medio para revigorizar la ciudadanía activa y el capital social. Por otro lado, la participación ciudadana debe entenderse como un mecanismo de perfeccionamiento de los procesos de toma de decisión y de implementación de proyectos (CABRÉ & *al.*, 2013), esta segunda perspectiva es la abordada en esta investigación.

En España los orígenes de la inclusión de la opinión de las personas en los procesos urbanísticos son previos a las directivas de los organismos multilaterales (p.e. Programa 21 de la ONU, la Declaración de Río o la Carta Aalborg) que han llamado la atención hacia este extremo. La primera Ley de Suelo y de Ordenación del Territorio de 1956 estableció la obligatoriedad de que, con motivo del trámite de aprobación de los instrumentos de ordenación, se realizase una información pública. La reforma de la Ley de 1975, y su refundición de 1976, no sólo mantuvo esta práctica sino que la hizo más explícita, si cabe, al establecer que las administraciones, con competencias en el urbanismo, tenían la obligatoriedad de asegurar dicha participación, así como los derechos de iniciativa e información, tanto a título individual como colectivo. De esta manera, en el mejor de los casos y en ocasión de la tramitación de los instrumentos de mayor envergadura, se crearon en el marco del artículo 41 dos espacios² de un mes de duración cada uno en los cuales se podía ejercitar el derecho a la participación ciudadana.

La Ley de Suelo 8/2007, como lo subraya García (2010), ha supuesto un cambio del paradigma del, siempre ineficaz, trámite de información pública al reconocer explícitamente el derecho de la ciudadanía a participar efectivamente en

los procesos de ordenación territorial y urbanística, así el epígrafe e) del artículo 4 reza:

«Todos los ciudadanos tienen derecho a: participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanística.»

La transferencia de las competencias urbanísticas a las CC.AA. supuso la aparición de un cuerpo legislativo referido también a la participación de la población en las actuaciones de este tipo. En Cataluña el *text refós* sobre textos legales de urbanismo (DL 1/90), ya reconocía en su artículo 4 la necesidad de asegurar una *mayor* participación de los interesados en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, delegando a los órganos competentes (es decir gobiernos locales y autonómicos, o corporaciones competentes de derecho público) tal misión. Sin embargo, al concretar la forma de participación, éste no innovaba en absoluto respecto a los avances de la legislación estatal, puesto que limitaba la participación a dar «una amplia información pública» (Art. 56). La aparición de la primera Ley de Urbanismo (2/2002) propiamente dicha supuso la evolución desde el concepto de información al de *programa de participación* (iniciativa y participación que debía quedar incorporado en la memoria del plan —Art. 59) y la aparición de los *consejos asesores urbanísticos* con competencias informativas (mediante técnicas de comunicación adecuadas) y deliberativas, cuya constitución, sin embargo dependía de la voluntad de los ayuntamientos (Art. 8.2). Para ello, el Govern habilitó las disposiciones reglamentarias necesarias para que las corporaciones locales pudiesen ejercer efectivamente esa responsabilidad. El cambio de legislatura supuso la reforma de la Ley, aunque no la introducción de grandes novedades, si bien cabe reconocer que el reglamento de su texto refundido (DL 305/2006) detalló, por primera vez, la forma en cómo debía verificarse los procesos de información y participación. Entre ellos, cabe destacar 3 aspectos:

1. la obligación de usar las TIC para poder consultar los documentos urbanísticos, y por tanto la aparición del Registro de Planeamiento Urbanístico;

ciones administrativas [como el planeamiento urbanístico] reconoce, en su Art. 105, el derecho de que los ciudadanos a tener cabida en su elaboración «directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley».

² De hecho el artículo 116 del Reglamento de Planeamiento de 1978 preveía la posibilidad de abrir un periodo de información pública previo a la redacción inicial del instrumento de planeamiento, «para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación».

2. la necesidad de fomentar la participación, quedando la simple información, como su mínima e insuficiente expresión; y
3. la regulación del programa de participación ciudadana.

De los tres, el último reviste de mayor interés, puesto que extiende el periodo de participación allende del de información pública. De esta forma, se deben habilitar los canales que permitan conocer las necesidades/opiniones de las personas desde el mismo momento en el cual se adopta el acuerdo de inicio de planeamiento. Habilitando, a tales efectos actos informativos, conferencias y exposición de estudios previos; así como canales de participación tales como encuestas, entrevistas, grupos focales y talleres. El reglamento también vino a dar dimensión jurídica a los consejos asesores, formados, según el Art. 24.2 por representantes de las administraciones, corporaciones, instituciones de la sociedad civil, así como expertos en urbanismo, vivienda, medio ambiente, etc. De forma paralela, y haciendo uso de las competencias locales, algunos ayuntamientos también han dado pasos decisivos de forma paralela³.

Ante este panorama, la concreción de los instrumentos de participación ciudadana y para la participación ha recaído excesivamente en las técnicas cualitativas (MARTÍ, 2006; 2010); y las pocas cuantitativas hasta ahora utilizadas se limitan al uso de simples encuestas o referendums sobre proyectos/propuestas cerradas que presentan enormes limitaciones conceptuales, y de hecho han sido el centro de estrepitosos fracasos, como se discutirá más adelante.

En este artículo se reportan los primeros resultados de una investigación que ha tenido por objeto indagar hasta qué punto las técnicas utilizadas en el diseño de bienes y servicios, y en concreto el Análisis Conjunto (AC), podrían ser utilizadas para tener en cuenta las preferencias y opiniones de los ciudadanos en los procesos de planeamiento urbanístico. Es decir, hasta qué punto el AC podría servir como una herramienta de soporte en la toma de decisiones urbanísticas.

El resto del artículo se estructura así: 1) primero se realiza una exposición sobre la naturaleza

del análisis conjunto, 2) a continuación se explicita la metodología y los casos de estudio abordados, y 3) enseguida se exponen los principales resultados, 4) para concluir con una puesta en perspectiva de las potencialidades y limitaciones de la técnica en el marco de los procesos de planeamiento urbanístico a la luz de los resultados obtenidos.

2. El análisis conjunto y sus aplicaciones en el ámbito urbano-territorial

Si bien no es el objeto de este artículo realizar una explicación técnica⁴ del análisis conjunto, es necesario realizar una somera presentación del mismo debido a su relativo desconocimiento en el campo del análisis urbanístico.

Desde sus orígenes, a principios de la década de 1970, el análisis conjunto ha sido visto como una forma de estudiar el sistema de valores implícito en la elección de una opción dentro de un conjunto finito de alternativas factibles (HENSHER & *al.*, 2005). De forma sintética, el AC, en la variante *Choice Based Conjoint* (CBC) utilizada en este trabajo, consiste en someter a un grupo de individuos a un experimento en el cual se enfrentan a elegir, dentro de un conjunto de alternativas, la opción (un bien compuesto) preferida. Luego mediante el análisis estadístico de sus preferencias, con el concurso de un modelo de elección discreta, se infiere cuál es la utilidad parcial que aporta cada una de las características de las opciones evaluadas. De esta manera lo que se evalúa no son las alternativas en sí mismas (bienes compuestos), sino las características individuales que las componen. El hecho que se evalúen simultáneamente los atributos permite detectar las compensaciones o *trade offs* de utilidad entre ellos puesto que en el experimento no siempre se ofrece la opción que tiene los mejores niveles de los atributos evaluados. De esta manera el participante se ve obligado a desvelar qué atributos aprecia por encima del resto, lo cual permite construir curvas de isoutilidad:

Esta es una de las principales fortalezas del análisis conjunto frente a otras técnicas más simples, como la evaluación directa e indepen-

³ En Barcelona los procesos de participación ciudadana han avanzado significativamente desde las normas de 1986, la Carta del año 1991 y las normas reguladoras de la participación ciudadana del 2002, estas últimas partiendo de los compromisos adquiridos en la Carta del 2000. No es extraño, por tanto, que la secretaría técnica del OIDP resida precisamente desde su creación en el Ayuntamiento de esa ciudad.

⁴ En España los trabajos de Varela y Braña (1996) constituyen una referencia de primer orden, mientras que a escala internacional los trabajos de GREEN & RAO (1971), GREEN & SRINIVASAN (1978) y GREEN & *al.*, (1981) brindan el panorama del primer estadio de desarrollo de esta metodología.

diente de los atributos mediante «rankings» o «ratings» realizados con encuestas.

Los proyectos urbanísticos son un excelente ejemplo de bienes compuestos dado su carácter multidimensional (*i.e.* con varios atributos), de esta manera un proyecto urbanístico, en clave del análisis conjunto, sería entendido como la combinación de atributos tales como los usos del suelo, las tipologías edificatorias, el tratamiento de los espacios públicos, etc. Para cada *atributo* habría niveles por ejemplo, para el atributo usos del suelo, podrían evaluarse los *niveles* de residencial y oficinas; para el atributo tipología podría evaluarse los niveles de alineación al vial y edificación aislada, etc.; con las posibles interacciones que se generan entre ellos. De manera que en el caso de las intervenciones urbanísticas el análisis conjunto reviste de cierto interés por que:

1. Descompone el proyecto de intervención (plan) en atributos y niveles para cada atributo.
2. Permite conocer cuán importantes son los atributos de un espacio para sus futuros usuarios antes de que el proyecto se acabe de concretar, lo cual permite orientar su redacción.
3. Se trata de una evaluación a priori y no a posteriori como en el caso de los referendums, los cuales, han demostrado ser instrumentos rígidos y con poca aceptación por parte de la ciudadanía.
4. Gracias a que evalúa simultáneamente los atributos permite detectar el *trade off* entre ellos. Esto en el planeamiento urbanístico es fundamental porque debido a diferentes razones, de las que destaca la presupuestaria, casi nunca es posible ofrecer los mejores niveles de todos los aspectos incluidos en el plan (p.ej. la mayor dotación de áreas verdes y a la vez la mayor cantidad de vivienda protegida), lo que obliga realizar priorizaciones.

En definitiva el análisis conjunto se presenta como un instrumento capaz de ofrecer elementos de análisis que permitan priorizar aquellos proyectos con más probabilidad de aceptación, y potencialidad de generar un mayor nivel de satisfacción entre la población que los usará.

2.1. Teoría subyacente en el CBC

La formación de preferencias y las elecciones que se derivan de ellas es un proceso complejo no exento de un cierto grado de aleatorie-

dad. La astucia del análisis conjunto estriba en suponer que dicho proceso puede ser simplificado y asimilado en la estructura de un modelo matemático relativamente simple, con un número limitado de elementos explicativos de la elección. En efecto, el análisis conjunto entiende que las utilidades parciales son significativas de la utilidad marginal que representa cada atributo para cada uno de los individuos entrevistados. La variante CBC es consistente con la teoría de la utilidad aleatoria, la cual asume que la toma de decisiones, en el contexto de un ejercicio de elección, está guiada por un mecanismo de maximización de utilidad. De esta manera la alternativa elegida es aquella que aúna los atributos que resultan más convenientes, y que por tanto satisfacen o brindan mayor utilidad. Sin embargo, en dicho proceso de elección existe un cierto nivel de aleatoriedad originado por la imposibilidad de conocer y parametrizar todos los aspectos que tienen incidencia en las decisiones de los individuos (THURNSTONE, 1927; MCFADDEN, 1974). Así, la utilidad U es descompuesta en dos partes, una determinística V y otra estocástica e . La parte determinística u observable de la utilidad se puede explicar por las características s de los individuos y por las características de las opciones elegidas x . Mientras que la parte estocástica está relacionada con las características no observadas.

$$V_i(x, s) + e_i \quad (1)$$

En su acepción más común (1) adopta la forma de una función lineal en donde las utilidades parciales derivadas se suman. Si se conocen las características de un número finito de alternativas (*i.e.* dentro de un conjunto C), en el contexto de un experimento de elección, entonces es posible conocer la probabilidad de elección de un individuo. Así, la probabilidad de elegir i en vez de j está expresada por:

$$P[U_i > U_j | \forall j \neq i] = P[V_i - V_j](e_i - e_j) \quad (2)$$

En otras palabras, la probabilidad de que un individuo elija la alternativa i y no la j es igual a la probabilidad de que la alternativa i tenga una utilidad superior a la utilidad de j , una vez evaluadas todas las alternativas j del conjunto finito C que conforma el experimento de elección. La asunción de una forma específica de distribución del error comporta la definición del modelo de elección. Por lo general la distribución asumida es la de Weibull (valores extre-

mos cuyas colas son más pesadas que las de la distribución normal) lo que deriva en que la probabilidad de elegir i se exprese en términos de una distribución logística de la forma:

$$P[(U_i > U_j) \forall j \neq i] = \frac{\exp(\mu V_i)}{\sum_j \exp(\mu V_j)} \quad (3)$$

En dónde μ es un parámetro de escala, inversamente relacionado con la desviación estándar del error. Dicho parámetro no es identificable del vector de parámetros β (que modifican el peso de cada uno de los atributos) y se asume que es equivalente a la unidad. La calibración de (3) permite obtener los parámetros β que son interpretados como las utilidades parciales: es decir el peso implícito de cada uno de los niveles de cada atributo en la elección del bien compuesto. Conocer dicho peso implícito nos permite desvelar, sin preguntarlo directamente y por tanto evitando el sesgo estratégico del que adolecen las encuestas convencionales, la estructura de preferencias de los «futuros» usuarios de los proyectos urbanísticos.

2.2. Algunas aplicaciones en el ámbito urbano y territorial

Las aplicaciones del análisis conjunto en el diseño de productos y servicios han sido muy diversas. Al margen de los productos de consumo masivo de mediana y corta duración, destacan aplicaciones en el diseño de planes de pensiones, software médico, la planificación de los recursos marinos e incluso el diseño de programas educativos universitarios (ORME, 2006). Sin embargo en el ámbito de la planificación y gestión del territorio está técnica ha tenido una aplicación marginal, a excepción del ámbito de los espacios naturales. La tabla siguiente resume los principales estudios en el ámbito territorial publicados en revistas indexadas en los diferentes índices de ISI y Scopus el último decenio, como se ve una mayor parte de ellos corresponden a análisis de tipo urbanístico.

La primera aplicación en el ámbito de la arquitectura ocurrió en 1982 cuando Marriot inicio el diseño de un nuevo tipo de hoteles (Courtyard) con base en un análisis conjunto adaptativo (GREEN & *al.*, 1989). Esta tipología fue pensada para personas que realizan viajes de nego-

FIG. 1/ Selección de estudios que han aplicado el AC en el ámbito territorial y urbano publicados en revistas indexadas

Autor/a	Año	Ámbito temático	País	Tipo de análisis conjunto	Finalidad
Bae, H.	2011	Planificación espacios verdes contiguos a los ríos	Corea	CBC	Conocer la DAP por mejorar el tratamiento de las riberas de los ríos a su paso por las ciudades
Nordh, H. et al.	2011	Planificación de pequeños parques urbanos	Noruega	CBC	Conocer la importancia de los atributos ambientales (p.e.: arborización, mobiliario, etc.)
Sayadi, S.	2009	Preferencias del paisaje agrícola	España	Ranking & Rating	Evaluar preferencias estéticas del paisaje y DAP
Alves, S. et al.	2008	Planificación de parques de barrio adaptados a personas de la tercera edad	UK	CBC	Conocer los atributos relevantes (p.e.: cafeterías, arborización, toilets) en el diseño de parques de barrio para las personas mayores
Bengochea et al.	2007	Planificación de parques naturales	España	CBC	Evaluar el nivel de biodiversidad
Earnhart, D.	2006	Valoración de los espacios abiertos en zonas residenciales	EEUU	Full-profile	Conocer la DAP por los espacios verdes adyacentes a las zonas residenciales
Sayadi, S.	2005	Preferencias de paisaje y componentes agrícolas	España	Ranking & Rating & CA	Evaluar preferencias estéticas del paisaje
Morrow-Jones, H.A.	2004	Planificación de barrios residenciales	EEUU	CBC	Conocer los atributos relevantes (p.e.: densidad, tipología, dotación de áreas verdes) en las decisiones de localización residencial
Earnhart, D.	2002	Análisis de las preferencias residenciales	EEUU	CBC	Conocer la importancia de atributos en la elección de compra de la vivienda
Earnhart, D.	2001	Valoración de los espacios abiertos en zonas residenciales	EEUU	CBC	Evaluar la importancia de atributos ambientales (p.e.: humedales) en las decisiones de elección residencial
Heijden, Van der, et al.	2000	Planificación de <i>parks & rides</i>	Países Bajos	CBC	Conocer la importancia de los atributos deseables en el diseño de autobuses lanzadera desde aparcamientos periféricos hacia zonas centrales

Fuente: Revisión propia de las revistas indexadas en el ISI y Scopus en el año 2011, para las publicaciones comprendidas entre los años 2000 y 2011.

cios al menos 6 veces al año y se alojan en hoteles de rango medio, y también para turistas esporádicos. Los 50 atributos evaluados fueron de tipo arquitectónico (p.ej. el tipo de piscina, el número de habitaciones, los equipamientos deportivos, el tipo de climatización, el tamaño de las habitaciones y el diseño de su baño) y de los servicios propios de la hostelería (p.ej. restauración, tiendas, servicio lanzadera, tipo de seguridad, etc.).

En Italia el uso del análisis conjunto ha sido prolífico y se ha enfocado a la valoración del patrimonio arquitectónico y a la evaluación de proyectos de intervención urbana. GIACCARIA (2005) ha utilizado un CBC en la evaluación de la posible creación de un «museo difuso» o ecomuseo en el entorno de la antigua residencia de Los Saboya «Reggia di Racconigini» en Piamonte. Los atributos evaluados estaban relacionados con los servicios (p.ej. guía, restauración, aparcamiento, etc.) y con los itinerarios. Los resultados de sus análisis, además de revelar la importancia de cada atributo, demostraron que el análisis conjunto representa una buena alternativa a la valoración contingente en la determinación de la disposición a pagar por los bienes ambientales. MASSIANI & ROSATO (2008) han utilizado esta técnica para evaluar las preferencias de los futuros residentes del proyecto de transformación portuaria en Trieste, en este caso los atributos estaban relacionados con la preservación del patrimonio industrial y los usos del suelo compatibles con dicha transformación. MARMOLEJO & *al.* (2014) aplican el CBC en el análisis de las preferencias de los usuarios en un nuevo sistema de transporte tipo GRT en el Distrito Cultural Universitario de la Universidad de Guadalajara.

En España, el análisis conjunto ha tenido una importante relevancia en el análisis, el planeamiento y la gestión de los espacios naturales. SÁNCHEZ & PÉREZ (2000) han empleado esta técnica en el diseño y gestión de los espacios protegidos. En la línea del trabajo anterior, SAYADI & *al.* (2005; 2009) han utilizado el análisis conjunto, en su versión de *rating* y *ranking*, para evaluar las preferencias de los visitantes de las Alpujarras sobre los atributos que dotan de calidad al paisaje en su vector natural y agrario. De esta manera han podido priorizar los elementos del paisaje natural y antropizado que resultan más atractivos desde una perspectiva estética. ÁLVARES-FARIZO & HANLEY (2001) han usado la técnica para evaluar la implantación de aerogeneradores en La Plana de Zaragoza, así han encontrado que las personas perciben que el principal impacto de la implantación de dichos dispositivos incide sobre la flora y fauna,

y en menor medida en la modificación del paisaje y la protección de las estructuras geológicas. *Sin embargo, hasta dónde sabemos no ha habido, en España, experiencias en la utilización de esta técnica en la realización de estudios estrictamente urbanísticos. Este trabajo, por tanto, es pionero en ese sentido.*

3. Metodología y estudios de caso

Para evaluar la aplicación del AC en el ámbito urbanístico se han realizado dos ejercicios en ámbitos territoriales distintos con dos temáticas diferentes. Intencionadamente se eligieron casos de intervención potencial sobre los que no existen proyectos concretos de intervención urbanística. En primer caso corresponde a la posible recuperación del recinto industrial de la Pirelli en Manresa⁵. El segundo se trata de la posible creación de un eje comercial en un tramo de la Vía Augusta en Barcelona. Al igual que las otras variantes, el análisis conjunto basado en la elección, aplicado en estos experimentos, se compone de los siguientes pasos:

1. determinación del número de atributos y niveles;
2. diseño de los bienes compuestos (*i.e.* combinación de los niveles de los atributos);
3. aplicación de una encuesta presencial informatizada, y
4. análisis de los resultados mediante procedimientos econométricos convencionales (SÁNCHEZ & GIL, 1998).

A continuación se explicitan los aspectos evaluados en cada experimento y la forma en cómo dichos aspectos fueron determinados.

3.1. Una posible recuperación del recinto industrial de La Pirelli

Inaugurada en 1924 la fábrica de La Pirelli en Manresa cuenta con una superficie de 21 has, que fueron destinadas fundamentalmente a la producción de neumáticos, debido a su tamaño representó uno de los principales motores económicos durante el siglo xx. En el año 2008 se inició un proceso de cese paulatino de la producción (justificada por la caída de la venta de coches), y aunque en principio se plantearon opciones de reconversión hacia otras actividades de la propia multinacional (p.ej. un centro logístico, la investigación foto-

⁵ Se trata de una cabecera comarcal ubicada en el centro de Cataluña con una población de 76 mil personas y una tradición industrial importante).

voltaica o la fabricación de filtros), hasta el momento de la ejecución del ejercicio (marzo de 2009) no había una decisión firme, ni tampoco claridad sobre los planes de la empresa. Por esa razón, mediante un grupo focal formado por estudiantes, profesores de la UPC y expertos en la reconversión industrial⁶, se plantearon diversas alternativas de reutilización del edificio, en el marco de un proyecto más amplio de creación de un parque cultural a lo largo del Río Cardener desde Manresa hasta Cardona. Concepto, que por otra parte no es novedoso y se afilia a las determinaciones de sendos Planes Directores Urbanísticos (PDU) vigentes uno referente al Bages, comarca de la cual es capital Manresa, y el otro al de las colonias industriales de la vecina cuenca del Llobregat. En dichos planes se propugna por la promoción económica del patrimonio industrial y cultural de manera que se compatibilice la preservación de los recintos más emblemáticos, al tiempo que se promueve la creación de usos de mayor valor añadido, como el terciario y el turismo, incluyendo en algún caso la vivienda. Todo ello maridado con la potenciación de las cuencas fluviales del Cardener y el Llobregat como ejes cívicos, al tiempo que estructuradores, de carácter territorial.

A partir de los grandes ejes de actuación de los planes anteriores, se decidió concretar seis de ellos para evaluar la posible reconversión del recinto fabril. Cada uno de estos ejes constituye un «atributo» en la jerga del análisis conjunto:

1. **El nivel de intervención en los edificios.** Con dos alternativas (niveles en el lenguaje del análisis conjunto): la reconversión (rehabilitación) de los edificios existentes, o su derribo y edificación de otros de nueva planta.
2. **El uso de los edificios.** Con las alternativas de: museo, museo y vivienda; museo y parque tecnológico, o museo y equipamiento social. El grupo focal sugirió que cualquier alternativa contemplase la creación de un museo sobre la historia industrial de la zona dada la envergadura e importancia económica del recinto en cuestión. Idea que por otra parte está plasmada en los PDU comentados.
3. **El uso del área verde comprendida entre los edificios y la zona de protección del Río Cardener (incluyendo ésta).** Con

dos alternativas: parque natural o parque urbano. Por parque natural se explicitó la creación de un área protegida con actividades humanas limitadas (p.ej. avistamiento de aves, senderismo, etc.), mientras que el parque urbano incluiría áreas de juego, ciclopista, zona de picnic, pesca y canoa, lo que supondría las respectivas obras de modificación del curso fluvial.

4. **El sistema de transporte.** Con tres alternativas o niveles: coche, coche y autobús, o coche, autobús y bicicleta.
5. **Conexión sobre el Cardener.** Con dos alternativas: mantener la actual (que implica un recorrido relativamente largo desde el centro de la ciudad), o crear un nuevo puente sobre el río que facilitaría el acceso de forma más directa.
6. **Gestión de la operación.** Tanto en lo que se refiere a su implementación como operación con tres alternativas: privada, pública, o público-privada.
7. **Precio.** Mediante un abonamiento anual que permitiese el acceso al recinto con precios que podían ser de: 10, 25 o 50 euros por persona.

Como se ve, los ejes a evaluar no se limitaron únicamente a los aspectos relacionados con la recuperación del recinto, sino también abordaron cuestiones de tipo ambiental (la gestión del área preservada de la urbanización del Cardener) y de integración de esta pieza del término municipal con el resto de la ciudad (mediante la construcción de nuevas infraestructuras y servicios de transporte). De esta manera la intervención se planteó como un ejercicio integral que la dotase de coherencia territorial, y no se limitase únicamente a intervenir sobre el espacio privado actualmente industrial. La inclusión de la gestión, como elemento de evaluación, responde al hecho que en otras experiencias derivadas de la implementación de parques culturales en la región, uno de los factores clave en su aceptación ha sido la forma en cómo se han obtenido los suelos y cómo se toman las decisiones en la fase de operación. Finalmente, la inclusión de un precio a pagar por utilizar los nuevos espacios públicos (como el museo o los parques propuestos) ha dotado al ejercicio de un mayor realismo, al tiempo que ha coadyuvado a que los entrevistados evaluaran con más detenimiento sus elecciones. Desde una perspectiva microeconómica la introducción de este

⁶ De esta manera durante los cursos académicos 2007-2008 y 2008-2009 y en la asignatura de «Análisis y Evaluación Ambiental de la Ciudad y del Territorio» del máster universitario en Gestión y Valoración Urbana de la UPC, los autores y el alumnado definieron los elementos a considerar

en la evaluación de un posible proyecto de intervención. En este sentido, los autores quieren agradecer a todas las personas que participaron en este ejercicio y en particular al Dr. Jaume Domènech Reynoso por sus aportaciones en el enfoque del proyecto y en su encaje territorial.

atributo permite, en teoría⁷, encontrar la relación entre utilidades parciales (i.e. la escala interna al experimento con la que se mide la importancia de los niveles de los atributos) y la escala monetaria; de esta manera es posible inferir la relación Euros/utilidad-parcial, y en definitiva encontrar la disposición a pagar por cada uno de los niveles evaluados.

A efectos de facilitar la comprensión de las dimensiones evaluadas por parte de las personas encuestadas el experimento de elección incluyó un soporte gráfico a partir de las imágenes de la FIG. 2, si bien esto introdujo un riesgo de sesgo originado por la concreción proyectual de cada dimensión evaluada.

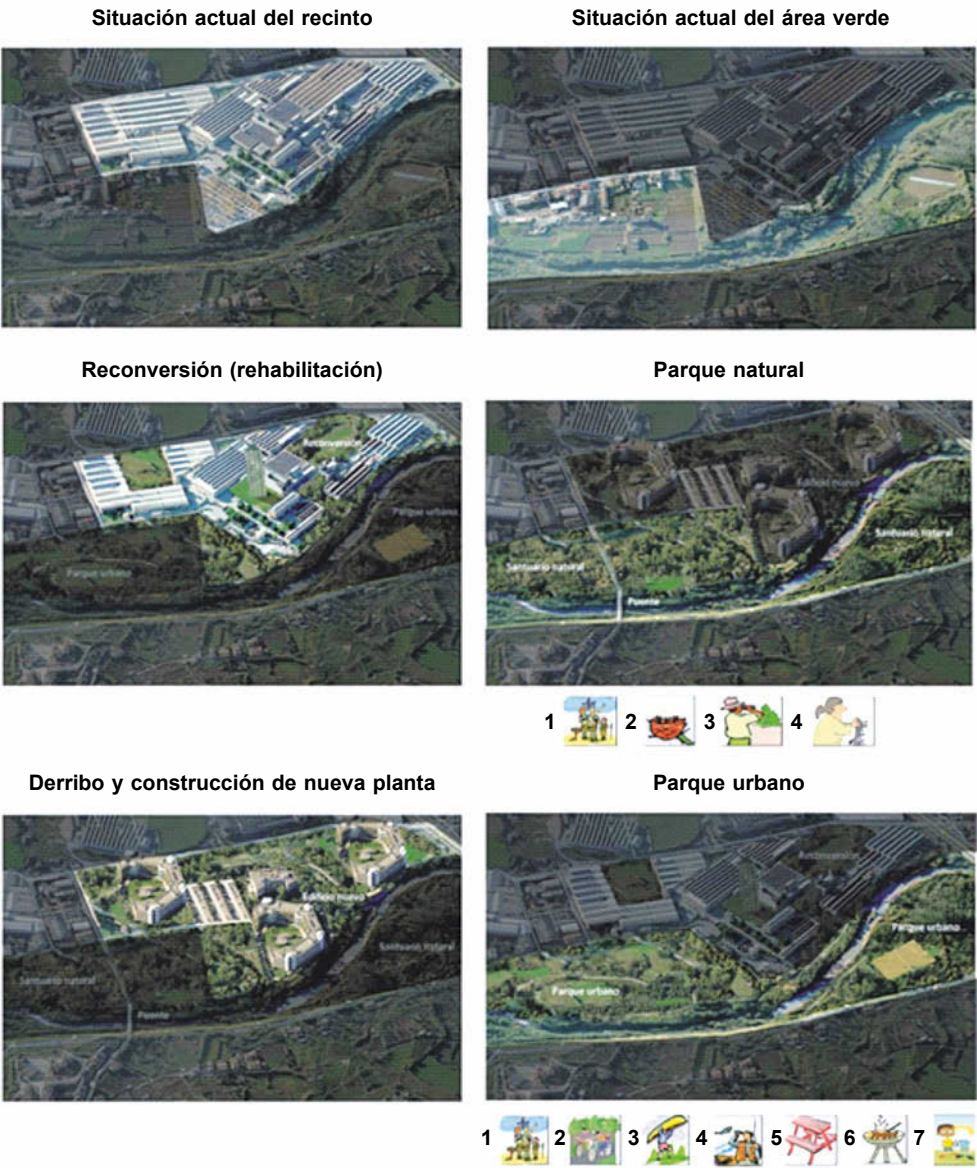


FIG. 2/ Imágenes gráficas usadas en el experimento de elección de La Pirelli

Fuente: Elaboración propia.

⁷ Aunque cabe resaltar que diversos estudios empíricos han demostrado diferencias sustanciales entre la disposición a

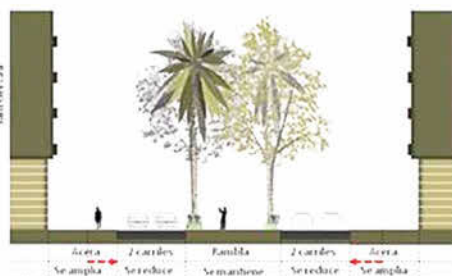
pagar encontrada por esta vía y la realmente pagada en situaciones reales.

3.2. La creación de un eje comercial en un tramo de la Vía Augusta

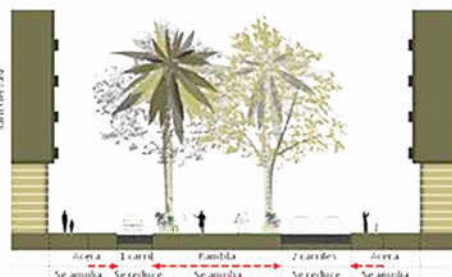
En este segundo caso, la concreción de los aspectos a evaluar derivó de un conjunto de entrevistas realizadas a las asociaciones de comerciantes de la zona. Todo ello en el contexto del debate sobre los espacios comercia-

les en Barcelona, y más en general en Cataluña, en dónde existe una amplia tradición de preservación de los ejes comerciales tradicionales y mercados populares, frente a la promoción de nuevos espacios suburbanos. Debate en cuyo cenit se situó Plan Sectorial de Equipamientos Comerciales, vigente hasta el año 2009, que apostaba por la potenciación de

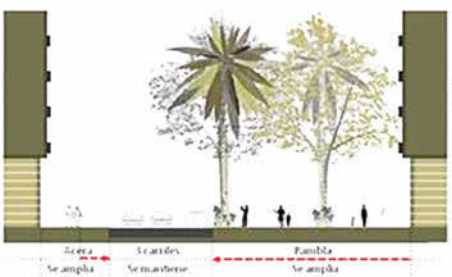
Alternativa 1 de configuración de la vía



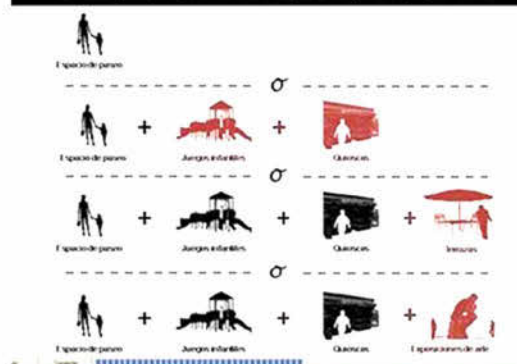
Alternativa 2 de configuración de la vía



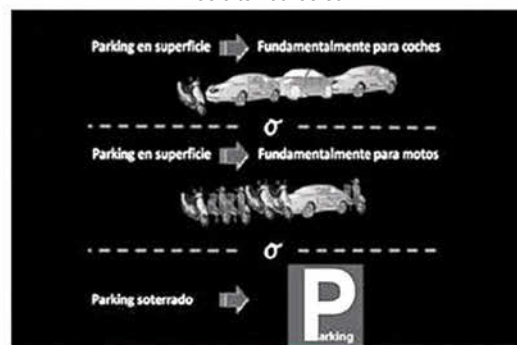
Alternativa 3 de configuración de la vía



Otro aspecto a regular sería el uso de los espacios peatonales :



Otra cuestión de refiere a las alternativas de aparcamiento. Las alternativas son



Finalmente, para poder financiar las obras se cobraría una tasa mensual, durante un año a las personas residentes y a las actividades económicas en los distritos de Sant Gervasi, Gracia y el Ensanche



Fig. 3/ Imágenes utilizadas en el experimento de elección de la Vía Augusta

Fuente: Elaboración propia.

un modelo comercial de proximidad compacto, complejo y socialmente cohesionado. En este contexto, se determinó que había cierta posibilidad de proponer la transformación de parte de la Vía Augusta y de esta manera crear un eje comercial⁸. Al igual que en el caso del Cardener, un grupo focal de la UPC acabó perfilando el conjunto de atributos y niveles a evaluar. Para ello, se realizaron estudios de factibilidad de utilización de los espacios públicos existentes, del uso de los locales a pie de calle y de la eventual modificación del tráfico vehicular.

La evaluación acerca de la intervención en el eje comercial en la Vía Augusta posee cinco atributos, o líneas de intervención a evaluar, a saber:

1. **Usos complementarios al comercio.** Posee tres niveles: restaurantes + cafeterías, bares diurnos y salas de exposiciones + librerías.
2. **Configuración de la vía.** Posee tres alternativas de intervención: la primera propone ampliar las aceras existentes, reducir el número de carriles y mantener la rambla central; la segunda propone ampliar aún más las aceras, reducir el número de carriles y ampliar la rambla central; la tercera propone ampliar la acera, reducir el número de carriles y concentrarlos en una calzada y crear una nueva rambla lateral.
3. **Uso del espacio público.** Se propone de manera incremental en: un primer nivel mantener el espacio público como espacio de paseo; en un segundo nivel espacio de paseo + juegos infantiles + quiosco; en un tercer nivel se propone el espacio de paseo + juegos infantiles + quiosco + terrazas; y en último lugar se propone espacio de paseo + juegos infantiles + quiosco + espacios para exposiciones de arte.
4. **Tipo de aparcamiento.** Con tres alternativas: aparcamiento en superficie fundamentalmente para coches; aparcamiento en superficie fundamentalmente para motos; y aparcamiento soterrado para ambos tipos de vehículos.
5. **Precio.** Posee tres niveles: 3, 5 y 7 euros. Lo que equivale al cobro de una tasa men-

sual durante un año a los residentes del sector para cofinanciar en conjunto con la administración los costes de la intervención urbano-comercial.

En este ejercicio se consideraron combinaciones prohibidas en relación a los atributos 2 y 3, específicamente la combinación de la configuración de la vía 1 (la cual mantiene la rambla central sin ampliarla) con los niveles de uso del espacio público que requieren más espacio (paseo + juegos infantiles + quiosco; espacio de paseo + juegos infantiles + quiosco + terrazas; o espacio de paseo + juegos infantiles + quiosco + espacios para exposiciones de arte).

3.3. Población relevante y estructura de la encuesta

En ambas intervenciones se modifica o se crea espacio público, por esta razón se decidió que la población objetivo era el conjunto de ciudadanos de los ámbitos influidos por los proyectos. Debido a que las entrevistas contendrían información específica como el nivel de ingresos de la unidad familiar se decidió entrevistar a personas de 16 o más años, procurando cubrir todos los segmentos de edad siguiendo la distribución etaria del padrón de habitantes. En el caso de La Pirelli se decidió hacer las entrevistas en el municipio de Manresa, si bien, los habitantes de otros municipios estructurados por el eje del Cardener podían contestarlas. En el caso de La Vía Augusta el grupo focal consensuó que la población objetivo debía ser aquella que viviese en los distritos de Sant Gervasi, Gràcia y L'Eixample, por entender que este sería su ámbito de influencia. Todas las encuestas se realizaron mediante una entrevista presencial realizada por grupos de dos entrevistadores con el soporte de un PC que registraba los datos al tiempo que se mostraba el material gráfico. Una vez eliminadas las encuestas sin información completa o inconsistente el análisis se concretó en 485 experimentos de elección de 97 participantes en el caso de La Pirelli y en 656 experimentos de elección de 164 en el caso de la

⁸ El primer paso consistió en la delimitación específica del ámbito del estudio, el cual se definió por la Calle Vía Augusta, en la extensión correspondiente desde la Avenida Diagonal, hasta la Plaza de Molina, este eje es el límite entre los conocidos barrios de Sant Gervasi y Gràcia. El sector ya posee un eje comercial principal que se desarrolla a lo largo de unos dos kilómetros, a ambos lados, de la calle Muntaner, ubicado en el mismo centro del barrio.

Sant Gervasi tiene alrededor de 90.000 habitantes de clase media alta, y según datos del propio Ayuntamiento el 52% de ellos efectúa sus compras en el mismo barrio. Además es importante destacar que este barrio, después del Eixample es la zona de Barcelona con más metros cuadrados destinados al comercio minorista, con más de 263.000 m² y cuenta con casi el 10% del total de comercios de la ciudad.

Vía Augusta⁹. La información en el caso de La Pirelli fue recogida entre los meses de abril y mayo de 2009 y de la Vía Augusta de abril y mayo del año 2010.

Las encuestas¹⁰ se estructuran en tres grandes apartados:

1. El primero tiene por objeto hacer que las personas entrevistadas recuerden su experiencia con el ámbito territorial y la temática abordada, al tiempo que se pide la opinión sobre los vectores de intervención. Así por ejemplo, en el caso de La Pirelli, se evaluó el nivel de conocimiento del territorio preguntando directamente si se conocían algunas tradiciones e hitos naturales y edificados específicos; también se evaluó el nivel de conocimiento de las transformaciones urbanas más importantes que se discutían en el momento de la encuesta y el impacto que podrían producir en la calidad de vida y se pidió la opinión sobre las posibles transformaciones del patrimonio edificado, a la vez que se recogieron los hábitos de consumo de servicios culturales y de ocio al aire libre. En el caso del eje comercial de la Vía Augusta, se recogieron los hábitos espaciales de consumo y de ocio, y asimismo se solicitó una evaluación sobre los beneficios y perjuicios ocasionados por el comercio de proximidad y el concentrado en centros comerciales. También, se pidió se indicase la importancia de los atributos funcionales (p.ej. accesibilidad), comerciales (p.ej. el formato y la diversidad) y de otros servicios (p.ej. entrega a domicilio) a la hora de elegir el sitio para realizar las compras domésticas cotidianas.
2. El segundo apartado contiene el experimento de elección. Primero se justificó el mismo aclarando que no se evaluaban proyectos preconcebidos sino que éstos surgirían de las preferencias que expresasen las personas. Enseguida se presentó, con el apoyo del soporte gráfico antes mencionado, cada atributo con sus niveles

correspondientes. Luego se explicó la forma en cómo aparecerían las posibles alternativas de intervención y la forma en cómo se registrarían las elecciones de los encuestados. Finalmente se ejecutó el experimento de elección.

3. El tercer apartado contiene la información personal de los entrevistados, tanto de tipo demográfico (p.ej. edad, sexo, número de hijos), como socioeconómico (p.ej. formación e ingresos), y en el caso de la Vía Augusta, la localización del domicilio ya que al tratarse de una operación de escala micro-urbana este factor podía influir en las respuestas de los encuestados.

La información recabada en la primera y tercera parte puede ayudar a entender la estructura de preferencias reveladas en la segunda, en tanto las elecciones no son una función que se pueda atribuir exclusivamente a los atributos de los proyectos evaluados, sino también a las características socioeconómicas, demográficas y cognitivas de los individuos (AYALA, 2007), en concordancia con la teoría de la utilidad aleatoria subyacente.

Ambas investigaciones fueron implementadas y analizadas en el Software SMRT de Sawtooth (con sus diferentes aplicativos de análisis latente y simulación) debido a las ventajas que representa la integración en un solo paquete el diseño aleatorizado¹¹, la recogida de información y su posterior análisis.

A modo de ejemplo, en la Fig. 4 se ejemplifica la interface que se usó en el ejercicio de la Vía Augusta. Por su parte, en el caso de La Pirelli cada experimento de elección ofrecía dos opciones más la «opción nula», es decir se dio la oportunidad de que los encuestados expresasen el deseo de mantener el ámbito en su situación actual, es decir, preservar la función fabril de la instalación que aún se encontraba activa en el momento de la realización del experimento. En cambio, en el caso del eje comercial de la Vía Augusta dicha opción no existía puesto que en la actualidad dicho tramo

⁹ Los 5 municipios estructurados en el tramo del Cardener estudiado aúnan una población de 100.721 empadronados, de manera que se requerirían unas 96 personas para tener una opinión representativa del conjunto de la población al 95% de confianza, sobre una proporción (deseo de una determinada alternativa de intervención) con una precisión del 10%. En el caso de los distritos de Barcelona estudiados la población es de 536.337 personas que requerirían una muestra de 97 personas para conocer las proporciones de preferencia. Naturalmente que estas muestras serían muy superiores para precisiones mayores, sin embargo, dado el carácter académico de estos ejercicios y la limitación de los recursos dispo-

nibles (ninguno de tipo financiero) se decidió mantener la precisión en $\pm 10\%$. Por otra parte los expertos en el análisis conjunto recomiendan, en el caso de investigaciones preliminares, muestras entre 30 y 60 personas (ORME, 2006).

¹⁰ Las personas que estén interesadas en tener la encuesta pueden solicitarla a los autores por correo electrónico.

¹¹ En estos ejercicios los bienes compuestos dentro de cada experimento de elección se han construido con el método «de yuxtaposición balanceada». Este procedimiento permite estimar con relativa fiabilidad los efectos principales y las interacciones bivariadas (SAWTOOTH, 2008).

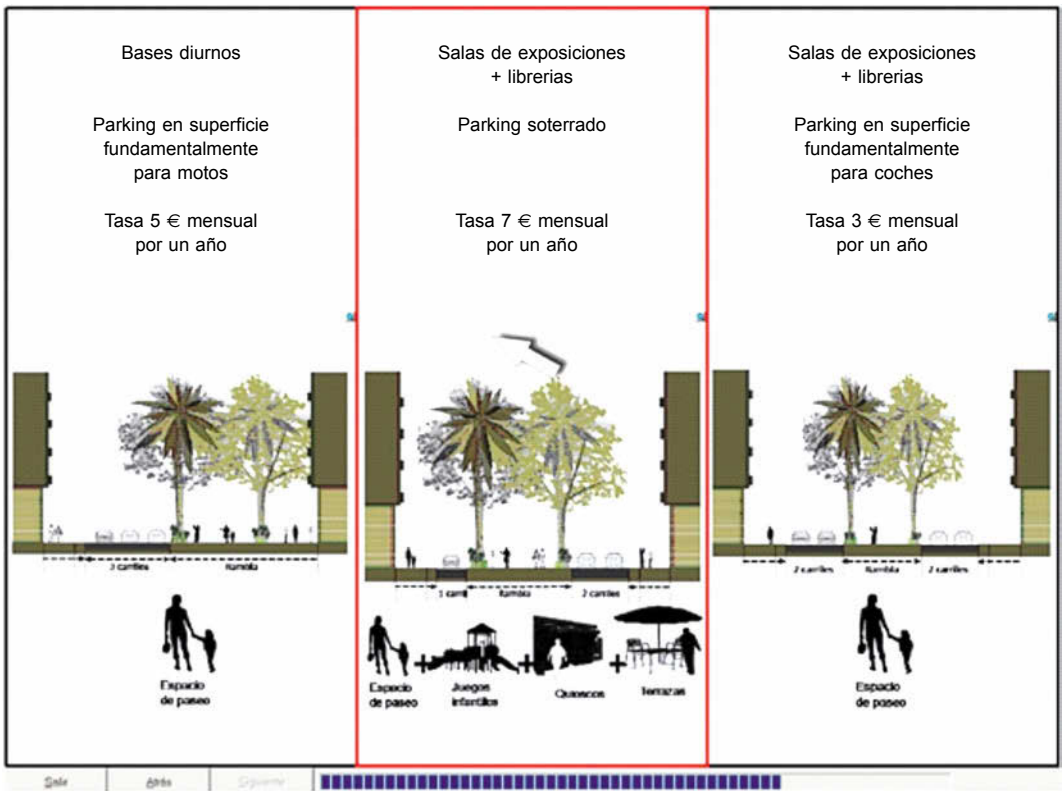


FIG. 4/ Ejemplo de un experimento de elección en el caso del eje comercial de La Vía Augusta

Fuente: Elaboración propia.

no funge como un corredor terciario. En el caso de La Pirelli se realizaron cinco experimentos de elección a cada participante, mientras que en el caso de la Vía Augusta sólo 4, debido a que la experiencia de la Pirelli sugirió que tras repetir varias veces el ejercicio de elección las personas perdían interés y sus respuestas ganaban aleatoriedad, de manera que en la Vía Augusta se optó por obtener menos información de más personas.

4. Resultados

4.1. Preferencias reveladas en el caso de La Pirelli

Si bien los resultados se pueden estudiar a través de la técnica del análisis de frecuencias, distinguiendo las diferencias estadísticamente significativas con el estadístico de chi-cuadrado¹², para poder extraer conclusiones sobre la

importancia de los atributos y los niveles es necesario analizar *simultáneamente* el impacto que éstos tienen sobre las preferencias de elección declaradas. A estos efectos se ha realizado un conjunto de modelos de regresión logística multinomial, en dónde la variable dependiente es la elección discreta revelada por los encuestados y las independientes los niveles de los atributos de los bienes compuestos evaluados. El primero de ellos MOD 1P (FIG. 5) sugiere que todo lo demás igual, el nivel de intervención en el patrimonio edificado tiene un impacto significativo en las preferencias de los ciudadanos. El signo positivo de la utilidad parcial del nivel «rehabilitar el edificio» es significativo del atractivo que subyace en esta opción. En lo que se refiere al uso, la opción museo-equipamiento social es la que aporta la mayor utilidad parcial positiva, si bien es significativa sólo al 90% de confianza. En cuanto al transporte se ratifica que la opción que más utilidad parcial aporta es la multimodal, además con un nivel de significancia del 99%. El precio destaca por extraer utilidad parcial al igual que la opción nula, esto último pone de relieve que,

¹² Análisis que de hecho se efectuaron pero dada la limitación de espacio no se reportan en este artículo.

Fig. 5/ Familia de modelos logit para La Pirelli

	MOD 1P		MOD 2P		MOD 3P	
Ajuste del modelo						
rlh	0,383		0,385		0,39	
Log-verosimilitud modelo	- 465,02		- 463,14		- 462,63	
Log-verosimilitud modelo nulo	- 532,83		- 532,83		- 532,83	
Dif	- 67,80		- 69,69		- 70,20	
Porcentaje de acierto	41%		43%		52%	
Consistent Akaike Info Criterio	1.023,44		1.034,04		1.018,65	
Chi cuadrado	135,61		139,37		140,40	
Chi cuadrado relativa	10,43		9,29		10,80	
Utilidades parciales						
Niveles por atributo	Efecto	T student	Efecto	T student	Efecto	T student
Rehabilitar el edificio	0,15	2,91	0,15	2,79	0,14	2,77
Derribar y construir todo de nuevo	- 0,15	- 2,91	- 0,15	- 2,79	- 0,14	- 2,77
Museo	- 0,12	- 1,11	- 0,13	- 1,16	- 0,12	- 1,15
Museo-Vivienda	- 0,01	- 0,13	- 0,01	- 0,07	0,00	0,00
Museo-Parque Tecnológico	- 0,04	- 0,36	- 0,04	- 0,34	- 0,04	- 0,38
Museo-Equipamiento social	0,17	1,62 (*)	0,17	1,60 (*)	0,16	1,55 (*)
Parque natural	0,01	0,24	0,01	0,25	0,01	0,20
Parque urbano	- 0,01	- 0,24	- 0,01	- 0,25	- 0,01	- 0,20
Coche	- 0,24	- 2,86	- 0,25	- 2,97	- 0,24	- 2,91
Coche y autobús	- 0,04	- 0,53	- 0,03	- 0,37	- 0,04	- 0,48
Coche, autobús y bicicleta	0,28	3,49	0,28	3,46	0,28	3,49
Mantener la actual	0,02	0,32	0,01	0,27	0,02	0,29
Crear un nuevo puente	- 0,02	- 0,32	- 0,01	- 0,27	- 0,02	- 0,29
Gestión privada	- 0,06	- 0,70	- 0,05	- 0,66	- 0,06	- 0,69
Gestión pública	0,01	0,17	0,02	0,22	0,01	0,15
Gestión público-privado	0,04	0,52	0,04	0,43	0,04	0,53
Precio entrada	- 0,17	- 4,67	- 0,17	- 4,71	- 0,17	- 4,63
Opción nula	- 1,04	- 8,03	- 1,05	- 8,04	- 1,07	- 8,17
Rehabilitar el edificio x precio					- 0,12	- 2,29
Derribar y construir todo de nuevo x precio					0,12	2,29
Museo x parque natural			0,02	0,14		
Museo x parque urbano			- 0,02	- 0,14		
Museo-Vivienda x parque natural			0,22 (*)	1,60		
Museo-Vivienda x parque urbano			-0,22 (*)	-1,60		
Museo-Parque Tecnológico x parque natural			0,00	0,01		
Museo-Parque Tecnológico x parque urbano			0,00	0,01		
Museo-Equipamiento social x parque natural			- 0,23	- 1,71		
Museo-Equipamiento social x parque urbano			0,23	1,71		
Importancia relativa de los atributos con niveles significativos al 95% de confianza						
Intervención edilicia		0,30				
Usos de los edificios		0,29				
Transporte		0,52				
Precio		0,17				

Nota: en negro están señalados los efectos significativos al 95% de confianza

* efectos significativos al 90% de confianza

Fuente: Elaboración propia.

a pesar de que en el momento de ejecución del ejercicio la Pirelli aún funcionaba lánguidamente, las personas entrevistadas eran partidarias de recuperar el espacio para la colectividad mediante su transformación urbanística.

Si se consideran los atributos con niveles significativos al 90% de confianza es posible discernir el nivel de importancia otorgado a ellos por los encuestados¹³, como se ve la cuestión que mayor relevancia tuvo fue el transporte, seguido por el nivel de conservación de los edificios y su uso¹⁴, finalmente el precio de la entrada.

El modelo MOD 2P mejora ligeramente, de acuerdo con el indicador *rlh* (y según el porcentaje de casos en los que el modelo predice el valor observado de manera correcta), al incorporar variables de interacción. En concreto se ha sometido a prueba la interacción entre el uso del espacio edificado (actual recinto industrial) y el abierto (actual área de protección del Cardener). Como se ve la combinación entre museo-equipamiento social y parque urbano tiene un impacto positivo y significativo al 95% de confianza,

lo cual sugiere que cuanto mayor es la intensidad de las actividades sociales a desarrollar en el ámbito mayor es la aceptación de la ciudadanía.

Con un 90% de confianza aparece con signo positivo la interacción Museo-vivienda y parque natural, lo que significa, como se ha comprobado en otras investigaciones, que las personas prefieren sitios tranquilos en los entornos de sus viviendas, y en este caso un parque natural supondría un ambiente menos agitado en relación al que produciría un parque urbano.

En el modelo MOD 3P la interacción entre el precio y la intervención edilicia es puesta a prueba, como se ve la utilidad parcial entre la opción de derribo y construcción de nueva planta con el precio es positiva lo cual indica que la disposición a pagar por un entorno edificado de nueva planta es mayor que la disposición a pagar por un entorno rehabilitado, si bien la utilidad de la conservación *per se* es superior. Esta interacción se puede observar con más claridad en la FIG. 6, en la cual se han graficado las curvas de demanda para la

rehabilitación y el derribo-reconstrucción. Como se ve, a medida que incrementa el precio se acorta la diferencia entre la preferencia de rehabilitar sobre la preferencia de derribar-reconstruir. Es decir la rehabilitación tiene una demanda más elástica ($-0,11$) frente a la de la construcción de nueva planta ($-0,07$), lo cual produce que la diferencia en la preferencia a rehabilitar tienda a desaparecer a medida que el precio incrementa, o lo que es lo mismo

los ciudadanos sólo están dispuestos a aceptar una rehabilitación, si ésta supone un ahorro frente a una inversión alternativa de nueva planta.

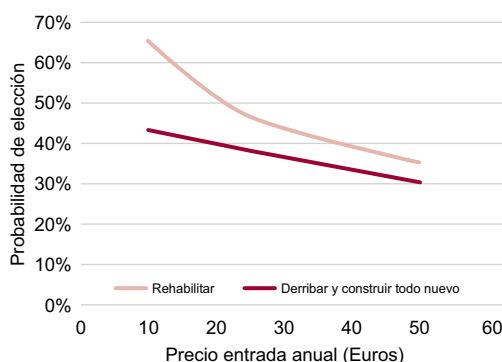


FIG. 6/ Curvas de demanda de la intervención edilicia en La Pirelli: DAP de la rehabilitación frente a la sustitución

Fuente: Elaboración propia.

La relativa baja significancia de las utilidades parciales podría deberse al hecho que detrás de las elecciones de las personas entrevistadas subyacen opiniones contrapuestas. Es decir, es muy posible que la estructura de preferencias no sea uniforme a lo largo de la muestra, y que en realidad existan colectivos cuya función de utilidad se ve afectada de diferente manera ante un mismo evento objetivo (ORME, 1998). Por esa razón el Modelo de efectos principales (MODP 1) ha sido recalculado mediante un análisis de clases latentes (ACL). De acuerdo con AYALA (2007) el ACL segmenta la muestra en grupos discretos o «clases» en función de la estructura de preferencias subyacente. Es decir, el análisis de clases latentes es semejante al análisis tradicional de conglomerados en el sentido de

¹³ Como es habitual esta importancia se calcula mediante las diferencias absolutas de las utilidades parciales con valores extremos por cada atributo.

¹⁴ CURRIM *et al.* (1981) han argüido que el número de niveles de un atributo puede influir en la importancia capturada en

el experimento de elección. Sin embargo, el hecho que en este ejercicio el atributo «uso», que tenía 4 niveles, es decir el mayor número de niveles de todos los atributos, no sea el más significativo es indicativo que en este caso el número de niveles no ejerce un sesgo en el modelo.

crear grupos de respondientes cuyas preferencias, en este caso, son lo más similares hacia su interior, y muy disímiles entre los diferentes grupos. Sin embargo el ACL difiere del análisis de conglomerados ya que los individuos no son agrupados *a priori*, es decir, antes de realizar el análisis de sus preferencias, sino de manera simultánea, es decir, al tiempo que se realiza la regresión multivariada (DE SARBO & *al.*, 2001) y se estiman las utilidades parciales. Los ACL en el campo del análisis conjunto empezaron a utilizarse a mediados de los años 90, demostrando que mediante la segmentación de las muestras se podían encontrar modelos con mayor ajuste, y por ende, mayor capacidad predictiva¹⁵, aunque recientemente han quedado eclipsados por el desarrollo de los modelos jerárquicos Bayesianos.

Una de las peculiaridades de los ACL implementados en este ejercicio es que cada individuo, en virtud de haber realizado varios experimentos de elección, es asignado a cada segmento o clase de manera continua en el sentido de una lógica difusa, por lo cual las preferencias de cada individuo computan fundamentalmente en un segmento, pero también lo hacen de manera marginal en el resto. Por tanto se establece una suerte de probabilidad de que un individuo pertenezca a una clase. Este procedimiento de adscripción difusa es otra de las diferencias con el análisis de conglomerados tradicional y tiene cierto interés puesto que cuando nos enfrentamos a una elección si bien escogemos la mejor opción factible, ello no significa que las otras alternativas no nos resulten interesantes en lo absoluto.

Los resultados del ACL para 3 clases¹⁶ están contenidos en la FIG. 7, como se ve el modelo mejora en tanto en cuanto el porcentaje de acierto pasa del 41% al 67%. La tabla inferior resume el ajuste de cada modelo en términos de *rlh*, porcentaje de certeza, y número de niveles estadísticamente significativos al 95% de confianza.

La primera clase es la más grande y está constituida por un 67,10% de la muestra, que a groso modo está conformada fundamental-

mente por mujeres (61%), cuyos hogares tienen ingresos medios y una edad media de 40 años. Para este colectivo los atributos significativos fueron el transporte, la gestión, el precio de entrada y la opción nula (es decir la estructura de preferencias en relación a la muestra completa —MODP1— deja de considerar el nivel de intervención edilicia al tiempo que da más énfasis a la gestión). La des-utilidad parcial que produce para este colectivo la opción de sólo coche es la mayor, y al mismo tiempo la utilidad que brinda la opción multimodal es la más grande. A este colectivo la opción nula (*i.e.* no intervenir en el ámbito) le produce la menor utilidad.

Es decir, a las mujeres de mediana edad e ingresos les interesa más que el ámbito esté conectado con transporte público y sea gestionado de forma pública, que la forma en cómo se intervienen los edificios, prefiriendo los usos públicos.

La segunda clase aún el 16,90% de la muestra y en este caso llama poderosamente la atención que todos los atributos evaluados son significativos, si bien el transporte únicamente al 90% de confianza. Este grupo está formado fundamentalmente por hombres, jóvenes con ingresos medio-bajos. Para este colectivo en general todos los atributos, a excepción del precio y la opción nula, cobran más importancia en relación a los otros colectivos. En relación al modelo MODP1 (la muestra completa) la opción sólo del museo aporta una utilidad positiva, al tiempo que cuando el museo se combina con vivienda o con parque tecnológico la utilidad parcial se torna negativa. Esto podría señalar que este colectivo prima la existencia de usos públicos sobre los privados aunque esto signifique la monofuncionalidad del proyecto. En relación a la intervención urbana se muestra conservador al primar el parque natural por sobre el urbano, y el mantenimiento de la conexión fluvial actual por sobre la construcción de un nuevo puente (irrumpiendo las áreas de protección del Cardener). En lo que se refiere a la gestión prefiere un modelo público-privado frente a la gestión puramente pública o privada.

¹⁵ De cara a la simulación la segmentación de los usuarios no es fútil, puesto que permite no sólo detectar las diferencias en la estructura de las preferencias, sino y sobre todo, conocer el tamaño de los segmentos o las clases lo cual permite realizar estimaciones más precisas. Otra de las ventajas que se ha argüido en relación a los ACL aplicados al análisis conjunto es la consideración de las elasticidades cruzadas, es decir, el incremento en la demanda de un nivel por el hecho que su alternativo reduce su precio (ORME, 1998).

¹⁶ El número de clases se determina analizando la mejora marginal en el modelo producida por la inclusión de un nuevo segmento. Dicha mejora se computa mediante los indicadores de porcentaje de certeza, Chi-cuadrado y el criterio de Akaike (*consistent Akaike Information Criterion*). En concreto en los ejercicios reportados en este artículo se ha realizado un análisis clúster sobre los valores normalizados de dichos indicadores para detectar en qué punto (número de clases o segmentos) la mejora del modelo se vuelve marginal.

FIG. 7/ Análisis de clases latentes Pirelli

Porcentaje de certeza sin segmentar	12,73		
Porcentaje de certeza para 2 segmentos	21,75		
Porcentaje de certeza para 3 segmentos	25,14		
Porcentaje de acierto global	67%		
Porcentaje de acierto por segmento	64%	76%	70%
Consistent Akaike Info Criterion	1.070,74		
Chi cuadrado	267,91		
Chi cuadrado relativa	7,05		
Tamaño de los segmentos	67,10%	16,90%	16,00%
Utilidades parciales rescaladas para su comparación			
	Efecto	T student	
Rehabilitar el edificio	- 2,21	- 0,11	85,28 3,25 61,77 1,91
Derribar y construir todo de nuevo	2,21	0,11	- 85,28 - 3,25 - 61,77 - 1,91
Museo	- 53,76	- 1,22	61,30 2,87 - 89,00 -1,321 (*)
Museo-Vivienda	- 6,49	- 0,15	- 43,38 - 2,94 49,71 0,93
Museo-Parque Tecnológico	- 6,59	- 0,15	- 26,35 - 1,90 - 40,17 - 0,68
Museo-Equipamiento social	66,85	1,536 (*)	8,43 1,08 79,45 1,517 (*)
Parque natural	- 19,39	- 0,93	38,81 3,09 10,52 0,33
Parque urbano	19,39	0,93	- 38,81 - 3,09 - 10,52 - 0,33
Coche	- 100,36	- 2,90	- 8,93 -1,609 (*) - 50,93 - 0,99
Coche y autobus	9,04	0,27	5,84 1,18 3,22 0,07
Coche, autobús y bicicleta	91,32	2,73	3,10 0,61 47,71 1,11
Mantener la actual	1,33	0,06	17,02 2,59 12,04 0,39
Crear un nuevo puente	- 1,33	- 0,06	- 17,02 - 2,59 - 12,04 - 0,39
Gestión privada	- 28,03	- 0,84	24,31 2,85 - 62,77 - 1,27
Gestión pública	59,28	1,74	- 102,12 - 3,20 9,59 0,22
Gestión público-privado	- 31,25	- 0,93	77,81 3,06 53,18 1,22
Precio entrada	- 62,83	- 4,17	- 29,60 - 3,19 - 37,08 - 1,74
Opción nula	- 771,08	- 8,65	- 69,33 - 3,26 239,64 5,97
Características demográficas y socioeconómicas de los segmentos o clases			
Mujeres	61%		42% 53%
Ingresos medios del hogar (euros/año)	21.734		17.500 16.167
Edad media	40		35 50

Nota: en negro están señalados los efectos significativos al 95% de confianza
* efectos significativos al 90% de confianza

Fuente: Elaboración propia.

La tercera clase es, en términos de tamaño, muy parecida a la anterior puesto que tiene el 16% de la muestra. En relación al modelo sin segmentar no es muy diferente en lo que al número de atributos significativos se refiere. Para este colectivo los atributos relevantes son, además de la opción nula y el precio, la intervención edilicia en el mismo sentido que las preferencias generales, es decir, primando la rehabilitación por encima

del derribo. Puede decirse que está formado por un balance entre hombres y mujeres, de ingresos bajos y con una edad media de 50 años.

Cabe concluir, por tanto, que la segmentación de las preferencias es un instrumento potentísimo para detectar con precisión las divergencias en los intereses y preocupaciones de los diferentes colectivos ciudadanos.

4.2. Preferencias reveladas en el caso de la Vía Augusta

Hasta ahora los modelos realizados denotan una relativa dificultad para encontrar atributos significativos. Dicha cuestión podría deberse al relativamente alto número de atributos-niveles en relación al relativamente bajo número de respondientes, por una parte, y por otra al hecho de que todos los experimentos de elección han sido utilizados en los análisis. Por esta razón, en el diseño del ejercicio de la Vía Augusta se decidió, por una parte reducir el número de cuestiones evaluadas en el análisis conjunto, ampliar el número de entrevistados¹⁷, y realizar un análisis de sensibilidad para ver hasta qué punto la inclusión sólo de algunos experimentos de elección podría mejorar los resultados de los modelos.

De esta manera en vez de evaluar 18 cuestiones como en el caso de La Pirelli, se evaluaron 12; en vez de tener 97 entrevistas válidas se usaron 164; y en vez de realizar 5 experimentos de elección se hicieron 4 por cada entrevistado. De manera que el esfuerzo y tiempo de cada entrevistado se redujo notablemente.

El análisis del tiempo que cada entrevistado destinó a la elección de la opción más deseada dentro de cada experimento de elección revela un proceso de «entrenamiento» al principio. Como se ve en la FIG. 8 el primer experimento de elección consumió un tiempo medio bastante más elevado que el resto. A partir del segundo experimento el tiempo se estabiliza, y cae ligeramente en el último, lo que podría estar señalando un agotamiento del encuestado y por tanto un incremento en la aleatoriedad de sus elecciones. Por esta razón se ha decidido realizar varios modelos combinando el número de experimentos de elección a analizar. Como se ve, en esa misma figura, el modelo que sólo incluye a los tres últimos experimentos (EE2-3-4) denota una ligera mejora en relación al modelo que incluye todos los experimentos.

Los detalles del modelo EE2-3-4 están contenidos en la FIG. 9, según la T de Student sólo los niveles de los atributos: uso del espacio público, tipo de aparcamiento, usos comple-

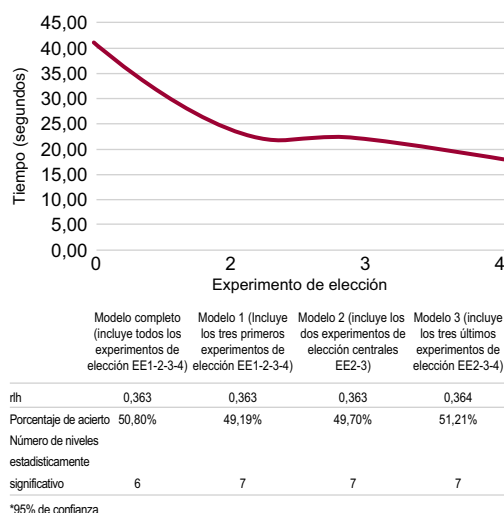


FIG. 8/ Tiempo empleado por los encuestados en la Vía Augusta por experimento de elección y eficiencia de los modelos derivados de incluir parcialmente dichos experimentos

Fuente: Elaboración propia.

mentarios del comercio y el precio han resultado significativos al 95% de confianza. Como se ve, de lejos, el uso del espacio público es el atributo que más importancia tiene para los eventuales usuarios del mismo. De acuerdo con las utilidades parciales, la opción más preferida es la de «paseo+ juegos infantiles + kiosco + terraza», y la menos deseada es la que se refiere únicamente al espacio de paseo. En relación al aparcamiento la opción que más utilidad reporta es la relacionada con la solución soterrada, lo cual es plenamente coherente con el hecho de que dicha solución sea necesaria para crear espacios públicos con más amenidades. Por el contrario, el aparcamiento en superficie para coches es la opción menos deseada, seguida del aparcamiento en superficie para motos.

En cuanto a la regulación de usos privados complementarios al comercio, la opción más preferida es la de las salas de exposiciones y librerías, mientras que los bares diurnos es la opción menos deseada. Los bares y restaurantes tienen una utilidad parcial positiva, si bien no es estadísticamente significativa.

En ese sentido resulta interesante ver cómo la ciudadanía prefiere que los espacios de arte queden confinados en el espacio cerrado y no hipotequen el espacio público.

El hecho de que el precio a pagar, en ambos ejercicios, sea el atributo menos importante re-

¹⁷ Muy por encima de la muestra significativa con los mismos parámetros de confianza y precisión que en el caso de La Pirelli.

FIG. 9/ Modelo Logit Vía Augusta

MOD EE2-EE3-EE4	
Ajuste del modelo	
rlh	0,364
Log-verosimilitud modelo	- 497,54
Log-verosimilitud modelo nulo	- 540,52
Dif	- 42,98
Porcentahe de acierto	51,21%
Consistent Akaike Info Criterio	1.067,07
Chi cuadrado	85,95
Chi cuadrado relativa	8,60
Utilidades parciales	
Niveles por atributo	Efecto T student
Restaurantes+cafeterías	0,052 0,737
Bares diurnos	- 0,175 - 2,364
Sala de exposiciones+librerías	0,124 1,759
Rambla central	- 0,035 - 0,187
Rambla central ampliada	0,065 0,584
Rambla lateral ampliada	- 0,029 - 0,262
Espacio de paseo	- 0,448 - 2,282
Espacio de paseo + Juegos infantiles + kiosco	0,022 0,206
Espacio de paseo + Juegos infantiles + Kiosco + Terraza	0,370 3,461
Espacio de paseo + Juegos infantiles + Kiosco + Expocisiones de arte	0,056 0,503
Parking en superficie fundamentalmente para coches	- 0,149 - 2,042
Parking en superficie fundamentalmente para motos	- 0,064 - 0,888
Parking soterrado	0,213 3,063
Tasa (precio)	- 0,181 - 5,748

Importancia relativa de los atributos

Usos complementarios al comercio

Usos del espacio público

Tipo de aparcamiento

Tasa (precio)

18%

49%

22%

11%

Fuente: Elaboración propia.

sulta absolutamente chocante en relación al estado del arte, y es enormemente significativo del nivel de importancia que da la ciudadanía a la calidad urbana por encima del precio que tiene que pagar por beneficiarse de ella.

5. Discusión y conclusiones

El análisis conjunto es una técnica cuya eficiencia se eleva muy por encima de las encuestas basadas en la valoración aislada de

atributos (muy usadas en los procesos de participación ciudadana), debido a que permite conocer:

1. la importancia relativa de cada atributo,
2. sus interacciones y el *trade off* en términos de utilidad entre ellos, y
3. es, además, robusto al sesgo estratégico.

Su fortaleza radica en que dicha valoración es previa a la concreción del bien compuesto, y en este sentido, es mejor que los ejercicios basados en el referéndum o rankings de proyectos preconcebidos que, como lo ha demostrado el reciente caso del proyecto de reforma de la Av. Diagonal en Barcelona (analizado en profundidad en MACÍAS, 2012), producen más irritación en la ciudadanía debido a que son percibidos como proyectos «acabados».

En la vertiente usada en esta investigación basta someter a los participantes a un experimento de elección en el que se ofrece una serie de proyectos de intervención cuyos atributos han sido estratégicamente combinados por tal de extraer la máxima información sobre la estructura de preferencias con el mínimo esfuerzo posible. Luego, con el concurso de un modelo de elección discreta, fundado en la teoría de la utilidad aleatoria, se infiere la utilidad marginal que representa cada nivel de cada atributo evaluado. De esta manera el planificador dispone de información valiosa que le permite priorizar aquellos proyectos que, dentro de la racionalidad de las alternativas técnicas, maximizan la utilidad social de sus futuros usuarios.

La experiencia recabada en la investigación aquí reportada permite refrendar la eficiencia de esta técnica en la diferenciación de la importancia relativa de los atributos, y en la identificación de aquellos que producen el mayor impacto positivo en la función de utilidad de los participantes. Así, en el caso de la reconversión industrial de La Pirelli, la preocupación principal de la ciudadanía, estriba en el nivel de conservación de los edificios, por sobre el uso concreto que puedan tener, y sobre todo, en la necesidad de conectar con un sistema multimodal dicha instalación con el resto de la ciudad de Manresa, servicios sin los cuales dicha pieza no se puede entender integrada en términos urbanísticos. En el caso del eje comercial de la Vía Augusta, la preocupación principal se centra en la gestión de las actividades en el espacio público (y en que la solución al aparcamiento favorezca la liberación de superficie peatonal), muy por encima de la regulación de los usos complementarios al co-

mercio en el espacio privado. En cambio, el diseño de la sección denota un menor interés, al grado de que estadísticamente es imposible dictaminar cual es la que produce mayor satisfacción a los ciudadanos.

En ambos ejercicios el precio es el atributo menos importante, lo cual es enormemente significativo del nivel de importancia que da la ciudadanía a la calidad urbana por encima del precio que esto supone.

A pesar de las bondades antes argüidas, el análisis conjunto no aporta elementos que permitan discernir qué atributos deben ser sometidos a evaluación. La poca o nula significancia estadística de algunos atributos de nuestros experimentos deja en el aire la cuestión si dichos elementos eran, como el grupo de expertos sugirió, los relevantes de cara a obtener la opinión de la ciudadanía. Por esta razón, este análisis es insuficiente de cara a lo que MARTÍNEZ (2005) entiende como participación ciudadana en el urbanismo, en tanto ejercicio de poder social por el que se materializan las capacidades de expresión, organización decisión y transformación de la realidad de los distintos colectivos sociales.

Más preocupante aún, es el hecho que las preferencias declaradas se basan, fundamentalmente, en la percepción cotidiana de la ciudadanía, que no garantiza se tenga en cuenta las necesidades futuras. No debemos olvidar que el auge de esta técnica tiene su principal referente en el diseño de bienes y servicios de corta o media duración. La construcción de la ciudad, por el contrario, requiere análisis más profundos basados en el principio de anticipación que permitan afrontar con mayor éxito los cambios que experimenta la sociedad. Así, podemos concluir que:

el análisis conjunto puede ser una técnica para la participación que no de participación

en el sentido discutido por MARTÍ (2006, 2010) por dos razones:

1. porque no incluye la participación directa en su desarrollo. La información que declaran los ciudadanos se consigue sin utilizar mecanismos participativos directos, esto es, sin su implicación, se trata, por tanto, de una técnica de participación indirecta.
2. por otro lado, no concibe la participación como un valor por sí mismo sino más bien como un medio para conseguir un objetivo ajeno al proceso participativo.

En definitiva, el AC tiene la bondad de incorporar las preferencias de los ciudadanos para introducir mejoras en el proyecto de intervención urbana, pero no incorpora un proceso participativo directo que permita a los ciudadanos cultivar su cultura cívica, mejorando así el rendimiento de las instituciones democráticas (FRIZZERA, 2007). Las principales limitación del AC frente a las técnicas cualitativas, como los grupos, talleres y entrevistas, son:

1. no contiene un debate grupal,
2. se realiza en un espacio limitado de tiempo,

3. no favorece el autoanálisis sobre la realidad, y
4. limita las posibilidades de solución de las problemáticas existentes.

Cabe concluir, por tanto, que el AC aporta elementos de reflexión valiosos, que sin embargo resultan insuficientes, y claman la presencia de técnicas previas complementarias de tipo cualitativo, que permitan ahondar en las razones profundas que subyacen en la estructura de necesidades, preferencias y aspiraciones de la ciudadanía.

6. Bibliografía

- ALVES, S. & P. ASPINALL & C. WARD THOMPSON & T. SUGIYAMA & R. BRICE & A. VICKERS (2008): «Preferences of older people for environmental attributes of local parks: the use of choice-based conjoint analysis», *Facilities*, 26 (11): 433-453.
- ÁLVARES-FARIZO, B. & N. HANLEY (2001): «Using conjoint analysis to quantify public preferences over the environmental impacts of wind farms. An example from Spain». *Energy Policy* 30. (2002): 107-116.
- AYALA CALVO, J. C. & al. (2007): *Análisis de clases latentes en la relación entre calidad de servicio, satisfacción y confianza con la intención de recompra*. Universidad de La Rioja.
- BAE, H. (2011): «Urban stream restoration in Korea: design considerations and residents' willingness to pay», *Urban Forestry & Urban Greening*, 10: 119-126.
- BENGOCHÉA, A. & A. FUENTES & S. DEL SAZ (2007): Conjoint analysis and natural areas: an application to the Desert of les Palmes Park, *Forest Systems*, 16 (2): 158-168.
- CABRÉ, EDUARD & al. (2013): *El método de Kano-Kansei como instrumento de participación ciudadana*, report de investigación, CPSV UPC.
- CURRIM, I. S. & C. B. WEINBERG & D. R. WITTINK (1981): «The Design of Subscription Programs for a Performing Arts Series», *Journal of Consumer Research*, 8 (June): 67-75.
- DE SARBO, W. S. & J. KAMEL & S. INDRAJIT (2001): «Customer Value Analysis in a Heterogeneous Market», *Strategic Management Journal*, 22 (9): 845-859.
- EARNHART, D. (2001): «Combining revealed and stated preference methods to value the presence and quality of environmental amenities», *Land Economics*, 77 (1): 12-29.
- EARNHART, D. (2006): «Using contingent pricing analysis to value open space and its duration at residential locations», *Land Economics*, 82 (1): 17-35.
- EARNHART, D. (2002): «Combining revealed and stated data to examine housing decisions using discrete choice analysis», *Journal of Urban Economics*, 51: 143-169.
- FRIZZERA, A. (2007): *Análisis de las bases para una participación ciudadana real en la toma de decisiones urbanísticas*, (Tesis inédita) Máster oficial en Gestión y Valoración Urbana, Centro de Política de Suelo y Valoraciones, Universidad Politécnica de Cataluña, disponible en <http://www.upc.edu/cpsv/indextesis.htm>
- GARCÍA, F. (2010): *Participación ciudadana y desarrollo territorial Sostenible*, Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático, documento electrónico: <http://www.universidadambientaldelapalma.es/seminario2008/descargas/docs/FGM.1.pdf>
- GIACCARIA S. (2005): *Stated preferences analysis for the evaluation of environmental and cultural heritage: operating limits and perspectives*. Dissertation PhD in Real Estate and Economic Valuations, Polytechnic University of Turin, Italy.
- GREEN P. & V. RAO (1971): Conjoint measurement for quantifying judgmental data. *Journal of Marketing Research*: 355-363, August.
- GREEN, P. & V. SRINIVASAN (1978): «Conjoint analysis in consumer research: Issues and outlook», *Journal of Consumer Research*, 5: 103-123, September.
- GREEN, P. & J. CARROLL & S. GOLDBERG (1981): «A general approach to product design optimization via conjoint analysis», *Journal of Marketing*, 43: 17-35, summer.
- GREEN, P. & al. (1989): «Courtyard by Marriott: Designing a hotel facility with consumer-Based Marketing Models». *Interfaces* 19: 25-47, January-February.
- HENSHER, D & J. ROSE & W. GREENE (2005): *Applied Choice Analysis*. Cambridge University press.
- MARTÍ, J. (2006): «Tècniques participatives per al debat grupal». *Papers de participació ciutadana* 17. Institut d'Edificis de la Diputació de Barcelona.
- (2010): *Guia per a fomentar la participació en programes de regeneració urbana integral*, Generalitat de Catalunya.
- NORDH, H. & C. ALALOUCHE & T. HARTING (2011): «Assessing restorative components of small urban parks using», *Urban Forestry & Urban Greening*, 10: 95-103.

- MACIAS, A. (2012): *Los procesos participativos en el urbanismo, herramientas para la gobernanza urbana. El caso de la Avenida Diagonal en Barcelona* (Tesis inédita) Máster oficial en Gestión y Valoración Urbana, Centro de Política de Suelo y Valoraciones, Universidad Politécnica de Cataluña, disponible en <http://www.upc.edu/cpsv/indextesis.htm>
- MARMOLEJO, C. & A. OLIVARES & J. MOTERO & M. DE PAOLINI (2014): El uso del análisis conjunto en el diseño de nuevos sistemas de transporte: el caso del auto tren del Distrit Cultural Universitario en Guadalajara, *Contexto*, 8 (8): 29-49.
- MORROW-JONES, H. & H. G. IRWIN & B. ROE (2004): «Combining revealed and stated data to examine housing decision using discrete choice analysis», *Housing Policy Debate*, 15 (1): 171-202.
- MARTÍNEZ, M. (2005): *Urbanismo, participación ciudadana y planificación estratégica de ciudades*. Publicación electrónica disponible en: <http://www.miguelangelmartinez.net/?Urbanismo-participacion-ciudadana>.
- MASSIANI, J. & P. ROSATO (2008): «Using conjoint analysis to investigate preferences of inhabitants for the future of a greyfield area: an application to the Old Port in Trieste». *European Transport \ Trasporti Europei* 39: 59-81.
- McFADDEN, D. (1974): «Conditional Logit analysis of qualitative choice behavior». In P. ZAREMBKA (ed.): *Frontiers in Econometrics*: 105-142. Academic Press. Nueva York.
- ORME, B. K (1998): *The Benefits of Accounting for Respondent Heterogeneity in Choice Modeling*, available at: www.sawtoothsoftware.com/techpap.shtml.
- (2006): *Getting strated with Conjoint Analysis, Strategies for product design and Pricing Research*. Research Publishers LLC.
- SÁNCHEZ, M. & J. M. GIL (1998): «Comparación de tres métodos de estimación del análisis conjunto: diferencias en las preferencias en el consumo de vino y en la segmentación del mercado». *Estudios de economía aplicada* 10: 131-146.
- SÁNCHEZ, M. & L. PÉREZ (2000): «Análisis Conjunto y Gestión Pública de Espacios Protegidos: una Aplicación al Parque Natural de Gorcea, *Hacienda Pública Española*, 153 (2): 117-130.
- SAYADI S. & M. ROA & J. C. REQUENA (2005): «Ranking versus scale rating in conjoint analysis: Evaluating landscapes in mountainous regions in southeastern Spain». *Ecological Economics*: 55 (4): 539-550, 1 December.
- SAYADI, S. & al. (2009): «Public preferences for landscape features: The case of agricultural landscape in mountainous Mediterranean areas». *Land Use Policy* 26 (2): 334-344, April.
- SAWTOOTH (2008): «CBC v6.0», *Technical Paper Series*, Sawtooth Software, Sequim, WA.
- THURSTONE, L. (1927): «A Law of Comparative Judgement», *Psychological Review* 4: 273-286.
- VARELA M. & BRAÑA J. & T. TOBÍO (1996): *Análisis Conjunto aplicado a la investigación comercial*. Biblioteca Eudema, Ediciones Pirámide.
- VAN DER HEIJDEN, R. E. C. M. & E. J. E. MOLIN & D. M. BOS (2000): «Parking at a Distance: Option for Reducing Traffic and Parking Pressure in urban areas?», *Urban Transport and the Environment for the 21st Century, Urban Transport VI*: 145-177, Witpress, Southampton, Boston.

La incorporación de la arquitectura popular al Patrimonio Nacional: orígenes de su valoración como monumento histórico-artístico

Carlos VELASCO BARRAL

Arquitecto.

RESUMEN: No están claras las circunstancias en que la arquitectura popular empieza a ser considerada en España, tanto a nivel culto, intelectual, como a nivel cotidiano o, valga la redundancia, popular. Parece obligado acudir a una referencia de valor incuestionable, como es la inclusión de sus casos más valiosos y representativos entre los monumentos pertenecientes al Patrimonio Nacional, para obtener una idea más precisa del momento y los contextos en que la arquitectura popular empieza a ser valorada como merece dentro del conjunto de bienes culturales más característicos de España. La época en que comienza oficialmente la formación del Catálogo Monumental y Artístico coincide justo con el inicio del siglo xx, (Decreto de 1900); las primeras manifestaciones favorables a la arquitectura popular empiezan a darse unos años después, especialmente a partir de 1908, pero llegará a ser plenamente aceptada e incluso admirada por sus virtudes arquitectónicas entre intelectuales y arquitectos mucho antes que entre las instancias oficiales, que tardarán en consentir su inclusión como monumento en el plano administrativo. En este artículo se pretende ofrecer una lectura paralela de la evolución de ambos procesos para entender mejor la progresiva aceptación de la arquitectura popular y su reconocimiento oficial.

DESCRIPTORES: Arquitectura popular. Catálogo Monumental y Artístico. Patrimonio Nacional. Monumentos histórico-artísticos. Conjuntos histórico-artísticos.

1. Introducción

Una parte importante de nuestro Patrimonio arquitectónico incluye núcleos urbanos de carácter histórico-artístico, entre los cuales una gran proporción corresponde a

conjuntos de arquitectura popular, hoy considerados como monumentales. En un primer momento las características propias de este tipo de arquitectura parecen dificultar su valoración tanto en el plano histórico como en el artístico: respecto al primero, porque general-

mente carece de elementos identificativos de «estilos históricos», que son los que permiten realizar una filiación cronológica casi inmediata, que los vinculen a una época y a una sensibilidad predominante; y en cuanto al segundo, porque además de esa ausencia de elementos artísticos de primer nivel, propios de edificios oficiales, eclesiales, o aristocráticos, es valorada en el orden estético dentro de parámetros diferentes y hasta cierto punto nuevos —como pueden ser racionalidad, simplicidad geométrica, sinceridad constructiva, economía, adecuación de escala, armonía del conjunto, integración en el entorno, etc.— más relacionados con una concepción arquitectónica en sentido moderno que con la estimación tradicional de la expresión artística, de tipo figurativo o estilístico.

Aunque las historias de la valoración oficial del patrimonio artístico e histórico y del descubrimiento del valor de la arquitectura popular tienen sus inicios a principios del siglo XX, siguen desarrollos distintos, de forma que no se produce el reconocimiento de ésta como monumental —la única manera de designarla como valiosa y digna de especial protección en aquellos momentos— hasta fechas bien tardías. En los momentos de arranque de la iniciativa que se propone estudiar el patrimonio español, cuando todavía no están definidas las características que debe cumplir un objeto o un monumento histórico artístico para estar incluido en los catálogos, tampoco existe el concepto de arquitectura popular. E incluso en fechas más avanzadas, ya en los años veinte, fuera de algunas interpretaciones particulares que la incluyen en el catálogo monumental (con pleno conocimiento en Gustavo Fernández Balbuena en su catálogo de Asturias, o de forma menos explícita en Cristóbal de Castro, en el de Santander; FIGS. 1 y 2), no parece ser un tipo de arquitectura propicia a figurar en ellos.

Esto no ocurrirá hasta más adelante, cuando la teoría arquitectónica haya experimentado la asimilación plena de la modernidad. Como dice Beatriz Santamarina:

«El patrimonio cultural es una respuesta al... advenimiento de la modernidad (...). En definitiva, la aparición del concepto de patrimonio es resultado de la reflexividad moderna que redefine al pasado como marco de sentido.» (SANTAMARINA, 2005; 26).

Así que, como para muchos otros aspectos del arte, es necesario esperar cierto tiempo para su reconocimiento, su valoración y su posterior



FIG. 1/ La arquitectura popular ya constituía, para algunos, parte del Patrimonio que debía ser incluido en los Catálogos.

«Lámina 44. Casas populares. Oviedo (?)» Nota sobre la fotografía perteneciente al Catálogo Monumental y Artístico de Asturias, por Gustavo Fernández Balbuena en 1918-1919.

Fuente: ©CSIC, CCHS, BIBLIOTECA Tomás NAVARRO TOMÁS.



FIG. 2/ Fotografías de calles, plazas y espacios urbanos rurales aparecen en el Catálogo Monumental e Histórico de Santander, las cuales implícitamente proponen la consideración del conjunto arquitectónico como monumento.

«Santillana. La calle del Cantón» Nota al pie de la fotografía, perteneciente al Catálogo Monumental y Artístico de Santander, por Cristóbal de Castro, no publicado, entregado en ¿1918?

Fuente: ©CSIC, CCHS, BIBLIOTECA Tomás NAVARRO TOMÁS.

inclusión en los Catálogos como un elemento más dentro del Patrimonio. Veamos cuánto.

El 1 de junio de 1900 se ordena por Real Decreto la «... formación del Catálogo monumental y artístico de la Nación.» (R. D. 1900: 1079). Se plantea por provincias, incluyendo «todas las riquezas monumentales y artísticas», o «riquezas históricas o artísticas», empezando por Ávila, del cual es encargado, mediante otra Real Orden del mismo día, Manuel Gómez Moreno a instancias de Juan Facundo Riaño (GÓMEZ MORENO, 1991: 9), director de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando en aquellos momentos (R. O. 1900: 1081). En el

siguiente Real Decreto de 1902, se amplían las instrucciones sobre la forma de llevarlo a cabo, sin cambiar la definición y por supuesto la concepción de «monumento» (R. D. 1902: 734). Es interesante observar que en el preámbulo aparece un elogio a las Sociedades de Excursiones por su labor de difusión de esa riqueza artística, sobre las que se volverá más tarde.

A partir de este momento, y durante las siguientes dos décadas, se encargan los demás catálogos provinciales. Al de Ávila le siguen los de Salamanca (1901) por el propio Gómez Moreno, y los de Córdoba (1902), Guadalajara (1902), Zamora (1903), Toledo (1904), Baleares (1905), Cádiz (1907), etc., a cargo de distintos autores. El año de 1907 es el de mayor número de provincias comenzadas a catalogar, con nueve, entre las que están Madrid, Sevilla o Guipúzcoa. Otras provincias importantes *comienzan* más tarde: Valencia en 1909, Barcelona en 1915, Burgos en 1919, etc. La serie de encargos se prolonga excesivamente y queda inacabada. Algunos de ellos, además, sufren un considerable retraso, como los de 1946, de Vizcaya, o de 1941, Zaragoza (MUÑOZ COSME, 2012: 30-31).

Mientras tanto, dentro del contexto específicamente arquitectónico, el tema de los inventarios empezaba a adquirir relevancia. En el IV Congreso nacional de Arquitectos, celebrado en Bilbao, en 1907, Lampérez lanza su ponencia «Bases y medios prácticos para hacer el inventario monumental de España» para abrir el debate, donde se propone investigar monumentos desconocidos, y solicitar la contribución de alcaldes, párrocos o maestros residentes en lugares apartados para aportar datos sobre ellos (CABELLO y LAPIEDRA, 1907: 258-260 y 262-266). Existe la clara conciencia de que hay un gran valor artístico oculto en ámbitos rurales, olvidado y deteriorado, producto de la experiencia proporcionada por las excursiones, aunque en estos momentos se refiere al de carácter histórico-artístico casi exclusivamente.

En 1908, en la reseña publicada en *La Construcción Moderna* de «Monumentos arquitectónicos de España» (S.A., 1908: 192; AMADOR DE LOS RÍOS, 1908) sobre el cuaderno 26 de esta obra, se publica el sumario, en el que se habla de varias casas anónimas de Toledo (casa nº 4 del Callejón de Sacramento; casa nº 12 de la calle de la Plata; «casa de la Parra:

La «Botica», etc.); en casi todos los casos es debido a la conservación de algún elemento histórico artístico, pero se empiezan a valorar otras características: la fecha posible de construcción, la pertenencia a un entorno histórico, o la presencia de sistemas constructivos originales o destacados por su calidad (aunque sea de factura artesanal o muy simple).

En 1909 se publica la serie de artículos «Inventario Monumental de España», (FIG. 3) en el que el alumno de arquitectura Carlos Maura, en cuatro entregas, muestra su inventario de la provincia de Baleares (MAURA, 1909a: 22-25). Como señala Vega y March, parece ser un fruto inmediato de las propuestas del Congreso. Esto es así porque a raíz de éste se estimuló la formación de esos inventarios a través de dos premios, instituidos respectivamente por Cabello y Lapiedra, y por Lampérez, el segundo de los cuales era anual, y otorgado tras un concurso entre alumnos de la Escuela de Arquitectura, para el que dio a los alumnos, una pauta para el trabajo «en forma clara, práctica y concisa» (VEGA y MARCH, 1909: 20-21). Es un importante intento de sistematizar la información disponible en esos momentos, con rigor y claridad, incluyendo datos prácticos como el de las formas de llegar al monumento o el entorno en que se encuentra. Debido a que todavía no existe una clara concepción de la arquitectura popular, el trabajo prácticamente sólo recoge elementos de arquitectura prehistórica, romana, gótica o Renacimiento, casi siempre enmarcados en algún «estilo». El mayor acercamiento a aquella que puede mencionarse en este intento de inventario se reduce a la inclusión de cuevas artificiales de Calas Covas en San Clemente (Menorca; FIG. 4): una arquitectura excavada, muy modesta, que es un ejemplo de adecuación al medio natural y carente de elementos artísticos, encuadradas en la arquitectura prehistórica y presente en realidad por su valor arqueológico (MAURA, 1909b: 91-97). En este inventario es llamativa la supuesta ausencia de arquitectura popular teniendo en cuenta precisamente que Ibiza será en la década de los treinta el lugar de la reivindicación más enérgica de este tipo de arquitectura, por parte de la revista AC y de arquitectos de la modernidad más ortodoxa, como Sert o Torres Clavé (FIG. 5)¹, o por parte de arquitectos más independientes o de corte tradicionalista, como Alfredo Baeschlin (BAESCHLIN, 1934).

¹ Es muy significativo el extraordinario interés por la arquitectura popular mostrado en esta revista, que se refleja en el número monográfico dedicado a ella (S.A. AC, 1935), en el dedicado a Ibiza, (S.A. AC, 1936; FIG. 5) y en las numerosas e importantes referencias en otros números

(S.A., AC, 1932 a y b). En otras revistas, como en *D'ací i d'allà*, publicaron artículos en la misma línea, como los de José Luis Sert «Cap a una arquitectura» (SERT, 1934a: 31) y «Arquitectura sense «estil» i sense «arquitecte»» (SERT, 1934b: 32).

INVENTARIO MONUMENTAL DE ESPAÑA									
PROVINCIA DE BALEARES									
ESTADO COMPRENSIVO DE LOS MONUMENTOS ARQUITECTÓNICOS EXISTENTES EN LA PROVINCIA									
Demarcación	Población	Clase de arquitectura	Edificio	Estilo	Época (siglo)	DATOS			Situación en el mapa adjunto
						Descriptivos	Históricos	Prácticos	
Partido judicial de Mahón	Mahón		Navetas de Rafal Rubí		Prehistórico	Son dos de no muy gran tamaño de interior accesible: en las dos un muro normal al eje las divide en dos partes desiguales.	Lo mismo que en los talayots y taulas, es muy discutido el origen y uso de las navetas; unos las consideran como templos, como viviendas otros y algunos como monumentos funerarios.	Se encuentran estas navetas, saliendo de Mahón por la carretera de Ciudadela, á pocos pasos del portillo que existe á mano derecha, junto al hito del kilómetro 7.	
	Alayor		Taula de «Torrau-ba den Salorde»			Es de dos piezas, y retallo en el eje de la vertical.		Desde «Rafal Rubí», se toma el camino viejo de Alayor.	h-4
	San Cristóbal		Taula de San Agustín			También de dos piezas, pero de dimensiones más reducidas.			f-4
			Talayot de San Agustín	Construcción megalítica		Es uno de los más importantes; planta circular é interior accesible; el techo sostenido por dos columnas y un retallo en uno de los muros.		Está San Cristóbal desviado de la carretera general y á una hora de distancia de Mercadal, aproximadamente.	
	Ciudadela		Taula de «Torre Trencada»			Es de cuatro piezas, siendo el retallo postizo.		Está en la carretera general, á unos 10 kilómetros de Ciudadela.	e-4
			Taula de «Torre Llefuda»			Es de dos piezas y está rodeada de otras varias derruidas.		Linda ésta finca con la anterior y está más próxima á Ciudadela.	

Fig. 3/ Cuadro «Inventario monumental de España. Provincia de Baleares. Estado comprensivo de los monumentos arquitectónicos existentes en la provincia». Por Maura (1909B): 106. Leyenda de las columnas: Demarcación/ Población/Clase de arquitectura Edificio/Estilo/Época/siglo/Datos/Situación en el mapa adjunto Datos divididos en: Descriptivos/Históricos/Prácticos

Fuente: BIBLIOTECA ETSICCP, UPMADRID.

Arquitectura y Construcción

Higiene municipal, funciones á ella correspondientes.—Madrid en su aspecto higiénico.—Medidas que deben adoptarse las municipalidades para reducir la mortalidad.—Organización y funcionamiento de los servicios de higiene municipal de San Sebastián.—Resumen.

Proyectos de Reglamentos sanitarios, modelo para ciudades, pueblos é aglomeraciones urbanas, para Municipios rurales, propuestos por el Comité consultivo de Higiene pública de Francia.

Art. 5.º. Queda fijo en el Plan el presupuesto de la ciudad para el capital invertido en la construcción.

Art. 16. Camas, sillas, muebles y otros artículos de uso doméstico, á las órdenes del art. 1.º.

Art. 17. El Plan de la ciudad, en el que se establecen las reglas para la construcción de edificios, debe ser aprobado por el Ayuntamiento, y su ejecución por el Ayuntamiento.

Art. 18. Los planos, especificaciones, presupuestos y proyectos para la construcción de edificios, deben ser presentados al Ayuntamiento de San Sebastián (Caja de Gobierno), el día 1.º de julio próximo á cada año, y en el mes de julio de cada año, se procederá en el Ayuntamiento de San Sebastián á la selección de los proyectos que corresponden á las necesidades de la ciudad, y se dará curso á los que corresponden al Ayuntamiento de San Sebastián, y se dará curso á los que corresponden al Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 19. Los proyectos de edificios, deben ser aprobados por el Ayuntamiento de San Sebastián, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 20. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 21. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 22. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 23. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 24. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 25. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 26. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 27. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 28. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 29. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 30. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 31. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 32. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 33. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 34. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 35. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 36. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 37. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 38. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 39. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 40. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 41. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 42. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 43. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 44. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 45. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 46. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 47. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 48. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 49. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 50. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 51. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 52. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 53. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 54. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 55. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 56. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 57. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 58. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 59. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 60. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 61. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 62. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 63. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 64. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 65. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 66. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 67. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 68. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 69. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 70. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 71. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 72. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 73. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 74. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 75. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 76. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 77. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 78. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 79. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 80. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 81. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 82. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 83. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 84. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 85. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 86. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 87. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 88. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 89. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 90. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 91. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 92. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 93. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 94. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 95. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 96. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 97. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 98. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 99. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Art. 100. El Ayuntamiento de San Sebastián, debe tener en cuenta las reglas para la construcción de edificios, y su ejecución por el Ayuntamiento de San Sebastián.

DOCUMENTOS DE ACTIVIDAD CONTEMPORÁNEA

A.C. 21

PUBLICACIÓN DEL G. A. T. E. P. A. C. - AÑO VI - PTAS. 3,25

Fig. 4/ «Planta y sección de una cueva en «Calas-Covas»; «San Clemente, Calas Covas. Plano aproximado» Maura (1909a): 93

Fuente: BIBLIOTECA ETSICCP, UPM.

Fig. 5/ Las revistas especializadas de arquitectura se hacen eco del enorme interés que suscitaba la arquitectura popular en los años treinta, la época de su mayor estudio y difusión. Portada del nº 21 de AC, 1er Trim. de 1936: «Ibiza. (Balears). Arquitectura rural» (Nota el pie de esta foto, repetida en p. 10 del número citado)

Fuente: «AC. Publicación del GATEPAC» editada en FUNDACIÓN CAJA DE ARQUITECTOS, 2005, Barcelona.

Con la aprobación de la Ley de Excavaciones Arqueológicas de 7 de julio de 1911, la primera gran Ley española reguladora del Patrimonio Histórico-artístico, se introduce un significativo avance, aunque insuficiente, al introducir un criterio meramente cronológico para concebir digno de protección lo que son sólo antigüedades, con escasa atención al valor artístico o histórico del objeto:

«... todas las obras de arte y productos industriales pertenecientes a las edades prehistóricas, antigua y media. Dichos preceptos se aplicarán de igual modo a las ruinas de edificios antiguos que se descubran; a las hoy existentes que entrañen importancia arqueológica y a los edificios de interés artístico abandonados a los estragos del tiempo.» (Ley, 1911: 95).

Hay una mejora respecto a la ambigüedad mostrada en 1900 y 1902, pero sigue existiendo un criterio exclusivamente temporal que además es demasiado estrecho, al excluir la edad moderna, lo que parece excesivo descuido. Todavía no se siente distancia respecto al pasado inmediato, lo que tardará algunos años en ocurrir.

1911 es un año decisivo en el acercamiento de ambos temas por varios motivos. Se publica en *La Construcción Moderna*, en tres entregas, el artículo «Un programa para la historia de la arquitectura civil española» de Vicente Lampérez, preparación de su famosa obra en dos tomos de 1922. En ella la arquitectura rural ya aparece señalada, sobre la cual el autor echa en falta un mayor conocimiento y control, indicando que «nada inventariados están los ejemplares de nuestra arquitectura campestre» (LAMPÉREZ, 1911a: 133), si bien en esa fecha todavía se dirige la atención, junto a la casona montañesa, la vascongada, asturiana o gallega, a «casas góticas y «renascentes»» (LAMPÉREZ, 1911a: 134). De igual modo, las masías y torres mencionadas en ese texto son importantes por su origen, de los siglos XIV y XV, pero empieza a notarse un creciente acercamiento a la arquitectura histórica más modesta.

Por otro lado, se celebra en Junio de ese año el Salón de Arquitectura, que muestra en el mismo espacio la Exposición del propio Salón junto con el Concurso de proyectos de Arquitectura, promovido por la Sociedad Española de Amigos del Arte.

En ambos se produce la reivindicación del nacionalismo arquitectónico a través de una tendencia regionalista que empieza a abrir los ojos de muchos arquitectos sobre las virtudes

de la arquitectura regional española, en un movimiento de reacción frente a la ola de extranjerismos predominantes en todo el país. Lampérez lo expresa muy bien en su conferencia «Tradicionalismos y exotismos», pronunciada en el mismo Salón:

«Entre el tradicionalismo y el exotismo, el camino que debemos seguir no es dudoso: se nos impone el tradicionalismo por amor patrio, por lógica y... hasta por imitar a los extranjeros.» (LAMPÉREZ, 1911b: 196).

Ese tradicionalismo, que no consiste en una asunción acrítica del pasado, sí consiste en la fidelidad a los principios constructivos vernáculos:

«Las formas arquitectónicas que integran ciertos estilos históricos son la decantación, a través de los siglos y de las generaciones, de principios y leyes, si variables en un factor (las costumbres), perennes en otros (el espíritu de la raza, las condiciones del país). ¿Queréis algunos ejemplos? Ahí tenéis la casa andaluza, forma persistente de la romana, sobre la base del patio y el toldo, porque el espíritu y el país exigen hoy lo que exigieron en el *atrium* y el *velarium*: ahí tenéis, por contraposición, la casa montañesa, hoy maciza y cerrada, como lo fueron las moradas celtas: ahí tenéis el estilo del ladrillo, de la cerámica, y de la madera, el mudéjar, en fin, que hoy, como ayer, persiste en tantas construcciones aragonesas y andaluzas, porque subsisten las condiciones del material, del cielo y del paisaje.» (LAMPÉREZ, 1911b: 195).

Desde un punto de vista más prosaico también se da un importante acercamiento a la valoración de la arquitectura popular como tal y un nuevo impulso a los inventarios de monumentos. En 1912, en el V Congreso Internacional del Turismo, celebrado en Madrid del 24 al 30 de octubre, se aborda en su sección IV la cuestión de «La arquitectura y el turismo». En la presentación del Tema I se proponen...

«Medidas que pudieran adoptarse para conservar el carácter de las ciudades artísticas o para acrecentarlo si esto se juzga conveniente.»

«Considerando... que conviene conservar las ciudades o algunos de sus barrios con carácter típico; que es necesario evitar la construcción de edificios... que no armonicen entre sí;... el Congreso emite los siguientes votos:

1º. La instrucción por conferencias dadas en las escuelas públicas y privadas y en los centros literarios y turísticos; para hacer renacer el interés tradicional de las cosas locales.

2º. La publicación de leyes generales y municipales que aseguren la conservación e impidan la destrucción de las construcciones características de valor histórico, artístico y pintoresco.

3º. Conveniencia de la declaración de monumentos nacionales, de las calles, barrios, y hasta ciudades enteras que reúnan condiciones de belleza y carácter arqueológico, con el fin de conservar su interés bajo el punto de vista del turismo...» (S.A., 1912: 324).

En el tema II se vincula directamente la atracción de forasteros a la potenciación de los estilos tradicionales del país, formulando las conclusiones siguientes:

«Que la arquitectura del Turismo debe señalarse muy especialmente por los caracteres personales del país, buscando como fuentes de su inspiración los lugares en que aquéllos se manifiestan más intensamente.

Que el arte rural constituye copiosa fuente de caracteres para el arte nacional; y

Que la tradición puede ser inspiradora de movimientos progresivos trascendentales y llegar a inspirar un estilo nacional absolutamente moderno.» (S.A., 1912: 326).

El tema VIII insiste en la catalogación y la defensa del Patrimonio monumental. Y finalmente, entre las conclusiones, figura la siguiente:

«La arquitectura de estos edificios deberá utilizar con preferencia los sistemas constructivos de cada región y los materiales propios del país e inspirándose, siempre que sea posible, en los estilos peculiares del arte rural de cada localidad...» (S.A., 1912: 328).

1914 es el año de la exposición de «La casa antigua española» en el Círculo de Bellas Artes, concurso que consistió en:

«...la descripción gráfica a modo de monografía artística de las casas antiguas, casas nobles y casas solariegas, que más o menos importantes existen en todos los pueblos de todas las regiones de España, edificios siempre bellos e interesantes.» (S.A., 1914a: 140).

En otro artículo se presenta la lista de las propuestas presentadas al concurso, de la que se señalan aquí sólo algunos ejemplos de atención a arquitectura popular y el autor de la descripción:

«Núm. 3.- *La Casa Vasca*: a) *El tipo popular*; b) *El tipo señorial*.-Casa de los marqueses de Puerto en Monte Igueldo (San Sebastián), D. Vicente Lampérez y Romea,...

Núm. 5.- *Tipo de casa solariega en Cataluña*: Mas Pujol, Horta (Barcelona), D. Enrique Mata Ramis y D. J. Castelló, arquitectos...

Núm. 12.- Casa fuerte llamada «la Torrona» en Santillana del mar (Santander), D. Vicente Lampérez y Romea, arquitecto...

Núm. 17.- Casa solariega catalana, D. Ramón Puig Giralt, arquitecto...» (S.A., 1914b: 64 y 66).

Pero volvamos a la evolución de la legislación sobre el tema. En 1915, en la Ley de Monumentos se avanza un paso más:

«Se entiende por monumentos arquitectónicos artísticos, a los efectos de esta ley, los de mérito histórico o artístico, cualquiera que sea su estilo, que en todo o en parte sean considerados como tales en los respectivos expedientes que se incoarán, a petición de cualquier corporación o particular, y que habrán de incluirse en el catálogo que ha de formarse por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes con arreglo a lo dispuesto en la Ley De 7 de Julio de 1911.» (Ley, 1915: 708).

Se descarta la anterior limitación temporal, al tiempo que se vincula directamente la consideración de monumento a un expediente oficial, tratando de hacer corresponder el supuesto carácter monumental a una valoración objetiva plasmada en un catálogo, dependiente en último término del Ministerio. Al reconocer la necesidad de una referencia parece simplificarse el problema, puesto que el valor artístico otorgado ya no depende de cada uno y hay criterios fijados; mientras, éstos van evolucionando.

En 1917, el VII Congreso Nacional de Arquitectos, en Sevilla, refleja en sus «Conclusiones» una importante atención a la arquitectura rural, si bien enfocada a actuaciones en el plano profesional, para:

«que conserven en lo posible los tipos de construcciones características de la comarca o región» (CABELLO y LAPIEDRA, 1917: 138).

También en este año Lampérez pronuncia su Discurso de Entrada en la Real Academia de Bellas Artes, con una nueva incursión en la arquitectura civil, si bien esta vez con un enfoque más orientado hacia los orígenes medievales de ciertas ciudades (LAMPÉREZ, 1917).

En 1918 se aceleran los acontecimientos que impulsan un mayor conocimiento y una mayor valoración de la arquitectura popular. Aparece la revista *Arquitectura*, que a través de Torres

Balbás va a realizar una importantísima labor en este sentido, y cuya mentalidad queda reflejada en estas palabras:

«Propaguemos este sano casticismo abierto a todas las influencias, estudiando la arquitectura de nuestro país, (...) dibujando los viejos edificios de todos los tiempos, no sólo los monumentales y más ricos, sino también, y tal vez con preferencia, los modestísimos que constituyen esa arquitectura cotidiana, popular y anónima, en cuyas formas se va perpetuando una secular tradición, y en la que podremos percibir mejor el espíritu constructivo de nuestra raza.» (TORRES BALBÁS, 1918: 33).

En este año tiene lugar la «Primera Exposición Artística Montañesa», organizada por el Ateneo de Santander, en que se expone, con gran éxito de público, arquitectura regionalista que recrea elementos de la arquitectura popular montañesa más modesta, aunque sin renunciar a cultismos y a elaboraciones estilísticas muy refinadas; a pesar de ello se consigue un importante aumento del conocimiento de este tipo de arquitectura, generalmente promovidos por los regionalismos, sus principales difusores. En ese mismo año fallece Leonardo Ruca-bado, arquitecto que, según él mismo indica, se inspiró en la arquitectura vernácula montañesa para sus obras, estudiándola, «clasificándola y analizándola» (S.A., 1912c: 33 p. i.). Y también en 1918 se publica la obra «Hórreos y palafitos de la Península Ibérica», por Eugenio Frankowski, importantísima investigación que muestra distintos avances de alcance universal en el estudio de la arquitectura popular (FRANKOWSKI, 1918)².

Se va produciendo paulatinamente una mayor apertura hacia la arquitectura popular en cuanto a la valoración del Patrimonio. En 1919 aparece en *Arquitectura* el artículo del director del servicio de Conservación y Catalogación de Monumentos de Cataluña, Jerónimo Martorell, titulado «El Patrimonio Artístico Nacional», transcripción de una conferencia dada en el Ateneo de Madrid. En él hay una alusión a la arquitectura popular de forma directa, al destacar el criterio utilizado en Austria, en:

«...la obra *Oesteriche Kunst Topographie*, inventario completo del arte del país profusamente ilustrada con mapas, planos, fotografías y reproducción de grabados antiguos. Contiene desde los más monumentales edificios a las obras de arquitectura típica popular; se hallan en ella vistas generales de poblaciones, iglesias, castillos, calles y plazas,...esgrafiados, fachadas,..., hierros forjados, cerámicas,...» (MARTORELL, 1919: 158).

En 1919 y 1920 aparecen abundantes reseñas de Torres Balbás, también en *Arquitectura*, sobre guías turísticas en las que se destacan las poblaciones pequeñas, las construcciones rurales, y las notas de conjunto (TORRES BALBÁS, 1919). Y en el VIII Congreso Nacional de Arquitectos de 1919 en Zaragoza, este arquitecto vuelve a insistir en el tema de la Catalogación, consiguiendo que en las Conclusiones se destacara

«... la necesidad y la urgencia de imprimir un avance en la legislación española referente a la protección y conservación del Patrimonio artístico Nacional...» (S. A., 1919: 252).

Es importante este Congreso por proponer líneas de actuación comunes en defensa del Patrimonio, recurriendo incluso a la creación de nuevas instituciones como la Comisaría General de Monumentos (*Ibid.*). Pero es especialmente destacada la aportación de Torres Balbás, que en su ponencia denuncia la «irrisoria protección del Estado», la casi nula de la Iglesia y el «criterio ramplón, alejado de todo lo pintoresco y artístico» de los Ayuntamientos como principales causas del deterioro generalizado (*Ibid.*: 244). Y es de destacar aquí el uso de la palabra «pintoresco», concepto difícil de definir pero necesario en el acercamiento a la arquitectura popular, como se verá después.

En la evolución del interés por la arquitectura popular los años 1918, 19 y 20 representan el punto más alto de una tendencia que se estabiliza en los años siguientes y vuelve a repuntar en la década de los treinta³. Esta inusitada atención crece de la mano precisamente de los arquitectos más atentos a la modernidad,

² En dicho estudio el hórreo se muestra junto a una gran variedad de tipos de palafitos, que se extienden desde Galicia hasta Laponia, Centroeuroa, hasta India, África Central e incluso Asia (Formosa, Borneo). Su carácter universal es especialmente destacable en momentos en que la arquitectura moderna, que empieza a ganar terreno, presume de extenderse a todos los lugares y de tener carácter internacional.

³ El estudio de las presencias de este tipo de arquitectura en revistas especializadas, realizado por el autor de este artículo en su tesis doctoral en curso, con uno de sus resulta-

dos parciales ya publicado (VELASCO, 2012), revela un notable aumento de interés por este tema a partir de los años veinte, y que ya no descenderá hasta finales de los cincuenta. Es posible apreciar la aparición de la arquitectura popular y su importancia en el panorama arquitectónico de aquellos años a través de estas publicaciones, en reseñas de acontecimientos de distinto tipo (aparición de libros, exposiciones, concursos), en artículos teóricos o críticos de gran relevancia (también para la primera modernidad española), o en algunos de los abundantes reportajes gráficos e imágenes descriptivas del fenómeno de la arquitectura popular.

como pueden ser Anasagasti, Torres Balbás o García Mercadal. Las concepciones modernas de estos autores impulsarán definitivamente el estudio y la difusión de la arquitectura popular, sobre todo entre sus alumnos en la Escuela de Arquitectura, mediante las excursiones y la experimentación directa (el mismo Mercadal como alumno publicó interesantes dibujos sobre ella en la revista *Arquitectura*; y TORRES BALBÁS, 1922⁴). Ellos veían en la arquitectura popular una forma de avanzar hacia la modernidad, abandonando la serie de tendencias historicistas, regionalistas o eclécticas y profundizando en la búsqueda de la esencia de la arquitectura, abriendo el camino hacia la nueva arquitectura⁵.

2. El Decreto Ley de 1926

El siguiente paso en el plano administrativo del acercamiento a la inclusión de la arquitectura popular en el Catálogo, el más importante y decisivo, se da en 1926, con el Decreto Ley sobre el «Tesoro artístico arqueológico nacional.» Se trata de una norma «verdaderamente innovadora» (FARIÑA, 2000; 40). En él se introducen los conceptos de bien mueble o inmueble, pero lo que es más importante, de cara a este estudio, es la apertura del criterio de valoración a grupos de edificios y ambientes, reconociendo valores en cierto modo intangibles pero reales y muy relevantes. Se estipula que formarán parte del Tesoro artístico nacional, en el apartado b:

«Las edificaciones o conjuntos de ellas, sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sean necesarias para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco característico de España, siempre que así se haya declarado o en lo sucesivo se declare por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.» (Ley, 1926: 1027).

Sorprenden, y son problemáticos por la valoración fuertemente subjetiva que implican, los conceptos «típico», «característico», o «pintoresco», pero son bienvenidos en el sentido en que reconocen la existencia de valores arquitectónicos (es revelador el uso de las palabras «sitio» y «lugar») relacionados con ambientes y entornos rurales y urbanos creados por conjuntos de edificios, sin significados tradicionalmente artísticos ni históricos. De todos modos sigue vigente como criterio último la valoración del Ministerio, apoyo imprescindible ante la debilidad objetiva de la propuesta.

En 1931 son varias las disposiciones legales que interesan. En la del 22 de mayo, en el Decreto sobre «Defensa del patrimonio artístico español», se establece en cien años la antigüedad límite a partir de la cual no se permite la enajenación. (Decreto, 1931a: 880). En el Decreto de 3 de junio aparece la Declaración de Monumentos histórico-artísticos de más de seiscientas construcciones como castillos, palacios, catedrales, iglesias, puentes, arcos, etc. Se incluyen ruinas, despoblados, algunas «cuevas», como las de «Calas-Covas», antes mencionadas; y ciertas casas anónimas, citadas por su dirección, aunque todavía no son de carácter popular, sino más bien palacios y casas de aristócratas (Decreto, 1931b: 1181-1185).

El 13 de julio aparece un Decreto con un nuevo encargo de catalogación (en este caso de creación de un «Fichero»), distinto y paralelo al que se venía efectuando. En él vuelve a aparecer un límite temporal para la valoración de las obras de arte como dignas ser incluidas en el inventario, aunque mucho más próximo a la actualidad del momento, el año 1850. También es importante el documento por su solicitud de colaboración a las Secciones de Arte y Arqueología del Centro de Estudios Históricos, de la Junta de Ampliación de Estudios en las tareas del Ministerio (Decreto, 1931c: 382-

⁴ Véase por ejemplo el nº 25 de 1920, con varios dibujos suyos sobre arquitectura popular aragonesa. En el artículo indicado de Torres Balbás se habla de «un álbum modesto», presente en la Exposición Nacional de Bellas Artes, titulado «Documentos para un estudio de la arquitectura rural en España», obra de García Mercadal y Rivas Eulate, dos arquitectos recién titulados, con unos dibujos sobre arquitectura popular realizados en viajes por distintos puntos de España durante sus estudios.

⁵ Los acontecimientos relacionados con la difusión de la arquitectura popular se multiplican a partir de 1920: en 1922 Lampérez publica su obra «Arquitectura Civil», ya citada; en 1923 Torres Balbás gana el premio Charro Hidalgo del Ateneo para ensayos con su estudio sobre arquitectura popular; en 1926 García Mercadal publica «Arquitectura mediterránea» (GARCÍA MERCADAL, 1926), en que aparece como justificación de fondo en las características conceptuales y formales en la modernidad de la ar-

quitectura que propone; en 1929 aparece «El Pueblo Español» en la Exposición de Barcelona, y Anasagasti pronuncia su discurso de entrada en la RABASF con el título «Arquitectura popular» (ANASAGASTI, 1929), etc., por citar sólo algunos de los más significativos. Para una más fácil inteligencia del texto a partir de aquí se eludirá la mención de toda esta serie de hechos que se desarrollan entre 1920 y 1936 (que forman parte de su periodo de asentamiento generalizado más que de los orígenes puntuales de su difusión), centrándonos en la evolución de la normativa sobre Patrimonio, pero destacando que en la tercera década del siglo xx aproximadamente, se entra en una época de rotunda aceptación, e incluso entusiasmo, por la arquitectura popular. Hay que decir que en ese periodo favorece a ello una corriente de acercamiento al arte popular en general, manifestado además en todos los ámbitos de la cultura: literatura, música, poesía, etc., en la que no se puede entrar aquí.

383). La Ley del 10 de diciembre también trata de la enajenación de bienes artísticos, completando la anterior del 22 de mayo (Ley, 1931: 1635-1636).

El 13 de mayo de 1933 aparece la última Ley sobre Patrimonio, que regirá hasta 1985. Afortunadamente, se mantiene el avance de 1926, aunque no menciona la belleza y las características «típicas» de los «sitios»:

«... cuidará... de la inclusión en el Catálogo de Monumentos histórico-artísticos de cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos y de los parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales...» (Ley, 1933: 1394).

Sí se incluye, de forma expresa, una alusión al ámbito rural:

«Todas las prescripciones referentes a los Monumentos histórico-artísticos son aplicables a los conjuntos urbanos y rústicos —calles, plazas, rincones, barrios, murallas, fortaleza, ruinas— fuera de las poblaciones que por su belleza, importancia monumental o recuerdos históricos, puedan declararse incluidos en la categoría de rincón, plaza, calle, barrio o conjunto histórico artístico.» (Ley, 1933: 1396).

De forma un tanto complicada parece formularse una admisión de la arquitectura popular, como conjunto rústico que está fuera de la consideración tradicional de bello, monumental o histórico, y que configura espacios públicos (rincones, barrios) de interés.

3. Los pueblos como Monumentos histórico-artísticos

De cualquier modo, la real consideración, en la práctica y de forma concreta, no genérica, de la arquitectura popular como objeto de protección, al igual que los monumentos histórico-artísticos tradicionales, tardaría en llegar. Y siempre a través de la consideración de un grupo de construcciones «rústicas», no de un edificio individualmente. Hubo que esperar a 1940 para encontrar la consideración oficial, de forma puntual y excepcional, del pueblo de La Alberca (FIG. 6) como Monumento Histórico-artístico, con la siguiente motivación en el Decreto:

«... el pueblo de La Alberca,..., aun cuando carece de Historia y de monumentos, ostenta, en cambio, un caserío de tipo serrano cargado de emoción artística y de sorpresas pintorescas, encuadrado en un paisaje montaraz de fuerte vegetación y

magníficas vistas. Constituye una sorpresa descubrir allí un grupo de pueblo petrificado en su vetustez, con pureza de carácter arquitectónico libre de intromisiones estilistas, con aquella pátina de vejez tan grata y adecuada a lo ancestral de la vida y costumbres que sus moradores mantienen. Así, La Alberca ha sido y es el encanto de los artistas y poetas que en ella aciertan a detenerse. Merece, pues, este poblado ser investido de la solemnidad de cuantas declaraciones oficiales sean precisas para confirmar la pública estimación de su valor.» (Decreto 1940, 6475-6476).



FIG. 6/ Plaza Mayor de La Alberca

Fuente: http://www.mundofotos.net/foto/mundo_img/717182/alberca-salamanca-espana.

La cita es larga, pero conviene destacar la apelación al sentimiento, a la emoción y el encanto para justificar la decisión, aparte de ofrecer el texto un cuadro más o menos acertado de lo que constituye la arquitectura popular. Y también es llamativo el uso de palabras como sorpresa y «descubrimiento», ¡en 1940!, que tratan de ocultar la ausencia de un reconocimiento oficial que ya debía ser fuertemente demandado.

A La Alberca siguieron otros pueblos: en 1943 se introducen en el Catálogo «La totalidad de la zona edificada de Santillana del Mar, y sus alrededores, en la provincia de Santander» (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA 1973: 102); «Todo el poblado de Guadalupe, en la provincia de Cáceres» (*Ibid.*; anteriormente habían sido catalogados el Santuario y el Humilladero); y «La población incluida en el recinto de murallas de Ciudad Rodrigo, en la provincia de Salamanca» (*Id.*: 104), por poner tres ejemplos. En todos los casos se trata de conjuntos rurales, que configuran espacios urbanos y muestran así el carácter anónimo y a la vez colectivo de este tipo de arquitectura.

4. Un ejemplo: el Boletín de la Sociedad Española de Excursiones

Uno de los ejemplos más claros, en tiempos tempranos (finales del siglo XIX-principios del XX), en que se produce el paulatino acercamiento a la arquitectura popular desde el ámbito del arte lo representa esta revista (FIG. 7). Centrada en un principio y fundamentalmente en el arte y la historia, contiene además algunos artículos sobre geología, paleontología y arqueología, ya que:

«El objeto de esta Institución es el estudio de España considerada desde todos sus aspectos, y principalmente desde el científico, histórico, artístico y literario.» (S.A.), 1893: 1).

Incluye así una cada vez más valorada vertiente científica, a la que se dedica la Sección de Ciencias Naturales, una de las cuatro secciones en que se divide la Sociedad. Las otras son, como corresponde, las Secciones de Ciencias Históricas, de Literatura, y de Bellas Artes. La forma de cumplir este objetivo del estudio de España será a través de las excursiones «organizadas metódicamente...» (*Ibid.*).

El origen de la revista está en 1893, tras la celebración el año anterior de la «Exposición Histórico-americana» conmemorando el IV centenario del descubrimiento de América, que

«... hacía propicio el ambiente para el desarrollo de una idea que tendía a que la enorme riqueza artística de España fuese conocida y estudiada.» (LA REDACCIÓN, 1894:1).

Entre los iniciadores estaban Enrique Serraño Fatigati como presidente, Juan de Dios de Rada y Delgado (ferviente teórico eclectista), en la sección de Ciencias Históricas, Aureliano de Beruete en la sección de Bellas Artes⁶ y, entre sus socios más constantes y de profunda vocación excursionista, Jerónimo López de Ayala (Conde de Cedillo). Otras figuras muy importantes que participaron tanto en las excursiones como en la publicación de artículos en el Boletín fueron Elías Tormo, el Marqués de Lozoya, o Manuel Gó-

⁶ Es de destacar su significativa vinculación a la Institución Libre de Enseñanza, impulsora decisiva de las excursiones como elemento pedagógico y de conocimiento en general. No es posible extenderse en este sentido, que llevaría demasiado lejos, pero es necesario mencionar la enorme influencia que ejerció en este aspecto, que se extendió a todos los ámbitos y especialmente entre arquitectos.

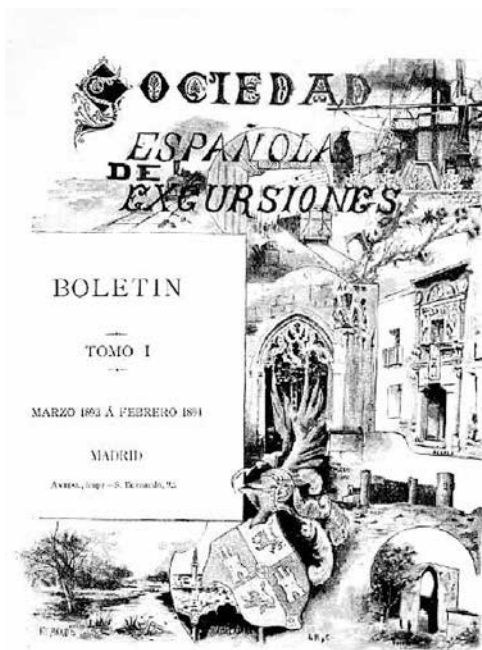


FIG. 7/ Portada del tomo I, año I, nº 1, 1 Mar. 1893 del Boletín de la Sociedad Española de Excursiones

Fuente: DIPÒSIT DIGITAL DE DOCUMENTS DE LA UAB.

mez Moreno. También publicaron los arquitectos Luis María Cabello y Lapiedra, Ricardo del Arco, Vicente Lampérez o Leopoldo Torres (Campos) y Balbás⁷.

Como se ha dicho, la mirada que predomina es histórico-artística y arqueológica, con algunas presencias científicas sobre geología y prehistoria. En principio la arquitectura popular pasa desapercibida, pero poco a poco, conforme se penetra en los aspectos artísticos de arquitecturas menos conocidas y más inmersas en la España anónima, más cerca se está de encontrarla (FIG. 8). No son escasas las referencias elogiosas a los conjuntos rurales que se avistan desde las carreteras o el tren, o que se encuentran en la búsqueda de la recóndita joya artística de cierto lugar:

⁷ Leopoldo llegó a firmar un importante artículo sobre «El estilo español y el verdadero casticismo» como Leopoldo Torres Campos (TORRES CAMPOS, 1919), en recuerdo de su padre Rafael Torres Campos, quien fue secretario, profesor y director de excursiones en la I. L. E.; transmitió a su hijo los principios vividos en la Institución y la afición por las excursiones.



FIG. 8/ Ejemplo de arquitectura modesta y oculta, en principio valorada por su portada románica y su vinculación histórica a la nobleza, pero que en lo demás reúne las características de la arquitectura popular del lugar. «Casa llamada de los linajes, Segovia» (LOZOYA, 1919, lám. tras p. 110)

Fuente: DIPÒSIT DIGITAL DE DOCUMENTS DE LA UAB.

«Los pueblos que forman esta región tienen un aspecto marcadamente común y a la vez especial y propio dentro de otro tipo más general...» (OSSET, 1925: 226).

Esta cita es ejemplo de lo que en muchos otros casos se apunta en crónicas de excursiones. Otras referencias muy repetidas son al «carácter típico», al aspecto pintoresco de muchos lugares, y al descuido y deterioro de mucha arquitectura de interés. Otro ejemplo de la progresiva atención a la arquitectura popular es su inclusión en los reportajes gráficos. Como se ve en la FIG. 9, queda integrada en la composición de la página con fotografías dedicadas a monumentos histórico-artísticos de forma natural, sin violencias ni discursos forzados, debido al carácter que es capaz de imprimir a un lugar y su fuerza como configuradora de ambientes típicos y, por qué no, monumentales.

En toda España en esas fechas aumentó el interés por las excursiones. Otras sociedades del mismo estilo aparecieron:

«En Cataluña, el amor a la tierra se mide, a finales del siglo XIX, por la afición a las cosas antiguas, hasta el punto de que el apelativo catalanista se hace sinónimo de amante de la arqueología. Para conocer el arte, la historia y la arqueología del país se impone el excursionismo, escuela de

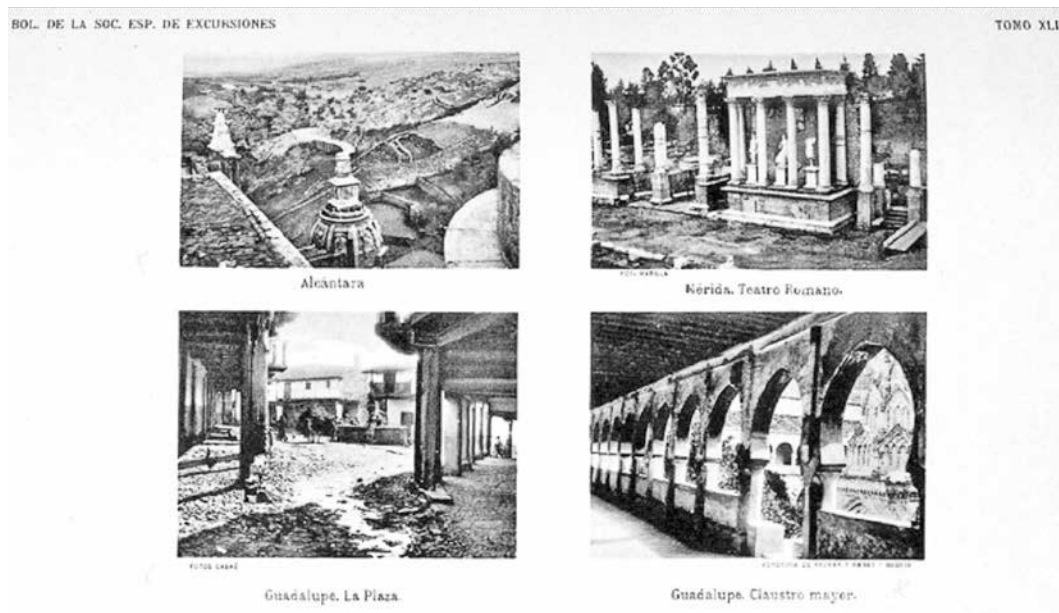


FIG. 9/ Entre monumentos histórico-artísticos, «se desliza» la arquitectura popular. Leyendas, de izda. a dcha. y de arriba a abajo: 1. Alcántara; 2. Mérida. Teatro romano; 3. Guadalupe. La plaza; 4. Guadalupe. Claustro mayor. Matilla (934: 77- 82, lám. tras p. 80)

Fuente: DIPÒSIT DIGITAL DE DOCUMENTS DE LA UAB.

conservacionistas renombrados como Puig y Cadafalch o Jerónimo Martorell, que promocionan entidades como la *Associació catalana d'Excursions* o, desde 1891, el *Centre Excursionista de Catalunya*.» (BALLART & *al.*, 2005:52).

El *Butlletí de l'Associació d'Excursions Catalana* se publicó desde 1878 hasta 1890. En 1891 se transforma en *Butlletí del Centre excursionista de Catalunya*, editado hasta 1938. Aparece como «heredera y continuadora» de la «Asociación catalanista de excursiones científicas» y la «Asociación de excursiones catalana».

«Venimos a tomar parte en la actual cruzada catalana en el pacífico terreno del folclore y de las ciencias naturales, históricas y geográficas...» (S.A., 1891:1-2).

Con otro carácter aparece también el «Boletín de la Sociedad castellana de excursiones», entre 1903 y 1916, con 168 números, publicado en Valladolid. Parece ampliar un poco el ámbito de su mirada, que abarca, junto a las disciplinas citadas en los boletines anteriores, la

«Industria y... cuantas señalan el nivel intelectual de la región que comprende los antiguos reinos de Castilla y León.» (S. A., 1903: 1).

En ningún caso se prescinde del carácter científico, como se ve, y que era apreciado además como signo inconfundible de modernidad. Y también es una nota común la intención de «redescubrir» el territorio, el arte y la sociedad que parecen abandonados. En el primer número del Boletín castellano, en un artículo sobre Palencia, aparece expresada la actitud del excursionista, que bien podrían compartir los socios de los tres boletines mencionados:

«... ansiosos de aprender, de conocer... las muchas cosas desconocidas, las no menos olvidadas y las muy florecientes que con gran modestia, pero no con menos valor y mérito, se encuentran diseminadas en los ignorados pueblos...» (AGAPITO y REVILLA, 1903: 5).

Quizás sea esta mirada entusiasta y atenta la más propicia para reconocer la arquitectura popular, más que la mirada erudita del historiador del arte que tanto tardó en hacerlo.

5. Razones de una tardanza

Respecto al primer intento de catalogación, la valoración de esta propuesta es muy negativa. Para Muñoz Cosme, del Instituto del Patrimonio Cultural de España (IPCE), se trata de

«una gran aventura y un amargo fracaso» (MUÑOZ COSME, 2012: 16). El hecho de que cada provincia fuera encomendada a un autor, y el de que los encargos se fueran haciendo poco a poco, al margen de las dificultades particulares surgidas en cada caso, hicieron que los respectivos catálogos no tuvieran la calidad del primero, que fue el que motivó el inicial entusiasmo por parte del Ministerio. La catalogación de todas las provincias:

«... nunca llegó a concluirse, nunca sirvió para una eficaz protección del patrimonio y sus resultados fueron tan desiguales que ni siquiera sirvieron en muchos casos para fines de investigación.» (*Ibid.*).

Algunos de los problemas principales fueron la ausencia de un criterio unificado para todas las catalogaciones, la dispersión en el tiempo y finalmente la dificultad en que llegaran a ser conocidas por el público, objetivo importantísimo y que no se pudo realizar de forma adecuada. En 1930 se habían publicado sólo seis de los cuarenta y siete catálogos iniciados, y de los cuales se acabaron treinta y nueve. Pero de todos modos:

«... el mayor fracaso lo constituyó la circunstancia de que esos catálogos ya no servían para el fin para el que habían sido redactados. Con unos instrumentos de protección diferentes y una concepción del patrimonio mucho más amplia de la que tuvieron los especialistas que realizaron los trabajos, el catálogo ha permanecido como una rareza documental, en ocasiones consultada por especialistas e investigadores, pero nunca ha constituido el instrumento fundamental de protección del patrimonio que pretendió ser en su origen.» (*Id.*: 36).

Aunque ya se han visto ejemplos en que ha aparecido arquitectura popular en esos catálogos, fue necesario que cambiara la mentalidad vigente para que en 1926 se reconociera de forma oficial su valor. En esa fecha, en otros ámbitos no administrativos, ya es comúnmente aceptada y se ha difundido su conocimiento a todos los niveles.

Los hechos parecen llevar a pensar que, en el plano de la cultura arquitectónica, sólo cuando se ha producido una cierta evolución, especialmente con la llegada de la modernidad, y con ella la abstracción y la idealización como forma de entender la arquitectura, ha sido posible percibir el valor de la arquitectura popular en España. La tendencia a la conceptualización de la arquitectura como lógica constructiva y como proyecto —ideado intelectualmente— es

la que ha permitido a la mirada saltar por encima de la percepción de sus carencias, y que fuera capaz de percibir cualidades ocultas a la mera visión superficial. Es además esencial el hecho de que para la arquitectura moderna la valoración de las cualidades plásticas o espaciales se sitúe por encima de las figurativas o representativas formales, lo que permite pasar por alto los elementos negativos de la arquitectura popular —preciedad de medios, elementalidad, antihigiene, tosquedad—, y que sitúan a este tipo de arquitectura en la banalidad y la vulgaridad.

En el proceso de maduración latente en la consideración de la arquitectura popular se ha tenido que dar, como se ha señalado al principio, la superación de la época precedente mediante la interposición de cierta distancia (temporal o psicológica) entre las épocas sucesivas, entre la «antigua», tradicional, y la «moderna», vivida como actualidad en aquellos momentos. Es decir, fue necesario sentir la arquitectura popular como pasada, y lejana, tan lejana que no pueda inquietar a la actualidad que se vive.

Si bien no es posible alterar el paso del tiempo, sí que es posible operar sobre el espíritu de la época, de forma directa o indirecta, de modo que las percepciones sobre todo estéticas y artísticas, tomadas como las sensibilidades de tendencia en cada generación, cambien de forma más rápida respecto a lo normal hasta entonces en la historia. Ésta es una de las características de la modernidad y de la situación vivida en el primer tercio del siglo xx. La arquitectura moderna, con su radical innovación, ha «acelerado» la Historia, ha dejado atrás en muy poco tiempo, muy atrás, como si se tratara de otra época casi remota, en la sensibilidad general y especialmente entre el mundo culto e intelectual, las corrientes precedentes, como el modernismo, el regionalismo, el eclecticismo y el resto de tendencias «tradicionales» (no digamos ya los historicismos y los estilos históricos), cuando algunas son de hace pocos años o incluso contemporáneas. Volvamos al argumento invocado al principio con otra cita:

«... es esencial considerar que el pasado, o más bien la aparición de la concepción del pasado en el siglo xix, es una condición esencial para que aparezca la construcción patrimonial. Como señala Lowenthal..., la percepción del pasado como un territorio extraño, es decir, como algo lejano del presente, será el motor del conservacionismo patrimonial.» (SANTAMARINA, 2005: 24-25).

En este sentido, sería incluso mucho más fácil sentir esa distancia respecto a la arquitectura popular, por ser más ruda, arcaica. Sin embargo, tardó más que en los otros tipos de arquitectura por dos razones: primero, porque la fuerza de su abrumadora presencia seguía vigente en gran parte del territorio, y sólo había que salir de la ciudad para comprobar que seguía siendo la forma de la arquitectura propia del mundo rural y de buena parte de ciudades importantes de segundo orden; y en segundo lugar, porque sus evidentes características de pobreza, insalubridad y primitivismo (tanto material como intelectual, tomado éste como la materialización de la precaria situación cultural general de sus ocupantes) impedía su consideración como digna de estima.

Fue necesario, pues, que se produjera un mayor avance en esos sentidos: que se sintiera la modernidad más próxima y al alcance, es decir, que las posibilidades de construir en el campo, con materiales y sistemas constructivos modernos aumentarían mucho; que las condiciones de salubridad (con la incorporación de instalaciones, medidas higiénicas y otros medios materiales) pudieran adquirir un nivel aceptable en ese mundo rural; y que la barrera que suponía el primitivismo real (vida sin perspectivas, actividades primarias y analfabetismo) fuese derribada, lo que se fue consiguiendo con el tiempo, de tres modos: con el universal e imparable progreso de la educación y las consecuencias derivadas en el aumento de nivel de vida y de cultura también en zonas rurales; con la conversión de la vida en el campo en lugar para el descanso, en vez de para el trabajo (la casa de campo, las vacaciones, la huida de la ciudad); y por último, con el cambio generalizado en la valoración de la vida rural, que pasa de una imagen global negativa (ignorancia, miseria, falta de dinamismo —y de empleo—, aburrimiento, tradiciones rígidas y esterilizadoras, oscurantismo, atraso) a una imagen positiva difundida desde la intelectualidad y la cultura en general (tradiciones como preciosas muestras de vida típica —folklore—, fomento de las diferencias regionales, aprecio por la pureza de la vida en el campo y por la naturaleza, etc.). En ese momento es cuando cunde la percepción de la arquitectura popular como algo que no es amenazante ni trágico, sino pasado, residuo de un mundo con el que quizás se convive (paralelo) pero ya incapaz de progresar (y, en el fondo, destinado a desaparecer), y en cuanto tal ya inofensivo e incluso digno de estima. Sólo cuando ha sido asimilada esa arquitectura como inerte, como fenómeno desactivado e inoperante, y puede ser expuesta como objeto de museo, es cuan-

do se convierte en patrimonializable, es cuando adquiere valor.

La modernidad arquitectónica precisamente recupera la tradición arquitectónica popular, a la que salva al desligarse de ella, al poder constituirse en oposición a ella. Es lo que afirma Manfredo Tafuri en la expresión que a continuación se cita, si incluimos en «conjunto del tejido histórico» al conjunto histórico de arquitectura popular, inclusión que es, como se ha visto, el elemento que abrió el camino a su catalogación:

«El conjunto del tejido histórico... es una estructura que de algún modo se define negativamente, contraponiéndose a otra estructura, aunque ésta exista como hipótesis: la estructura de la ciudad moderna...» (TAFURI, 1968: 116).

A continuación, y a modo de resumen, se exponen en una tabla cronológica los principales acontecimientos referidos en el texto, comparando la evolución de la estimación de la arquitectura popular, con la de la postura oficial.

6. Cronología comparada

Difusión de la arquitectura popular y actividad no oficial	Catálogos Monumentales Artísticos y Legislación
1878 Primera revista de excursiones española: <i>Butlletí de l'Associació d'Excursions Catalana</i> .	
1893 Se inicia la publicación <i>Boletín de la Sociedad española de excursiones</i> , Madrid.	
	1900 Decreto Formación Catálogos. Designación de Gómez Moreno y creación del Catálogo de Ávila.
	1902 Real Decreto con instrucciones sobre la forma de realizar el Catálogo. Mención a las Sociedades de Excursiones. Encargos de Catálogos de Córdoba y Guadalajara.
1903 Aparece el <i>Boletín de la Sociedad Sociedad castellana de excursiones</i> , Valladolid.	
1907 IV Cong. Nnal. de Arqs. Bilbao: «Bases y medios prácticos para hacer el inventario monumental de España».	1907 Encargos de Catálogos de nueve provincias, con algunas como Madrid, Sevilla y Guipúzcoa.
1909 Serie de artículos con un intento de un «Inventario Monumental de España», sobre Baleares, en <i>Arquitectura y Construcción</i> .	1909 Encargo del Catálogo de Valencia.
1911 «Un programa para la historia de la arquitectura civil española» de Vicente Lampérez. Salón de Arquitectura en Madrid. «Tradicionalismos y exotismos», artículo de Vicente Lampérez en <i>Arquitectura y Construcción y en La Construcción Moderna</i> .	1911 «Ley de Excavaciones Arqueológicas», 1ª gran ley reguladora. Criterio de limitación temporal para los objetos y monumento.
1912 V Cong. Int. de Turismo, Madrid.	
1914 Expo. «La casa antigua española» en el Círculo de Bellas Artes, Madrid.	
	1915 «Ley de Monumentos arquitectónicos artísticos». Aparece el criterio de pertenencia a Catálogos. Encargo del Catálogo de Barcelona.

Difusión de la arquitectura popular y actividad no oficial	Catálogos Monumentales Artísticos y Legislación
<p>1917 VII Cong. Nac. de Arqs. Sevilla: «que [los edificios] conserven en lo posible los tipos de construcciones características de la... región».</p> <p>Discurso Ingreso RABAS. de Vicente Lampérez.</p>	
<p>1918 Aparece <i>Arquitectura</i>. Artículo «Mientras labran los sillares», de Torres Balbás.</p>	
<p>1919 Artículo de Jerónimo Martorell «El Patrimonio Artístico Nacional», en <i>Arquitectura</i>.</p> <p>Numerosos artículos de Torres Balbás en <i>Arquitectura</i> sobre arquitectura popular.</p>	<p>1919 Encargo del Catálogo de Burgos.</p>
<p>1920 Asentamiento generalizado del interés por el estudio de la arquitectura popular en España.</p>	
<p>1923 Premio del Concurso Charro-Hidalgo a Leopoldo Torres Balbás por su estudio sobre arquitectura popular.</p>	
<p>1929 «El pueblo Español» de la Exposición Universal de Barcelona.</p> <p>Teodoro de Anasagasti ingresa en la RABASF con su discurso «Arquitectura popular».</p>	<p>1926 Número parcialmente dedicado a la arquitectura popular de Ibiza en AC.</p>
<p>1932 La revista AC propone la arquitectura popular de Ibiza como ejemplo de racionalidad arquitectónica.</p>	<p>1931 Ley sobre enajenación de inmuebles u objetos artísticos.</p> <p>Primera lista de declaración expresa de Monumentos, con más de 700.</p> <p>Creación de Fichero para obras de arte anteriores a 1850.</p>
<p>1934 Alfredo Baeschlin publica su obra «Cuadernos de Arquitectura popular: Ibiza».</p>	<p>1933 Ley relativa al Patrimonio Artístico Nacional.</p>
<p>1935 Número monográfico sobre arquitectura popular de la revista AC.</p>	
<p>1936 Número parcialmente dedicado a la arquitectura popular de Ibiza en AC.</p>	<p>1940 Decreto por el que se declara Monumento Histórico-Artístico el pueblo de La Alberca (Salamanca).</p>
	<p>1941 Encargo del Catálogo de Zaragoza.</p>
	<p>1943 Se introduce Santillana del Mar, Guadalupe, y Ciudad Rodrigo. Se generaliza la noción de pueblo como Monumento.</p>

7. Bibliografía citada

- AGAPITO y REVILLA, J. (1903): «A Palencia», en el *Boletín de la Sociedad castellana de excursiones*, I (1): 5-7, enero.
- AMADOR DE LOS RÍOS, R. (1908): *Monumentos Arquitectónicos de España: Toledo*, tomo V, Cuadernos 22 a 26 E. Martín y Gamoneda, 1905, Madrid.
- ANASAGASTI, Teodoro de (1929): *Arquitectura popular*, Discurso de Recepción en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Madrid.
- BAESCHLIN, A. (1934): *Cuadernos de arquitectura popular*. Ibiza. Serie primera, Valencia.
- BALLART, J. & J. JUAN & I. TRESSERRAS (2001): *Gestión del patrimonio cultural*, Ariel edt., Consultada 2ª ed., 2005. Barcelona.
- CABELLO y LAPIEDRA, L. M. (1907): «IV Congreso nacional de arquitectos» en *Arquitectura y Construcción*, 182: 258-260 y 262-266, septiembre. Parte correspondiente al Tema I, «Bases y medios prácticos para hacer el inventario de los monumentos arquitectónicos de España»: 259-260.
- (1917): «El VII Congreso nacional de arquitectos» en *La Construcción Moderna*, 11: 124-140, 15 junio. Conclusiones: 137-140. Cita: 138 (tema IV, pto. 5).
- CASTRO, C. de (¿1918?): *Catálogo Monumental y Artístico de Santander* (no publicado, entregado en ¿1918?). En: http://biblioteca.cchs.csic.es/digitalizacion_tnt/index_interior_santander.html
- CONTRERAS y LÓPEZ DE AYALA Juan de (marqués de Lozoya) (1919): «La casa segoviana», en *Boletín de la Sociedad Española de Excursiones*, año XXVII, 2º trim., 1 junio: 107-113.
- ESPAÑA MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1973): «Inventario del Patrimonio artístico y arqueológico de España. Declaraciones de Monumentos y Conjuntos Histórico-Artísticos, Parajes Pintorescos y Jardines Artísticos». C. PARRONDO ACERO (Dir), Ministerio de Educación y Ciencia, D. G. de Bellas Artes, Comisaría Gral. del Patrimonio Artístico Nacional, (Monumentos declarados hasta 1972), Madrid.
- FARIÑA TOJO, J. (2000): *La protección del Patrimonio urbano. Instrumentos normativos*, Akal, Madrid.
- FERNÁNDEZ BALBUENA, G. (1919): *Catálogo Monumental y Artístico de Asturias 1918-1919*, en http://biblioteca.cchs.csic.es/digitalizacion_tnt/index_interior_asturias.html
- FRANKOWSKI, E. (1918): «Hórreos y palafitos de la Península Ibérica», *Memoria*, 18, Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. Comisión de Investigaciones paleontológicas y prehistóricas. Edt. Museo de Ciencias Naturales, Madrid, Consultado en la edición facsímil del Colegio Universitario de Ediciones Istmo, Gijón, 1986.
- GARCÍA MERCADAL, F. (1926): «Arquitectura mediterránea», en *Arquitectura*, 85: 192-197, mayo.
- GÓMEZ MORENO, M. E. (1991): «La Real Academia de San Fernando y el origen del Catálogo monumental de España» *Discurso de Recepción Pública*, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Madrid.
- LA REDACCIÓN (1894): «El Conde de Cedillo, excursionista», en *Boletín de la Sociedad española de excursiones*, a. XLII, 1-5, 1º trim., marzo, Madrid.
- LAMPÉREZ, V. (1911a): «Un programa para la historia de la arquitectura civil española», en *La Construcción Moderna*, 6: 105-107, 30 marzo; 7: 133-137, 15 abril y 8: 155-158, 30 abril.
- (1911b): «Un programa para la historia de la arquitectura civil española.», en *La Construcción Moderna*, 7: 133-137, 15 abril.
- (1911c): «La arquitectura española contemporánea. Tradicionalismos y exotismos. Conferencia dada en el Salón de arquitectura el 19 de junio.» En *Arquitectura y Construcción*, 228: 194-199, julio.
- (1917): «Las ciudades españolas y su arquitectura municipal al finalizar la Edad Media», *Discurso de Recepción Pública*, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Madrid.
- (1922): *Arquitectura civil española de los siglos I al XVIII*, tomos I y II, Edt. Saturnino Calleja, Madrid.
- LOWENTHAL, D. (1985): *The past is a foreign country*, Cambridge University Press, (Traducción de la 7ª edición inglesa de Pedro PIEDRAS MONROY: *El pasado en un país extraño*, Akal, Madrid.
- MARTORELL, J. (1919): «El patrimonio artístico nacional», en *Arquitectura*, 14: 149-161, junio.
- MATILLA, A. (1934): «Excursión universitaria a Extremadura», en el *Boletín de la Sociedad Española de Excursiones*, XLII, 1º trim., marzo.
- MAURA, C. (1909a): «Inventario monumental de España», en *Arquitectura y Construcción*, 198: 22-25. (Resto de artículos de la serie: 199:48-55; 200: 81-87, 89, 93, y 96; y 201: 99, 106-109).
- (1909b): «Inventario monumental de España», en *Arquitectura y Construcción*, 201, (Resto de artículos de la serie antes señalados).
- MUÑOZ COSME, A. (2012): «Catálogos e inventarios del patrimonio en España», en AA. VV. *El Catálogo Monumental de España (1900-1961). Investigación, restauración y difusión*: 13-35, Ed. Secretaría General Técnica, Ministerio de Educación, Cultura, y Deporte, Madrid.
- OSSET, J. (1925): «Una excursión por el Maestrazgo», en *Boletín de la Sociedad española de excursiones*, XXXIII: 226-230, 3º trim., sep.
- SANTAMARINA CAMPOS, B. (2005): «Una aproximación al Patrimonio cultural», en AA. VV. *La memoria construida. Patrimonio cultural y modernidad*: 21-52 Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- S. A. (1891): «Salutació á la premsa», en *Butlletí del Centre Excursionista de Catalunya*, año I: 1-2, ene-jun.
- S. A. (1893): «Reglamento de la Sociedad española de excursiones», en *Boletín de la Sociedad española de excursiones*, 1: 1-4, 1 mar, Madrid.
- S. A. (1903): «Reglamento» en el *Boletín de la Sociedad castellana de excursiones*, a. I, 1: 1-4, ene.
- S. A. (1908): «Monumentos arquitectónicos de España», en *La Construcción Moderna*, 9: 192, 15 may., Sección Crónica e Información, «Libros y revistas».

- S. A. (1912a): «V Congreso internacional del Turismo. Sección IV «La Arquitectura y el Turismo. Conclusiones» en *Arquitectura y Construcción*, 244: 324, 326, y 328-330. nov. Tema I en p. 324.
- S. A. (1912b): «La arquitectura montañesa y las conferencias del arquitecto Leonardo Rucabado en Santander», en *La Construcción Moderna*, 5: 33-34, 15 mar., Madrid, (p.i.: paginación independiente).
- S. A. (1914a): «Círculo de Bellas Artes de Madrid.- Sección de arquitectura. Concurso de la 'casa antigua española'», en *Arquitectura y Construcción*, 251: 140, jun. Reseña comentada en la sección «Crónica artística arquitectura».
- S. A. (1914b): «Concurso de la antigua casa española», en *Arquitectura y Construcción*, 260: 64 y 66, mar. Reseña comentada en la sección «Crónica artística arquitectura».
- S. A. (1919): «VIII Congreso Nacional de Arquitectos. Zaragoza, octubre 1919», en *Arquitectura y Construcción*, Resumen Anual: 241- 256, Crónica del Congreso, incluye las Conclusiones, Barcelona.
- S. A. (1932a): «Ibiza, la isla que no necesita renovación arquitectónica» en *AC. Documentos de Actividad Contemporánea*, 6: 28-29, 2º trim., Barcelona.
- S. A. (1932b): «En Ibiza no existen los estilos históricos», en *AC. Documentos de Actividad Contemporánea*, 6: 30, 2º trim., Barcelona.
- S. A. (1935): «Número dedicado a la arquitectura popular», en *AC. Documentos de Actividad Contemporánea*, 18, 2º trim., Barcelona.
- S. A. (1936): «Ibiza (Baleares). Arquitectura rural», en *AC. Documentos de Actividad Contemporánea*, 21, 1º trim., Barcelona. Número parcialmente dedicado a Ibiza.
- SERT, J. L. (1934a): «Cap a una arquitectura», en *D'ací i d'allà*, 179: 31, dic., Barcelona.
- (1934b): «Arquitectura sense «estil» i sense «arquitecte»», en *D'ací i d'allà*, 179: 32, dic.
- TAFURI, M. (1968): *Teoria e Storia dell'architettura*, 4ª Ed., Gius-Laterza & Figli Spa, Roma- Bari. (Traducción de Martí Capdevilla: «Teorías e historia de la arquitectura», Celeste Ediciones, 1997). Madrid.
- TORRES BALBÁS, L. (1918): «Mientras labran los sillares», en *Arquitectura*, 2: 31-34, junio, Madrid.
- (1919): «Turismo franco-español. Memoria obra del Marqués de la Vega Inclán. Presidencia de Consejo de Ministros. Comisaría Regia del Turismo y Cultura Artística. Madrid-París, mayo. En *Arquitectura*, 20: 367-368, dic. Reseña comentada en la Sección «Libros, revistas, periódicos. Libros españoles».
- (1922): «Glosas a un álbum de dibujos», en *Arquitectura*, 40: 338-348, agosto, Madrid.
- TORRES CAMPOS, L. (1919): «El estilo español y el verdadero casticismo», en *La Construcción Moderna*, 2: 20-21, 30 enero, Madrid.
- VEGA y MARCH, M. (1909): «Inventario monumental de España» *Arquitectura y Construcción*, 98: 20-21, ene. (Introducción a la serie de artículos de Maura).
- VELASCO, C. (2012): «La arquitectura popular en las revistas de la primera mitad del siglo xx. Distintas formas de acercamiento e intentos de integración en la modernidad», en *Las revistas de arquitectura (1900-1975): crónicas, manifiestos, propaganda. Actas preliminares del Congreso celebrado en Pamplona 3-4 de mayo*, 841-850 por la ETSA de la Universidad de Navarra», T6) Ediciones S.L., Pamplona.

8. Legislación

- DECRETO (1931a): Decreto de 22 de mayo de 1931, de defensa del patrimonio artístico español, en *Gaceta de Madrid*, nº 143, 23 de mayo de 1931, pp. 880-881.
- DECRETO (1931b): Decreto de 3 de junio de 1931, de declaración de Monumentos Artísticos Nacionales, en *Gaceta de Madrid*, nº 155, 4 de junio de 1931, pp. 1181-1185.
- DECRETO (1931c): Decreto de 13 de julio de 1931, de formación del Fichero de Arte Antiguo, en *Gaceta de Madrid*, nº 195, 14 de julio de 1931, pp. 382-383.
- DECRETO (1940): Decreto de 6 de septiembre por el que se declara Monumento Histórico-Artístico el pueblo de La Alberca (Salamanca): en *Boletín Oficial del Estado*, nº 262, 18 de septiembre de 1940, pp. 6475-6476.
- LEY (1911): Ley de 7 de julio de 1911, sobre Excavaciones arqueológicas, en la *Gaceta de Madrid*, nº 189, 8 de julio 1911, pp. 95-96.
- LEY (1915): Ley de 4 de marzo de 1915, sobre Monumentos arquitectónicos artísticos, en la *Gaceta de Madrid*, nº 64, 5 de marzo 1915, pp. 708-709.
- LEY (1926): Ley de 9 de agosto de 1926, relativa a la conservación de la riqueza histórico-artística nacional, en la *Gaceta de Madrid*, nº 227, 15 de agosto 1926, pp. 1026-1031.
- LEY (1931): Ley de 10 de diciembre de 1931, sobre enajenación de inmuebles u objetos artísticos, en *Gaceta de Madrid*, nº 346, 12 diciembre 1931, pp. 1635-1636.
- LEY (1933): Ley de 24 de mayo de 1933, relativa al Patrimonio Artístico Nacional, *Gaceta de Madrid*, nº 145, 25 mayo de 1933, pp. 1394-1399.
- R. D. (1900): Real Decreto de 1 de junio de 1900, sobre la «... formación del Catálogo monumental y artístico de la Nación», en la *Gaceta de Madrid*, nº 153, 2 de junio de 1900, p. 1079.
- R. D. (1902): Real Decreto de 14 de febrero de 1902, sobre la continuación de la «... formación del Inventario general de los Monumentos históricos y artísticos del Reino...», en la *Gaceta de Madrid*, nº 49, 18 de febrero de 1902, pp. 734-735.
- R. O. (1900): Real Orden de 1 de junio de 1900, sobre el nombramiento de «D. Manuel Gómez Moreno,..., para la formación del Catálogo Monumental y Artístico de la Nación», en la *Gaceta de Madrid*, nº 153, 2 de junio de 1900, p. 1081.

Ecuador: hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la constitución

Víctor Fernando PAUTA CALLE

Arquitecto. Profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, Ecuador.

RESUMEN: Ecuador, país sudamericano, aprobó en el año 2008 una Constitución innovadora y referente para los países vecinos, que dispone a los gobiernos autónomos descentralizados la ordenación territorial de sus circunscripciones -atribución que posteriormente se amplió al Estado central-, e implícitamente el diseño de un modelo de gestión para su aplicación. Proponer una metodología para tal diseño es el objeto de este artículo, que en orden a los resultados de la investigación expone como antecedentes las dimensiones del desarrollo humano que subyacen en la Constitución y la normativa sobre la distribución y ejercicio de las competencias «*planificar el desarrollo*» y «*formular planes de ordenamiento territorial*»; y, luego la metodología en tres momentos: conceptualización y ordenamiento de la planificación y gestión del desarrollo, análisis y reparto competencial y formulación de los componentes específicos del modelo. Las conclusiones indican que la Constitución descentraliza fuertemente la planificación del desarrollo y la ordenación territorial y un amplio abanico de competencias sectoriales, creando una oportunidad histórica para que los territorios intranacionales se recreen y avancen al nuevo modelo de desarrollo. La ordenación territorial en Ecuador vive un proceso de adopción y su marco jurídico permite superar algunas limitaciones observadas en Latinoamérica. El ámbito local alcanza una organización territorial y niveles de gobierno que le vuelven más potente y la ordenación de las circunscripciones una competencia con mayor exclusividad relativa o concurrencia. Así, la coordinación y cooperación territoriales son indispensables para alcanzar las articulaciones constitucionales, propósito que demanda un modelo de gestión que genere las regulaciones necesarias y cambios político-institucionales.

DESCRIPTORES: Constitución. Desarrollo humano. Gobiernos. Planificación del desarrollo. Ordenación del territorio.

1. Antecedentes

1.1. Las dimensiones del modelo de desarrollo humano que subyace en la Constitución

En la Constitución ecuatoriana vigente desde el año 2008 subyace un modelo de desarrollo humano multidimensional

y alternativo al modelo capitalista —oligárquico dependiente y orientado hacia el mercado externo (SALAMEA, 2008)—, que tuvo intentos fallidos por ir al neoliberalismo pleno hasta bien entrado el presente siglo.

Las dimensiones de orden muy diverso que configuran este nuevo modelo pueden ser cuidadosamente seleccionadas en esta ley fundamental

Recibido: 10.01.2014; Revisado: 19.05.2014.
Correo electrónico: victofer_48@yahoo.com; fernando.pautac@ucuenca.edu.ec

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

y ellas no son sino las facetas individuales, sociales y de contexto que permiten entenderlo en su integralidad (ZORRO, 2008), pero también gestionarlo con este carácter y por esto su reconocimiento; pues la planificación en general y la ordenación territorial en particular han de servir a la consecución de tal modelo.

1.1.1. *Dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo*

Estas dimensiones se encuentran fundamentalmente en los siguientes textos constitucionales:

- a) «Derechos», Título II, que versa sobre los derechos humanos, su ejercicio y su ordenamiento y que destaca su titularidad, pues abandona el enfoque tradicional de corte liberal que casi no reconoce la existencia de derechos colectivos y se complementa con la previsión de que podrán ser ejercidos, promovidos y exigidos de forma individual o colectiva; pero también su condición de ser inalienables e irrenunciables, que constituyen un todo indivisible. Incluyen los «derechos de la naturaleza», superando su consideración como objeto de relaciones de propiedad, de mercado y de aprovechamiento frecuentemente insostenible, en sujeción de derechos de existencia, conservación y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
- b) «Régimen de Desarrollo», Título VI, concebido en términos del «conjunto ordenado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*». A diferencia de la visión neoliberal, este régimen no es un fin en sí mismo, sino que sus objetivos son medios para alcanzar y sostener el «buen vivir». Más aún ha sido pensado como social y solidario, porque reconoce al ser humano como sujeto y fin, propone una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, respetando los derechos de la naturaleza y porque su propósito es garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que promuevan ese buen vivir. Este régimen recupera para el Estado la planificación del desarrollo, lo cual supone intervenir en la economía y le asigna enormes responsabilidades en relación a sus objetivos, al ejercicio de los derechos, a los principios consagrados en la Constitución y

a la equidad social y territorial. Dispone el control y decisión exclusivos del Estado sobre los recursos naturales para el ejercicio y desarrollo de los derechos y el interés social, pero su aprovechamiento ha de observar los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficacia (PAUTA, 2013).

- c) «*Régimen del Buen Vivir*», Título VII, entendido como el modo de vida social para que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades ejerzan de manera efectiva sus derechos y responsabilidades, en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la coexistencia armónica con la naturaleza. Se trata por tanto de la respuesta integral a una de las mayores injusticias y frustraciones que históricamente ha sufrido una alta proporción de la población ecuatoriana, su exclusión económica, social y cultural; exclusión que tiene dimensiones materiales y simbólicas derivadas no solo de la ausencia de reconocimiento, sino de la estigmatización de las manifestaciones existentes en la sociedad, a las que este nuevo régimen valora positivamente en función de sus contribuciones y potencialidades, más que de sus condiciones actuales (LEON, 2008).

1.1.2. *Dimensiones territoriales del desarrollo*

Estas dimensiones en el texto constitucional se hallan expuestas en su Título V «Organización Territorial del Estado».

«El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales».

En coherencia con esta organización, la Constitución establece los llamados gobiernos autónomos descentralizados y su régimen general. Dispone que:

«Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana... Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales».

Lo expuesto tiene las siguientes implicaciones:

- La organización del territorio adoptada por la Constitución de 2008 toma, al igual que su predecesora, la estructura tradicionalmente vigente en el Estado ecuatoriano, esto es, la conformada por provincias, cantones y parroquias rurales y a ella le adiciona el nivel regional y en un sentido práctico también ratifica a los regímenes especiales ya señalados en aquella.
- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y que desarrolla a la Constitución en estos ámbitos, define a las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y explicita el carácter de territorios superconjuntos y subconjuntos propios ignorado en la Constitución, pese a sus implicaciones en el reparto competencial y las articulaciones entre niveles. Pero además esta norma complementa los requisitos constitucionales para crear regiones y distritos metropolitanos y resuelve los pertinentes para las provincias, cantones y parroquias rurales, entre los que sobresalen los tamaños de las circunscripciones y de sus poblaciones.
- Así, el Título II «Organización del Territorio», establece que la región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se instituyan como tal. Se plantea entonces la región de tipo «planificada o político-administrativa», más aún si constituirá la circunscripción territorial del gobierno regional autónomo, cuya gestión —a través del ejercicio de las competencias—, dará unidad al territorio.
- Igualmente el COOTAD en el mismo título define a las provincias como las circunscripciones territoriales constituidas por los cantones que legalmente les correspondan; determina que estos son territorios integrados por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas identificadas en la respectiva ley de creación y por las que se fundaren posteriormente; y, señala que las parroquias rurales son circunscripciones territoriales integradas a un cantón una vez sancionada la respectiva ordenanza emitida por el concejo municipal o metropolitano.
- La Constitución por tanto no simplifica la estructura territorial que heredó, sino que más bien acentúa su complejidad y en consecuencia también la de los niveles de gobierno y la propia distribución de competencias. A la fecha de redacción de este artículo el Ecuador tiene 24 provincias, 221 cantones y 898 parroquias rurales; a su

vez, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo —SENPLADES—, ha establecido siete zonas de planificación que podrían considerarse territorios próximos a una potencial regionalización.

1.2. Distribución de las competencias constitucionales «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial»

Conviene explicitar que para la Constitución el territorio se convierte en un elemento clave para el reparto competencial entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, pues proporciona la dimensión espacial a varias de sus normas, pero en especial a aquellas que delimitan los ámbitos de las autonomías, tal como se evidencia en el «*Régimen de competencias*» del Título V y en este sentido, atribuyen a los ya mencionados cuatro niveles de gobiernos descentralizados entre otras las competencias de «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial» con el carácter de exclusivas y al Estado central la «planificación nacional». Todo ello significa:

- Que el sistema de planificación y gestión del desarrollo humano se estructura en dos grandes elementos: el que fija las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo en los niveles nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural —es decir, el que «planifica el desarrollo»—; y, el que localiza esas determinaciones en los territorios —esto es, el que «formula los correspondientes planes de ordenamiento territorial»—
- Que la ordenación del territorio constituye una competencia constitucional exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados. Así, la Constitución apunta a una función necesaria y precisa de estos niveles de gobierno, que ha de ser desempeñada de conformidad con la distribución de competencias dispuestas por ella misma y la ley; pero es necesario tener conciencia que partes sustanciales de esta competencia exclusiva en manos de los referidos gobiernos, se excluyen de su influencia por las competencias reservadas al Estado central y que cada nivel de gobierno pierde otras por las competencias otorgadas a los demás.
- En relación a la ordenación territorial nacional hay que señalar la competencia exclu-

siva del Estado central en la «*planificación nacional*», pero de este texto constitucional no se desprende que se haya reservado competencia alguna en esa materia. Por esto el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) le otorga como competencia legal exclusiva e instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, la «formulación de la estrategia territorial nacional», destinada a gestionar las incidencias significativas en el territorio de las competencias exclusivas otorgadas por la Constitución a este nivel de gobierno. Pero debe subrayarse que esta es una competencia de menor jerarquía a la otorgada a los gobiernos autónomos descentralizados.

- No cabe duda entonces que se está al frente de una competencia de exclusividad relativa o concurrente, tanto en términos de concurrencia espacial —vistos los distintos niveles territoriales en la posición de subconjuntos y superconjuntos territoriales propios entre sí—, y de concurrencia material —la ordenación territorial— (PÉREZ ANDRÉS, 1988); más aún si las normas constitucionales antes transcritas disponen además un conjunto de articulaciones obligatorias entre los cinco niveles o rangos antes precisados.

1.3. La normativa legal vigente en relación al ejercicio de las competencias constitucionales «planificar el desarrollo» y «formular planes de ordenamiento territorial»

Si bien las normas constitucionales antes aludidas generaron expectativas por la revalorización de la planificación del desarrollo, el COOTAD en su Título VII «Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación», y el COPFP en sus Títulos I y II «De la Planificación del Desarrollo y la Política Pública» y «Del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa», regulan muy precariamente este ejercicio competencial, incluso con deficiencias legislativas por las incoherencias y ausencia de complementariedades entre algunas de sus normas. Así respecto de los planes hay carencias en las previstas para su redacción como: «definiciones», «objetivos», «elementos», «componentes mínimos», y «disposiciones generales»; y, también en las referidas a la aprobación, vigencia y seguimiento de estos instrumentos, la coordinación y participación y la regulación de los «consejos de planificación».

Como era de esperarse, este déficit normativo ha incidido negativamente en la primera experiencia de formulación de estos planes, sustancialmente en cuanto a su enfoque, a la metodología para su elaboración, a la redacción de las determinaciones y a las articulaciones que deben observar; volviendo urgente la vigencia de una ley que regule con eficacia, efectividad y eficiencia, la planificación del desarrollo y la ordenación territorial, propósito que demanda en forma previa el diseño de un modelo de gestión de estas competencias.

2. Propuesta metodológica para diseñar el modelo de gestión

En el marco antes definido, se propone el enfoque metodológico adjunto para diseñar el modelo de gestión de la ordenación territorial en el Ecuador (ver FIG. 1), cuya sustentación en detalle se expone a continuación:

2.1. Momento I: conceptualización y ordenamiento de la planificación y gestión del desarrollo humano

2.1.1. Integrar las dimensiones del modelo de desarrollo humano

De las normas constitucionales antes expuestas se desprende que las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del modelo de desarrollo humano que ellas conciben, obligatoriamente deben planificarse y gestionarse en los territorios nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, como se muestra gráficamente (ver FIG. 2), dando lugar a cinco niveles territoriales distintos de gestión del desarrollo humano.

Desde esta perspectiva debe concebirse entonces al «desarrollo regional», al «desarrollo provincial», al «desarrollo cantonal» y al «desarrollo parroquial rural», que establece la Constitución. Si bien el «desarrollo nacional» no se halla expresamente mencionado entre las competencias exclusivas del Estado central, éstas sí incluyen a la «planificación nacional», que no puede sino imputarse a tal nivel, más aún si el «Plan Nacional de Desarrollo» se halla igualmente previsto por la Constitución en el ya mencionado régimen de desarrollo.

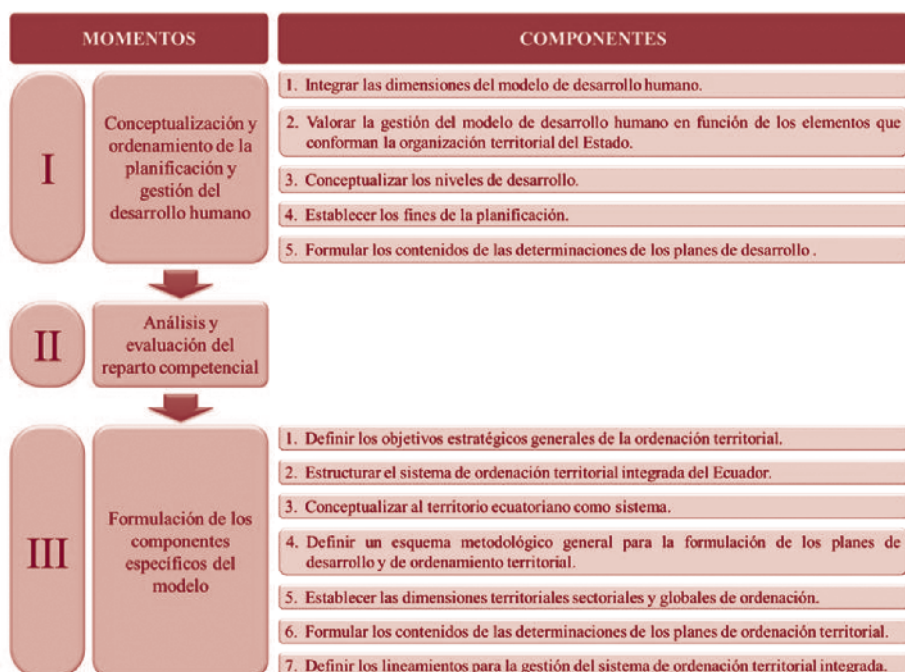


FIG. 1/ Ecuador: Metodología para el diseño del modelo de gestión de la ordenación territorial en el marco de la Constitución

Fuente: El autor, julio 2013.

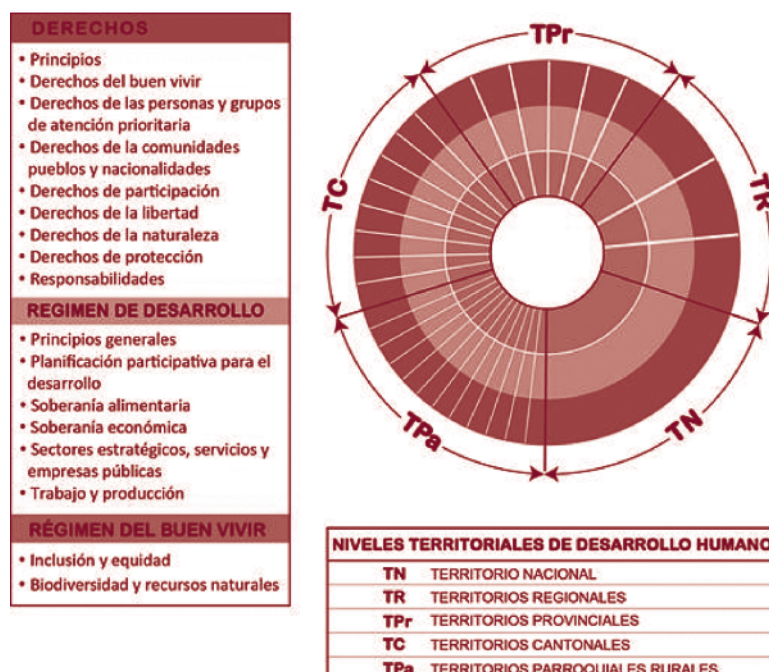


FIG. 2/ Ecuador: las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo humano y niveles territoriales de su planificación y gestión de conformidad con la Constitución

Fuente: El autor, julio 2013.

2.1.2. *Valorar la gestión del modelo de desarrollo humano en función de los elementos que conforman la organización territorial del Estado*

La planificación y gestión del desarrollo humano en función de los niveles territoriales ordenada por la Constitución, es radicalmente distinta de sus predecesoras y tiene implicaciones positivas que deben ser rigurosamente explicitadas en forma previa a su conceptualización. Se puede aportar las siguientes:

- Recupera las dimensiones territoriales intranacionales del desarrollo, históricamente postergadas por la visión y gestión centralista de éste y con ellas injustamente las realidades, potencialidades y oportunidades de los territorios que conforman el Ecuador, así como su condición de territorios estratégicos de desarrollo legítimos (ESPINA, 2004). Más aún, la presencia de regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, busca adecuar la división política administrativa a la diversidad territorial, ambiental, productiva y étnica.
- Posibilita, por tanto, que los territorios intranacionales ya no sean elementos subordinados al centralismo, unos espacios geográficos simples soportes de las actividades humanas determinadas por las políticas nacionales, unos territorios uniformes e indiferenciados (ALBUQUERQUE, 2007), sino verdaderos factores de desarrollo (ÁLVAREZ & RENDÓN, 2010), territorios reales, vivos, interpelantes, que exigen perspectivas integrales (PIETRO, 2001), elementos integradores de agentes, mercados y políticas públicas, al tiempo que objetivos del desarrollo (DELGADILLO & TORRES, 2010); así, «el eje central del soporte del desarrollo se desplaza de 'arriba abajo' en términos territoriales e institucionales» (BOISIER, 1997, pág. 30).
- Obliga a que las dimensiones antes consideradas alcancen expresiones y relaciones específicas en todos los niveles territoriales y estructuren unidades con dinámicas propias, sustentadas en el principio constitucional por el que Ecuador es un Estado que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada; más aún si tales expresiones y relaciones deberán imbricarse con realidades más o menos distintas y complejas en muchos órdenes, para configurar nue-

vos procesos de desarrollo, en los que cada unidad mantenga con otras articulaciones escalonadas recíprocas, productoras de sinergias.

- Da salida, si el gobierno regional supera el «vacío del gobierno intermedio», a proyectos políticos concertados entre diversos actores sociales en varias latitudes ecuatorianas, para administrar y planificar el desarrollo de sus territorios y gestionar de manera autónoma los asuntos que sean de su interés, afirmando así los procesos de integración territorial.
- Abre una oportunidad para que el desarrollo local —parroquial rural, cantonal y provincial—, tenga carácter endógeno (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007) y profundice a través de los gobiernos parroquiales rurales, la descentralización y democratización del Estado; lo que podría ser una interesante táctica para enfrentar los problemas del medio rural.
- Busca con más responsabilidad la equidad territorial, en términos de igualdad de oportunidades, sin que pueda reducirse a la dimensión socioeconómica en la medida que su propia consecución demanda la dimensión espacial. De ahí su pertinencia a la transformación que se pretende alcanzar en el Ecuador mediante la territorialización del desarrollo.
- Permite que las competencias «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial» concentren los intereses colectivos propios de las comunidades regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales; y, en suma, de los intereses genuinos que gestionan sus instancias de poder.

2.1.3. *Conceptualizar los niveles de desarrollo*

La territorialización del desarrollo humano previsto en la Constitución demanda entonces conceptualizarlo en los niveles: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, en el marco de las implicaciones antes indicadas y con los siguientes propósitos claves:

- Establecer las expresiones y relaciones específicas que las dimensiones del modelo de desarrollo humano antes consideradas deben alcanzar en cada uno de dichos niveles.
- Orientar la planificación y gestión del desarrollo humano en cada nivel territorial,

pues ahora se carecen de elementos específicos, diferenciadores, orientadores y útiles, que permitan luego incluso abordar asuntos tan trascendentales igualmente como el reparto competencial, no solamente entre niveles de gobierno, sino incluso a escala social.

- En lógica consecuencia, para ir de lo conceptual a lo operativo, del entendimiento a la competencia, en la búsqueda de un modelo propio de gestión del desarrollo, sin perjuicio de su retroalimentación futura.

Lo expuesto no pretende sino inducir a la investigación de conceptos apropiados a la realidad ecuatoriana actual pero sin afán de exclusividad alguna, máxime si el desarrollo debe ser un proceso de transformación social con rasgos universales en un sentido ético-utópico, de proyecto de humanidad solidaria (ESPINA, 2004).

El debate sobre el concepto de desarrollo humano es importante en el momento actual por la reemergencia crítica de la cual viene siendo objeto desde la última década del siglo pasado y que ineludiblemente incidió en la redacción de los textos constitucionales ecuatorianos en el año 2008. Se ha debatido efectivamente mucho en América Latina sobre los temas del desarrollo regional y local y existen elementos orientadores de gran valor para el caso del Ecuador en la perspectiva de la territorialización del desarrollo. Así sobre todo serán provechosos los aportes hechos en relación a la conceptualización del desarrollo regional y al desarrollo local para orientar la de los niveles provincial y cantonal, pues éstos no son sino formas de desarrollo local limitadas a estas circunscripciones; en tanto que las contribuciones recientes sobre el desarrollo rural, deberán aprovecharse para conceptualizar el del nivel parroquial rural ecuatoriano.

En este sentido por ejemplo es válido el aporte de Boisier que señala que entre desarrollo regional y local, conceptualmente existen diferencias sustanciales:

«Hay que responder diciendo que la diferencia entre ambos conceptos reside en una doble cuestión escalar. Por un lado tratase de una escala territorial en la cual en distintos segmentos de ella se ubican tanto lo local como lo regional, aunque no haya ninguna regla matemática que marque el límite,...» y «por otro lado, se trata de una escala funcional, poco precisa también, pero dotada de una cierta sensatez...» (BOISIER, 2001: 11).

2.1.4. *Establecer los fines de la planificación*

A diferencia de la anterior, la Constitución aprobada en 2008 recupera a la planificación y le otorga un papel decisivo sobre temas directamente involucrados con el desarrollo humano en el Ecuador y de aquí la necesidad de explicitar sus fines y en los cuales se han de insertar los objetivos de la ordenación territorial. En esta perspectiva es posible contribuir a tal propósito precisando que la Constitución en su Título VI «Régimen de Desarrollo», dice:

«El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente».

Texto constitucional que suscita al menos las siguientes reflexiones:

- El desarrollo humano deberá ser motivo de planificación. Asunto válido «si se acepta el aserto de que hoy la planificación es el conocimiento que precede y que preside la acción en contextos democráticos» (LIRA, 2006), pero que no lo es para ciertas visiones e ideologías que incluso han llegado al poder. Pues entendida como una potente herramienta de la administración pública, supone trabajar en función de objetivos de mediano y largo plazo, —dando su justo puesto a la gestión de la coyuntura—, la búsqueda de un desarrollo autónomo y de una democratización sustantiva, la independencia de los grupos de presión, la evaluación, transparencia y rendición de cuentas, pero sobre todo, porque supone la intervención del Estado en la economía para que ésta satisfaga las necesidades sociales mediante una organización razonable del trabajo. En suma, porque supone «el intento del hombre por crear su futuro y no ser arrastrado por los hechos» (MATUS, 1984: 13).
- La planificación es ante todo una responsabilidad del Estado, una manifestación de su función organizadora, ratificada por la Constitución cuando menciona los «deberes primordiales del Estado», cuestión al parecer igualmente obvia, pero que nunca ha dejado de ser discrecional en las distintas esferas del sector público.
- Asimismo la planificación habrá de apuntar estratégicamente a materializar el ejercicio de los derechos, la consecución de los ob-

jetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. Gran desafío, pues entre los primeros están los derechos humanos y de la naturaleza; entre los segundos, los relacionados con la calidad y esperanza de vida de los ecuatorianos y sus capacidades y potencialidades, el sistema económico, la participación y el control social, la naturaleza y el ambiente, la soberanía nacional, el ordenamiento territorial y la diversidad cultural; y, entre los terceros, los principios fundamentales, los de aplicación de los derechos, los de participación y los de la organización territorial del Estado.

- La planificación «propiciará la equidad social y territorial», esto es, que será el medio para aplacar sin tregua las enormes desigualdades sociales y los grandes desequilibrios territoriales que todavía vive el Ecuador, resultantes de la vigencia de un modelo concentrador de la riqueza producida socialmente, que ha impuesto para mantenerse y reproducirse la concentración territorial del desarrollo y de un Estado centralista.
- También la planificación deberá «promover la concertación», lo cual significa que este instrumento jugará un papel importante en los esfuerzos destinados a alcanzar el concierto de todas las fuerzas económicas y sociales del país, partiendo de fines o propósitos diversos y reconociendo que la planificación no es obra exclusiva del Estado.
- La planificación será «participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente», esto es, que se obligará a alcanzar atributos poco conocidos hasta hoy en el Ecuador, por el limitado progreso que ella ha alcanzado.

Finalmente, la Constitución al normar el régimen del buen vivir, también establece una relación directa con la planificación, cuando dice:

«Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 2.- Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo».

Así la planificación aparece nuevamente como una responsabilidad del Estado, tanto que un aspecto central de este régimen, el «sistema nacional de inclusión y equidad social», habrá de articularse al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Se propone así, en términos de los mismos textos constitucionales, los siguientes fines de la planificación: i) garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régi-

men de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, ii) propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, y ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente; y, iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir (PAUTA, 2013).

2.1.5. *Formular los contenidos de las determinaciones de los planes de desarrollo*

Pasar de la conceptualización a la concreción del desarrollo humano demanda en primera instancia el establecimiento de los contenidos de las dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales por las que él debe transitar en estos órdenes y en los diferentes niveles territoriales y que se traducirán en las determinaciones que deberán abordar los planes de desarrollo. Tales contenidos se referirán a:

- Las políticas de desarrollo, es decir a las orientaciones o directrices que tendrán esas dimensiones y sus ámbitos mutuos. Más específicamente y dado que atañen a toda la sociedad de un territorio, esos contenidos apuntarán al diseño de las acciones colectivas intencionales de cara al desarrollo; sin perjuicio de que abarquen, al igual que todas las políticas, los cursos que efectivamente tomen dichas acciones en tanto resultados de las múltiples decisiones e interacciones que comporten y los hechos reales que produzcan (AGUILAR, 2014).
- Las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo y que están llamadas a darle a éste naturaleza material y sensible en el marco de sus políticas. Son globales u horizontales si corresponden a materias de amplio radio o estructurantes de la vida social como la ocupación, ingresos, consumo, inversión, financiamiento y las relaciones con el exterior, y sectoriales o verticales, que generalmente coadyuvan a concretar las primeras, si atañen a ramas o sectores como la agricultura, industria, tránsito y transporte, salud, educación y los servicios públicos básicos. Además muchos de ellas pueden subdividirse en materias más específicas y su planificación y gestión en uno o varios niveles de la organización territorial de un país, dependerá justamente del modelo de desarrollo humano que pretendan materializar.

Corroborando lo expuesto, pero más desde el punto de vista del territorio conceptualizado como sistema, Gómez Orea señala que éste en:

«un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las del nivel superior. A cada nivel —coincidiendo con BOISIER (2001: 11)—, corresponden estructuras, potencialidades, y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar sus potencialidades;...» (GÓMEZ OREA, 2008: 44-45).

En el caso ecuatoriano serán entonces las conceptualizaciones antes aludidas las que permitirán definir con rigor los contenidos de las políticas y las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo en los distintos niveles territoriales: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, pero para este discernimiento será necesario apoyarse en principios como los de «coherencia», «subsidiariedad» y «contracorriente», los que vistos desde las dimensiones del desarrollo y su expresión en el territorio, inducen a pensar que la «escala funcional» de Boisier debe operar atendiendo tales principios y que la especificidad de esta operación definirá el modelo de gestión del desarrollo humano en el Ecuador.

Así, el principio de coherencia operará bajo el criterio de que a cada uno de las categorías o aspectos de gestión del desarrollo, le corresponde un nivel territorial en el que debe ser atendido o gestionado; el de subsidiariedad, según el cual, cada aspecto o categoría, debe ser tratado en el nivel jerárquico territorial más bajo posible; y, finalmente, el de contracorriente, por el que el desarrollo de un nivel territorial mayor debe impulsar el de los niveles menores que contiene y a la inversa igualmente (GÓMEZ OREA, 2013).

2.2. Momento II: análisis y evaluación del reparto competencial

La competencia en el ámbito del presente trabajo se refiere a la titularidad de una determinada potestad que tiene uno de los niveles de gobierno en relación a una categoría o aspecto de la planificación y gestión del desarrollo humano ecuatoriano. Así el ya aludido «*Régimen de competencias*» que prevé la Constitución, efectúa el reparto competencial y de su examen ya se puede deducir que las competencias atribuidas a los distintos niveles de gobierno no son solamente funcionales u objetivas, sino también territoriales, y que en ellas se encuen-

tran implícitas categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo.

En este sentido será pertinente confrontar tal reparto con las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo humano que se definan para cada uno de los niveles territoriales, evaluar el grado de correspondencia que mantienen y determinar de ser el caso incoherencias que deben ser subsanadas. Al respecto se puede señalar en términos de una evaluación muy general y preliminar, que dicho reparto se muestra coherente, que se halla «dotado de una cierta sensatez» (BOISIER, 2001).

No obstante, de existir incongruencias competenciales, éstas serán susceptibles de superación recurriendo otra vez a los textos constitucionales, pues el «*Régimen de competencias*» contenido en el Título V señala que:

«el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno»;

de manera tal que sin pensar en reformas constitucionales, será suficiente la concurrencia de responsabilidades de los niveles de gobierno comprometidos en el desajuste competencial para dejar en manos de uno de ellos la tarea principal de planificación o gestión de la competencia en cuestión.

Pero el camino que se plantea no se agota en las competencias exclusivas constitucionales, sino que está llamado a apoyar enormemente en el reparto competencial pendiente y que prevé el COOTAD respecto de las «competencias adicionales y residuales» y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad en el plazo máximo de ocho años.

2.3. Momento III: formulación de los componentes específicos del modelo

2.3.1. Definir los objetivos estratégicos generales de la ordenación territorial

Es la Constitución en consideración la que consagra, por primera vez en la historia ecuatoriana a la ordenación territorial en la ley fun-

damental y lo hace al señalar los principios de la organización territorial del Estado, disponiendo que:

«la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados»,

lo que implica:

- Que la ordenación territorial formará parte sustancial e ineludible de la planificación del desarrollo humano. En este sentido es plenamente lícito ampliar a la ordenación del territorio ecuatoriano los fines establecidos para la planificación en general.
- Que no cabe sino esperar que el orden constitucional imbuja y condicione la organización y la acción del poder público en materia de ordenación del territorio. Así, si la Constitución concibe un modelo de desarrollo humano, los fines, objetivos generales, específicos e instrumentos de la ordenación del territorio, dependerán estrechamente de los términos de tal modelo; a su vez, los derechos y principios constitucionales que tutelan a éste delimitan el ámbito en el que tienen que desenvolverse los procesos de ordenación del territorio por parte del Estado.
- Que la obligatoriedad de la ordenación territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, al igual que la planificación en general, ratifica su condición de una función del poder público para la realización de los propósitos del orden constitucional material ya señalados, pero debe observarse que la norma no alude al Estado central, en coherencia con el reparto que el Constituyente hizo de esta competencia.

En los textos constitucionales también existen normas susceptibles de ser interpretadas como objetivos estratégicos de la ordenación territorial en el sentido de que abren caminos para que ella se aproxime a sus fines. Sin embargo y a fin de justificar su selección, será necesario aproximarse previamente a su conceptualización y en esta perspectiva es conocido que la expresión «ordenación territorial» se usa con varios significados, importando el que la entiende como una técnica administrativa, esto es, una materia, función o actividad pública que se ejerce a través de planes y que enfrenta la necesidad de controlar las actividades humanas de todo orden, para evitar su localización y crecimiento espontáneos y los problemas a los que conducen estos comportamientos. En cambio en la perspectiva de política, la ordenación territorial se traduce en la aplicación deliberada por parte del Estado de

instrumentos idóneos —planes—, para conseguir la estructuración, desarrollo y utilización de determinados ámbitos territoriales, conforme a objetivos precisos de orden económico, social, político, cultural y ambiental (PAUTA, 2013).

En el marco de esta aproximación es posible plantear los siguientes objetivos estratégicos generales de la ordenación territorial en el Ecuador: i) promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado, ii) lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural, iii) garantizar el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, iv) garantizar los derechos de la naturaleza, v) proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural, vi) identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible, vii) garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural; y, viii) mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa (PAUTA, 2013).

2.3.2. Estructurar el sistema de ordenación territorial integrada del Ecuador

Cabe luego estructurar este sistema, vale decir, el conjunto de figuras o planes previstos en la Constitución y la ley para los diferentes niveles territoriales, debidamente integrados o relacionados, de manera tal que den lugar a un proceso único de planificación al que aportan todos los niveles de acuerdo a roles específicos. Para ello será necesario partir del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes de Desarrollo Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural y seleccionar de sus categorías o aspectos de planificación y gestión aquellas cuyos contenidos tienen mayores incidencias en el territorio, perspectiva en la cual se encuentran buena parte de las categorías o aspectos sectoriales, tanto por su naturaleza misma, cuanto porque concretan a las globales. En general dan lugar justamente a planes sectoriales en tanto instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus objetivos y metas e incluso el ejercicio responsable de las competencias, interesando entonces aquellos que muestren esas particularidades territoriales.

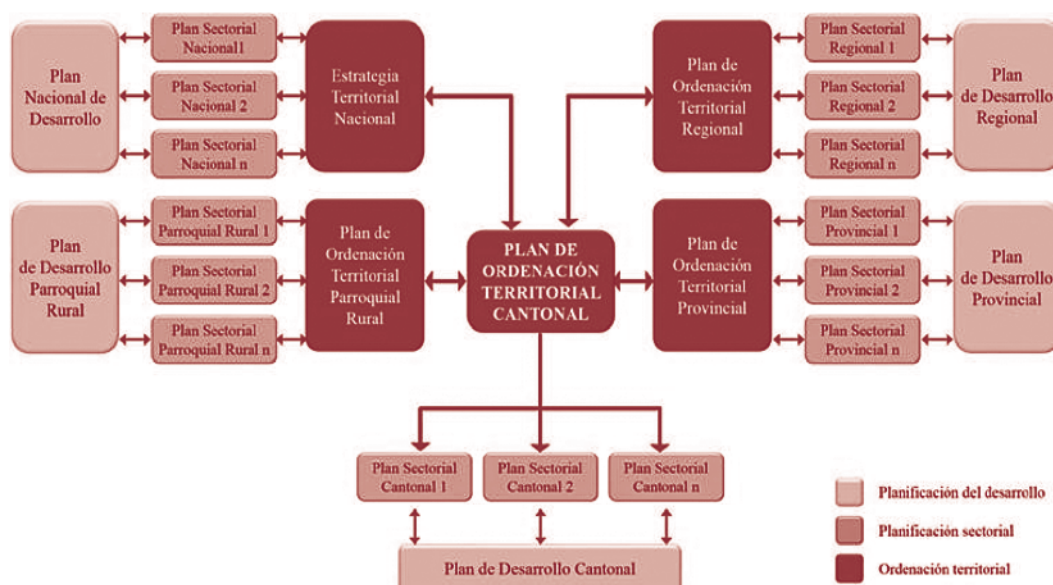


Fig. 3/ Sistema de Ordenación Territorial integrada del Ecuador: Formación de la Estrategia Territorial Nacional y de los Planes de Ordenación Territorial y los roles de articulación y coordinación de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal

Fuente: El autor, julio 2013.

Con estos insumos, las figuras de ordenación territorial en el cumplimiento de su objeto integrarán en el territorio a los planes sectoriales antes precisados y demostrarán su pertinencia en el marco de los fines establecidos por la Constitución para la planificación, de los objetivos estratégicos generales que se establezcan para la ordenación territorial en Ecuador y de los de carácter específico que se formulen para una circunscripción en particular. Así los elementos fundamentales del Sistema de Ordenación Territorial Integrada del Ecuador, serán: i) la Estrategia Territorial Nacional, ii) los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural; y, iii) los Lineamientos de Planificación Territorial, figura que permite al Estado central incidir en el conjunto del sistema con ese carácter (ver FIG. 3).

En esta línea de reflexión llega el momento en que amerita considerar la competencia constitucional exclusiva horizontal o global que ostentan los gobiernos municipales y que se refiere a la regulación del uso y ocupación del suelo del territorio cantonal. Esta competencia que se complementa con la relativa al control lleva a reconocer que dicho gobierno autónomo descentralizado tiene sobre los demás una ventaja sustancial: la competencia exclusiva absoluta sobre el aspecto básico de la ordenación territorial, pues ella supone la identifica-

ción, distribución, organización y regulación de las actividades en el territorio; aunque es necesario aclarar que la noción de «competencia exclusiva absoluta» no tiene el carácter de ilimitada y en consecuencia tampoco supone un monopolio.

Así, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal está llamado a cumplir el rol principal de integrador de las determinaciones de los planes de ordenación territorial de los otros niveles de gobierno en su ámbito espacial de actuación, para lo cual deberán coordinar el proceso destinado a su formulación (PAUTA, 2013). Esta situación es reconocida por el COOTAD cuando señala que

«las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel —se refiere al cantonal—, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados»,

pero vale notar que este alcance dado a la ordenación territorial cantonal y su propósito racionalizador no incluye explícitamente al Estado central, situación que podría resolverse de alguna manera observando lo dispuesto, aunque en términos generales, por el mismo COOTAD que manda a todos los niveles de gobierno a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución de sus respectivos planes (ver FIG. 3).

2.3.3. *Conceptualizar al territorio ecuatoriano como sistema*

A fin de darle viabilidad a la ordenación del territorio, pero igualmente con el afán de considerar explícitamente a todos los elementos de éste, sus características y relaciones y su evolución en el tiempo, se propone la conceptualización de los espacios político-administrativos resultantes de la organización territorial del Ecuador prevista en la Constitución, como sistemas territoriales, incluyendo los espacios homogéneos o formales y cuya integración conformarían un sistema mayor, el sistema territorial ecuatoriano.

En esta visión del territorio ecuatoriano se puede seguir el concepto de sistema territorial propuesto por GÓMEZ OREA (2013), en cuyo caso sus elementos son: i) el medio físico, es decir los elementos y procesos naturales del territorio, ii) la población y sus actividades de producción, intercambio, consumo y de relación social, iii) los asentamientos e infraestructuras o canales de relación; y, vi) el marco político, jurídico e institucional. Vale destacar respecto del enfoque conceptual de partida que al marco jurídico institucional se adiciona la dimensión política en sentido estricto, con la inten-

ción de insertarlo al sistema en el proceso político, en las relaciones de poder (ver FIG. 4).

2.3.4. *Definir un esquema metodológico general para la formulación de los planes de planes de desarrollo y de ordenación territorial*

En los textos constitucionales es muy clara la idea de simultaneidad en cuanto a la redacción de estos instrumentos, lo que es absolutamente pertinente desde el punto de vista metodológico, además de la optimización de recursos y una razonable simplificación de los procedimientos de participación ciudadana, aprobación y difusión; lo mismo puede decirse del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional prevista por el COPFP. Pero por otra parte, será necesario contar con un esquema metodológico general para la formulación de estos planes y al respecto de cara a la realidad ecuatoriana se propone una alternativa que diferencia tres fases y componentes comunes y específicos con sus respectivas interdependencias, en los siguientes términos (ver FIG. 5) (PAUTA, 2013).

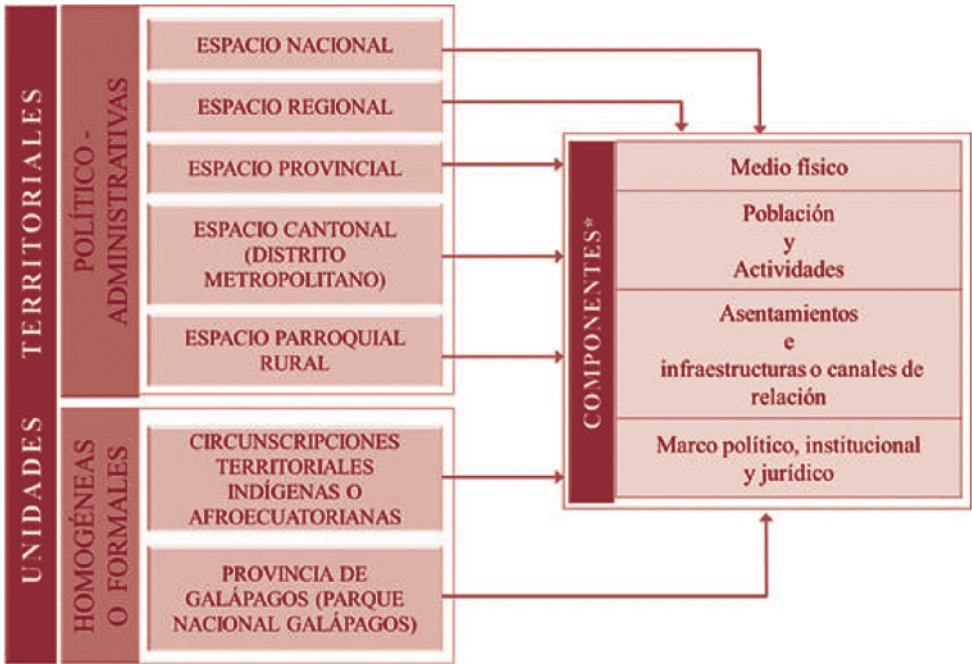


FIG. 4/ Ecuador: el sistema territorial de conformidad con la organización territorial establecida en la Constitución

Fuente: El autor, julio 2013 . *Tomados de GÓMEZ OREA (2013).

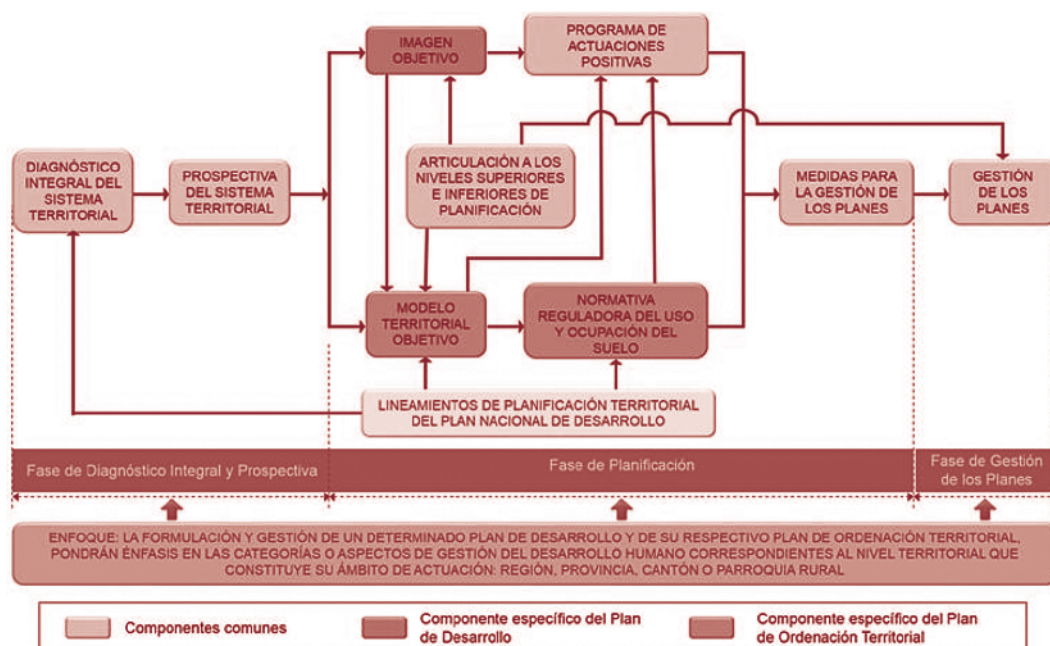


Fig. 5/ Sistema de ordenación territorial integrada del Ecuador: lineamientos metodológicos para la formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial

Fuente: El autor, julio 2013.

a) Fase de diagnóstico integral y prospectiva:

Común para los planes de desarrollo y de ordenación territorial y que podrá estructurarse sin dificultad en los diagnósticos de los elementos territoriales ya señalados, seguidos del diagnóstico integrado o de síntesis, que buscará el conocimiento del sistema territorial como un todo y en términos básicamente del modelo de desarrollo actual y del correspondiente modelo territorial, para luego discernir posibles futuros de largo plazo. Obviamente para un nivel territorial determinado, esta fase y las subsecuentes, deberán poner énfasis en los contenidos de las políticas y categorías o aspectos de planificación y gestión del desarrollo humano que le correspondan, por lo que sus temas específicos serán distintos.

b) Fase de planificación, que incluye:

- La articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación. A fin de concretar las disposiciones constitucionales que ordenan la configuración de un sistema articular recíproco entre dichos niveles, se propone este componente dedicado de manera específica a esta tarea y que conti-

nuará en la de gestión de los planes. Se pretende así materializar la planificación integrada, la que a más de observar las precisiones hechas al sugerir el «sistema de ordenación territorial integrada», deberá incluir en calidad de elementos determinantes las directrices de los niveles jerárquicos de rango superior y las aspiraciones de los inferiores (ver FIG. 6).

- La imagen objetivo o modelo de desarrollo para el largo plazo. Que deberá en lo principal construir bajo esa perspectiva las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales específicas del desarrollo en el nivel y circunscripción territorial que atañe. Se trata entonces de un componente del plan de desarrollo.
- Los lineamientos de planificación territorial. Dados por el Plan Nacional de Desarrollo y previstos en el COPFP. Su carácter le otorga la calidad de componente específico de los planes de ordenación territorial y deberán contener en relación a ésta un conjunto de fines y de objetivos estratégicos generales como el sugerido en líneas anteriores.
- El modelo territorial objetivo. Componente también específico del plan de ordenación territorial, abordará el diseño del sistema territorial que se pretenda alcanzar en el horizonte de un determinado período de

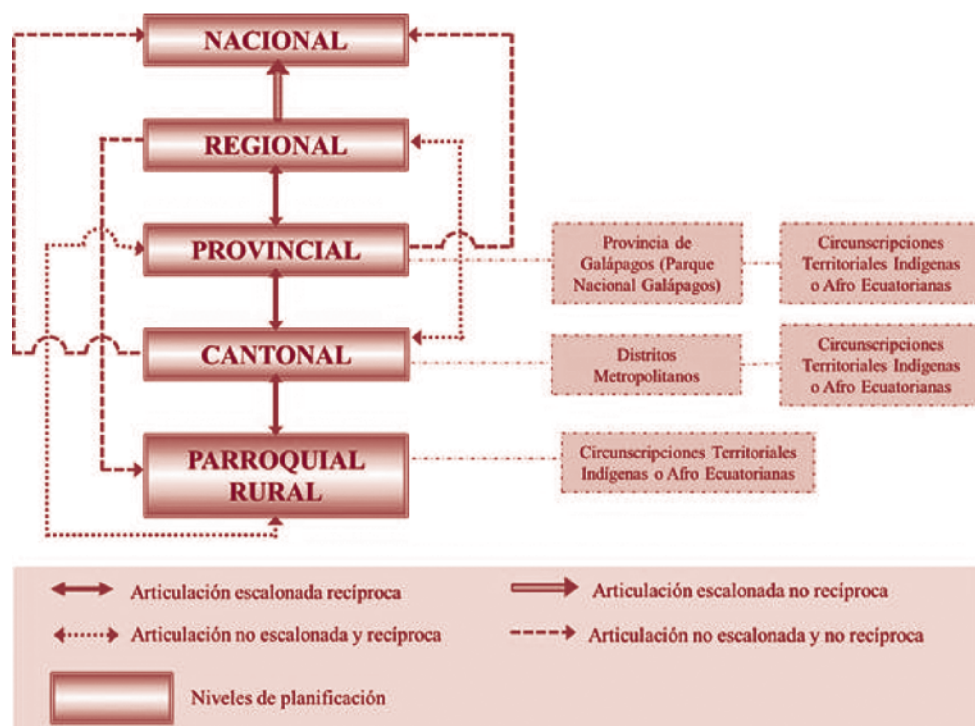


FIG. 6/ Ecuador: Articulaciones entre los niveles de planificación, previstos por la Constitución

Fuente: El autor, julio 2013.

planificación y constituirá la base para la formulación de las propuestas normativas y de inversión.

- La normativa reguladora del uso y ocupación del suelo. Esencialmente es el conjunto de reglas que deben observar las actividades y actuaciones previstas por el plan y que en consecuencia regularán el uso y la ocupación del suelo y los actos administrativos, su cumplimiento evitará que se modifiquen los elementos coincidentes de la situación actual con el modelo territorial objetivo (GÓMEZ OREA, 2013). Es el ordenamiento territorial pasivo.
- El programa de actuaciones positivas. Abarca a todas las operaciones que requieren inversión y gestión para alcanzar la imagen objetivo y el modelo territorial objetivo y aunque en la práctica pueden ser diversas en cuanto a su materia y alcance: planes, programas, proyectos y acciones de orden muy específico, vale destacar que todas ellas pueden organizarse en la figura de los planes sectoriales. Es por tanto un componente común a los planes de desarrollo y de ordenación territorial y respecto de ésta se denomina también ordenamiento territorial activo.

- Las medidas para la gestión de los planes. Se trata del diseño de un ente gestor con su sistema de gestión, de los programas de puesta en marcha y de seguimiento y control de las determinaciones de desarrollo y de ordenación territorial.

c) Fase de gestión de los planes:

Destinada a la puesta en marcha, seguimiento y control de los instrumentos que guiarán el desarrollo humano y la ordenación territorial, a su evaluación y potencial revisión.

2.3.5. Establecer las dimensiones territoriales sectoriales y globales de ordenación

Las principales dimensiones territoriales de los planes sectoriales calificados como de fuerte incidencia en sus territorios, se expresarán en principio bajo la condición de demandas o requerimientos territoriales, los cuales pueden ser de los siguientes tipos: i) delimitación de territorios, ii) localización, re-

localización y ampliación o mejora de equipamientos, instalaciones u obras civiles, iii) emplazamiento de redes de infraestructura; y, iv) localización de actividades. Por su parte, las dimensiones globales de ordenación territorial se refieren al uso y la ocupación del suelo en términos de integración de todas las actuaciones —públicas, privadas y comunitarias—, que se den en el territorio.

Obviamente estas dimensiones adquirirán especificidades en el proceso planificador, con origen en el diagnóstico integral del territorio en el que se actúe, en su prospectiva, en el modelo territorial objetivo que se defina para el mismo, en la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo y en el respectivo programa de actuaciones positivas, esto es, en los planes sectoriales, con sus programas y proyectos (PAUTA, 2013). A continuación se presentan las dimensiones territoriales vinculadas a las competencias sectoriales otorgadas por la Constitución a los diferentes niveles de gobierno (ver FIG. 7).

2.3.6. *Formular los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial*

Corresponde al establecimiento de las materias específicas que debe abordar la fase de planificación y por tanto cada uno de sus componentes, pero será conveniente que tales contenidos se formulen observando la conceptualización del territorio como sistema y en consecuencia sus elementos y que para el caso del concepto sugerido se expresa gráficamente (ver FIG. 8); de esta manera se logrará que el entendimiento del territorio que se acoja esté presente en este componente vital del modelo, pero también que atraviese todas las fases de redacción de los planes. Así se insinúan las siguientes recomendaciones y lineamientos indispensables para la redacción de los contenidos de estas determinaciones:

a) En relación al modelo territorial objetivo:

- Proponer un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, en el marco de los fines y objetivos estratégicos de carácter general ya enunciados y que posibilitará la articulación del sistema de ordenación territorial integrada con el mo-

delo de desarrollo propuesto por la Constitución.

- Asignar las dimensiones territoriales de los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo humano de cada nivel territorial a los respectivos elementos —planes—, del sistema antes mencionado.
- Reconocer que la competencia de los gobiernos municipales para regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural, tiene implicaciones no solamente en la formulación de este modelo, sino también en la de los otros componentes de la fase de planificación relativa a los planes de ordenación territorial cantonal a través de las determinaciones de ordenación y niveles de uso del medio físico y la asignación de los usos del suelo (GÓMEZ OREA, 2013).

b) En cuanto a la articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación:

Por la condición antes señalada adquirirá gran importancia en el diseño del modelo territorial objetivo la articulación de la Estrategia Territorial Nacional y de los planes regionales, provinciales y parroquiales rurales a los planes cantonales, los cuales se convertirán entonces en instrumentos de integración y coordinación del sistema.

c) En relación a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo:

En este caso los contenidos de las determinaciones se referirán a dos tipos de normas en atención a su cobertura territorial: generales y particulares, sin perjuicio de que también sean vinculantes o no; pero su discernimiento para los cinco instrumentos de ordenación territorial que configuran el sistema, deberá considerar que la normativa de los planes cantonales en materia de uso y ocupación del suelo tendrá el carácter de vinculante.

d) En cuanto al programa de actuaciones positivas:

Que de los planes sectoriales que lo integren tendrán mayor interés aquellos que en el proceso de formulación del sistema de ordenación territorial integrada, respondan a las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo humano con fuertes incidencias en el territorio.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS SECTORIALES CON INCIDENCIA DIRECTA EN LA FORMULACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL ECUADOR		PRINCIPALES DIMENSIONES TERRITORIALES			
		DELIMITACIÓN DE TERRITORIOS	LOCALIZACIÓN, RELOCALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE EQUIPAMIENTOS, INSTALACIONES U OBRAS CIVILES	EMPLAZAMIENTO DE REDES DE INFRAESTRUCTURA	LOCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES
A. ESTADO CENTRAL					
A1- Artículo 261 (Constitución)					
1.-	La defensa nacional, protección interna y orden público.	X	X		X
7.-	Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.	X			X
10.-	El manejo del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeroportos.		X		X
11.-	Los recursos energéticos minerales, hidrocarburos, hidrolos, biodiversidad y recursos forestales.	X	X	X	X
A2.-	Artículo 101 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas				
Zonas de desarrollo económico especial.			X		X
B. GOBIERNOS REGIONALES (Artículo 262 (Constitución))					
2.-	Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.	X			X
3.-	Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.		X		X
4.-	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.			X	X
7.-	Fomentar las actividades productivas regionales.	X			X
8.-	Fomentar la seguridad alimentaria regional.	X	X		X
C. GOBIERNOS PROVINCIALES (Artículo 263 (Constitución))					
2.-	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.		X	X	X
3.-	Llevar a cabo, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.		X		X
5.-	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.		X	X	X
6.-	Fomentar la actividad agropecuaria.	X	X		X
7.-	Fomentar las actividades productivas provinciales.	X	X		X
D. GOBIERNOS MUNICIPALES (Artículo 264 (Constitución))					
3.-	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.		X	X	X
4.-	Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.		X	X	X
6.-	Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de su territorio cantonal.		X		X
7.-	Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.		X		X
8.-	Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.	X			X
10.-	Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.	X			X
11.-	Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.			X	X
12.-	Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canchales.	X			X
13.-	Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.		X		X
E. GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES (Artículo 267 (Constitución))					
2.-	Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.		X		X
3.-	Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.			X	X
4.-	Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.	X	X		X

Fig. 7/ Sistema de ordenación territorial integrada del Ecuador: principales dimensiones territoriales, según competencias exclusivas sectoriales con incidencia directa en la formulación del modelo territorial objetivo

Fuente: El autor, julio 2013.

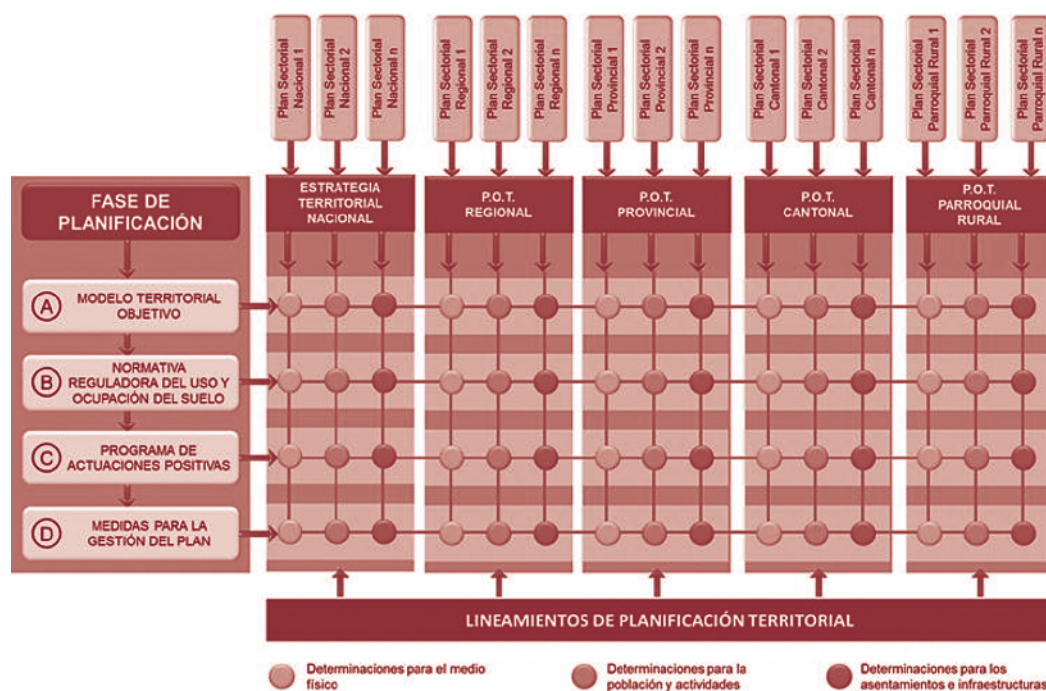


FIG. 8/ Sistema de ordenación territorial integrada del Ecuador: identificación de las determinaciones de ordenación territorial por instrumentos y según componente de la fase de planificación

Fuente: El autor, julio 2013.

2.3.7. Definir los lineamientos para la gestión del sistema de ordenación territorial integrada

Estos lineamientos deberán poner énfasis en la articulación de cada instrumento o figura a los niveles superiores e inferiores de planificación y en este ámbito los aspectos relativos al modelo territorial objetivo, a la normativa reguladora del uso del suelo y al programa de actuaciones positivas; que sin duda alguna configuran una compleja red de interdependencias en la formulación de las determinaciones de los distintos planes, en tanto resultado de la distribución de esta competencia. Pero la fase de gestión más allá de las especificidades que adquiera en relación a éstos componentes, deberá concebir a la mentada articulación como un proceso en el que el gobierno municipal será el principal gestor de la coordinación y cooperación territoriales a través del plan cantonal.

Ciertamente, la gestión del sistema ha de tener presente que la ordenación territorial es una política pública cuyas características la colocan en una situación de debilidad frente a otras, entre ellas: su dimensión plurisectorial

que le torna compleja, es de largo plazo y de acción indirecta, generalmente mueve pocas inversiones públicas y es desconocida e invisible para la mayoría de ciudadanos (HILDEBRAND, 2009).

3. Conclusiones

De la investigación se desprenden las siguientes conclusiones:

- La Constitución ecuatoriana si bien mantiene la planificación y gestión del desarrollo a nivel nacional, también la descentraliza con plena convicción al conjunto de niveles de gobierno «autónomos descentralizados» que ella misma establece, otorgándoles para ello las competencias exclusivas de «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial» de sus circunscripciones.

Esto implica que la consecución del modelo de desarrollo humano que subyace en la Constitución, no es tarea única del Estado central, sino de todos los niveles de gobierno, que tal responsabilidad pública adquiere entonces nuevas expresio-

nes territoriales e institucionales —que descende hasta la circunscripción parroquial rural y su gobierno—, pero que asimismo recupera las expresiones intranacionales del desarrollo históricamente postergadas.

- Se trata entonces de que los gobiernos autónomos descentralizados contribuyan a este gran propósito en función de las realidades, potencialidades y oportunidades de sus territorios, de que éstos se reconozcan como «territorios estratégicos de desarrollo legítimos» y aprovechen su condición de «verdaderos factores de desarrollo». Que el aludido modelo de desarrollo alcance en los distintos niveles territoriales expresiones y relaciones que estructuren unidades con dinámicas propias, que lleven a que el Ecuador sea un Estado que se gobierna de manera descentralizada; en fin, de que asuman la búsqueda de la equidad territorial.
- Así, vale mirar que la Constitución advirtiendo los principios de coherencia y subsidiariedad, distribuye entre los gobiernos autónomos descentralizados un conjunto de competencias sectoriales que ratifican su condición de tales —pues carece de sentido un nivel de gobierno sin competencias—, en las que subyacen varias categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo en los distintos rangos territoriales y que a más de constituir la «materia prima» para el ejercicio de las competencias «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial», acercan a los conceptos de desarrollo que se buscan.
Podría decirse entonces que la Constitución ecuatoriana condiciona el ejercicio de las competencias sectoriales a la planificación concurrente de sus dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales y territoriales a través de los planes de desarrollo y de ordenación territorial, sin perjuicio de la planificación sectorial.
- Por esto, la «correspondencia» de los planes de ordenación territorial con los de desarrollo y que reitera la Constitución en el reparto competencial, entraña una relación que debe cumplir o satisfacer ciertas condiciones, sustancialmente las siguientes: i) que la planificación del desarrollo en los diferentes niveles territoriales, adquiera el carácter de global, total, vale decir integral, en el sentido de que igualmente contemple sus dimensiones territoriales, ii) que la planificación de

éstas se integre a la de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, de manera tal que en cada uno de dichos niveles la planificación del desarrollo sea un proceso único y un todo; y, iii) que si bien los planes de ordenación territorial han de propiciar que la planificación alcance estos atributos, lo deben hacer en el marco de objetivos muy precisos, inferidos de los propios textos constitucionales.

Pero la Constitución no solamente relaciona fuertemente a estos planes, sino que además al hacerlos compartir fines últimos dispuestos por ella misma, los vuelve propios o peculiares de la planificación y gestión de su modelo de desarrollo humano.

- Por tanto, no cabe duda que en cuanto a la ordenación territorial se está al frente de una competencia de exclusividad relativa o concurrente —en términos de espacio y materia—, de los diferentes niveles de gobierno, con la particularidad de que la del nivel cantonal se convierte en el «centro nervioso» de la ordenación territorial ecuatoriana, en la medida que las competencias: «regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural» y «ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón», son municipales.

En este panorama, el ejercicio de todas estas competencias globales u horizontales requiere de un modelo de gestión que permita plasmar las articulaciones generales que prevé la Constitución, pero asimismo las de orden más específico y técnico necesarias para que cada nivel de gobierno ejerza sus competencias sin impedir que los demás ejerzan las suyas, lo cual supone finalmente el diseño de instancias de coordinación y cooperación territoriales.

No obstante, la viabilidad del modelo de gestión más allá de su instrumentación legal, pasará por la voluntad de la clase política, por el abandono expreso de la visión cortoplacista que ha caracterizado a la misma; pero también por la superación de la primacía de la planificación sectorial de corte centralista sobre el enfoque integral del desarrollo; y, porque los gobiernos autónomos descentralizados adquieran capacidad institucional para enfrentar este desafío.

- En esta perspectiva se ha propuesto una metodología para el diseño del modelo de gestión de la ordenación territorial que plantea en primera instancia la elaboración de repensados conceptos de desarro-

llo en relación a los distintos niveles territoriales, como condición a su vez para determinar las respectivas políticas y categorías o aspectos de planificación y gestión que le den naturaleza material y sensible. La necesidad de avanzar luego en el análisis y evaluación del reparto competencial que dispone la Constitución, en términos de confrontarlo con dichas categorías o aspectos y más aún para orientar el proceso de descentralización pendiente, mediante la distribución de las «competencias adicionales y residuales».

A su vez, secuencialmente, los componentes específicos del modelo de gestión, deben establecer los objetivos estratégicos generales a los cuales apuntará la ordenación territorial, integrar a sus figuras —los planes—, entender al propio territorio bajo una visión sistémica y proponer un esquema metodológico para la redacción de ellos. Luego, tema clave del modelo y de articulación con la planificación del desarrollo, será definir las dimensiones territoriales sectoriales y globales de ordenación en cada nivel territorial y que permitirán proponer los contenidos de las determinaciones de los planes. Por último, el modelo habrá de fijar un conjunto de lineamientos para la gestión del sistema.

Ecuador entonces a través fundamentalmente de la vigencia de una normativa constitucional muy reciente, se ha propuesto incorporar a la ordenación territorial al proceso de planificación de su desarrollo, situación que en términos de la evaluación realizada por MASSIRIS & *al.* (2012) sobre el estado de ella en Latinoamérica, pertenece al grupo de países en los que se encuentra en «*elaboración*» y «*redefinición*». Por otra parte, tal evaluación señala para esta región continental, que: i) la dimensión territorial habitualmente es ignorada por los modelos de desarrollo en los distintos países, pues ellos centran su interés en las de orden económico; ii) priman los enfoques de «planificación física con énfasis urbanístico o municipal» o «ambiental» y de «planificación socio-económica con énfasis urbano o regional»; iii) una de sus cualidades es la «multiescalaridad», resultante de la comprensión del territorio desde distintos niveles, jerarquizados y en interacción, distinguiéndose fundamentalmente los «ámbitos» local, regional y nacional; iv) se carece de políticas y planes de alcance nacional y de largo plazo; y, v) en pocos países se halla vigente una ley nacional específica de ordenación territorial, lo cual evidencia debilidad normativa.

Mirando esta evaluación desde la perspectiva de la ordenación territorial en el Ecuador y con sustento en lo expuesto en el presente artículo, es posible advertir lo siguiente:

- La formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial en el marco de la relación de correspondencia dispuesta por la Constitución, podría superar no solamente la desconsideración de las dimensiones territoriales en la planificación del desarrollo, sino posibilitar además que éstas sean motivo de un enfoque consecuente con su objeto;
- La apuesta constitucional por una «multiescalaridad» más compleja en el «ámbito local» y que cumple la consigna de que todos los niveles de gobierno ordenen sus territorios, lo cual supone una suerte de «igualdad de condiciones», de democracia, para alcanzar las aludidas articulaciones en el marco de la coordinación y cooperación territoriales y disminuir el riesgo de conflictos competenciales. Así, el modelo de reparto competencial de la ordenación territorial en Ecuador difiere notablemente de aquellos que juzgan a la dimensión regional como el «marco más apropiado» para la puesta en práctica de ésta política y que a través de sus planes regulan la localización y comportamiento de las actividades humanas. Misión que en el modelo ecuatoriano recae en la ordenación territorial cantonal, seguramente reconociendo que las municipalidades, salvando la ocupación del suelo rural, ya ostentaban históricamente estas competencias, aunque no las hayan ejercido plenamente. Si bien por el diseño de las instituciones político-administrativas contemplado en la Constitución ecuatoriana, el poder de las regiones es limitado, las competencias de sus gobiernos son tan amplias, que un adecuado y creativo ejercicio de ellas, puede conducir a una exitosa prevención y corrección de los desequilibrios territoriales (ver FIG. 7).
- La normatividad ecuatoriana tiene ya una figura de alcance nacional para establecer políticas y planes en este nivel, la «Estrategia Territorial Nacional», pero su vigencia se limita a cada período de gobierno.
- De esta manera, se ratifica la necesidad de contar con una ley específica sobre ordenación territorial que regule su ejercicio, vale decir que contemple el modelo de gestión de esta competencia para los cinco niveles de gobierno.

4. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2014): «Estudio introductorio». En M. PORRÚA, *La hechura de las políticas públicas* :15-86). Miguel Angel Porrua, México.
- ALBUQUERQUE LLORENS, F. (2007): *Reflexiones sobre desarrollo y territorio*. Obtenido de <http://www.dialburquerque.com/reflexiones.pdf>
- ÁLVAREZ GARCÍA, R. & J. RENDÓN ACEVEDO (2010): El territorio como factor de desarrollo. *Semestre económico*, 13 (27): 39-62.
- BOISIER, S. (1997): «Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial». En *Boletín del ILPES*. Santiago de Chile.
- (2001): «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?» en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=172488> Antonio VÁZQUEZ BARQUERO & <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=229459> Oscar MADOERY (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*: 48-74 (C. d. Universitaria, Ed.).
- DELGADILLO MACÍAS, J. & F. TORRES TORRES (2010): «El Desarrollo rural y la Gestión del Territorio». *Revista de Economía*, XXVII (74): 49-56.
- DI PIETRO PAOLO, L. (2001): *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. Obtenido de <http://www.bibliotecavirtual.info/2011/06/hacia-un-desarrollo-integrador-y-equitativo-una-introduccion-al-desarrollo-local/>
- ESPINA, M. P. (2004): «Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial». En A. GUZÓN, (coord.) *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas* Ed. Academia, La Habana.
- GÓMEZ OREA, D. (2008): *Ordenación territorial*. Mundi Prensa, Madrid.
- (2013): *Ordenación territorial*. Mundi-Prensa, Madrid.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2009): La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea. En M. TROITÑO, M. A. & L. SÁNCHEZ PÉREZ-MONEO (2009): *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada* : V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: 121-141, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, Madrid.
- LEON, M. (2008): «Buen vivir: objetivo y camino para otro modelo». ILDIS-La Tendencia, Quito.
- LIRA, L. (2006): *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- MASSIRIS CABEZA, Á. & M. ESPINOSA RICO & T. RAMIREZ CASTAÑENA & P. RONCÓN AVELLANEDA (2012): *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MATUS, C. (1984): *Planificación, libertad y conflicto*. IVEPLAN, Venezuela.
- PAREJO ALONSO, L. (1990): El marco constitucional y estatutario del urbanismo. *Urbanismo y Comunidades Autónomas*: 21-41. Generalitat de Catalunya, Ed.
- PAUTA CALLE, F. (2013): *La ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Universidad de Cuenca. Cuenca, Ecuador.
- PÉREZ ANDRÉS, A. (1988): «La ordenación del territorio: una encrucijada de competencias planificadoras». *Revista de Administración Pública*, (147): 97-138.
- SALAMEA CÓRDOVA, M. (2008): «El régimen de Correa». *Coyuntura*, 1: 9-20.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007): «Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial». *Investigaciones Regionales*, 11: 183-210.
- ZORRO SÁNCHEZ, C. (2008): «Sentido y fundamento de una aproximación interdimensional al desarrollo regional y a las políticas para lograrlo». En *Desarrollo regional, globalización y competitividad*: 35-86, Publicaciones Uis. Colombia.

5. Abreviaturas

- COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Abstracts

The State Housing Plan 2013-2016: the revival of rental housing

Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO

Abstract: The State Housing Plan 2013–2016 is the major nationwide legislative response to public housing needs, providing various programmes with a view to making the right to decent, suitable housing under article 47 of the Spanish Constitution a practical one. The purpose of this study is to give an overview of the new housing policies approved and the issues that they raise, all from the viewpoint of those intended to benefit from them.

Keywords: Housing Policies. State Housing Plan 2013-2016. Lease. Urban renewal. Urban regeneration Spain.

Territories in times of crisis

Inmaculada CARAVACA BARROSO

Abstract: The far-reaching socioeconomic transformations that have been occurring since the late twentieth century have accelerated and deepened yet further in recent years, as evidence of a major crisis that is leading to new forms of territorial inequality. In this reference context, this paper is intended to serve as a critical reflection on the socioeconomic transformations that are associated with the economic crisis, particularly the territorial changes that are being generated at different spatial scales, using certain significant indicators as an example of this. The aim is therefore to perform an analysis from a general perspective, assuming that although whole outlooks tend to simplify the facts, there are useful for systematising information and facilitating participation in joint thinking and discussion.

Keywords: Financial Crisis. Economic Crisis. Spatial impacts. Territorial inequalities.

Identification and strategic characterisation of medium-sized Iberian towns and conurbations

Lorenzo LÓPEZ TRIGAL

Abstract: The paper studies medium-sized towns and agglomerations in the ambit of the Iberian urban systems and border areas, first by identifying and delimiting these urban units by population size (50,000–500,000) and the maximum threshold distance between urban areas and settlements (1 km, as measured by the application *Google Earth*). This results in nearly a hundred urban areas that are not part of metropolitan areas, with the different morphologies of compact conurbations, urban areas, non-metropolitan agglomerations and city corridors. Secondly, following a hierarchical order, a functional classification into three types is carried out: capital cities with a definite politico-administrative function and centrality, head towns with a function that is to some degree diversified and local centres with a relative agricultural or industrial base, coastal resorts and corridors. These types lead to the core analysis of the way in which each agglomeration is characterised in terms of its position in the network of town, urban dynamics, potential and limitations and recent urban strategies. Finally, comments are made on the results obtained from the research with regard to urban systems and strategies.

Keywords: Urban Agglomerations. Middle Size Cities. Iberian Urban Systems. Spain. Portugal.

Tourism planning and public management entities in the development of major cities: The models of Barcelona and London

Ramón CANTOS MARTÍN

Abstract: In order to develop tourism in any area or destination today, a great deal of planning is required. Until only a few decades ago, this instrumentation was not used properly, or simply did not exist. As a result, the development of the tourism sector, which has always to some extent been subsumed into spatial development, failed to reach adequate standards of growth. This is all the more shocking given the abundance of raw material or items necessary for this necessary development to have handled more appropriately.

Fortunately the idea of tourism planning arose. Its practical application by the authorities, initially acting independently, barely counting on any input from the various stakeholders involved in developing tourism, and subsequently with their cooperation and even with the involvement of other public authorities, has gradually shown that it has extraordinary qualities when it comes to fostering appropriate development of the sector. Planning is has made it for a significant boom in both quality and quality to be achieved in recent years.

The participation, or rather intervention, of public authorities in tourism planning has been led at tourism resorts either by direct intervention via specific local entities for tourism development, or through mixed management entities whose composition is heterogeneous depending on the particular characteristics of each resort.

As occurs in many other economic and social sectors, in tourism there is a need for planning. Owing to the major economic, social, cultural and environmental impact, etc. of tourism, planning it allows the most important issues as well as the potential benefits involved to be identified. For issues, the purpose of planning will be to minimise them, and with benefits to maximise them.

Keywords: Tourism Planning. Planning Goals. Strategy. Planning Process. Public Management Entities. Barcelona. London.

Joint analysis as a decision-making support tool for urban planning: Two case studies in Catalonia

Carlos MARMOLEJO DUARTE & Manuel RUIZ LINEROS

Abstract: The inclusion of the views of the general public in urban-planning process is not only undeniable; it is necessary in the legitimisation and appropriation of the future city. This paper reports the results of two research projects run to assess the extent to which Joint analysis, a technique associated with the design of goods and services with the participation of their future users, can be used as a decision-making support tool in urban planning. With this in view, this method has been used to assess the attributes of two potential urban intervention projects in Catalonia, one related to the recovery of the Pirelli plant in Manresa, and the other to creating a retail corridor in Barcelona. The results suggest that although this method facilitates the determination of the relative relevance of each of the attributes of the projects assessed, it remains unclear whether this is enough to (a) determine the attributes to be assessed, (b) determine the underlying reasons behind the preferences, and (c) avoid overtaking future needs that fall outside people's everyday perception. It is therefore a technique that is far more efficient than that of the typical questionnaires to assess separate attributes or referenda on preconceived projects, although it is insufficient in the context of projects that are intrinsically complex, such as urban-development projects.

Keywords: Decision making. Urban Planning. Urban Planning Tools. Citizen's Participation. Catalonia.

The inclusion of popular architecture within the national heritage: Origins of its valuation as historical and artistic sites of interest

Carlos VELASCO BARRAL

Abstract: The circumstances are not clear in which popular architecture is considered in Spain, at a cultured, intellectual level or at an everyday or, indeed, popular level are not clear. It would seem to be essential to turn to a benchmark of unquestionable values, such as inclusion in its most valuable and representative cases of sites belonging to the national heritage, in order to obtain a more precise idea of the moment and contexts in which popular architecture begins to be valued as it deserves among Spain's most characteristic cultural assets as a whole. The period when the Monumental and Artistic Catalogue began to be drawn up coincides exactly with the beginning of the twentieth century (Decree of 1900); the first voices in favour of popular architecture began to be heard a few years later, particularly from 1908 onwards, but it would come to be fully accepted and even admired for its architectural virtues among intellectuals and architects long before public officials, who delayed in consenting to its inclusion among listed monuments in the administrative plane. This paper aims to provide a parallel reading of the evolution of both processes in order better to understand the gradual acceptance of popular architecture and its official recognition.

Keywords: Popular architecture. National heritage. Monumental and Artistic Catalogue.

Ecuador: Towards a spatial-planning management model in the framework of the Constitution

Víctor Fernando PAUTA CALLE

Abstract: In 2008 the South American country Ecuador approved an innovative Constitution that was a benchmark for neighbouring countries, attributing to decentralised regional governments the responsibility for spatial planning within their territories —an attribution that would subsequently be extended to central government— and implicitly the design of a management model for its application. Proposing a methodology for this design is the objective of this paper, which according to the results of the research sets out as background the dimensions of human development that underlie the Constitution and legislation on the distribution and exercise of the powers “*planning development*” and “*drawing up spatial plans*”; followed by the methodology in three stages: conceptualisation and organisation of planning and management of development; analysis and distribution of powers; and formulation of the specific components of the model.

The conclusions indicate that the Constitution considerably decentralises the planning of development and spatial planning, as well as a wide range of sector powers, creating a historic opportunity for international territories to be recreated and advance towards the new development model. Spatial planning in Ecuador is undergoing a process of adoption and its legal framework enables certain limitations observed in Latin America to be overcome. The local ambit achieves a level of territorial organisation and governance that make it more powerful and territorial planning has become a remit with greater relative exclusivity or concurrence. Thus, spatial coordination and cooperation are indispensable when it comes to achieving the constitutional goals, an objective that requires a management model that generates the necessary regulations and political and institutional changes.

Keywords: Constitution. Human development. Governments. Development planning. Territorial planning. Ecuador.

El mercado de vivienda avanza: un contexto económico debilitado

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas. Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE.

«En la cumbre del último ciclo de la vivienda y de las hipotecas, los mayores incentivos a la demanda de carácter fiscal o financiero acompañaron a los mayores cambios en la deuda de los hogares y a los mayores desequilibrios en los precios de las viviendas».

EUROPEAN COMMISSION (2014):

«Institutional features and regulation of housing and mortgage markets».

Quaterly Report on the Euro Área, 2/2014.

1. Introducción

El mercado de la vivienda experimentó una recuperación de la demanda en España en la primera mitad de 2014, frenándose la caída de los precios. En este trabajo se comenta, en los dos primeros apartados, la evolución de la economía mundial y de España. El mercado de vivienda se analiza en los apartados tercero a quinto, que incluyen información sobre precios de vivienda, ventas, financiación y nueva oferta de viviendas. El sexto y último apartado resume los cambios en la política de vivienda a nivel nacional que más afectan al mercado de vivienda.

2. Economía mundial. Se reduce la fuerza de la recuperación

La economía mundial experimentó una desaceleración acusada del crecimiento en el primer semestre de 2014 (2,7%) respecto del periodo precedente (3,7%). Dicha desaceleración afectó sobre todo a las economías de Estados Unidos, China, Rusia y también a la del conjunto de los países emergentes. El retroceso de la economía norteamericana en el pri-

mer trimestre de 2014 se debió en gran parte al clima extremado de dicho periodo, junto a la consiguiente acumulación de existencias.

El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014) revisó a la baja al inicio del verano de 2014 las primeras previsiones sobre el crecimiento de la economía mundial en este ejercicio (3,4% es la última previsión) y del comercio mundial (4%) en 2014. Dicha revisión fue consecuencia, sobre todo, del retroceso citado de la economía de Estados Unidos al inicio del año y de la menor expansión de las economías emergentes.

Se considera que la economía mundial presenta en 2014 abundantes riesgos de reducción de la tasa de crecimiento, entre los que destacan los de carácter geopolítico (Ucrania, las sanciones a Rusia y Oriente Medio), junto a la posibilidad de que los tipos de interés a largo puedan subir en Estados Unidos, donde se va a revisar el carácter hasta ahora extremadamente expansivo de la política monetaria. Se considera asimismo que ha descendido la predisposición a asumir riesgos a nivel mundial, lo que supone una revisión al alza de las primas de riesgos exigidas ante cualquier tipo de inversión (FMI, *op.cit.*).

El menor crecimiento de las economías citadas ha frenado las exportaciones en el resto del mundo y ha contribuido a reducir el crecimiento mundial. En la Eurozona, tras cuatro trimestres de crecimiento positivo del PIB, en el segundo trimestre de 2014 el PIB permaneció estabilizado, lo que ha supuesto una evolución diferente a la prevista al inicio del año y una nueva complicación más para la Unión Monetaria.

En la evolución de la Eurozona ha influido asimismo el comportamiento menos dinámico de la demanda interna. Dicha área económica viene manteniendo desde el inicio de la crisis un ritmo medio de crecimiento inferior al de Estados Unidos (FIG. 1). Esta evolución va a mantenerse en 2014-2015, según las previsiones del FMI y del Banco Central Europeo (BCE). Los indicadores del tercer trimestre señalan que el estancamiento de la economía ha persistido en dicho periodo.

Se mantienen los factores que vienen impulsando desde 2013 la recuperación (BCE, 2014), como es el carácter expansivo de la política monetaria, cuya consecuencia principal es el persistente bajo nivel de los tipos de interés a corto y largo plazo. Dicha evolución la confirma el 1,02% de media mensual alcanzado en agosto de 2014 por los tipos de interés del bono alemán a diez años (FIG. 2). Esta circunstancia va a persistir tras las más recientes decisiones de la autoridad monetaria de la Eurozona, donde al descenso de tipos de interés se han unido las crecientes aportaciones de liquidez a los bancos para impulsar un mayor ritmo de expansión del crédito.

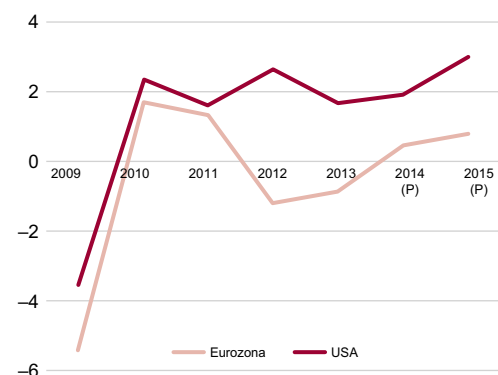


FIG. 1/ PIB. Tasas reales de crecimiento, Estados Unidos y Eurozona, 2009-2015 (previsión)

Fuente: COMISION UE.

Las solicitudes de liquidez de los bancos han sido inferiores a lo esperado en la primera operación realizada por el BCE en septiembre de 2014, sobre todo las procedentes de los bancos de los estados miembros del «grupo duro», especialmente los bancos alemanes. Se considera que escasea la demanda solvente de créditos (CARBÓ, 2014). Además del carácter «laxo» de la política monetaria en la Eurozona, se viene apreciando un atenuamiento del perfil restrictivo que la política fiscal ha mantenido en los últimos ejercicios. La restricción del gasto público y los aumentos de impuestos, factores que fueron importantes para frenar el crecimiento de dicha economía respecto del conjunto de países desarrollados, aparecen ahora como algo remoto.

El presidente del BCE («Draghi dice que la Eurozona está en punto muerto y prepara más medidas», *El País Digital*, 22.9.2014) ha indicado que las exigencias para salir de la crisis descansan en el desarrollo de estímulos monetarios y fiscales, en el fortalecimiento de la más que decaída inversión pública, y también en la realización de las reformas pendientes en numerosos países de la Eurozona.

Se hace necesario el refuerzo de la demanda en la eurozona a corto plazo. No ayuda a superar dicha situación que la política económica anteponga la reducción de los déficits al propio crecimiento. Ello impone un perfil deflacionista a dicha política y hace imposible lograr reducciones significativas de los déficits públicos y del aumento de la deuda soberana.

El programa de compra de activos por parte del BCE debe de permitir ganar tiempo para

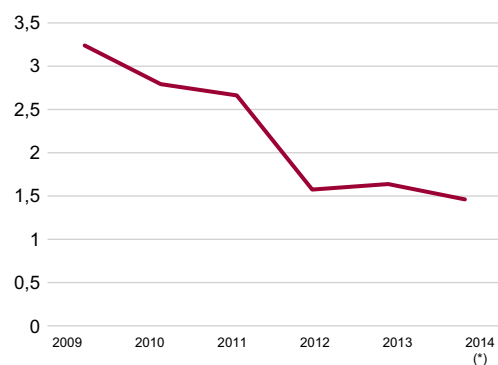


FIG. 2/ Tipos de interés a largo plazo. Bono alemán a 10 años. Medias anuales, 2009-2014 (media enero-agosto) (%)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

que las tasas de inflación vuelvan a la normalidad, ahuyentando así el riesgo de deflación. También debe aspirar a que se recupere la economía de la Eurozona, a la vez que pueden implantarse algunas de las reformas previstas. El aumento del endeudamiento hace necesario lograr aumentos del PIB nominal superiores a los de la deuda (MUNCHAU, 2014).

3. Economía española. Los riesgos de la recuperación del crecimiento

Las últimas previsiones apuntan hacia un crecimiento del PIB de la economía española del 1,3% en 2014, el mayor registrado en los siete años transcurridos desde el inicio de la crisis. El aumento citado del PIB va a estar acompañado de una variación positiva del empleo, que aumentará en este ejercicio en torno al 0,7%, lo que supone un crecimiento medio de unos 119.000 empleos adicionales (FIG. 3).

La tasa media de desempleo descenderá en 2014, situándose en el 24,6% de los activos, más de punto y medio por debajo del nivel correspondiente al año anterior. El empleo ha aumentado asimismo durante tres trimestres seguidos, según los resultados de la EPA corregidos de estacionalidad. El PIB de la economía española ha registrado una variación positiva en cuatro trimestres consecutivos, destacando el crecimiento del 0,6% del segundo trimestre frente al estancamiento de la Eurozona en el mismo periodo de tiempo.

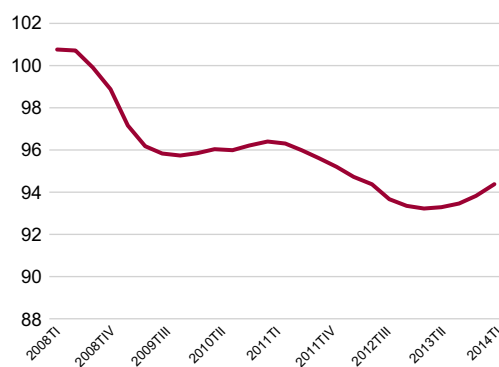


FIG. 4/ España. PIB pm, precios constantes. Serie trimestral, 2008-2014

Fuente: INE.

A pesar de la mejoría, el PIB español del segundo trimestre de 2014 todavía era inferior al del primer trimestre de 2008 (último trimestre con variación positiva al inicio de la crisis) en un 6,5% (FIG. 4). El empleo, medido por el número de ocupados EPA, también en el mismo periodo de tiempo, estaba por debajo del nivel alcanzado en el citado trimestre de 2008 en un 15,8%. Las estadísticas indican que la destrucción de empleos ha sido sustancialmente mayor en la crisis en España que la reducción sufrida por la actividad productiva.

En la evolución de la economía española en 2014 ha cambiado el comportamiento de los componentes de la demanda. Entre 2008 y 2013 fue continuo y acusado el descenso de la demanda interna, mientras que el resto del

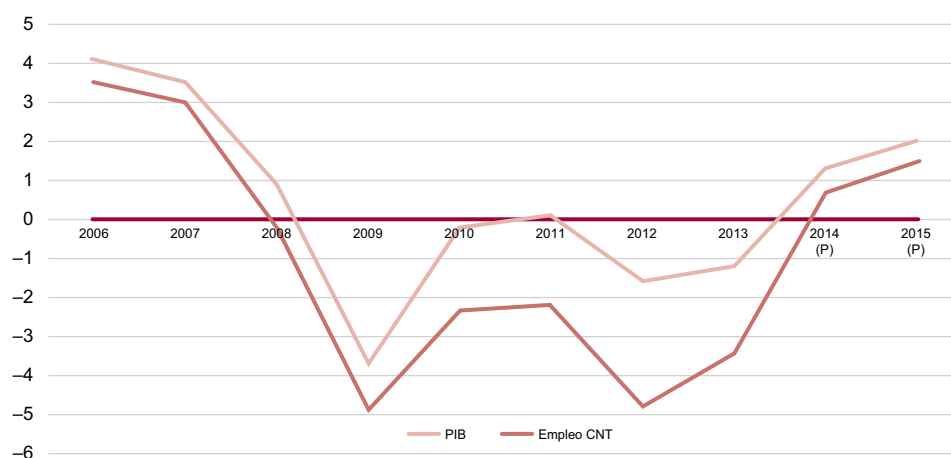


FIG. 3/ España. PIB y Empleo. Tasas interanuales de variación, 2006-2015 (previsión)

Fuente: INE y BdE.

mundo contribuyó a que fuese inferior la caída del PIB, gracias al buen comportamiento de las exportaciones. En 2014 ha destacado la expansión de la demanda interna, apoyada en el consumo y en la inversión en bienes de equipo. El resto del mundo no va a contribuir al crecimiento, a la vista de la desaceleración de las exportaciones y de la fuerte recuperación de las importaciones (FIG 5).

La citada desaceleración de las exportaciones de la economía española en 2014 ha estado influida por el menor aumento del comercio exterior y, sobre todo, por el estancamiento de la Eurozona. La economía española puede registrar en este ejercicio un ligero superávit en la balanza de pagos corriente, inferior al de 2013. La evolución del comercio exterior de España revela que la recuperación de la demanda interna se acompaña de aumentos significativos de las importaciones.

Se siguen manteniendo, por tanto, las claves «clásicas» del comportamiento de la economía española. Un cambio en dicha situación implicaría que una mayor proporción de la demanda agregada (demanda interior y exportaciones) debería de satisfacerse con la producción interior, todo ello en un contexto general de creciente globalización.

El déficit previsto de las administraciones públicas es del 5,6% del PIB, más de un punto inferior al de 2013, levemente por encima del objetivo previsto en el Programa de Estabilidad 2014-2017 remitido por el gobierno a la Comisión de la Unión Europea en la primavera de

2014. El nivel de la deuda pública se situó en el 98,6% del PIB previsto para 2014 al final de junio de este año, según el Banco de España. La presencia de un modesto superávit exterior junto a un déficit público todavía importante implica que en el sector privado de la economía, familias y empresas, ha seguido mejorando el ahorro neto y se ha reducido el endeudamiento.

En el segundo trimestre de 2014 el empleo de la economía española ascendió a 17,4 millones de ocupados según la EPA. Ello supuso un aumento del 1,1% sobre el mismo periodo de 2013, correspondiente a un incremento de 192.000 empleos. Dicha variación descansó en el sector de los servicios, que vio crecer el empleo correspondiente en un 2%. En dicha evolución destacaron los aumentos correspondientes a comercio y hostelería (2,7%) y a actividades inmobiliarias y otros servicios profesionales (4,4%).

La afiliación a la seguridad social en agosto de 2014 superó al nivel del mismo mes de 2013 en un 2,1%. Se ha frenado la caída de la afiliación en el sector de la construcción (-0,3%, frente al -7% de 2013) (FIG. 6). Por último, destacó el descenso del índice de precios de consumo en un 0,5% entre agosto de 2014 y el mismo mes de 2013. En dicho descenso ha influido el retroceso de los precios de los productos energéticos y también ha debido incidir el estancamiento sufrido por los salarios en España entre el segundo trimestre de 2014 y el mismo periodo de 2013, según la encuesta trimestral del INE.

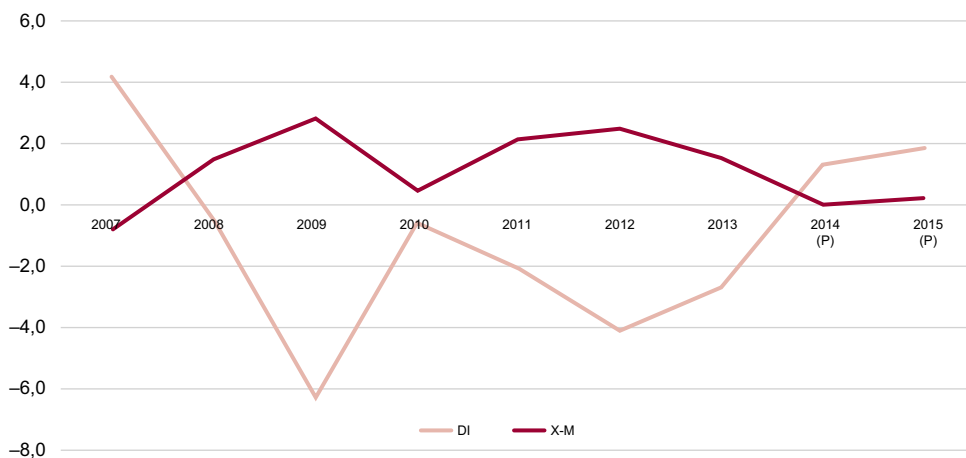


FIG. 5/ Economía española. Demanda interna (tasas de variación anual) y aportación neta al crecimiento del sector exterior, 2007-2014 (previsión)

Fuente: INE y BdE.

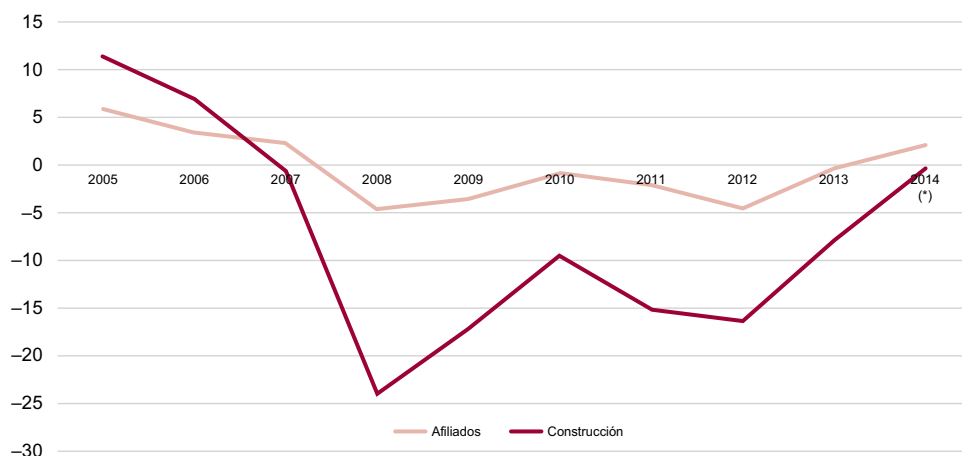


Fig. 6/ Afiliación a la Seguridad social, total y sector de la construcción. Tasas anuales de variación (%), 2005-2014 (previsión)

Fuente: INE.

Turismo y mercado de vivienda parecen como los elementos más dinamizadores de la economía española en 2014, donde el «parón» de la Eurozona no va ayudar al logro del necesario mayor ritmo de crecimiento. Para 2015 se prevé un mayor crecimiento que en el presente ejercicio (2% frente al 1,3% de 2014) para lo cual será imprescindible que la Eurozona alcance el 1,9% de variación del PIB previsto por el BCE en septiembre de 2014.

4. El mercado de vivienda en España (I). Los precios

En el segundo trimestre de 2014 el índice de precios de vivienda del INE (100=2007) registró un aumento del 1,7% sobre el nivel del trimestre precedente. La variación interanual resultante fue de un incremento del 0,8% sobre el mismo trimestre de 2013 (Fig. 7). Según la estadística de precios de vivienda del Ministerio de Fomento el precio medio de las tasaciones de viviendas efectuadas en el segundo trimestre del año fue de 1459,3 euros /m² para el conjunto de España.

En dicha estadística de tasaciones el nivel de precios del segundo trimestre de 2014 fue prácticamente el mismo que el del trimestre precedente, mientras que la variación sobre el mismo periodo de 2013 fue de un descenso del 2,9%. Solo la comunidad autónoma de las Islas de Baleares presentó una variación interanual positiva del 3,6% en el 2º trimestre de 2014, mientras que en las restantes comunidades autónomas la variación interanual citada fue negativa.

Los dos indicadores de precios de vivienda citados tienen metodologías muy diferentes, por lo que no es de sorprender que surjan diferencias más aparentes que reales entre los resultados del 2º trimestre de 2014. El índice de precios de vivienda del INE se elabora a partir de los valores y superficies declarados en las escrituras formalizadas ante notarios, lo que implica que recoge precios (valor/superficie) reales en euros por m². Pero la metodología de este indicador es algo más sofisticada, pues el índice publicado no es la media de tales precios implícitos declarados, sino que es el resultado de aplicar una regresión. Esta última se establece entre los precios observados y un conjunto de características observadas en las viviendas.

Con los coeficientes de tal regresión y con los nuevos datos relativos a las características de las viviendas se estima el índice publicado. La metodología empleada en la elaboración de dicho índice pretende eliminar los cambios en los precios derivados de las variaciones de calidad de las viviendas incluidas en la muestra. Se pretende lograr que el precio estimado dependa solo de las características de las viviendas.

El segundo indicador de precios de vivienda, el publicado por el Ministerio de Fomento, es un precio medio obtenido a partir de unas 70.000 tasaciones realizadas cada trimestre. Este indicador no incluye los precios observados en el mercado, sino los precios de las viviendas que estiman los tasadores al realizar la tasación, esto es, recoge expectativas de precios de mercado.



FIG. 7/ Precios de la vivienda, 1997-2014 (previsión). Precios del Mº de Fomento y del INE (100=1997)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO y INE.

De la estadística del Ministerio de Fomento se deriva una amplia información territorial acerca de los precios de la vivienda en España, mientras que en el caso del índice del INE se publican solo números índices de precios agregados. La metodología del índice de precios del INE es más rigurosa, pero la información territorial (autonomías, provincias y ciudades) que divulga Fomento sobre precios de la vivienda es de utilidad. Las informaciones que aportan ambos índices de precios se complementan y resulta preferible disponer de estas dos estadísticas que solo una de las dos.

Según la estadística de Fomento los precios de la vivienda habrían dejado de caer en el segundo trimestre de 2014, mientras que en el caso del índice de precios del INE habría tenido lugar una remontada de dichos precios de la vivienda en dicho periodo de tiempo. La cautela de los tasadores sobre los precios inmobiliarios se advierte también en la estadística de precios de vivienda que publica la tasadora Tinsa, según la cual los precios de las viviendas habían seguido bajando en España hasta el mes de agosto de 2014, en el que registraron un descenso interanual del 4,3%.

Por comunidades autónomas, en el índice de precios de vivienda del INE, elaborado a partir de los datos de precios declarados a los notarios, como ya se ha indicado, el mayor aumento interanual del 2º trimestre de 2014 fue el de Madrid (2,7%), seguido por la Comunidad Valenciana (2,3%). Los descensos más acusados fueron los de Extremadura (-3,5%) y Navarra (-6,1%). Por otra parte, la estadística de precios de vivienda de Tinsa, apoyada en tasaciones, indica que los mayores descensos de

precios acumulados desde el inicio de la recesión hasta agosto de 2014 correspondieron a la Costa Mediterránea (49,4%), mientras que Canarias y Baleares sufrieron los descensos menos intensos (-33,9%) (FIG. 8).

Los indicadores de precios disponibles ponen de manifiesto que en 2014 parece haberse estabilizado el proceso de descenso de precios, que alcanzó el máximo ritmo anual en 2012, coincidiendo con el saneamiento bancario emprendido por el gobierno en dicho año. En el primer semestre de 2014 el índice de precios de vivienda del INE registró un aumento del 1,4% sobre los precios de vivienda de fines del año precedente. Los restantes indicadores de precios de vivienda presentaron descensos en dicho periodo, que fueron muy moderados en el caso de la estadística de precios de tasación del Ministerio de Fomento (-0,5%), y que tuvo más alcance en el indicador de Tinsa (-3,2% hasta agosto de 2014).

Los precios de alquiler medios (Fotocasa) fueron de 6,77 euros por metro cuadrado en julio de 2014, lo que supuso un descenso del 1,9% sobre diciembre de 2013 y del -4,6% sobre el mismo mes del año precedente. Los descensos acumulados de los precios de la vivienda en la fase de recesión del mercado de vivienda oscilaron entre el 30,6% en el caso de los precios medios estimados por el Ministerio de Fomento y el 41,3% en el indicador de Tinsa (FIG. 9). En el caso del índice de precios de vivienda del INE, que es el indicador con una metodología más equivalente a la de los principales indicadores de precios publicados a nivel mundial, el retroceso acumulado ha sido del 36,2%.

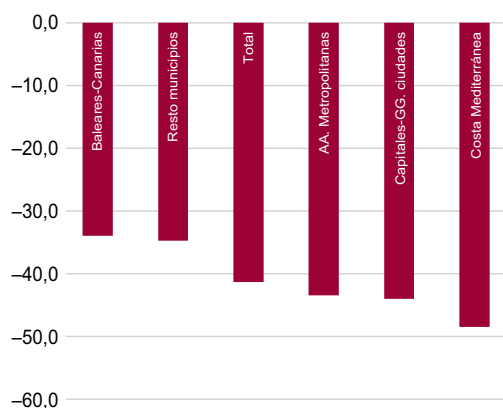


Fig. 8/ Precios de las viviendas. Descensos acumulados en la fase de recesión, por zonas territoriales (%)

Fuente: Tinsa.

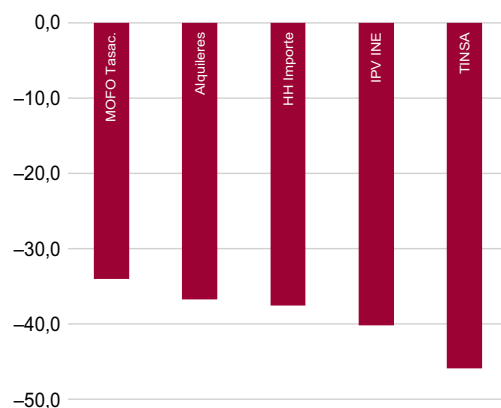


Fig. 9/ Estadísticas de precios de viviendas, España. Recorrido a la baja 2007-2014 (agosto) (%)

Fuente: INE, MOFO, Tinsa y FOTOCASA.

5. El mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

La recuperación de las ventas de viviendas, junto con la inflexión de los precios son los hechos más relevantes del mercado de vivienda en 2014. Debería fomentarse la elaboración de nuevas estadísticas del segmento relativo al mercado de alquiler, del que se dispone de escasa información. El aumento del empleo y la mayor disponibilidad a prestar por parte de las entidades de créditos (han aumentado tanto el plazo de los préstamos como la relación préstamo/valor de los nuevos préstamos hipotecarios) están ayudando a la demanda en 2014. Sin embargo, la com-

pra de vivienda está afectada a la baja por el estancamiento o ligero descenso que han presentado los salarios en 2013-2014 y por la mayor inestabilidad de los nuevos empleos, que son ahora más proclives al alquiler.

En el segundo trimestre de 2014 el empleo mejoró sobre el nivel existente a fines de 2013 y también sobre el mismo periodo del año precedente. (Fig. 10). El número de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo creció en un 0,7% en el primer semestre, lo que supuso un aumento del empleo de 117.200 en dicho periodo, mientras que la variación fue del 0,8% sobre el mismo trimestre de 2013. Los hogares crecerán en

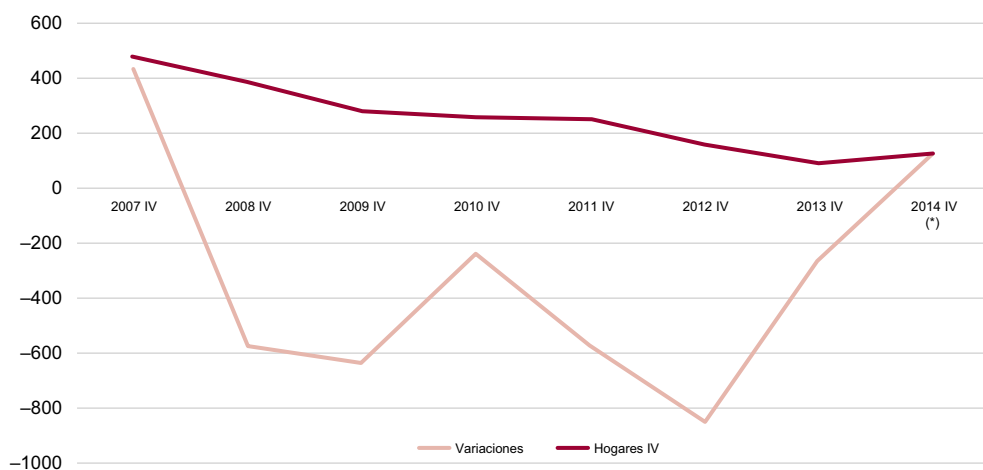


Fig. 10/ Empleo y Hogares. Variaciones anuales, miles de hogares y miles de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, 2007-2014 (previsión)

Fuente: INE.

un año en un 0,7%, según la previsión recogida en la EPA procedente del propio INE. Los nuevos empleos son en gran parte temporales y a tiempo parcial, lo que reduce la trascendencia que su aumento podría tener sobre la demanda de vivienda en propiedad, de tratarse de un empleo más estable y mejor remunerado.

Entre diciembre de 2013 y agosto de 2014 continuó el proceso de continua disminución de los tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda a largo plazo (descendieron en casi medio punto en dicho periodo), evolución que fue paralela al retroceso del Euribor a 12 meses (FIG. 11). Este último, el índice de referencia más utilizado en los préstamos a interés variable, ha retrocedido también durante el mismo periodo, lo que refleja la política monetaria expansiva desarrollada por el BCE y la abundante liquidez existente a nivel mundial como consecuencia de las políticas de expansión de balance puestas en marcha por varios bancos centrales (USA, Reino Unido, Japón, Australia).

El BCE ha fijado casi en cero el tipo de intervención y ha establecido un tipo de interés negativo para los depósitos que los bancos mantienen en dicha entidad. Los diferenciales de los tipos de interés de los nuevos préstamos con el Euribor han descendido algo respecto del elevado nivel que alcanzaron en 2013, situándose en 2,552 en agosto de 2014. Este nivel todavía resulta alto para los créditos a interés variable en el caso de que los tipos de interés volviesen a subir.

Mientras que el saldo vivo de los préstamos bancarios a comprador de vivienda retrocedió en un 4% en junio de 2014 respecto del mismo mes de 2013, los nuevos créditos concedidos en 2014 han seguido creciendo sobre el año precedente en el periodo enero-julio (se amortiza por encima de los nuevos préstamos formalizados) (FIG. 12). En dicho periodo el aumento de los nuevos préstamos a comprador de vivienda formalizados sobre 2013 fue del 19,8%, lo que supone una previsión anual de 26.200 millones de euros. 2014 sería así, de mantenerse tal evolución, el primer ejercicio después de 2006 en el que dejarían de caer los nuevos préstamos a compradores de vivienda concedidos y formalizados por las entidades de crédito.

La evolución de la renta disponible y del ahorro de los hogares en 2014 no está suponiendo un apoyo a la demanda de vivienda. En el primer trimestre de 2014 dicha magnitud disminuyó en un 2,4% sobre el mismo periodo de 2013 (FIG. 13). El aumento, que ha tenido lugar, del consumo familiar, en el primer semestre de 2014, ha convertido en negativa la tasa de ahorro de los hogares. La variación positiva del empleo favorece el aumento de la renta disponible, pero la restricción salarial frena el crecimiento de dicha magnitud, necesario para impulsar el acceso a la vivienda en propiedad, como antes se indicó.

El descenso de los precios de venta, que todavía persistió en el primer semestre de 2014, según la estadística de Fomento, unido a los menores tipos de interés de los préstamos,

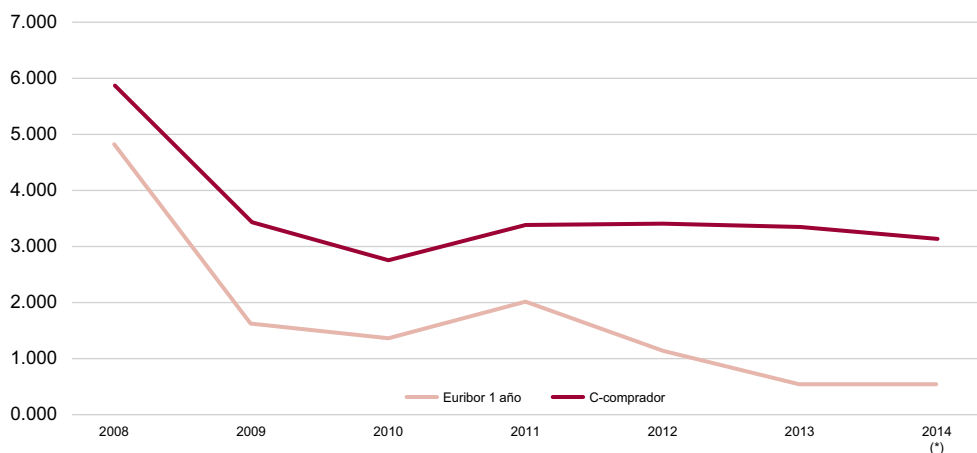


FIG. 11/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda y euribor a 12 meses. Medias anuales, 2008-2014 (media de enero-agosto) (%)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

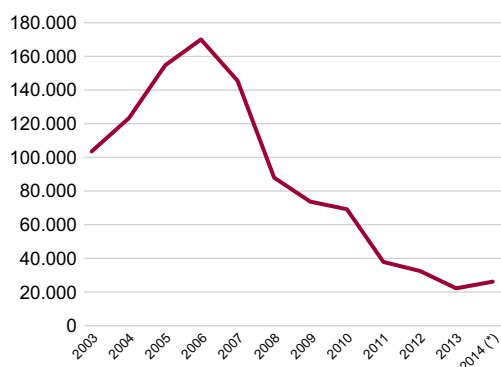


FIG. 12/ Crédito a comprador de vivienda. Nuevas operaciones. Total es anuales, 2003-2014 (previsión, con datos hasta julio), millones de euros

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

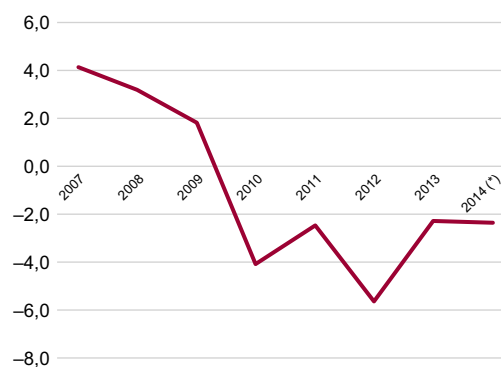


FIG. 13/ Renta disponible de los hogares, deflactada con el IPC. Tasas anuales de variación, 2007-2014 (previsión) (%)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA y INE.

han llevado a mejorar la accesibilidad a la vivienda en propiedad en 2014, esfuerzo que se ha situado este año en un 26,3% de los ingresos familiares (28% en 2013). El cálculo antes citado corresponde al caso del hogar monosalarial con ingresos equivalentes al salario medio, supuesto que la vivienda se adquiriese con un préstamo que cubriera el 80% del precio de venta (FIG. 14).

En el caso del alquiler, en el periodo enero-julio de 2014 el nivel de precios se ha situado ligeramente por debajo del mismo periodo de 2013. Los descensos de los alquileres han sido inferiores a los de los precios de las viviendas. Bajo los mismos supuestos que para el acceso a la propiedad, el hogar de nueva

creación que ganase el salario medio debería de destinar un 32,8% de los ingresos para ocupar una vivienda en alquiler.

En principio resultaría ahora más accesible la vivienda en propiedad que en alquiler en el caso de que el nuevo hogar tuviese acceso a un préstamo bancario, que es un supuesto no del todo fácil. Además, el hecho de que el préstamo cubra, por lo general, no más del 80% del precio de venta de la vivienda, obliga al hogar de nuevo acceso a disponer de un ahorro equivalente al 20% del precio de la vivienda, lo que viene a ser una importante restricción.

Según los datos de transmisiones inmobiliarias publicados por el Ministerio de Fomento, proce-

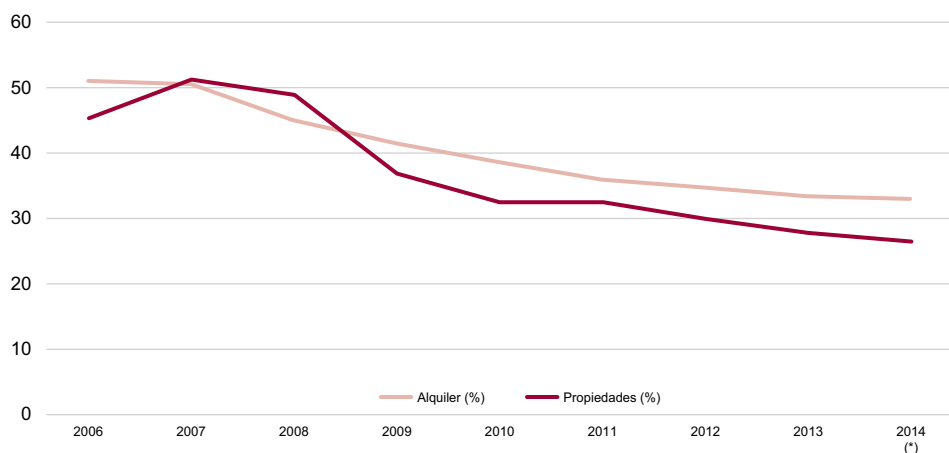


FIG. 14/ Esfuerzo de acceso a la vivienda, en porcentaje del salario medio anual. Propiedad (crédito a 25 años, 80% del precio) y Alquiler (%). Medias anuales, 2006-2014 (previsión)

Fuente: Estimación propia.

dentes del registro general de los notarios, las ventas de viviendas han mantenido en el segundo trimestre de 2014 la tónica de crecimiento del trimestre precedente, aunque el aumento interanual ha sido menos intenso (12,1% frente al 48,7% en el primero). El aumento acumulado de las ventas en el primer semestre de 2014 sobre el año anterior ha sido del 26,8% (FIG. 15). De mantenerse ese ritmo en el conjunto del año el volumen de ventas ascendería a 381.200 (300.568 en 2013).

Dentro del importante aumento global de las ventas, destacaron las de viviendas usadas (29,3%), frente al 19,3% de las nuevas. Tam-

bién fue mayor el aumento de las ventas a extranjeros (49,1%, frente al 22,4% de aumento de las ventas a españoles residentes). Por comunidades autónomas los mayores aumentos interanuales fueron los de Navarra (52,3%) y Madrid (45,8%), y los menos acusados los de Valencia (15,4%) y Murcia (10%) (FIG. 16).

Las ventas a extranjeros supusieron el 17,3% del total en el primer semestre de 2014. La mayor participación en el total de ventas, por autonomías, correspondió a Canarias (40%) y Valencia (36,4%), mientras que las cuotas menores fueron las de Extremadura (1,8%) y Galicia (1,7%) (FIG. 17).

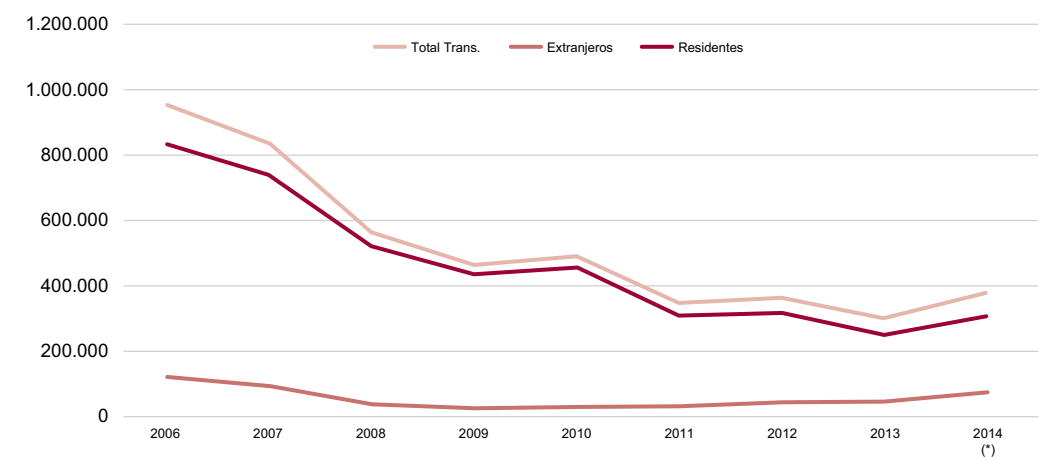


FIG. 15/ Transmisiones de viviendas a españoles residentes y a extranjeros (residentes y no residentes). Totales anuales, 2006-2014 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

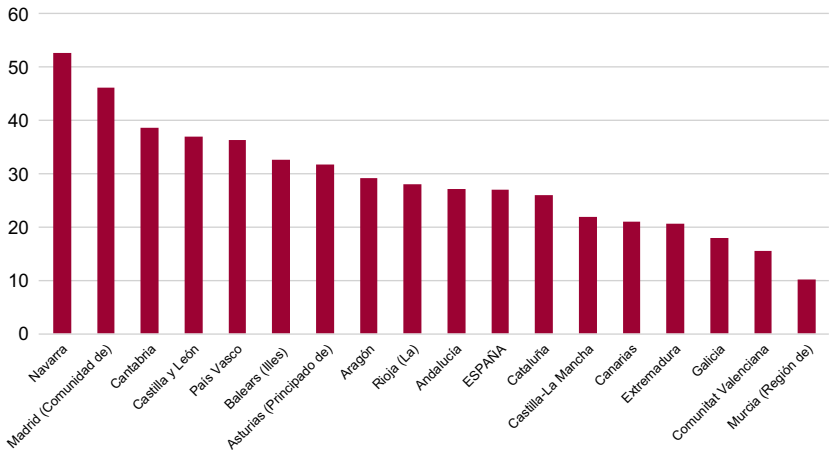


FIG. 16/ Transmisiones de viviendas. primer semestre de 2014. Variaciones sobre el mismo periodo de 2013 (%), España y CC. AA

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

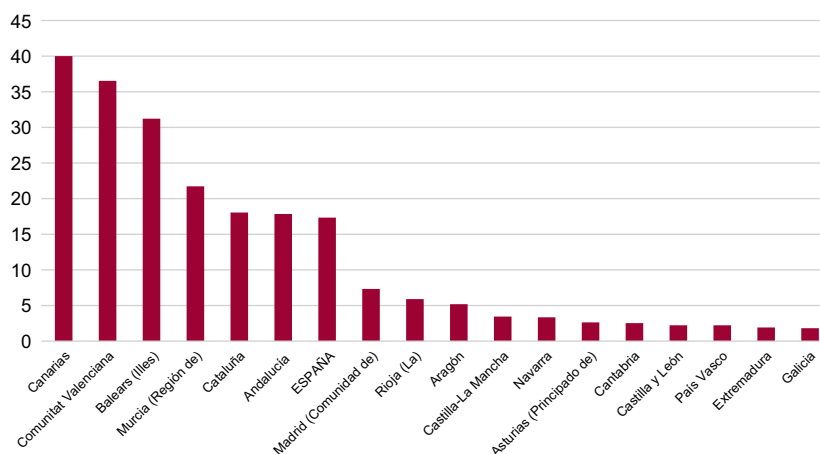


FIG. 17/ **Transmisiones inmobiliarias. Proporción de las ventas a extranjeros (residentes y no residentes) sobre el total, primer semestre de 2014 (%)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

La cuota de las ventas a extranjeros sobre el total de ventas de viviendas ha subido sobre 2013, apuntando la tendencia hacia rozar el 20% en 2014. La proporción de viviendas vendidas con préstamo hipotecario se ha mantenido por debajo del 60% en enero-julio de 2014. Esta circunstancia vuelve a señalar la presencia de una amplia proporción de inversores entre los adquirentes de viviendas, tanto institucionales (fondos de inversión) como personas físicas. Estas últimas compran viviendas entre otras cosas por el prolongado bajo nivel de los tipos de interés, lo que penaliza seriamente al ahorro colocado en depósitos, que es la inversión más tradicional para los hogares en España.

La estadística registral indica que en el segundo trimestre de 2014 la nacionalidad más frecuente entre los adquirentes extranjeros de vivienda fueron los británicos (15,8%), seguidos por franceses (10,1%), rusos (8,1%), alemanes (7,5%) y belgas (7,3%). Dicha estadística indica asimismo que el plazo medio de los préstamos a comprador de vivienda fue de 269 meses (22 años y 5 meses), superior a los 254 meses del mismo trimestre de 2013.

Por último, la información del Banco de España señala que ha subido la relación préstamo/valor en los nuevos préstamos hipotecarios a comprador. Dicha relación pasó desde el 57,1% medio del segundo trimestre de 2013 a 59,1% en el mismo trimestre de 2014 (FIG. 18).

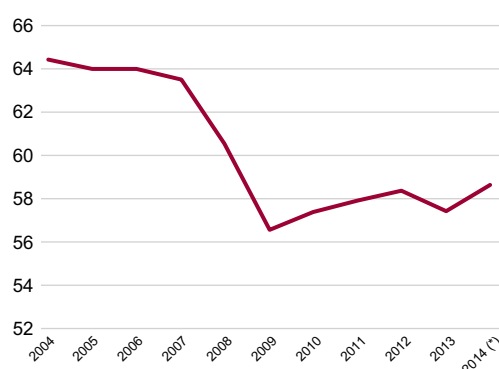


FIG. 18/ **Préstamos hipotecarios a comprador de vivienda. Relación préstamo/valor de los nuevos préstamos (%). Medias anuales, 2004-2013 (previsión, 3er trimestre).**

Fuente: BdE.

6. El mercado de vivienda (III). Nueva oferta de viviendas

En julio de 2013 el Ministerio de Fomento publicó la estimación anual del número de viviendas de nueva construcción no vendidas en España, referida a la fecha de 31 de diciembre de 2013. De la estimación citada resulta un total de 563.908 viviendas en la fecha citada para el *stock* en cuestión. Ello implicó un descenso de 19.545 viviendas en 2013, el 3,4% del *stock* existente en la misma fecha del año precedente.

La estimación anual del *stock* en cuestión se inició en 2004, con motivo de la disponibilidad

a partir de dicho ejercicio de cifras de ventas de viviendas nuevas y usadas. Dichos datos permitieron aproximar el *stock* de viviendas citada empleando conjuntamente las cifras de ventas de viviendas de nueva construcción y de viviendas terminadas. Estas últimas proceden de la estadística de visados de dirección de obra nueva de los Colegios de Arquitectos Técnicos.

Después de 2004 el *stock* de viviendas nuevas no vendidas experimentó aumentos importantes en los ejercicios comprendidos entre 2005 y 2009. Tras este último ejercicio el *stock* citado ha retrocedido hasta 2013. El aumento medio anual de tal *stock* en el periodo 2004-09 fue del 44,7%, mientras que el descenso medio de la etapa 2009-13 ha sido del 3,5%.

El que el plazo de construcción de una vivienda se extienda alrededor de unos dos años, provocó que, aunque la crisis se iniciara en el verano de 2007, la terminación de un amplio volumen de viviendas se extendiese hasta 2009. De este modo numerosas nuevas viviendas salieron al mercado cuando las condiciones del mismo se habían modificado de forma dramática respecto de las condiciones vigentes en el momento en el que se planeó e inició la construcción de las mismas.

El número de viviendas nuevas no vendidas alcanzó el nivel absoluto más elevado en 2009, casi 650.000 viviendas, equivalentes al 2,6% del parque total de viviendas de España al final de dicho ejercicio (24,9 millones de viviendas). A fines de 2013 el *stock* citado había descendido hasta el 2,22% del parque existente a 31.12.2013. Por comunidades autónomas, los niveles más altos del *stock* relativo de viviendas 31.12. 2013 correspondieron a las autonomías de Rioja (4,82%), Castilla-La Mancha (3,76%) y Murcia (3,37%). Los niveles relativos más reducidos los registraron las autonomías de Navarra, Cantabria y Extremadura (Fig 19).

A efectos de análisis del mercado de vivienda en España importa sobre todo la situación de las viviendas nuevas no vendidas a 31.12.2013. Por autonomías, los máximos niveles eran los de la Comunidad Valenciana, con 101.266 viviendas nuevas no vendidas, seguida de Andalucía (91.212) y Cataluña (85.307). Por provincias los niveles mayores de viviendas nuevas no vendidas en la fecha citada, según la estimación de Fomento, eran los de Barcelona (46.531) Alicante (45.391), Madrid (43.623), Valencia (28.007), Castellón (27.868) y Murcia (26.420) (Fig. 20).

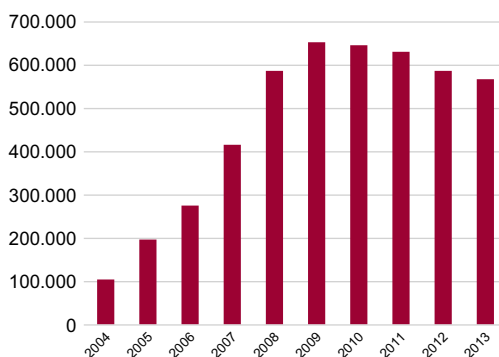


Fig. 19/ **Viviendas nuevas no vendidas. Stock acumulado a fin de año, 2004-2013. Número de viviendas**

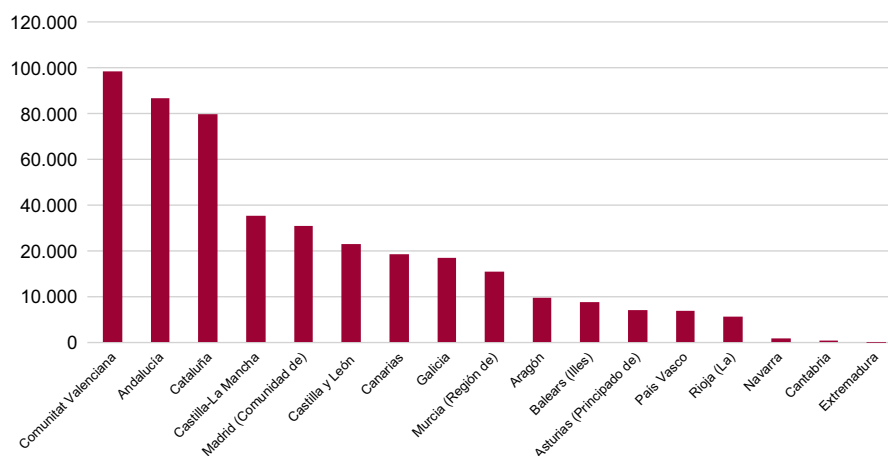
Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

El arco mediterráneo y el entorno de las ciudades de Madrid y Barcelona siguen siendo los puntos de mayor concentración de viviendas nuevas no vendidas en España. El cambio sufrido por el mercado de vivienda en 2013, donde los fondos de inversión hicieron su aparición al calor de los importantes descensos de precios producidos (alrededor del 40% entre 2008 y 2013) influyó en los retrocesos sufridos en 2013 por el *stock* en cuestión. La demanda de viviendas por parte de españoles residentes no se recuperó en 2013.

La evolución del *stock* de viviendas no vendidas entre 2012 y 2013 aproxima los niveles de dinamismo territorial del mercado inmobiliario en España. Las autonomías de interior como Extremadura y Navarra han sufrido los mayores descensos del *stock* en cuestión, y también han destacado los retrocesos del *stock* en las provincias costeras de Cantabria y de Murcia. En dos autonomías, Madrid y Asturias, aparecieron en 2013 aumentos moderados del *stock* citado, coincidiendo con una ligera recuperación de la oferta.

Por provincias, junto a los fuertes descensos de la nueva oferta de viviendas en las dos provincias extremeñas y en Cantabria, destacaron los retrocesos del *stock* registrados en las provincias andaluzas de Huelva, Málaga y Granada. El resultado de Madrid contrasta con otras informaciones acerca de la realidad de un parque reducido de viviendas nuevas sin vender en esta autonomía, como es el caso de una estimación efectuada por la Sociedad de Tasación.

La debilidad de la oferta de nuevas viviendas, que en 2014 ascenderá a unas 47.000 viviendas, junto a la recuperación que pare-

FIG. 20/ **Stock de viviendas nuevas no vendidas, a 31.12.2013**

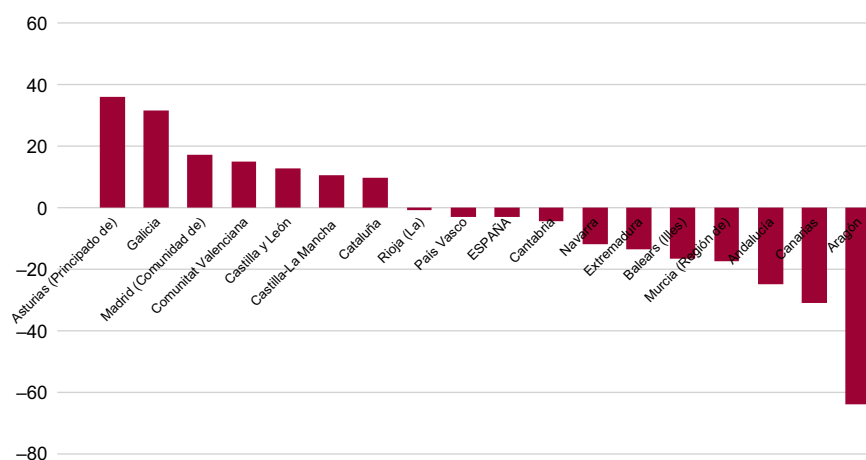
Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

ce haberse producido en las ventas de viviendas en el primer semestre de 2014 (el ritmo de venta de viviendas nuevas es de más de 67.000 viviendas), apuntan a que el descenso del *stock* citado puede resultar más intenso en 2014 que en el ejercicio precedente. Dicha reducción del *stock* puede aproximarse a las 40.000 viviendas en 2014, lo que contribuirá a normalizar la situación de dicho mercado.

En el periodo enero-mayo de 2014 las viviendas iniciadas (visados de obra nueva de los colegios de aparejadores, estadística publicada por el Ministerio de Fomento) retrocedieron en un 3,2% sobre el mismo periodo de 2013.

En dicha evolución contrataron los aumentos experimentados por la nueva construcción en las autonomías de Asturias (35,9%), Galicia (31,6%), Madrid (17,1%), con los retrocesos de Andalucía (–24,9%), Canarias (–30,9%) y Aragón (–64%) (FIG. 21).

Entre los meses de marzo y mayo de 2014 las viviendas iniciadas parecen haber iniciado un proceso de recuperación, aunque el nivel alcanzado resulta todavía muy reducido respecto de la evolución histórica de dicha magnitud (FIG. 22). En todos los meses de 2006, por ejemplo, se iniciaron más viviendas que en cada uno de los años del periodo 2012-2014.

FIG. 21/ **Viviendas. Visados de obra nueva. Variaciones 2014/2013 (enero-mayo) (%)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO y VISADOS DE APAREJADORES.



FIG. 22/ **Aparejadores. Visados Obra Nueva. Serie mensual, 2006-2014, viviendas**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Las viviendas terminadas, estimadas a partir de las certificaciones de fin de obra, descendieron en un 28,7 en enero-mayo de 2014 sobre el año precedente. En 2014 ha aumentado la proporción de viviendas terminadas procedentes de cooperativas y de administraciones públicas, el 17,1% entre enero y mayo, proporción que todavía queda lejos de la vigente en la fase anterior a la burbuja, en la que superó al 20%.

En el primer semestre de 2014 la inversión en vivienda retrocedió en un 5,8% sobre el mismo periodo de 2013, según la Contabilidad Nacional de España del INE. Ello implica que en este ejercicio la construcción residencial volverá a no contribuir al crecimiento de la economía, pero la incidencia negativa sobre el aumento del PIB será inferior al de años anteriores. Ello se debe tanto a la menor intensidad del retroceso como al peso reducido de la inversión en vivienda sobre el PIB (por el lado de la demanda); que en 2013 fue solo del 4,4%.

En 2014 ha continuado el descenso del saldo vivo de los préstamos bancarios a promotor («Servicios. Actividades inmobiliarias»), que fue más acusado que el de los préstamos a comprador de vivienda (-18,7% fue la tasa interanual en junio de 2014, frente al -4,2% de los préstamos a comprador). En las nuevas promociones de viviendas de 2013-2014 el papel de los bancos resulta decisivo, puesto que con frecuencia se trata de promociones edificadas sobre suelos que habían pasado a poder de los bancos tras la crisis inmobiliaria. Tales promociones proceden de los bancos de forma directa, a través de alguna filial, o de forma indirecta, a través de convenios con empresas promotoras.

La morosidad bancaria se ha mantenido elevada en 2014, aunque parece haberse estabilizado, a la vista de la evolución registrada en el segundo trimestre de 2014 (Fig. 23). En el caso de los préstamos a comprador de vivienda la tasa de morosidad descendió desde el 6,31% del primer trimestre hasta el 6,12% en el segundo. También retrocedió en dicho trimestre la tasa citada en el conjunto de los préstamos al sector de la construcción, mientras que aumentó desde el 37,85% hasta el 38,02% en los préstamos a promotor.

El importante aumento de las ventas de viviendas en España en el primer semestre de 2014 no estuvo acompañado, pues, de una reacción alcista paralela de la nueva construcción residencial. Es posible que en dicha evolución influyese el importante *stock* de viviendas de nueva construcción pendientes de venta, así como una actitud de los bancos menos proclive que en el pasado a financiar promociones fuera de las controladas por los propios bancos.

Existe a nivel internacional el temor a que las «laxas» políticas monetarias desarrolladas por numerosos bancos centrales estén aportando fuertes dosis de liquidez, que de una u otra forma acaban llegando a los diferentes mercados nacionales de vivienda. Esto podría afectar al alza a los precios de las viviendas, incluso en un contexto de débil crecimiento de la economía mundial.

Parecen más proclives a sufrir dicha evolución aquellos países en los que los precios de las viviendas están situados por encima de su tendencia a largo plazo y que en 2013 presentaron aumentos significativos de dichos precios (Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda y Australia).

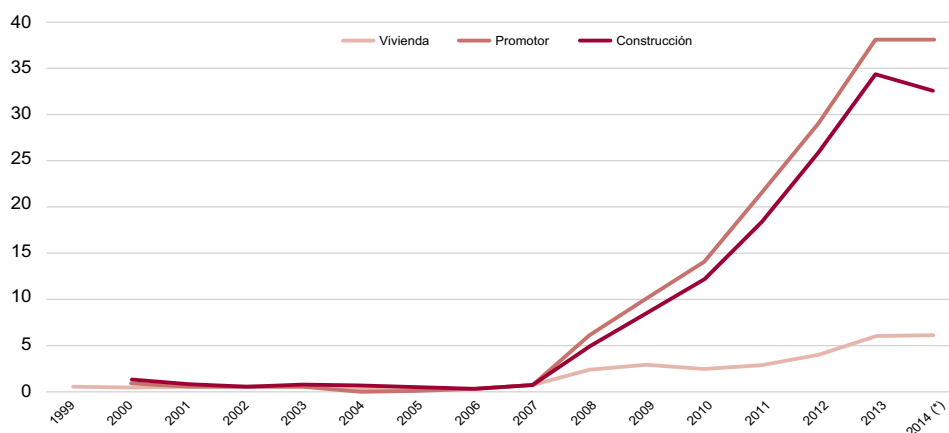


FIG. 23/ **Morosidad. Proporción de morosos en los créditos a promoción, construcción y compra de vivienda. Datos al 4º trimestre, 1999-2014 (2º trimestre)**

Fuente: BdE.

En España los precios de la vivienda en 2014 están todavía situados por encima de su tendencia a largo plazo, pero en 2013 continuó el descenso de los mismos y en 2014 solo ha habido un repunte alcista ligero de los mismos. Se está aquí todavía en una fase de «corrección» de los excesos del pasado. En todo caso parece evidente que sobre el comportamiento «comprador» de los fondos de inversión que han adquirido activos inmobiliarios en cuantías significativas alguna influencia tienen las citadas políticas monetarias (DANIEL PINA, 2014).

7. Política de vivienda

En 2014 se ha puesto en marcha el Plan de Vivienda 2013-2016 (RD 233/2013, BOE de 10.4.2013, «Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana, 2013-2016»). Otras piezas básicas de la nueva regulación fueron la Ley 4/2013, de modificación de la normativa sobre alquileres, y la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

El nuevo Plan 2013-16 incluye siete programas, entre los que destaca, en primer lugar, el relativo a las ayudas al acceso al alquiler. Dicho programa recupera las ayudas directas, que cubrirán el 40% del alquiler durante doce meses prorrogables, hasta un máximo de 2.400 euros anuales. Las ayudas se destinarán a los inquilinos con ingresos no superiores a tres veces el IPREM (22.365,4 euros/año) y que no paguen más de 600 euros al mes de alquiler. El programa concede preferencia a las personas afectadas por los procedimientos de desahucios.

Un segundo programa de interés es el correspondiente al fomento de la creación de un parque público de viviendas de alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública. Los beneficiarios podrán ser públicos y privados. Dicho programa contempla ayudas a la construcción de viviendas destinadas al alquiler, ayudas que tendrán un nivel máximo de 250 euros por metro cuadrado útil, con un límite del 30% del coste de la edificación y de 22.500 euros por vivienda.

Las viviendas a construir serán de dos tipos, «de alquiler en rotación», que deberán destinarse a hogares («unidades de convivencia») con ingresos de hasta 1,2 IPREM (8.946,2 euros/año) cuyo número será al menos el 50% de las promovidas. El segundo tipo es el de las viviendas «de alquiler protegido», para hogares con ingresos situados entre 1,2 y 3 veces el IPREM (de 8.946,2 a 22.365,5 euros/año). Desaparecen las nuevas ayudas públicas a la vivienda protegida en propiedad.

El Plan tiene un segundo bloque destacado, relativo a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Destacan el Programa 4, de fomento de la rehabilitación edificatoria, el Programa 5, de fomento de la regeneración y renovación urbana, y el Programa 7, de fomento de la regeneración y renovación urbana. El Plan se centra en las obras derivadas de los informes de evaluación de edificios y en la mejora de la eficiencia energética y la accesibilidad, aunque tiene un claro sesgo a favor de la renovación urbana.

El Plan 2013-16 unifica el concepto de vivienda protegida, que será la calificada por las au-

tonomías, 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 incluye aportaciones estatales por una cuantía de 2.311 millones de euros, debiendo aportar las comunidades autónomas 215 millones adicionales, previéndose inducir inversión privada complementaria por una cuantía de 1.268 millones de euros. El Plan prevé que se realicen 200.000 ayudas al alquiler y que se rehabiliten 50.000 viviendas durante su periodo de vigencia. Se destaca la trascendencia de los convenios a firmar entre el Ministerio y cada comunidad autónoma.

En 2014, tras lograr un acuerdo con las autonomías a las que se aplica el Plan (Navarra y País Vasco quedan fuera de las ayudas contempladas, como ha sucedido en los planes plurianuales precedentes), el Ministerio de Fomento está firmando los convenios con dichas administraciones públicas. Hasta fines de septiembre de 2014 se han firmado convenios con doce autonomías, aparte de Ceuta y Melilla, destacando la mayor cuantía de las aportaciones del Ministerio en los casos de Andalucía (137 millones de euros) y Cataluña (116,7 millones). La ejecución del Plan de Vivienda 2013-16 queda en manos de los gobiernos autónomos, resultando conveniente que se publiquen periódicamente los resultados de su aplicación.

Por otra parte, la reforma fiscal que va a implantarse en 2015 modificará el tratamiento fiscal de las plusvalías obtenidas en la venta de viviendas adquiridas antes del 31.12.1994 en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Desaparecen los coeficientes de corrección de la inflación y los de abatimiento, que reducían una parte de la ganancia

patrimonial obtenida hasta 20.1.2006. Esto significa que por el concepto de plusvalías va a aumentar de forma significativa la cuota del IRPF para quienes vendan viviendas con tal antigüedad desde enero de 2015.

La modificación no afectará a quienes compraron su vivienda a partir del 1.1.1995 ni a los vendedores que reinviertan la ganancia obtenida en una nueva residencia habitual. El nuevo IRPF mantiene la exención en las plusvalías en el caso de contribuyentes con más de 65 años. La donación de una vivienda tributará como una venta en la nueva normativa.

En 2014 han aumentado las ventas de viviendas protegidas en un 23,5% en el primer semestre (FIG. 24). El aumento citado ha sido inferior al del total de las ventas de viviendas, pero equivalente al aumento experimentado por las ventas a españoles residentes. De ahí que el peso de las viviendas protegidas en el total de ventas haya descendido ligeramente respecto de 2013, situándose en el 5% de dicho total, equivalente a un total de 19.000 viviendas de dicho tipo.

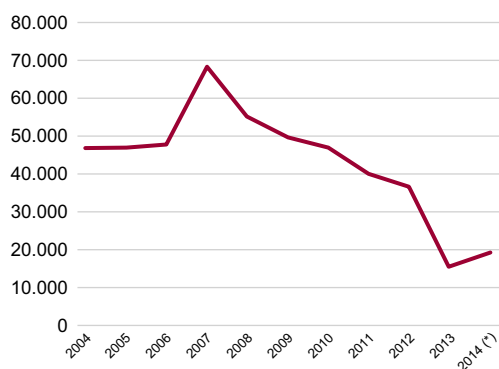


FIG. 24/ **Viviendas protegidas. Transmisiones inmobiliarias. Totales anuales, 2004-2014 (previsión, con datos hasta el 2º trimestre)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

8. Referencias

- BANCO CENTRAL EUROPEO (2014): «September 2014 ECB staff macro economic projections for the Euro Area», *Boletín Mensual*, septiembre.
- CARBÓ, Santiago (2014): «A vueltas con los préstamos del BCE». *El País*, 22 de septiembre.
- DANIEL PINA, Joan (2014): «¿Existe sobrecalentamiento en los mercados inmobiliarios internacionales?» *La Caixa*, www.lacaixaresearch.com, septiembre.

- EUROPEAN COMMISSION (2014): «Institutional features and regulation of housing and mortgage markets». *Quarterly Report on the Euro Area 2/2014*.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2014): *Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las previsiones centrales*, julio.
- MUNCHAU, Wolfgang (2014): «Italy debt is a problem for us all». *Financial Times*, 21 de septiembre.

ITALIA

Francesco LO PICCOLO (corresponsal)
& Vincenzo TODARO

Departamento de Arquitectura, Universidad de
Palermo.

Sobre las incoherencias de la aplicación de los principios del Convenio Europeo del Paisaje (2000) en los planes paisajísticos de Italia (I)

Resumen: El *Convenio Europeo del Paisaje* (Florenia, 2000) define el paisaje como una porción de territorio tal y como es percibida por la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones y cuya protección se integre en las políticas urbanísticas y de planificación del territorio.

No obstante, los planes paisajísticos, instrumentos de tutela del paisaje que hoy están vigentes en muchos países europeos (en particular en Italia) asumen casi siempre un valor especial, imponiéndose jerárquicamente sobre otros instrumentos de planificación y sustrayéndose a menudo del proceso de participación democrática de las comunidades locales. Tal condición determina graves efectos en la eficacia de las acciones de protección del paisaje. A partir de tales premisas, a través de la experiencia del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi en Sicilia, la presente contribución muestra cómo es posible activar un proceso participativo de las comunidades locales, no previsto por la normativa vigente, en la elaboración del plan paisajístico, en un contexto territorial tradicionalmente no favorable a las prácticas participativas.

Descriptores: Paisaje. Planes paisajísticos. Italia. Convenio Europeo del Paisaje.

Este artículo es el resultado de la confrontación crítica de los autores. El texto, fruto de elaboración conjunta, recoge en el primer párrafo las consideraciones redactadas por

1. El perfil ambiguo de la implementación en Italia de los principios del Convenio Europeo del Paisaje (2000)

El *Convenio Europeo del Paisaje* (suscrito en el 2000 por 15 países europeos) define al paisaje, desde una perspectiva cultural, como

«una determinada parte de territorio, tal y como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones» (art. 1.a) (COUNCIL OF EUROPE, 2000).

Esta definición tiene en cuenta la idea de que los paisajes evolucionan con el tiempo, por efectos de fuerzas naturales y por la acción del hombre, y a la vez pone en evidencia la visión holística del paisaje, cuyos elementos naturales y culturales tienen que considerarse simultáneamente.

El *Convenio* además subraya el papel de la población y por lo tanto de las comunidades locales en la definición de las acciones de protección del paisaje considerando el hecho de que las políticas y los instrumentos que determinan un impacto sobre el territorio deben de tener en

Francesco Lo Piccolo, mientras que en el segundo, aquellas escritas por Vincenzo Todaro. Una segunda parte se publicará en el próximo número de CyTET.

cuenta las exigencias de las poblaciones y de la calidad del entorno en el que viven (SPIGLER & *al.*, 2008; DEJEANT-PONS, 2009; ZOPPI & LAI 2010; HERNIK & *al.*, 2013). Tal calidad está por tanto relacionada con la percepción que tienen las poblaciones del paisaje, en la conciencia del continuo proceso de deterioro al que está expuesto (STOEGLEHNER & SCHMID, 2007).

No obstante, las entidades públicas competentes en materia paisajística a menudo, tradicionalmente, se limitan a la predisposición y aplicación de instrumentos de protección que parecen rígidos y no compartidos, competencia exclusiva de técnicos especializados (FERRARA, 1978).

En Italia los contenidos del *Convenio* han sido incluidos desde el punto de vista normativo, por el *Código de Bienes Culturales y del Paisaje* (Decreto Legislativo 42/04) (MONTINI & ORLANDO, 2006) que reconoce al paisaje un papel central en la formación del bienestar individual y social, reiterando la necesidad de su salvaguarda, gestión y planificación (CARTEI, 2008).

El *Código*, en el art. 132, establece que las administraciones públicas cooperen para la definición de derechos y criterios relacionados con las acciones de tutela, planificación, recuperación, valorización del paisaje y de gestión de las intervenciones del mismo.

El plan paisajístico se define como el instrumento que, sobre la base del reconocimiento de los aspectos y caracteres peculiares del territorio, interviene sobre el paisaje articulándolo en ámbitos (art. 135).

En relación a cada ámbito, el plan paisajístico establece específicas normativas de uso y define los siguientes objetivos de tutela:

1. Estabilización desde el punto de vista ecológico del contexto ambiental, defensa del suelo y de la biodiversidad.
2. Valorización de la identidad y de la peculiaridad de un paisaje específico.
3. Mejora del disfrute del medioambiente.

En relación a los principios de «cooperación interinstitucional» (art. 143) y «concertación institucional» (art. 144) en la formación del plan paisajístico el *Código*, no obstante, manifiesta una cierta

ambigüedad que no deja mucho margen a la consulta democrática sobre las acciones de tutela del paisaje. De hecho, aunque esté prevista la participación de los sujetos interesados y de las asociaciones constituidas para la protección de los diferentes intereses, ésta todavía está enmarcada en el ámbito de los «procedimientos de aprobación de los planes paisajísticos» (art. 144), es decir posteriormente al proceso de planificación y no en el curso de la elaboración del plan.

Además, aunque esté prevista una posible coordinación de los planes paisajísticos con otros instrumentos de planificación y de sector (art. 145), incluidos los de desarrollo económico, el *Código* coloca al plan paisajístico al margen del sistema de planificación existente, renunciando a la posibilidad de una cooperación real y factible y de la racionalización de la relación con sus instrumentos de planificación: las autoridades locales territoriales de hecho están obligadas a conformar o adecuar sus propios instrumentos urbanísticos a las previsiones del plan paisajístico (art. 145) (CARTEI, 2007).

Observando las experiencias de planificación en curso en particular en el último decenio en Sicilia, la situación parece aún más grave ya que los planes paisajísticos, elaborados y en vías de aprobación, a menudo carecen de contenido proyectual y están estructurados según un rígido sistema vinculante articulado en tres «niveles de tutela» (COSTANTINO, 2009), definidos en modo automático en base a la coincidencia de vínculos preexistentes en la misma parte de territorio.

2. Criticidad de la planificación paisajística en Sicilia

A efectos de la elaboración del Plan Territorial Paisajístico Regional (PTPR), la Región de Sicilia sigue el modelo procedimental de la Ley 1497/1939, la primera ley a nivel nacional que se ocupa de la protección del paisaje, siguiendo un enfoque predominantemente estético. Este hecho, debido a la ausencia de una ley regional orgánica en materia de paisaje, es el resultado de la compleja normativa que ha supuesto la asignación de la exclusiva competencia de la protección del paisaje a la Región Siciliana. Con el Decreto del Presidente de la República Italiana 8 1972, junto con la transferencia a las regiones con estatuto ordinario¹ de

¹ En Italia existen 15 regiones con estatuto ordinario y 5 regiones con estatuto especial. La diferencia depende del contenido del estatuto, fuente de derecho que disciplina la organización interna de las regiones: el estatuto especial es una ley con valor constitucional que define las formas y condiciones de autonomía especial, mientras que para las otras regiones las formas y condiciones de autonomía

son establecidas por la Constitución nacional. En particular, las regiones con estatuto especial son aquellas que tienen competencias exclusivas en determinadas materias (por ejemplo la tutela del paisaje) y particulares formas de autonomía legislativa y administrativa. Las regiones con estatuto especial son Sicilia, Cerdeña, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia.

las funciones administrativas ejercitadas por los órganos del Estado en materia urbanística, se transfería de hecho la función de redactar y aprobar los planes paisajísticos. Si para todas las regiones con estatuto ordinario el traspaso de tales competencias se define con un Decreto de 1977, para la Región Siciliana eso ya había sucedido con el Decreto del Presidente de la República Italiana 637 de 1975 que ponía en marcha las previsiones del Estatuto Regional Siciliano en cuanto a protección del paisaje, siguiendo las directrices de la Ley 1497/1939, demandando a la Región Siciliana la especificación de las formas y de los procedimientos para ejercitar estas funciones.

La Región Siciliana ha atribuido estas funciones a la Consejería de Bienes Culturales y Ambientales y a sus órganos periféricos, las Superintendencias, presentes en las 9 provincias sicilianas.

Pero si para los procedimientos de elaboración del PTPR la Región Siciliana debe seguir las indicaciones contenidas en la Ley 1497/39, en lo que concierne a los contenidos del Plan, estos deben referirse a la Ley 431/85 y al Decreto Legislativo 42/04², que han abandonado el modelo estético de tutela de la ley de 1939, reconociendo al paisaje un valor unitario que incluye componentes naturales y componentes culturales.

Sobre esta base, en 1999 la Consejería de Bienes Culturales y Ambientales ha establecido las Directrices para el Plan Territorial Paisajístico Regional³ que, sin tener valor de plan, sino de «pre-plan», subdividen el territorio regional en 17 ámbitos, para cada uno de los cuales debe redactarse un verdadero y particular plan paisajístico⁴.

Los planes paisajísticos contienen prescripciones (vínculos, limitaciones, etc.) dirigidas a:

1. Mantener las características de los bienes protegidos, considerando también las tipologías arquitectónicas y los materiales de construcción.
2. Especificar líneas de desarrollo urbanístico y de construcción de manera que no disminuyan el valor y las cualidades de un paisaje específico.

3. Salvaguardar los sitios incluidos en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO.
4. Salvaguardar las áreas agrícolas.
5. Recuperar y recalificar los inmuebles y las áreas para reintegrar los valores preexistentes.
6. Realizar nuevos valores paisajísticos «coherentes e integrados».
7. Identificar otras intervenciones de valorización del paisaje, siguiendo también los principios de desarrollo sostenible.

La tarea de la elaboración de planes paisajísticos se ha confiado a la Superintendencia (órganos territoriales descentralizados de la Consejería). En los territorios que cuentan con la presencia de planes paisajísticos vigentes, los planes urbanísticos-territoriales redactados por las provincias y ayuntamientos, y los planes territoriales de los parques regionales deben acogerse a las indicaciones de los planes paisajísticos.

En relación a las experiencias de planificación sicilianas concluidas (referidas también a los planes que todavía no han sido aprobados), en el proceso de elaboración de los planes paisajísticos es posible detectar algunos aspectos críticos.

De hecho, para el nivel regional de las Directrices del Plan Territorial Paisajístico Regional de 1999 se ha habilitado una oficina específica (Oficina del Plan) dentro de la Consejería que ha permitido mantener una visión unitaria del proceso de aplicación del Plan Territorial Paisajístico Regional. Dicha oficina debería haber elaborado los planes paisajísticos para cada uno de los 17 ámbitos. No obstante, a fin de usar unos fondos residuales de la Programación Regional Siciliana 2000-2006 que imponían una descentralización territorial del gasto, la redacción de estos planes se ha confiado a las 9 Superintendencias. Así, además del gasto, se ha descentralizado también la acción planificadora unitaria inicialmente activada con las Directrices y la Oficina del Plan. Las Superintendencias han iniciado así el procedimiento de elaboración de los planes paisajísticos en relación con los propios territorios competentes, con evidente falta de homogeneidad relativa a las escalas de representación, a la metodología y a los contenidos analíticos y proyectuales.

² En relación a todo lo dicho, y en ausencia de una ley regional orgánica en materia de paisaje y planificación paisajística, el Decreto Legislativo 42/04, entrado en vigor en toda Italia a partir de mayo 2004, puede ser aplicado en Sicilia exclusivamente en cuanto a contenidos y no en la parte procedimental.

³ Las Directrices para el Plan Territorial Paisajístico Regional

han sido aprobadas con Decreto Administrativo 6080 de fecha 21.05.1999.

⁴ La subdivisión en ámbitos responde a las características morfológicas y a las de los sistemas naturales, no a las de las unidades administrativas. A los 17 ámbitos hay que integrar el de las islas menores.

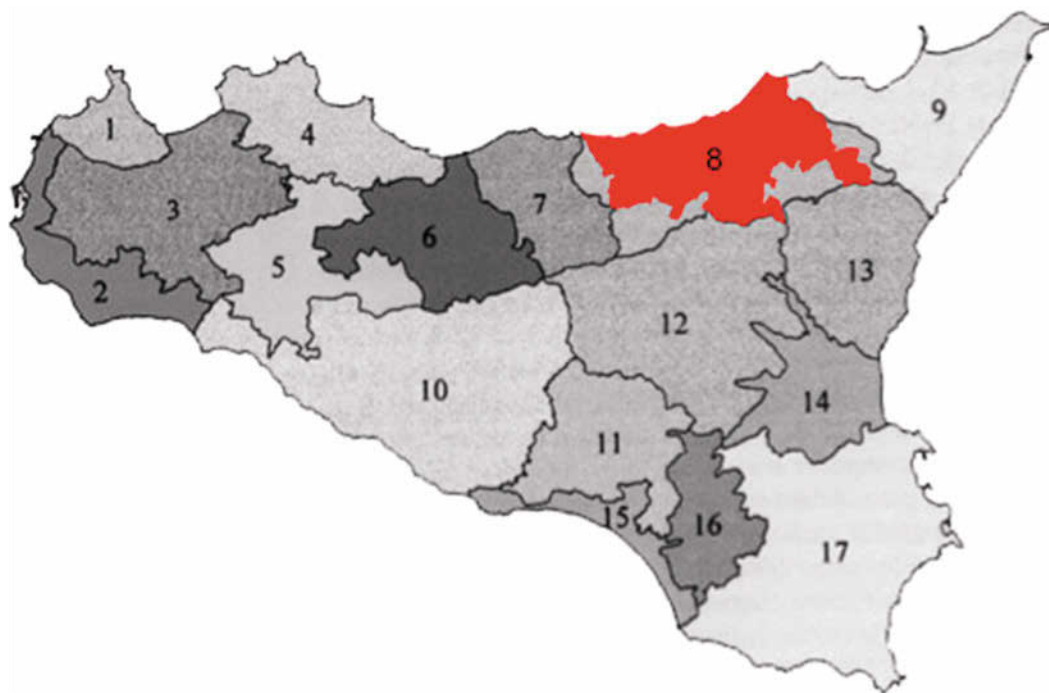


FIG. 1/ Los 17 ámbitos territoriales de las Directrices para el Plan Territorial Paisajístico Regional

Fuente: Elaboración propia.

De hecho, en la redacción de estos planes se ha constatado una débil coordinación técnica entre la Consejería Regional (Oficina del Plan) y las Superintendencias. En ausencia de esta coordinación, la redacción de cada uno de los planes paisajísticos ha perdido unidad de contenidos y de método.

Además, otros aspectos críticos relativos a los planes paisajísticos tienen que ver con el ex-

cesivo peso de la dimensión vinculante y la debilidad del componente proyectual, y también la debilidad o ausencia de una verdadera fase de concertación con los agentes locales y con las partes interesadas. Esta ausencia o debilidad de confrontación con las comunidades locales es la confirmación final de que en la experiencia de los planes paisajísticos se ha impuesto evidentemente un espíritu tecnocrático (COSTANTINO, 2009).

3. Bibliografía

- CARTEI, G. F. (2007): *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna.
- (2008): «La nozione di paesaggio nella Convenzione europea del 2000 e nel Codice dei beni culturali e del paesaggio», en: W. CORTESE (Ed.) *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*: 63-85, Editoriale Scientifica, Napoli.
- COUNCIL OF EUROPE, (2000): *European Landscape Convention*, <http://CONVENTIONS.OE.INT/TREATY/EN/TREATIES/HTML/176.HTM>.
- COSTANTINO, D. (2009): «La pianificazione paesaggistica siciliana dai vincoli ai livelli di tutela», en: *Il progetto dell'urbanistica per il paesaggio*, XII Conferenza Nazionale Società degli Urbanisti, Bari, 19-20 de febrero de 2009.

- DEJEANT-PONS, M. (2009): «Preface: cultural landscape across disciplines», en: J. HERNIK (Ed.) *Cultural Landscape Across Disciplines*: 13-14, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz – Krakow.
- FERRARA, G. (1978): «Landscape planning outlook in Italy», en: *Landscape Planning*, 5: 83-88.
- HERNIK, J. & K. GAWROŃSKI & R. DIXON-GOUGH (2013): «Social and economic conflicts between cultural landscapes and rural communities in the English and Polish systems», en: *Land Use Policy*, 30: 800-813.
- MONTINI, M. & E. ORLANDO (2006): «La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana», en: V. PIEGIGLI & A.L. MACCARI (Eds.) *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*: 633-660, Giuffrè, Milano.

SPIGLER, A. & J.M. PIJANOWSKI & J. HERNIK (2008): «Landscape identification and evaluation research with the help of the ecovast method, as a contribution to the process of implementation of the European landscape convention-exemplified by the municipality of WiÅŁsniowa», en: J.M. PIJANOWSKI, & J. HERNIK (Eds.) *Infrastructure and Ecology of Rural Areas*: 28-42, Polish Academy of Science, Commission of Technical Infrastructure, Kraków.

STOEGLEHNER, G. & J. SCHMID (2007): «Development of cultural landscapes - Austrian situation and future perspectives in the light of the ELC», en: HERNIK, J. & L.M. PIJANOWSKI (Eds.) *Cultural Landscape - Assessment, Protection, Shaping*. Wyd: 59-68, AR Kraków, Kraków.

ZOPPI, C. & S. LAI (2010): «Assessment of the Regional Landscape Plan of Sardinia (Italy): A participatory-action-research case study type», en: *Land Use Policy*, 27: 690-705.

Recibido: 09.09.2014

PAÍSES BAJOS

Demetrio MUÑOZ GIELEN (corresponsal)
& J. R. BOSMA (CRÓNICA)

ASVA Student Union Location Amsterdam Area.

Asequibilidad de la vivienda para estudiantes en Ámsterdam

1. Introducción

Para los estudiantes, Ámsterdam es una de las ciudades más encantadoras de Holanda en la que vivir. Durante las últimas décadas, se ha incrementado la cantidad de estudiantes que viven en la ciudad. A día de hoy, 41.000 estudiantes viven fuera de casa de sus padres en diversos tipos de alojamientos en Ámsterdam. A consecuencia de este crecimiento sostenido, hay una enorme falta de viviendas para estudiantes.

Esta breve crónica trata las consecuencias presentes y futuras de la falta de vivienda para estudiantes y se centra principalmente en los enormes incrementos de los alquileres, lo que hace que muchos estudiantes no puedan permitirse pagar una vivienda. Los siguientes párrafos ofrecen cifras y datos concretos sobre el mercado actual de las viviendas para estudiantes en Ámsterdam. El segundo apartado trata sobre las repercusiones y los avances de la oferta de vivienda para estudiantes. El tercer apartado indica algunas de las consecuen-

El autor agradece a Demetrio Muñoz Gielen sus comenta-

rios y sugerencias al texto original de esta crónica.

cias para los demandantes, los estudiantes de Ámsterdam.

1.1. Falta de vivienda para estudiantes

Durante los últimos cuatro años se han construido unas 8.000 nuevas unidades habitacionales destinadas a estudiantes. Esto constituye un logro notable, dado que la construcción de otro tipo de viviendas se ha detenido prácticamente desde que comenzó la crisis económica. Aún así, las viviendas para estudiantes recién construidas no bastan para seguir el ritmo de crecimiento de la demanda. Hasta 2018 se espera que haya un crecimiento adicional de la demanda de 8.000 viviendas (Duwo, 2014). Además, se estima que hay una escasez estructural de 9.000 viviendas. Esta demanda proviene de los estudiantes que *decidieron* posponer su búsqueda de viviendas (asequibles) y que en estos momentos viven en casa de sus padres o fuera de Ámsterdam.

1.2. Relación entre gasto en vivienda e ingresos

No resulta sencillo afirmar abiertamente si la vivienda es cara. Los estudiantes viven en diferentes tipos de viviendas y pagan una gran variedad de alquileres a sus caseros. Sus ingresos también son muy diferentes. Para superar este problema, los gastos de vivienda se pueden comparar a los ingresos disponibles. De este modo, se muestra qué parte de los ingresos mensuales se destinan a los costes de vivienda y nos ofrece la posibilidad de comprender mejor la asequibilidad de la vivienda para estudiantes. Una relación razonable sería aproximadamente el 30% según el *Nibud*, el Instituto Nacional de Información Financiera Familiar (citado en BOTERMAN & *al*, 2013: 31).

Diversas fuentes muestran que la relación entre gasto en vivienda e ingresos de los estudiantes es bastante alta y ha aumentado mucho durante la última década. Según BOTERMAN & *al*, (2013: 32), las personas entre 18 y 24 años de Ámsterdam, incluida la mayoría de la población estudiantil, ha experi-

mentado un fuerte aumento en los gastos de vivienda durante la última década. Mientras que en 2001 destinaban una media del 29 por ciento de sus ingresos en vivienda, en 2011 esta cifra se ha incrementado a más del 40 por ciento. Cifras recientes publicadas por KENCES (2014), la asociación de la industria para proveedores de viviendas sociales para estudiantes, muestran que los estudiantes destinan desde un 44% (en habitaciones en instalaciones compartidas) hasta un 60% (en viviendas privadas) de sus ingresos mensuales a la vivienda. El alquiler medio para viviendas en *Kamernet*, una página web que ofrece habitaciones privadas, era de 538€ (2014) lo que representa el 60 por ciento de los ingresos medios de los estudiantes (870€).

La diferencia entre esas cifras se explica por los diferentes sectores que comparan (viviendas sociales frente a privadas, vivienda exclusiva para estudiantes o todas las viviendas para gente joven). Aunque hay algunas discrepancias entre esas cifras, resulta evidente que los alquileres de las viviendas de estudiantes en Ámsterdam son bastante altos y se han incrementado en los últimos años.

2. Efectos relacionados con la oferta

En los siguientes párrafos, resaltaré algunas novedades de la oferta en el mercado de viviendas para estudiantes.

2.1. Oferta de viviendas sociales para estudiantes bajo presión

Las viviendas para estudiantes más asequibles de Ámsterdam las proporcionan corporaciones de viviendas sociales, promotores de viviendas sociales sin ánimo de lucro¹. Formalmente, dichas instituciones son privadas, pero siguen estando sometidas a alguna normativa gubernamental. Explicada brevemente, su tarea principal y legal es gestionar la provisión y explotación de viviendas asequibles. Para conseguir estos objetivos, las corporaciones reciben subvenciones de

¹ El sector sin ánimo de lucro es muy importante en Holanda. Entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX el país vivió un proceso de segregación religiosa, social, política e institucional denominado *verzuiling* que provocó, entre otras cosas, que muchos equipamientos y tareas sociales (hospitales, casas de ancianos, educación básica, media y universitaria, vivienda social, etc.) estuviesen

a cargo de organizaciones religiosas, sociales y políticas. Dentro de este sector, las Corporaciones o Asociaciones de Vivienda [*Woningcorporaties*] ocupan un papel preponderante. Se trata de promotoras inmobiliarias sin ánimo de lucro dedicadas fundamentalmente a la construcción y gestión de viviendas sociales de alquiler.

diferentes maneras, por ejemplo mediante la reducción del precio de los solares edificables sobre los que construyen las viviendas².

Durante los últimos diez años, el ayuntamiento de la ciudad de Ámsterdam ha utilizado el precio del suelo urbanizado (solares listos para la edificación) para conseguir objetivos específicos para las viviendas de estudiantes. Antes de 2003, se utilizaba el mismo precio fijo para todos los tipos de viviendas sociales. No obstante, el ayuntamiento de la ciudad de Ámsterdam redujo los precios de los solares para viviendas para estudiantes un 50% para estimular la nueva construcción. Dos años después, se introdujo un precio especial para los solares para viviendas de estudiantes con instalaciones compartidas, que representaba el 33% del precio de las viviendas sociales ordinarias. Hasta 2012, dichos precios han estado incrementándose hasta alcanzar un 46%. Los precios del suelo de otros tipos de viviendas sociales han experimentado el mismo aumento. Dicho aumento en los precios del suelo hizo que fuera aún más complicado para las corporaciones de viviendas financiar nuevas viviendas sociales.

En 2013, se utilizaron dos métodos diferentes para fijar los precios del suelo destinado a las viviendas para estudiantes. Para las corporaciones de viviendas, este representaba todavía un porcentaje del precio de las viviendas sociales ordinarias. No obstante, otros promotores tuvieron la posibilidad de negociar y obtener un precio para un proyecto específico. Recientemente, esto provocó que algunos promotores comerciales obtuvieran unos precios de suelo inferiores, lo que desconcertó a las corporaciones de viviendas. Como consecuencia, en 2014 las corporaciones obtienen también precios para proyectos específicos, para garantizar que no se encontrarán en desventaja en comparación con los promotores comerciales. Parece que el ayuntamiento ha cometido un error al utilizar precios menores para las viviendas de estudiantes comerciales, ya que, ciertamente, esto no hace que los alquileres sean más asequibles.

Últimamente, la asequibilidad de las viviendas sociales para estudiantes ha estado expuesta a una creciente presión por otras causas. Bajo el gobierno actual (coalición conservadora-social demócrata), la envergadura del sector de la vivienda social se reduce y la financiación destinada a las corporaciones de vivienda disminuye de formas diferentes. Un ejemplo de esta tendencia es la introducción del impuesto para caseros (*verhuurdersheffing*), que se cobra sobre todos los ingresos procedentes de los alquileres de las viviendas sociales. Las corporaciones de viviendas anuncian que tendrán que cobrar dichos costes a los inquilinos de las viviendas sociales, los cuales, por consiguiente, tendrán que pagar alquileres más altos. Además, otra consecuencia es que a corto plazo, la construcción de nuevas viviendas sociales, incluidas las viviendas para estudiantes, se reducirá.

2.2. Más inversión privada

A pesar de estas expectativas en materia de nuevas viviendas sociales para estudiantes a corto plazo, durante los últimos cuatro años se han creado bastantes viviendas nuevas para estudiantes. Estas incorporaciones se pueden atribuir en gran medida al aumento de la inversión privada en viviendas para estudiantes. A los inversores les atraen los elevados y estables rendimientos y la escasez de viviendas.

No obstante, el incremento de las inversiones tiene un coste. Gran parte de estas inversiones se destinan a viviendas para estudiantes comerciales. Estos conceptos comerciales buscan formas de evadir la legislación en materia de alquileres (*woningwaarderings-telsel* o *puntensysteem*)³. Una de las formas más notables de conseguirlo es el concepto de hotel para estudiantes. Estas viviendas se inscriben como habitaciones de hotel, lo que las excluye de la normativa en materia de alquileres además de otras leyes de protección para inquilinos. Las habitaciones se

² Los ayuntamientos holandeses siguen practicando, aunque mucho menos que hasta los años 1980, una política activa de suelo, que consiste en que la empresa de suelo municipal adquiere los suelos antes de la reclasificación y/o calificación urbanística, los urbaniza y vende los solares edificables a promotoras comerciales y a corporaciones de vivienda social. Ámsterdam es uno de los pocos municipios holandeses que sigue aplicando esta política activa en la mayoría del territorio municipal. Los solares destinados a vivienda social suelen tener precios menores a los destinados a vivienda libre.

³ En Holanda la cuantía máxima del alquiler de viviendas que no llegan a unos niveles mínimos de tamaño y calidad está regulada. En estas viviendas el alquiler máximo legal se fija en función de un sistema de puntuación de las características y cualidades de la vivienda. Generalmente, una vivienda por debajo de los 60 m² se encuentra siempre bajo esta regulación, lo que limita el alquiler máximo a 699 €, y viviendas por encima de los 70 m² fuera de ella. La cuantía del alquiler de viviendas situadas fuera de esta regulación se fija en el libre mercado, donde los precios para una viviendas de uno a dos dormitorios en zonas pericentrales y centrales exceden desde hace ya unos años los 1.000 € mensuales.

ofrecen con todo tipo de servicios y están destinadas principalmente a estudiantes extranjeros. No obstante, el alquiler de dichas viviendas es bastante alto, desde 795 € al mes, lo cual es más del 90 por ciento de la renta media de los estudiantes que asciende a 870 €.

2.3. Aumento de las '*woningdelen*'

Otra consecuencia del incremento de los alquileres es el aumento en la cantidad de estudiantes que comparten vivienda (lo que recibe el nombre de *woningdelen* en Ámsterdam). En un primer momento esto parece una práctica habitual, sin embargo existen algunas particularidades legislativas relativas a la misma. Oficialmente, se hace un contrato de alquiler para una unidad familiar, que puede ser por ejemplo, un estudiante, una pareja o una familia. No obstante, en los últimos años cada vez más contratos de alquiler se hacen para grupos de estudiantes. Esta práctica tiene varias consecuencias relativas a la protección de los propietarios y a la regulación del alquiler.

Dado que legalmente solo puede haber un estudiante que figure en el contrato, los otros inquilinos no tienen derechos oficiales directos si el estudiante a nombre del cual se hecho el contrato se muda. En el peor de los casos, esto podría significar que todos ellos tendrán que buscar otro alojamiento. En el mejor de los casos a los inquilinos que se quedan se les puede hacer un contrato nuevo, pero, normalmente, esto conlleva un aumento del alquiler.

Esto nos lleva a otro problema relacionado con los *woningdelen*, y es que la legislación relativa a la regulación de los alquileres con frecuencia no es de aplicación a este tipo de viviendas. El sistema de regulación de alquileres solo se aplica a viviendas de unas ciertas cualidades y superficies. El alquiler máximo es de 699,48 €. Las casas adecuadas para que vivan en ellas varios estudiantes tienen que ser bastante grandes, lo que en la mayoría de los casos implica que el alquiler máximo puede fijarse en el mercado libre. Por lo tanto, no se aplica la regulación de alquileres y el dueño de la propiedad puede cobrar el alquiler que quiera.

Recientemente, el ayuntamiento ha establecido unas nuevas normas para las casas compartidas. Dichas normas resuelven el problema de los inquilinos cuyo nombre

no figura en el contrato pero no resuelven el problema de la regulación de los alquileres. Además, todavía no se sabe cómo será el plan de ejecución de estas nuevas normas, por lo que, de momento, se desconocen cuáles serán los efectos exactos de esta normativa.

3. Efectos relacionados con la demanda

Los incrementos en los alquileres no solo tienen un efecto en la oferta, sino también en la demanda. La demanda de viviendas de estudiantes proviene, obviamente, de los estudiantes. En el resto de esta breve crónica indicaré las consecuencias para los estudiantes, tanto ahora como en el futuro. Para tener una idea clara de estas consecuencias, me centraré en la composición del presupuesto medio de los estudiantes, a saber, de prestaciones gubernamentales, contribuciones de los padres, préstamos y sueldos de trabajos a jornada parcial o 'mini jobs'.

3.1. Reducción de las ayudas gubernamentales: crecimiento del endeudamiento

Todos los estudiantes holandeses reciben una beca del gobierno. La cuantía de esta beca para los estudiantes que no viven con sus padres es de 260 € al mes, lo que equivale al 30% del presupuesto medio mensual de los estudiantes. No obstante, a partir de 2015 esta beca se convertirá en préstamo. Las consecuencias exactas de dicha transformación todavía están por ver, pero se pueden hacer algunas conjeturas previas. Si un estudiante que vive en Ámsterdam solicita un préstamo por esta cantidad, un programa universitario completo de cuatro años acarreará una deuda inicial de unos 13.000 €, añadida a los préstamos que los estudiantes ya desde hace unos años pueden obtener del gobierno. No hay datos disponibles sobre la deuda media de los estudiantes por ciudad, pero es posible que el aumento de los costes de la vivienda se pague, al menos en parte, con estos préstamos adicionales. Aunque esto todavía es una conjetura, es bastante posible que los estudiantes en ciudades holandesas caras como Ámsterdam, tengan que asumir, en gran medida, las consecuencias de los recortes en las becas de estudios. Entre estas consecuencias para los licenciados, podrían estar la reducción de las

posibilidades de obtener una hipoteca y el aumento de los gastos mensuales para devolver las deudas estudiantiles.

Debería indicarse que una reducción en los presupuestos de los estudiantes, podría reducir también la demanda de viviendas de estudiantes. Esto podría aliviar parte de la presión a la que está sometido el mercado de viviendas para estudiantes en Ámsterdam, pero probablemente, no mejorará la asequibilidad en Ámsterdam de forma drástica, teniendo en cuenta la enorme escasez de la misma.

3.2. Apoyo de los padres

Una de las otras fuentes a las que los estudiantes pueden recurrir para pagar sus alquileres son las asignaciones de los padres. Seis de cada diez estudiantes reciben algún tipo de ayuda financiera de sus padres, que asciende a una media de 230 € al mes para los estudiantes que no viven con sus padres. El aumento de los alquileres podría provocar un aumento de las asignaciones de los padres, pero obviamente no todos los padres tienen la capacidad de hacerlo o no están dispuestos a proporcionar ninguna cantidad de dinero. Por consiguiente, podrían aumentar las desigualdades entre los jóvenes procedentes de hogares más y menos ricos. Con el tiempo, estudiar y vivir en Ámsterdam podría ser una opción únicamente para los estudiantes con suficiente capital familiar al que recurrir.

3.3. Ingresos adicionales provenientes de trabajos

Normalmente, los estudiantes holandeses tienen un trabajo de jornada parcial o 'mini job' que les genera ingresos adicionales. Si trabajaran un poco más podrían conseguir el dinero extra que les permitiera pagar el incremento en los costes de la vivienda. Suponiendo que hubiera trabajos suficientes para hacerlo, esto seguiría constituyendo un problema dado que los estudiantes cada vez tienen más dificultades en terminar sus programas dentro del periodo convencional de cuatro años. Si los estudiantes tardan más en terminar sus programas, esto tiene consecuencias negativas para las becas universitarias. El gobierno pone cada vez más énfasis en que los estudiantes terminen sus estudios en los reglamentarios cuatro años,

pero esto entra en conflicto con la necesidad de trabajar más.

3.4. Soluciones de alojamientos temporales

Los altos alquileres y la falta de viviendas para estudiantes han propiciado la aparición de un mercado bastante amplio de alojamientos temporales. Estos tipos de alojamientos se alquilan con un contrato durante un cierto periodo predeterminado o con una reducción en la seguridad del arrendamiento. Con frecuencia, las propiedades vacías, además de otro tipo de edificios, se convierten así en opciones temporalmente disponibles en las que vivir. HOCHSTENBACH & BOTERMAN (2014) muestra cómo este tipo de arrendamientos resulta en tipos de evoluciones o 'carreras' habitacionales no lineales. En algunos casos, los jóvenes deciden deliberadamente vivir en alojamientos temporales porque les ofrece una vivienda temporal en lugares que, de otra forma, no podrían pagar. No obstante, otros se quedan «atrapados» en diferentes tipos de alojamientos temporales. Se ven obligados a pasar de una vivienda poco atractiva a la siguiente, sin poder satisfacer sus propias preferencias y necesidades.

4. Conclusión

Aunque Ámsterdam es una de las ciudades más encantadoras para los estudiantes holandeses, la asequibilidad de la vivienda se ha reducido enormemente en los últimos años. Como consecuencia, ha habido un crecimiento en la inversión en viviendas para estudiantes, de nuevos proveedores de viviendas comerciales y de la cantidad de estudiantes que comparten viviendas. Al mismo tiempo, los estudiantes se enfrentan a una reducción de sus ingresos a consecuencia de los recortes en las becas de estudios. En combinación con los altos alquileres, esto podría llevar a una burbuja en las deudas de los estudiantes. Además, los estudiantes podrían recurrir a mayores asignaciones por parte de los padres, pero esto podría provocar que aumentaran las desigualdades entre los que pueden hacerlo y los que no reciben apoyo por parte de sus padres. Algunos estudiantes se refugian en las viviendas temporales, no obstante, algunos podrían quedar atrapados en este tipo de alquileres, sin que su seguridad de arrendamiento quede garantizada.

5. Referencias y otras lecturas

BOTERMAN, W. R. & C. HOCHSTENBACH & R. RONALD & M. SLEURINK (2013): *Duurzame Toegankelijkheid van de Amsterdamse Woningmarkt voor Starters* [Sustainable Accessibility of the Amsterdam Housing Market for Young People], University of Amsterdam, Amsterdam.

HOCHSTENBACH, C. & W. R. BOTERMAN (2014): «Navigating the field of housing: housing pathways of young people in Amsterdam». *Journal of Housing and the Built Environment*.

KAMERNET (2014): *Student housing market figures 2013* [news item]. Retrieved from <http://blog.kamernet.nl/en/kamermarkt2013/>

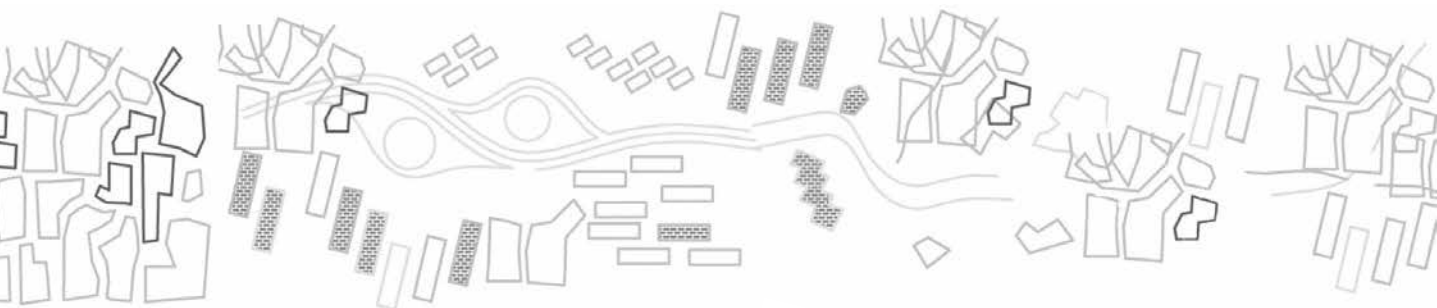
KENCES (2014): *Student ligt krom voor kamer* [Students are on their uppers for rooms, news item]. Retrieved from <http://kences.nl/nl/nieuws/nieuwsberichten/28-08-2014-student-ligt-krom-voor-kamer.html>

Amsterdam, 22.09.2014

EXPERIENCIAS EXPERIENCES

Vol. XLVI Cuarta época N.º 182 invierno 2014

CyTET



Graziella TROVATO

SALINE JONICHE: UN PROYECTO DE REGENERACIÓN COSTERA EN EL SUR DE EUROPA



Observatorio de aves © AF+GA.

Saline Joniche: un proyecto de regeneración costera en el sur de Europa

Graziella TROVATO
 Dr. Arquitecto.
 Correo electrónico: graziella.trovato@upm.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Parque natural y antrópico Saline Joniche (Calabria, Italia).
FUNCIÓN:	Espacio público.
AUTORES:	Marco Scarpinato–Autonome forme (Palermo, Italia) y Francisco Leiva - Grupo Aranea (Alicante, España).
EQUIPO DE PROYECTO:	Lucia Pierro, Autonome Forme, Marta García Chico, Grupo Aranea.
FECHA:	2013.
EXTENSIÓN:	170 hectáreas a lo largo de 8 km de costa.
CLIENTE:	Provincia de Reggio Calabria (Italia).

1. Introducción

En un momento de sobreabundancia de información y consecuente ausencia de referentes, las buenas prácticas adquieren una mayor importancia, constituyéndose como modelos para quien quiera formarse u operar en el territorio como simple ciudadano, técnico o gestor del mismo.



Foto del estado actual.

El proyecto que publicamos tiene a nuestro juicio el valor de constituir un ejemplo de experiencia innovadora en el sentido más amplio del término pues se propone objetivos filosóficos, políticos y ambientales en el diseño y recuperación de un paisaje de grande belleza, castigado por políticas equivocadas e intereses ajenos a las necesidades reales de la población, en nombre de una promesa de desarrollo industrial que nunca se ha llevado a cabo y que se ha quedado en la construcción, entre los años 70 y 80 del siglo pasado, de estructuras fantasmagóricas, jamás del todo utilizadas. Se trata de un problema al que el sur de Italia se enfrenta en los últimos años con iniciativas que adquieren un significado político nuevo, de rechazo de la corrupción, la mafia y la mala política en la gestión territorial.

Mientras el norte de Europa hace revivir las ruinas de un pasado productivo racional, con actuaciones como el Parque de las Minas de Zollverein proyectado por OMA en Alemania o el Parque Dora de Turín de Peter Latz, el sur se enfrenta a las ruinas de la irracionalidad. Éstas, a menudo trágicamente monumentales, se han ido transformando y generando hitos y paisajes que requieren un estudio adecuado en términos paisajísticos, económicos y sociales.

En 2009 el estudio Alterazioni Video, en colaboración con Claudia D'Aita y Enrico Sgarbi, presentaba el «Incompiuto Siciliano» (Inacabado siciliano) una investigación que llamaba a una nueva interpretación artística y arquitectónica de las obras públicas inacabadas como punto de partida para una comprensión más amplia del proyecto de paisaje y como posibles motores de la economía a la par que los sitios históricos, que abundan en un contexto por el que han pasado a lo largo de los siglos griegos, romanos, normandos y bizantinos entre otros. Como paradoja y provocación los autores proponían incluso la delimitación de un área del Ayuntamiento de Giarre (en las laderas del Etna) como Parque de lo Inacabo. Una metodología interesante e innovadora que ha recibido premios internacionales y que se propone hoy como observatorio en el territorio nacional y como ejemplo en otros países con problemas análogos (<http://www.incompiutosiciliano.org/incompiuto-siciliano>).

En el caso de Saline Joniche, el estudio Autonomie Forme, con sede en Palermo (Italia), gana en 2013, junto con el Grupo Aranea de Alicante (España), el Concurso Internacional para la «Recualificación del waterfront de Saline Joniche y la realización de un Parque Natural y Antrópico» convocado por la Provincia de Reggio Calabria. Se trata de un área de grandes dimensiones, situada en el extremo sur de Italia y de Europa, en frente de Sicilia y con vistas al Etna, el volcán activo más grande del continente.

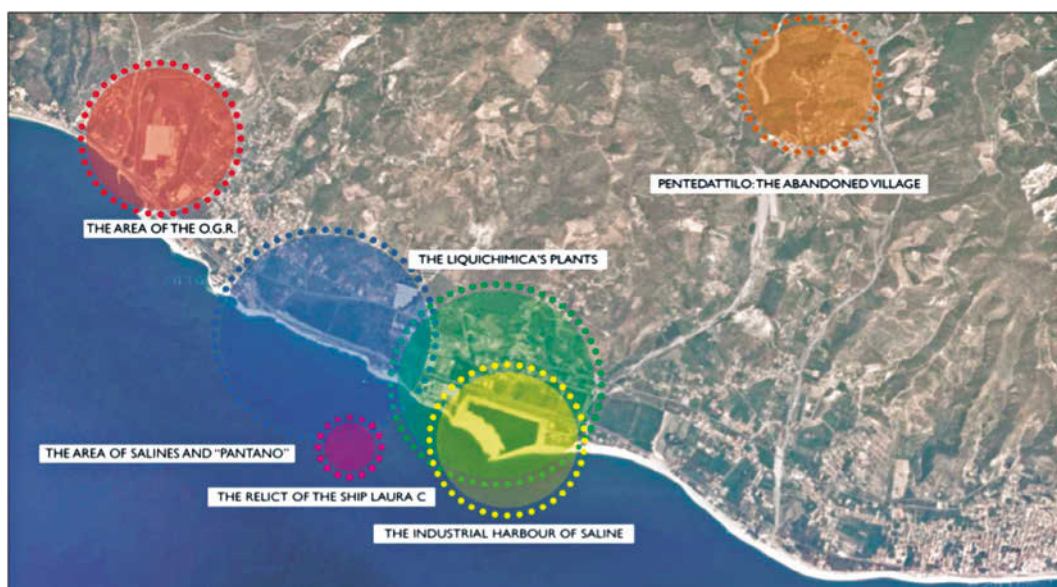


Foto aérea con localización de las áreas interesadas © AF+GA.

Los arquitectos se encuentran a que deben actuar en un área costera en la que se superponen arqueologías de diferentes naturaleza: los restos monumentales de las Oficinas de Reparación del Ferrocarril, las Salinas con la zona portuaria y, en un apéndice, las ruinas del pueblo de Pentedattilo (del griego *penta* + *daktylos* que significa cinco dedos) abandonado en la década de 1960 y recientemente rescatado a través de eventos como el festival musical itinerante Paleariza, y el Pentedattilo Film Festival. A ello se unen los restos del submarino Laura C., hundido en 1941 durante la Segunda Guerra Mundial, que se han integrado en los fondos marinos dando vida a un nuevo ecosistema.

El proyecto parte de la idea de que la valorización del potencial paisajístico y productivo de estas áreas, tiene que ir de la mano de la conservación y reutilización de las malas prácticas estratificadas en el tiempo como parte integrante de la memoria local. Para hacerlo la población necesita tomar conciencia de su historia, sus limitaciones, abrirse a nuevas estrategias y a nuevos escenarios. Los errores del pasado, reconducidos e insertados en una operación más amplia de redefinición y recuperación del paisaje acuático local, constituyen un aviso para las buenas prácticas futuras. Los restos industriales vienen así reutilizados o más bien desintegrados y convertidos, como las ruinas del Laura C. como soporte para nuevos ecosistemas.

Es lo que defienden Marco Scarpinato y Lucia Pierro que operan desde hace años en este paisaje desde una óptica interdisciplinar y abierta a la colaboración con equipos y especialistas internacionales, buscando soluciones específicas para áreas degradadas y en desuso. «Estamos convencidos» dicen «que Saline Joniche constituye la metáfora del desperdicio que ha caracterizado los años del boom económico, cuando, persiguiendo la quimera industrial, los lugares más bellos del sur de Italia han sido destrozados con la construcción de instalaciones e establecimientos industriales que, sin haber jamás generado desarrollo, han empobrecido ulteriormente los territorios y las comunidades».

De esa actitud nace este proyecto realizado con el estudio español de Francisco Leiva que ha resultado ganador en el mes de septiembre de 2014 del Oro en los prestigiosos Holcim Award for Europe para la construcción sostenible, que la Fundación suiza homónima otorga cada 4 años con una dotación económica de 100,000 USD. El jurado, compuesto por Arno Brandlhuber (Alemania), Holger Wallbaum (Suecia), Marc Angélil (Suiza), Hiromi Hosoya (Suiza), Stuart Smith (Reino Unido), Antón García-Abril (España/USA), Horia Adrian (Suiza/Hrvoje Njiric (Croacia) y presidido por Jean-Philippe Vassal (Francia) ha destacado el calado filosófico de «un proyecto que expresa las potenciales formas de relación entre la actividad humana y el ambiente natural, proponiendo estrategias para la comprensión de la arquitectura en cuanto forma de acción en una relación simbiótica con la naturaleza».



Vista aérea dell'aria © Prov. di Reggio Calabria.



La costa con la chimenea y restos de la ex fábrica Liquichimica © AF+GA.



El pueblo abandonado de Pentadattilo con las rocas © AF+GA.



Masterplan © AF+GA.

2. Descripción de proyecto © AF+GA. Estrategias proyectuales

Frente marítimo y paisaje costero. La renaturalización

La franja de costa de Saline Joniche está formada por tres áreas paisajísticas interconectadas e influidas por las aguas con la consiguiente generación de topografías diversas que generan ambientes y paisajes mutables. El proyecto pretende potenciar una recuperación plena de esta zona, ofreciendo en paralelo y en manera inductiva, la recuperación y la activación de las áreas de Pentedattilo, anteriormente citada y de las Oficinas Grandes Reparaciones.

El área húmeda de las Salinas y la presencia de los barrancos que atraviesan esta área y desde la colina llegan hasta el mar, constituyen uno de los puntos de partida del proyecto.

La voluntad es la de devolver a la superficie las áreas húmedas, considerando su presencia como materia activa y estructurante del diseño del gran parque natural y antrópico y como elemento central en la estrategia de sostenibilidad ecológica del proyecto.

Este se basa en el ritmo de presencia-ausencia de agua que caracteriza el paisaje de las Salinas y de las riadas, considerando dicha alternancia un elemento de fuerza del parque, con su capacidad de adecuarse a los ritmos climáticos y construir un paisaje variable según los cambios estacionales.

El paisaje de las riadas vuelve así a tener presencia, articulando su diseño que se suma a un nuevo sistema de envases que actúan como cuencas de expansión mitigando la portada de las aguas en los momentos de mayor flujo. En el interior de los envases es posible operar intervenciones de fitodepuración que permitan reciclar las aguas para la irrigación del parque, reduciendo los costes de gestión.

Las arqueologías

El área de proyecto, en todos sus ámbitos, tiene dos fuertes vínculos con la historia: uno visual, con respecto a Sicilia, determinado por la vista del Etna y otro de identidad lingüística y cultural con la Grecia, testimoniado por la permanencia de la lengua grecánica. Cabe además destacar tres importantes y diferentes escenarios arqueológicos que revisten una presencia significativa:

- La Arqueología industrial, representada por las Oficinas de Grandes Reparaciones, un edificio fuera de escala que, como un templo griego, se confronta con la dimensión sobre-territorial.
- La Arqueología de las Saline Joniche, representada por las salinas, el área industrial de la ex Fábrica Liquichimica, el puerto abandonado y los restos del barco Laura C. Este lugar que recuerda a una ruina apocalíptica, habitualmente menospreciada y que posee una capacidad de adaptación inferior a la capacidad humana. Esta área requiere la creación de un nuevo ecosistema que permita asimilar los elementos artificiales que se han superpuesto, con un proceso parecido al que se ha producido como consecuencia del incidente cuando, sin intervención humana alguna, la naturaleza ha desarrollado un paisaje acuático nuevo. Lo que se ha producido es una transformación territorial enorme en un breve periodo de tiempo: la tradición productiva local y respetuosa dedicada al cultivo del bergamotto ha sido sustituida por una ruina industrial que genera en el territorio una imagen potente y radical, ajena a la romántica ruina del Pentedattilo, pero capaz de dar vida a nuevos usos y a una nueva conciencia de los abusos que el hombre lleva a cabo en la naturaleza.
- La Arqueología humana está representada finalmente por el núcleo abandonado de Pentedattilo que tiene necesidad recuperar su vida través de actividades relacionadas con los paisajes costeros. Esta acción deberá llevarse a cabo implicando a jóvenes, descendientes de los mismos habitantes que un día abandonaron su pueblo. Se trata de una acción responsable que requiere una intervención que no puede ser en manera alguna genérica.

Las salinas

En el área de las Salinas se prevé una intervención delicada para preservar el paisaje natural existente, resultado del encuentro ocurrido en el pasado, entre las condiciones ambientales y las acciones del hombre. Este paisaje hecho de agua y de sal, por su importancia en el tiempo, ha adquirido connotaciones histórico-culturales y productivas que nos llevan a mantener su estado y la imagen que transmite y que está dominada por la vegetación que aquí se desarrolla: *Juncus maritimus*, *Sarcocornia fruticosa* y *Limonium* así como la presencia de numerosas especies animales y pájaros que encuentran aquí un hábitat natural favorable.



La voluntad del proyecto es la de devolver a la superficie las áreas húmedas © AF+GA.

Los pantanos

Recuperando la imagen de un pasado lejano, caracterizada por la presencia del agua, este nuevo paisaje nace del agua de los barrancos que atraviesan la montaña, creando un nuevo ecosistema mutable que encuentra un lugar de pausa en las proximidades del área industrial. Este sistema juega con su imagen de paisaje cambiante en el curso del tiempo, en función de los diferentes niveles que el agua puede alcanzar al inundar el espacio, del sucederse de las estaciones y el consecuente cambio en la vegetación local. Una vegetación acuática flotante, constituida por *Lemn gibba*, y acuática sumergida, constituida por *Nymphaea* y *Phragmites communis*.

El delta

Las confluencias y accesos a la zona en tren, con vehículos y embarcaciones constituyen un punto de entrada al parque. El puerto ya existente, en desuso y ahora parcialmente en ruina y el área adyacente a la desembocadura del río se convertirán en un paisaje de dunas. Esto generará un paisaje informal, creado por cuencas en las que se podrá recoger el agua de lluvia que llega desde las montañas cercanas, a través de un fenómeno que, en la actualidad, ocurre en un ambiente rígido y controlado. La intención en cambio es de liberar el espacio eliminando el muro de contención existente y dibujando una marina de frontera más suave y maleable para que el agua pueda dar forma a un entorno natural ramificado por diferentes cuencas, promoviendo el crecimiento de la vegetación acuática y el desarrollo de una fauna unida a la regeneración del entorno natural.



Paisaje industrial y paisaje del agua © AF+GA.

La intervención permitirá la existencia de zonas parcialmente inundadas, y la creación de nuevas playas que reconfigurarán nuevos y cambiantes paisajes de dunas con la presencia de especies tales como: *Cakile marítima*, *Polygonum maritimum*, *Elymus farctus*, *Ammophila arenaria* y *Crucianella marítima*.

La nueva topografía | descontaminación

El abuso de la industria, implementado en los últimos años con la creación de la fábrica de Liqui-chimica, ha producido daños en el medio ambiente que requieren reparación. La idea es crear nuevas topografías que evoquen el pasado, con la excavación de algunas áreas específicas y con la reutilización de la misma tierra, después de un tratamiento de descontaminación llevado a cabo en situ, para su reutilización en el paisaje.

El agua, la configuración del paisaje

El agua siempre ha estado presente en este lugar, dando unidad e identidad al paisaje natural. Con el proyecto se devuelve al agua su importancia en la configuración del paisaje. A través de la acción dinámica del agua se definen nuevas topografías, creando formas sinuosas e informales en las áreas atravesada por la fuerza rápida de los torrentes, formas rígidas, donde el agua está estancada y formas suaves a lo largo de la costa donde se suceden las mareas. Todas las formas serán proyectadas con las ruinas.

La capa industrial que se superpone al paisaje natural se mantiene en su estado actual, reutilizando algunos edificios para usos necesarios del proyecto y contribuyendo a la desintegración de los edificios preexistentes, en el caso de que no puedan ser reutilizados, para alentar a través de la desintegración de la materia construida la creación de un nuevo ecosistema. Nuevas especies de acuáticas y vegetales podrán desarrollarse en un proceso de apropiación de la naturaleza similar a lo que ocurrió en las inmediaciones de los restos del naufragio de Laura C. Por lo tanto, se han identificado las siguientes líneas de acción:

- La vida animal y vegetal es importante.
- Ya no se puede construir y se utilizarán todos los edificios existentes.
- Se proyectará la desintegración de las instalaciones industriales no reutilizables como soporte para la creación de un nuevo ecosistema.

La línea ferroviaria

Se minimiza el impacto de la línea ferroviaria a través de una línea vegetal que atraviesa todas las áreas.

La chimenea

La gran chimenea se convierte en un Observatorio de aves, donde se coloca un nivel intermedio para crear un área de nidificación y una de observación. Gracias a la captación de energía solar que se produce en la superficie durante el día, por la noche la chimenea se transforma iluminando suavemente el paisaje marino.

Re-naturalización | Reutilización

Todas las acciones adoptadas en el proyecto trabajan sobre las posibilidades y la capacidad del nuevo ambiente natural de generar vida y encontrar su equilibrio con las ruinas industriales gracias a la nueva presencia del agua.

El proceso de regeneración del sitio ocurrirá naturalmente con el tiempo, debido a las inundaciones y al agua que, poco a poco, con su paso, toca las áreas, creando un paisaje que evoluciona y permite la introducción de nuevas especies animales y vegetales:

A través de la intervención, se extenderán aún más las aves de la región (*Ixobrychus minutus*, *Ardeola ralloides*, *garceta*, *Egretta alba*, *Ardea purpurea*, *PlegadisFalcinellus*, *Platalea leucorodia*, *Phoenicopterus ruber*, *Milvus migrans*, *Circus aeruginosus*, *zancos*, *Grus*, *pie*, *Avocet*, *Larus melanocephalus*).

Como la vegetación y los animales, los seres humanos también deben ser capaces de encontrar el equilibrio adecuado con este nuevo entorno, sin sentirse ni dueños ni depredadores, limitándose a una convivencia respetuosa con el paisaje.

Las oficinas de grandes reparaciones del paisaje

El gran taller cubre un área de aproximadamente 10 hectáreas y dispone de una nave blanca que constituye un auténtico fuera de escala dentro del paisaje. El establecimiento surgió en su momento para la reparación de máquinas de motores eléctricos del Ferrocarril FS (Ferrovie dello Stato), una perspectiva destinada a fracasar rápidamente como la propia Liquichimica, confirmando a incapacidad de desarrollo industrial de la zona.

En el proyecto el enorme taller se «deconstruye» y erosiona eliminando parte de la cubierta y del revestimiento para desmaterializar el volumen monolítico de la caja en el paisaje circundante.



El área industrial después de la renaturalización © AF+GA.

La gran sala para la reparación de vagones a corto y medio plazo será utilizada como establecimiento para llevar a cabo procesos de descontaminación y regeneración de suelos actualmente contaminados; una tierra que, después del tratamiento de regeneración, se utilizará para dar forma al nuevo paisaje. A largo plazo —cuando la obra esté finalizada— la instalación se convertirá en un referente internacional, un centro dedicado a la investigación y recuperación de los paisajes.

Las actividades en este nuevo centro serán favorecidas por la conexión con el ferrocarril, que se recupera para el nuevo uso.

Como he señalado anteriormente, no se construye ningún edificio nuevo, basándose la intervención en la recuperación de lo existente. Una nueva pasarela permitirá visitar todo el centro. A partir de la estructura de las Oficinas se determina la estructura geométrica de un nuevo vivero, definiendo un módulo que da forma al «jardín infinito». En el interior será posible la formación de lagunas naturales y depuración de las aguas. Las Oficinas se convierten en centro de producción, investigación, divulgación del paisaje, un Parque científico en el que experimentar procesos naturales innovadores que permitan reconvertir y re-naturalizar los territorios abandonados.

La estrategia para la rehabilitación energética en el sector de la edificación residencial en España: metodología y principales resultados

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ

Consejero Técnico. Subdirección General de Urbanismo. Ministerio de Fomento.

RESUMEN: El artículo resume la metodología y los principales resultados de la «Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la Edificación en España», centrándose en el sector residencial.

Esta Estrategia ha sido desarrollada por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, en colaboración con el resto de departamentos ministeriales implicados, así como teniendo en cuenta las aportaciones de los diferentes grupos de trabajo constituidos para su desarrollo, el resto de administraciones públicas y los principales agentes del sector.

La Estrategia contiene un diagnóstico sobre el parque residencial español, realizando una segmentación del mismo en grupos tipológicos o clústeres, sobre los cuales calcula sus consumos energéticos y propone una serie de menús de rehabilitación, evaluando sus costes. A partir del diagnóstico enuncia unos objetivos y propone unos escenarios estratégicos. Finalmente, plantea las medidas necesarias para la puesta en práctica de dichos escenarios.

DESCRIPTORES: Eficiencia energética en la edificación. Rehabilitación energética. Artículo 4 Directiva 27/2012/UE. Financiación de la rehabilitación. Clústeres tipológicos.

1. El artículo 4 de la directiva 27/2012/UE como marco de la estrategia

La Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética (DEE), por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE, tiene como objetivo funda-

mental establecer un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la UE a fin de asegurar la consecución de los principales objetivos del llamado Paquete 20/20/20, que son reducir un 20% el consumo de energía primaria; reducir otro 20% las emisiones de gases de efecto invernadero; y elevar la contribución de las energías renovables al 20% del consumo.

Dado que los edificios representan el 40 % del consumo de energía final de la Unión Europea, la Directiva 2012/27/UE incluye en un artículo 4 la obligación de que los Estados Miembros diseñen una Estrategia a largo plazo, con alcance más allá de 2020, destinada a movilizar inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales para mejorar el rendimiento energético del parque inmobiliario. Esta Estrategia debe abordar renovaciones exhaustivas y rentables que den lugar a reformas que reduzcan el consumo, tanto de energía suministrada, como de energía final de un edificio, en un porcentaje significativo con respecto a los niveles anteriores a la renovación, dando lugar a un alto rendimiento energético. Según el artículo 4 la Estrategia debe incluir:

- a) un panorama del parque inmobiliario nacional basado, según convenga, en un muestreo estadístico;
- b) una definición de enfoques rentables de renovación en relación con el tipo de edificio y la zona climática;
- c) políticas y medidas destinadas a estimular renovaciones exhaustivas y rentables de los edificios, entre ellas renovaciones profundas por fases;
- d) una perspectiva de futuro destinada a orientar las decisiones de inversión de las personas, la industria de la construcción y las entidades financieras;
- e) un cálculo fundado en datos reales, del ahorro de energía y de los beneficios de mayor radio que se esperan obtener.

En cumplimiento del mandato de la Directiva 27/2012/UE, la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, en colaboración con el resto de departamentos ministeriales implicados, así como teniendo en cuenta las aportaciones de los diferentes grupos de trabajo constituidos para su desarrollo, el resto de administraciones públicas y los principales agentes del sector, ha elaborado y presentado a Bruselas la estrategia española, con el nombre: *«Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la Edificación en España»*¹.

La Estrategia contiene una introducción, un diagnóstico y finalmente, a partir de éste enuncia unos objetivos, propone unos escenarios estratégicos y plantea las medidas necesarias para su puesta en práctica.

2. Metodología para el diagnóstico

El diagnóstico parte de un análisis general del parque edificatorio español, en base a la cual realiza una segmentación del mismo en función de dos criterios: el uso (diferenciando entre edificios residenciales, y del sector no residencial) y el régimen propiedad, por ser estas dos variables las que fundamentalmente definen el modo en que se actuará sobre el parque edificado existente, condicionando tanto la forma en que se produzca la toma de decisión sobre la rehabilitación como la financiación.

En cuanto a propiedad se distingue: en el parque residencial, entre viviendas unifamiliares (un propietario) y viviendas plurifamiliares en régimen de propiedad horizontal (mayoritariamente en régimen de comunidades de propietarios); en el parque de edificios no residenciales, se diferencia entre titularidad pública (edificios de las diferentes Administraciones: AGE, CCAA y municipios) y privada. Esta segmentación es coherente con las fuentes de información que se utilizan, pues el Censo de Edificación y Vivienda de 2011 permite sólo el análisis del parque residencial, mientras que es necesario recurrir a la explotación de la base de datos del Catastro (a fecha 2013) para el análisis del sector no residencial.

La Estrategia aborda todos los segmentos anteriores, ofreciendo un tratamiento diferenciado para cada uno de ellos y otorgando especial atención al caso más complejo de tratar y el de mayor impacto social: el de las comunidades de propietarios de edificios residenciales (o predominantemente residenciales) con varias viviendas.

3. Principales resultados del análisis del parque residencial español

El total de 25,2 millones de viviendas existentes en España según el Censo de 2011 se distribuye en un 71,5% en viviendas principales (17.528.518 viviendas), un 14,8% en viviendas secundarias (3.616.895) y un 13,8% en viviendas vacías y otras (3.374.291).

La distribución a nivel general de un 68,6% en viviendas plurifamiliares (17.250.759 viviendas) y un 31,4% en unifamiliares (7.709.272).

¹ Publicada en la web de la DG Energy: http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/article4_building_strategies_en.htm

viviendas), se matiza de forma diferenciada según el uso. Así, en las principales existe un mayor peso de la vivienda plurifamiliar (71,8%, frente al 28,2% de unifamiliares), mientras que lo contrario ocurre en el parque de viviendas secundarias (donde las unifamiliares alcanzan el 46,9%, frente al 53,1% de las plurifamiliares). En el caso de la vivienda vacía, el reparto es prácticamente similar al del total (68,4% en plurifamiliares y 31,6% en unifamiliares).

En cuanto a las tipologías, cabe destacar que de los más de 18 millones de viviendas principales españolas incluidas en el Censo de 2011, casi la mitad de ellas están comprendidas entre los 61 y 90 m²: un 29,6% (5.354.920 viviendas) tiene entre 76 y 90 m² y un 18,6% (3.360.925) tiene entre 61 y 75 m².

Además, la explotación de la base de datos del Catastro a fecha de 2013, permite diferenciar dentro del uso de vivienda las siguientes tipologías de vivienda: colectiva (plurifamiliar) en bloque o edificación abierta, que acoge al 24,1% del total de viviendas nacionales, colectiva (plurifamiliar) en manzana cerrada, que acoge al 46,3%, y, dentro de las unifamiliares, las aisladas y pareadas, que alcanzan el 10% del total del parque, y las unifamiliares en hilera o (adosadas) o en manzana cerrada (de casco tradicional o de desarrollo de baja densidad reciente), que suman el 19,6% del total.

Respecto al comportamiento energético del parque residencial, según los datos del Censo de 2011, del total de 17,5 millones de viviendas principales existente en España, 9.933.123 (un 56,7%) cuentan con instalación de calefacción (8.079.032 viviendas, el 46,09%, con instalación individual y

1.854.091, el 10,6%, con una instalación colectiva). Del resto de viviendas principales, 5.198.644 (el 29,7%) no tienen instalación de calefacción, pero sí cuentan con medios o aparatos para calentar y 2.396.751 (el 13,7%) no tienen ningún sistema para calefacción.

Por tipologías, entre las unifamiliares principales casi la mitad (el 49,6%) tienen algún sistema de calefacción (mayoritariamente individual, pues de todas ellas sólo el 8,7% tiene algún sistema colectivo), el 33,7% no tiene instalación pero cuenta con aparatos para calefactar la vivienda y el 16,8% no tiene medios de calefacción. Entre las viviendas plurifamiliares principales, el porcentaje de ellas con algún sistema de calefacción es mayor, alcanzando el 59,5% (con un 21,9% con sistemas de calefacción de tipo colectivo); mientras que un 28,1% tiene sólo aparatos para calefactar pero no cuenta con instalación específica y el 12,5% no tiene medios de calefacción.

Es interesante también el detalle de la disponibilidad de instalación de calefacción en función del tamaño del municipio, pues permite precisar el análisis anterior. Entre las viviendas unifamiliares, las mayores desviaciones con respecto a la distribución media indican que el porcentaje de unifamiliares principales con sistemas de calefacción individual es mayor en los municipios menores de 5.000 habitantes (50,3%). Entre las viviendas plurifamiliares principales, destaca la mayor presencia de instalaciones colectivas en las ciudades mayores de 50.000 habitantes (donde suben hasta el 15,4%), frente al mayor peso de las calderas individuales en los municipios de menor tamaño (54,4% entre las plurifamiliares en municipios menores de 5.000 habitantes).

FIG. 1/ Análisis del parque residencial en España según el Censo de 2011. Disponibilidad de medios de calefacción en viviendas principales

Tipología	Principales Total	P con calefacción colectiva o central	P con calefacción individual	P sin instalación de calefacción, pero con algún aparato para calentar	P sin calefacción
Unifamiliar	4.948.039	214.687	2.239.056	1.665.570	828.726
Plurifamiliar	12.580.479	1.639.404	5.839.976	3.533.074	1.568.025
Total general	17.528.518	1.854.091	8.079.032	5.198.644	2.396.751

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

FIG. 2/ Distribución porcentual de medios de calefacción en viviendas principales. (Censo de 2011)

Tipología	Tamaño Municipio	P con calefacción colectiva o central	P con calefacción individual	P sin (instalación de) calefacción, pero con aparatos para calentar	Principales sin calefacción	Total Principales (100%)
Unifamiliar	Menor de 5.000 habitantes	4,17	50,30	30,64	14,89	1.651.452
Unifamiliar	Entre 5.001 y 20.000 habitantes	4,75	45,57	33,75	15,94	1.477.315
Unifamiliar	Entre 20.001 y 50.000 habitantes	4,68	38,01	37,53	19,77	797.821
Unifamiliar	Más de 50.000 habitantes	3,76	42,29	35,39	18,56	1.021.451
Total Unifamiliar		4,34	45,25	33,66	16,75	4.948.039
Plurifamiliar	Menor de 5.000 habitantes	8,40	54,40	27,37	9,83	660.587
Plurifamiliar	Entre 5.001 y 20.000 habitantes	9,02	51,06	27,96	11,96	1.844.315
Plurifamiliar	Entre 20.001 y 50.000 habitantes	7,74	42,92	33,97	15,37	1.959.051
Plurifamiliar	Más de 50.000 habitantes	15,41	45,98	26,56	12,06	8.469.375
Total Plurifamiliar		12,98	46,67	27,92	12,43	12.933.328
Total (en blanco)		8,54	48,33	26,51	16,61	202.297
Total general		10,56	46,30	29,48	13,66	18.083.664

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

4. Metodología para la segmentación del parque residencial español en clústeres

Partiendo del análisis general anterior, la Estrategia realiza una segmentación del parque residencial en clústeres, o grupos de edificios similares atendiendo a su tipología y características constructivas (identificadas a través del período de construcción). Estos clústeres se utilizarán posteriormente a lo largo de todo el documento teniendo en cuenta las diferentes zonas climáticas y el consumo de energía para proponer en ellos enfoques de rehabilitación —denominados menús de intervención— y poder así evaluar económicamente las diferentes opciones.

Considerando que las principales características constructivas del parque de vivienda dependen fundamentalmente de la normativa técnica vigente en el momento en que construyeron, la Estrategia comienza por realizar una periodización en función de ésta:

- Las primeras normas técnicas que regularon con carácter general el sector de la edificación en España se denominaron «Normas MV» y fueron aprobadas por el Ministerio de

Vivienda creado en 1957. La mayoría de estas normas de la serie MV aprobadas entre 1961 y 1976 regularon la seguridad de las estructuras y ninguna contempló el aislamiento térmico.

- Sin embargo, en 1969 las Ordenanzas Provisionales, aprobadas también por Orden del Ministerio de la Vivienda, regularon, para las viviendas acogidas a protección oficial, ciertas características entre las que se encontraba el aislamiento térmico, recogido en la Ordenanza 32. Se trataba de una regulación simple, que dividía España en dos zonas climáticas en función de las isotermas de invierno y verano, que servían para limitar la transmitancia térmica (entonces denominada conductibilidad) de las cubiertas y fachadas. Los límites máximos eran de 1,2 y 1,6 kcal/m² °C, lo que significaba que bastaba con poner una simple cámara de aire para alcanzar esa transmitancia. Tras esta norma, el cerramiento estándar de una fachada pasó a ser medio pie de ladrillo, cámara de aire y tabique o tabicón de trasdós.
- En 1977 se aprobó un marco unificado para la normativa de la edificación compuesto por las Normas Básicas de la Edificación (NBE), de obligado cumplimiento, y las Normas Tecnológicas de la Edificación (NTE), sin carácter obligatorio, que servían como el desarro-

llo operativo de las NBE. La primera de estas normas básicas, dictada como consecuencia de la segunda crisis energética de esa década fue la NBE-CT 79 sobre condiciones térmicas en los edificios, primera norma moderna que exigió un mínimo aislamiento térmico. Se exigía un aislamiento medio global, caracterizado por un coeficiente KG que se hacía depender de la compacidad del edificio y de la zona climática caracterizada por grados-día, y también unas transmitancias máximas de los diferentes cerramientos para garantizar un confort térmico mínimo y la ausencia de condensaciones superficiales. Con estos requisitos, vigentes desde 1980 hasta 2006, no bastaba con las soluciones del medio pie, cámara y tabique, y el aislamiento térmico en cámaras de fachadas y cubiertas pasó a ser un estándar normal.

- Posteriormente, en 1999 se aprobó la Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación (LOE) con el principal objetivo de regular el sector de la edificación en España. En materia de reglamentación era preciso actualizar una normativa técnica que había quedado profundamente obsoleta por lo que la ley instaba y autorizaba al Gobierno para la aprobación de un Código Técnico de la Edificación (CTE) mediante Real Decreto que estableciera las exigencias que deben cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad. De esta forma, el CTE aprobado en 2006 vino a plasmar en especificaciones los objetivos de la LOE y a traducir al lenguaje técnico estas aspiraciones, que en lo relativo a la eficiencia energética quedaron establecidas en el Documento Básico DB HE. A la vez el CTE sirvió para transponer ciertas obligaciones de la legislación europea. Este documento básico DB HE, en desarrollo del requisito básico de la LOE relativo a la energía, estableció unas exigencias de limitación de la demanda energética (que suponen la mejora de los aspectos pasivos del edificio), y también de mejora de la eficiencia de las instalaciones térmicas y de iluminación así como la aportación de un mínimo de energías renovables (solar) para la producción del agua caliente sanitaria y eléctrica, mediante paneles colectores solares y placas fotovoltaicas, respectivamente. Con respecto a las exigencias de 1979, el nuevo CTE supuso un importante avance estimado de entre el 25 y 35% de mejora en la demanda, y por tanto en los aislamientos. El DB HE1 fue nuevamente actualizado mediante la Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, adaptándolo a la Directivas 2010/31/UE y 2009/28/CE.

A partir de estas consideraciones sobre los períodos relevantes desde el punto de vista de las características constructivas de los edificios de vivienda, se ha explotado la base de datos del INE que recoge la información del Censo 2011, elaborando una tabla dinámica que ha permitido cruzar los siguientes datos:

- provincia de ubicación, lo que permite considerar la zona climática de referencia en que se sitúa la vivienda (asimilándola a la capital de provincia);
- tamaño de municipio, lo que permite inferir la condición rural o urbana de la vivienda y, con ello, los tipos de energía a los que puede tener acceso o acceso más preferente, así como su posible agregación en unidades de actuación mayores;
- año de construcción dentro de los periodos concretos relacionados anteriormente (<1940, 1941-1960, 1961-1980, 1981-2007, 2008-2011) que tienen significación por cambios técnicos o normativos: antes de 1940 (edificación tradicional), entre 1940 y 1960 (primer ciclo de expansión urbana con tipologías de bloques), entre 1960 y 1980 (segundo ciclo de expansión urbana con cambios en los sistemas constructivos), entre 1980 y 2007 (nuevos cambios técnicos y periodo de aplicación de la NBE-CT/79 que demandaba un mínimo de aislamiento térmico en los cerramientos), a partir de 2008 (implementación del CTE que exige condiciones de eficiencia energética al edificio). Esta segmentación ha permitido —asignando los sistemas constructivos dominantes en cada época en cada clúster— inferir el grado de aislamiento de los cerramientos;
- clasificación en edificios unifamiliares o plurifamiliares, lo que permite considerar la unidad de gestión de la rehabilitación (individual o comunidad de propietarios);
- número de plantas del edificio y existencia de ascensor, lo que permite determinar —junto con la segmentación anterior— el volumen del edificio y en consecuencia su factor de forma y con ello la cantidad relativa de los diferentes tipos de cerramiento;
- estado de conservación del edificio, que nos indica la necesidad y la profundidad de las actuaciones sobre los sistemas constructivos e instalaciones del edificio;
- sistema de calefacción de las viviendas, donde además de indicarse la existencia o no de algún tipo de calefacción, permite identificar las que cuentan con sistemas colectivos e individuales;
- viviendas principales, secundarias y vacías.

5. Resultados de la segmentación en clusters del parque residencial español

A partir de las consideraciones anteriores se realiza la selección de los clusters significativos desde el punto de vista de la eficiencia energética de las viviendas mediante el cruce de las variables tipología (unifamiliar/plurifamiliar), edad de construcción y número de plantas, entendiendo que ello permite agrupar los edificios en clusters que van a tener menús de actuaciones comunes de cara a mejorar su eficiencia energética. Esta segmentación es la siguiente:

Los clusters denominados A, B, C, D recogen las viviendas principales unifamiliares mientras los clusters E, F, G, H, I, J a las viviendas ubicadas en edificios plurifamiliares. Entre todos los clusters se recoge el 89% de los 18 millones de viviendas principales y —excluyendo los edificios construidos en el periodo a partir de 2008 donde el CTE ya determina condiciones de eficiencia energética significativas— que agrupan la casi totalidad de las viviendas que deberán ser objeto de una rehabilitación energética.

Los clusters A, B, C y D agrupan las viviendas principales unifamiliares de menos de tres plantas, que pueden estar aisladas o formar hilera adosándose unas a otras —un tercio del parque en el primer caso, dos tercios en el segundo— con lo que presentan configuraciones con muy diversa relación entre volumen de la vivienda y cerramientos que la envuelven.

Las viviendas incluidas en los clusters A y B están construidas antes de 1960 y por tanto con sistemas técnicos tradicionales, con predominio por tanto de muros de fábrica macizos —mayoritariamente de ladrillo, piedra o tierra— cuyo grosor garantiza tanto la resistencia estructural como la impermeabilidad, y aporta tanto una cierta resistencia térmica como inercia térmica. Los huecos en esos muros se consideran cerrados por carpinterías de madera con baja resistencia térmica en el acristalado y normalmente con elevada permeabilidad al aire. Puede existir mucha variación en la tipología de cubiertas en esos edificios, pero se ha considerado como estándar la cubierta de tejas sobre desván ventilado. El contacto con el terreno se considera resuelto con una solera tendida sobre el terreno compactado.

El cluster C incluye las viviendas unifamiliares construidas después de 1960 y en él se consi-

deran cambios en los sistemas constructivos respecto a los clusters precedentes, con predominio del muro de ladrillo de doble hoja con cámara de aire intermedia como muro de cerramiento, así como la existencia de cubierta inclinada de tejas pero sin desván o cámara ventilada, transformándolo en un espacio habitable. Las carpinterías siguen siendo mayoritariamente de madera o de perfiles metálicos en algunos casos, lo que no mejora ni su conductibilidad térmica ni su estanquidad al aire. La solera continúa siendo un pavimento dispuesto sobre una solera tendida en el suelo compactado o con una sub-base de grava.

El cluster D incluye las viviendas construidas entre 1980 —por tanto, después de la NBE-CT/79— y antes de 2007 —por tanto, antes de la aplicación obligatoria del CT— con lo que se supone que disponen de aislamiento térmico en los muros integrado dentro de la cámara del muro de cerramiento, aislamiento bajo la cubierta y comienza el predominio de carpinterías de aluminio con acristalamientos más gruesos y dobles vidrios con cámara, con lo que mejora su aislamiento térmico. Se generaliza el forjado sanitario con cámara de aire que separa la planta baja del suelo.

Los clusters que incluyen las viviendas en edificios plurifamiliares siguen los mismos patrones constructivos en muros y huecos que sus contemporáneos unifamiliares —G y H como A y B; E como C; F y J como D— pero se considera que en las cubiertas predominan las cubiertas planas (con aislamiento a partir de 1980) y las soleras o los bajos comerciales en el encuentro con el terreno.

La Estrategia se centra sobre las viviendas principales (puesto que su mayor uso —frente a las viviendas secundarias— permite suponer que va a ser posible rentabilizar antes las operaciones de reforma energética), cuya agrupación en clusters se muestra en la tabla de la FIG. 3.

La explotación de los datos del Censo de 2011 permite también caracterizar los clusters en función de otros factores que resultan significativos para los cálculos realizados en la Estrategia, como la distribución del parque por provincias.

A partir de la anterior distribución provincial (asimilando la zona climática de toda la provincia a la de la capital), se puede determinar la distribución de las viviendas principales según las diferentes zonas climáticas en que el CTE divide España.

FIG. 3/ Definición de Clústeres. Número de Viviendas Principales según año de construcción (filas) y número de viviendas en el edificio y plantas sobre rasante (columnas)

Año de construcción	Nº Viv Unifamiliares		Nº Viv Plurifamiliares		Sin datos	TOTAL
	1-3 plantas	≥ 4 plantas	1-3 plantas	≥ 4 plantas		
< 1940	680.683	3.687	272.852	489.329		1.446.551
1941-1960	624.646	1.457	346.055	889.611		1.861.769
1961-1980	1.156.215	2.388	781.206	4.483.759		6.423.568
1981-2007	2.236.882	7.774	1.312.285	3.444.532		7.001.473
2008-2011	233.647	660	122.404	438.446		795.157
Sin datos			130.073		425.073	555.146
TOTAL	4.932.073	15.966	2.964.875	9.745.677	425.073	18.083.664

Fuente: Elaboración de GTR para MINISTERIO DE FOMENTO sobre Censo de 2011 (INE).

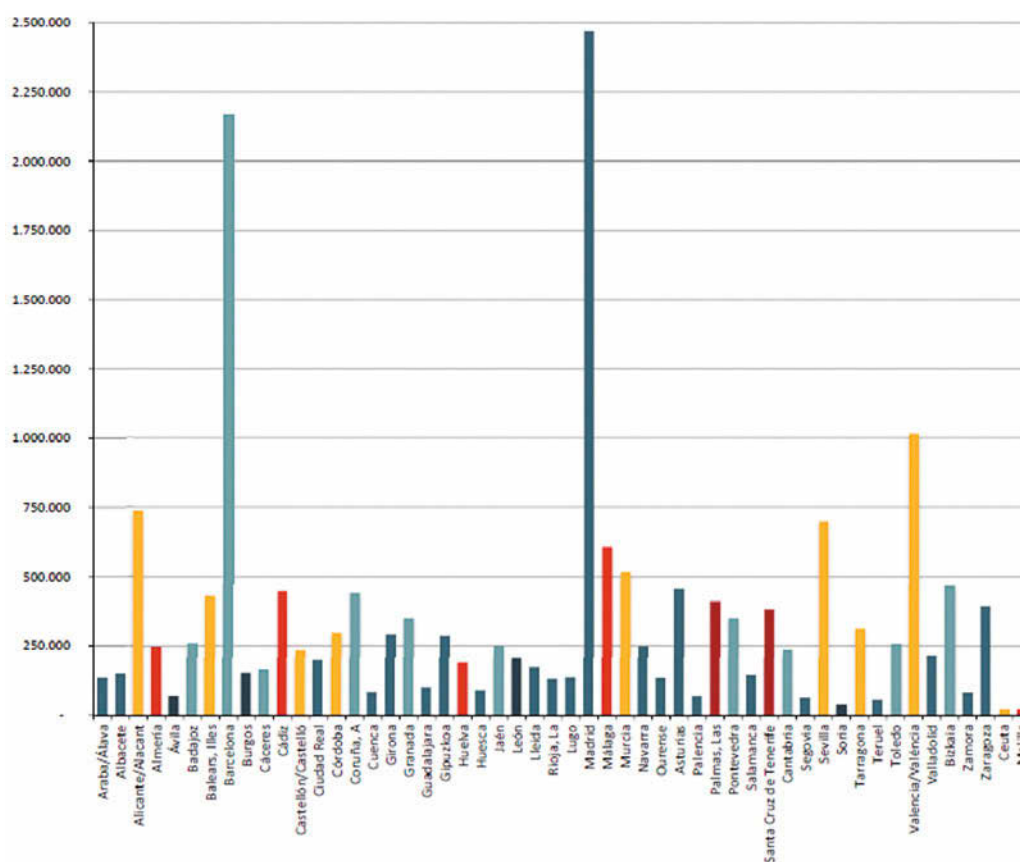


FIG. 4/ Distribución provincial del parque de Viviendas Principales

Fuente: Elaboración de GTR para MINISTERIO DE FOMENTO sobre Censo de 2011 (INE).

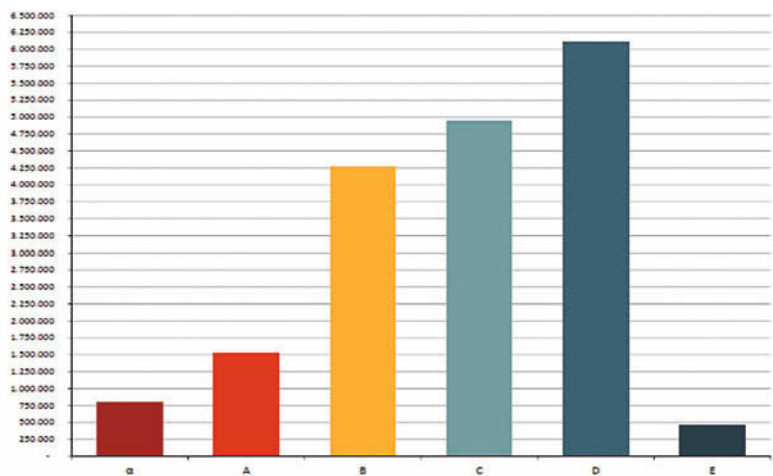


FIG. 5/ Distribución del parque de Viviendas Principales según las zonas climáticas del CTE

Fuente: Elaboración de GTR para MINISTERIO DE FOMENTO sobre Censo de 2011 (INE).

6. Segmentación del consumo: metodología y resultados

Para realizar la distribución por clústeres de los datos disponibles de consumo en España (que sólo se tienen agregados a nivel nacional), se parte como referencia de la información sobre consumo en el sector doméstico español suministrada por el Ministerio de Industria y el Instituto de Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE) en el Informe anual de consumos energéticos del año 2011. En dicho informe se indica el consumo doméstico anual distribuido por fuentes de energía y desagregado por usos

de energía en las viviendas —entre ellos los de climatización y ACS—, que se resume en la tabla de la FIG. 6.

Con estas consideraciones, la segmentación del consumo de calefacción se realiza sobre dichos datos de consumo, de forma proporcional a la demanda de las viviendas principales consideradas en el Censo de 2011 (conocida su superficie, situación y tipología). Con todo ello, para cada provincia se ha determinado un valor (teórico) de demanda energética de calefacción media ponderada por vivienda (tanto para viviendas unifamiliares como plurifamiliares), en función de las condiciones climatológi-

FIG. 6/ Consumo de energía final en el sector doméstico en España según tipos de usos (2011)

Tipo de uso	Carbón	Productos Petrolíferos			Gases	Renovables				Energía eléctrica	TOTAL
		GLP	Combustibles Líquidos	TOTAL		Biomasa	Solar	Geotermia	TOTAL		
Calefacción		388	2.033	2.421		2.368	10	6	2.384	380	6.892
ACS	1	459	183	642	1.566	50	129	3	182	385	2.776
Cocina	2	185		185	399	26			26	479	1.091
Iluminación										606	606
Aire Acondicionado								3	3	120	123
Electrodomésticos										3.188	3.188
TOTAL	15	1.032	2.216	3.248	3.660	2.444	139	12	2.595	5.158	14.676

Nota: Unidades: Ktpts.

Fuente: IDAE, 2011.

cas de la misma (asimilando la zona climática de cada provincia a la de su respectiva capital provincial) y de las características constructivas de cada periodo cronológico en que se ha segmentado el parque edificado. A partir de estos valores de demanda energética de calefacción media ponderada por vivienda y de los datos de la distribución territorial de las viviendas principales del Censo de 2011 se ha estimado finalmente la demanda calefacción en las diferentes provincias, desagregando los datos en función de su localización, en rural y urbano.

Finalmente, para poder relacionar los datos de consumo (real) con los de demanda (teóricos), el consumo energético de calefacción real del total de todas las viviendas en España, distribuido según las fuentes energéticas, se ha obtenido a partir de los datos de MINETUR/IDAE, descontando el consumo correspondiente al carbón, el consumo correspondiente a segundas residencias, y el consumo de las viviendas de las cuales no se disponen de datos en el Censo de 2011, distribuido en función de tipo de vivienda (unifamiliar y plurifamiliar), condiciones climáticas y tipo de combustible.

Los principales resultados de la segmentación del consumo por clústeres tipológicos se resumen en la tabla FIG. 7.

Así mismo, esta segmentación del consumo en el parque residencial permite conocer la distribución según el combustible usado para calefacción en cada clúster tipológico y la de los consumos en las siguientes franjas: Franja

1, que incluye las viviendas que suponen el 50% del consumo de cada 'clúster'; Franja 2, que incluye las viviendas hasta alcanzar el 50% de las viviendas de cada 'clúster'; Franja 3, que incluye el 50% de las viviendas restante con menor consumo del 'clúster'.

El contenido de las tablas finales así obtenidas permite considerar para cada segmento seleccionado (es decir, para cada clúster) si existe una instalación específica de calefacción y con qué combustible se calienta la vivienda. Ello permite también conocer las emisiones de GEI que genera ese consumo, así como las posibilidades de cambio de combustible cuando esa solución suponga una mejora en la eficiencia en emisiones debidas a la climatización en la vivienda.

7. Metodología para el diseño de enfoques rentables de rehabilitación en el sector residencial y evaluación económica

Para cada uno de los clústeres en que se ha dividido el parque residencial español se ha diseñado el menú de intervención más apropiado para cada una de las tipologías constructivas, de manera que permita una intervención profunda en las viviendas obteniendo una reducción en su consumo energético en calefacción entre un 60 y un 90% y consiguiendo un aporte mediante energía solar del 50% de la energía necesaria para el agua caliente sa-

FIG. 7/ Consumo energético por calefacción de las viviendas principales con calefacción (MWh) según el año de construcción (filas) y número de viviendas en el edificio y plantas sobre rasante (columnas)

Año de construcción	Nº Viv Unifamiliares		Nº Viv Plurifamiliares		Sin datos	TOTAL
	1-3 plantas	≥ 4 plantas	1-3 plantas	≥ 4 plantas		
< 1940	7.747.276	—	—	1.297.460	—	9.044.737
1941-1960	6.236.436	—	—	2.477.278	—	8.713.714
1961-1980	10.824.845	—	1.965.768	12.430.112	—	25.220.724
1981-2007	19.494.919	—	3.015.281	8.889.929	—	31.400.128
2008-2011	—	—	—	—	—	—
Sin datos	—	—	—	—	—	—
TOTAL	44.303.475	—	4.981.049	25.094.779	—	74.379.303

Fuente: Elaboración de GTR para MINISTERIO DE FOMENTO, a partir de *Censo de Población y Viviendas 2011* (INE, 2014), *Censo de Población y Viviendas 2001* (INE, 2004), *Handbook of air conditioning system design* (Carrier Air Conditioning Company, 1970), Potencial de ahorro energético y de reducción de emisiones de CO₂ del parque residencial existente en España en 2020 (WWF, 2010), *Proyecto SECH SPAHOUSEC Análisis del consumo energético del sector residencial en España* (IDAE, 2011), *Boletín mensual de indicadores eléctricos de enero de 2014* (CNMC, 2014).

nitaria ACS. Así, frente a la posibilidad de planear intervenciones menores o parciales —por ejemplo, en las instalaciones— permitiendo obtener ahorros de forma inmediata (que no obstante consumirían buena parte de dichos ahorros futuros y por tanto dejarían fuera de alcance a otras intervenciones sucesivas posteriores) y con una rápida amortización, la Estrategia apuesta por intervenciones de tipo profundo sin las cuales no puede conseguirse una reducción significativa de la demanda, analizando la secuencia óptima en que deben realizarse las actuaciones mediante menús de intervención lógicos y ordenados con incidencia clara sobre los factores que más condicionan el consumo de los edificios existentes.

Una vez definidos dichos menús y obtenido su coste, la Estrategia analiza el momento temporal en que resultaría rentable ponerlos en práctica, teniendo en cuenta su amortización mediante la capitalización en un tiempo razonable de los ahorros energéticos (considerando los escenarios futuros más probables de precios de energía) así como diferentes hipótesis de ayudas públicas y condiciones de financiación.

8. Análisis de los factores determinantes en el consumo energético en climatización

Los factores que determinan el consumo en climatización en una edificación son: el uso y la gestión, del edificio y de sus elementos y sistemas; la demanda energética (pudiendo considerarse separadamente las pérdidas energéticas por transmisión y las pérdidas energéticas por ventilación); la eficiencia de las instalaciones de climatización; y, finalmente, la fuente de energía usada.

Se considera que el orden de intervención racional que debiera seguirse en caso de actuaciones separadas en el tiempo es justamente el del listado anterior:

1. La racionalización del uso y la gestión del edificio debería ser el primer ajuste a realizarse de cara a la eficiencia energética, puesto que el resto de sistemas está definido justamente para un uso y una gestión determinados. Por ejemplo, no tiene sentido invertir en una caldera eficiente y posteriormente mejorar el uso y la gestión, ocasionando una reducción sensible de la demanda para la cual la nueva caldera resultará dimensionada en exceso y, en consecuencia con una pérdida de su eficien-

cia. A pesar de su importancia, la Estrategia finalmente considera como neutro o de suma nula el balance de la reducción de consumo que se consiga con la racionalización del uso y la gestión en las viviendas, suponiendo que con ello se compensarían los requerimientos sociales de consumo de energía adicional y las inversiones en eficiencia para subsanar situaciones de insuficiencia energética.

2. La demanda energética es la demanda de calor o de frío precisa en cada momento para atender cada espacio del edificio en función del uso que lo ocupa. Generalmente se expresa en forma de demanda total anual de calor y de frío ya sea por vivienda o por m² de edificio o de vivienda. La determinan las condiciones del clima exterior (zona climática), la orientación, la relación entre la superficie y el volumen del edificio —todos ellos factores dados— y finalmente las características de los cerramientos del edificio y las condiciones de ventilación e infiltración de aire desde el exterior —factores sobre los cuales puede intervenir—. De este modo, se distinguen los siguientes ámbitos de acción relacionados con la reducción de la demanda:

- Cerramientos verticales, donde se propone un aumento del aislamiento térmico hasta la máxima eficiencia posible (momento a partir del cual el aumento del aislamiento ya no produce mejora sensible en las pérdidas globales), con dos opciones de partida: aislamiento por el interior, manteniendo el aspecto exterior de la fachada (bien mediante relleno de cámara, o ‘doblado’ del cerramiento interior para adosarle una capa aislante); o aislamiento por el exterior.
- Ventanas, donde se propone la sustitución de las ventanas existentes por carpinterías dotadas de rotura de puente térmico y vidrio doble o la adición a la ventana existente de una nueva ventana con vidrio doble y rotura de puente térmico, así como la protección solar de los huecos.
- Cubiertas, donde se propone el aumento del aislamiento térmico hasta la máxima eficiencia posible, diferenciando los casos de cubierta plana o inclinada.
- Soleras, donde igualmente se propone el aumento del aislamiento térmico hasta la máxima eficiencia posible, bien mediante el adosado de aislamiento térmico sobre el pavimento existente y una nueva capa de pavimento ligero, o bien me-

dante la colocación de aislamiento térmico en la cámara, si existe un forjado sanitario.

- Además, se considera que las actuaciones incluyen un sistema de control mecánico de la ventilación y la incorporación de carpinterías de alta estanquidad, ya que las pérdidas por ventilación son un factor muy importante en la edificación existente.
3. Tras la fuerte limitación de la demanda energética conseguida mediante la suma de las medidas anteriores, la mejora de la eficiencia de las instalaciones de conversión, transmisión y cesión de energía es el siguiente paso para reducir el consumo. Así, por ejemplo se propone en las viviendas con instalaciones de calefacción con gas natural la sustitución de las calderas por otras de alta eficiencia.
 4. Finalmente, se considera el cambio de fuentes de energía o combustible utilizados en los sistemas de producción de calor y frío, incluyendo la dotación de energías renovables. Así por ejemplo, se propone en las viviendas que usen gasoil el cambio a calderas de gas natural de alta eficiencia si existe dicha red; o, en todos los casos en que no se use biomasa como fuente energética, se considera adicionalmente una cobertura mínima del 50% del ACS mediante paneles solares térmicos.

Respecto a la actuación sobre las instalaciones mediante la mejora de su eficiencia y/o el cambio de combustible, la Estrategia recomienda que se han de producir necesariamente como el último escalón de un conjunto de intervenciones previas, con lo que —consideradas individualmente y sobre una vivienda en la que se hubieran mejorado ya la gestión y el uso y reducido la demanda— su repercusión sobre el aumento de la eficiencia sería relativamente reducido. Es por ello que a pesar de formar parte de las actuaciones con un retorno más rápido de la inversión si son consideradas individualmente, algunas de ellas (como el cambio de combustible, la instalación de radiadores, y aún la instalación de ciertos elementos que permiten la entrada de renovables —como la caldera de biomasa—) no resultan tan convincentes si se realiza un análisis económico a largo plazo, puesto que el consumo ya se habría reducido previamente sobre un 70% con otras medidas y por tanto se tendría una facturación ya tan reducida que haría más difícil amortizar cualquier cambio importante en las instalaciones térmicas de una vivienda.

9. Definición de los menús de intervención

A partir del desarrollo detallado de las consideraciones anteriores la Estrategia propone un catálogo ordenado de actuaciones de mejora de la eficiencia energética en los edificios de vivienda existentes, conteniendo el listado de las actuaciones básicas y sus condiciones de aplicación en los diferentes clústeres o segmentos del parque, mostrando su contribución al ahorro energético y estimando sus costes económicos, la energía implicada en su fabricación, y las emisiones. Ese catálogo de acciones se ordena sobre el listado de factores que influyen en el consumo del edificio —y que se ha relacionado anteriormente— de forma que queden cubiertas en cada uno de ellos las opciones más razonables y generalizadas de intervención y también —y en función del orden de los factores en el listado— la prioridad que demandaría su aplicación frente a las acciones que influyen sobre otros factores.

La lista de actuaciones presentada por la Estrategia no pretende tanto ser exhaustiva cuanto cubrir con actuaciones razonables el ámbito de las posibles intervenciones en cada uno de los factores mostrando la posibilidad de obtener reducciones del consumo cercanas al 80% en los edificios de viviendas. Obviamente, el listado podría ser extensísimo y, para una vivienda en particular, encontrarse posibilidades de actuaciones distintas y con mayor eficiencia económica para el mismo beneficio ambiental. De hecho, de eso se trata: de proponer un catálogo de actuaciones que, por defecto, supongan un mínimo razonable que pueda considerarse como intervenciones posibles sobre los factores que afectan al consumo de calefacción en cualquier vivienda, y que cualquier estudio concreto sobre una vivienda real no haga sino —en la inmensa mayoría de los casos— encontrar actuaciones aún más eficientes. Por tanto más que un recetario o muestrario de soluciones únicas, los ‘menús’ se configuran como una referencia aplicable a cada uno de los diferentes ‘clústeres’ teniendo en cuenta la fuente energética que alimenta la vivienda, abriendo la posibilidad de definir nuevos ‘menús’ que supongan —en cada caso, y concreto ajustándose a las condiciones locales (tipológicas, climáticas y constructivas)— soluciones particulares de mayor eficiencia y/o menor costo, haciendo que los costes considerados en la Estrategia pudieran racionalizarse aún más.

10. Menús de intervención por clústeres

Los ‘menús’ de intervención que se proponen para cada uno de los clústeres se determinan en función de la suposición de un caso base que representa el tipo de cerramientos, propor-

ciones entre ellos, superficies, consumos anuales, etc. que determinan esencialmente su perfil. Frente a ellos, se propone la aplicación de las actuaciones que se consideran más eficientes tanto energética como económicamente, que quedan resumidas en las tablas siguientes:

FIG. 8/ Tabla resumen. Caracterización constructiva por clústeres (situación previa)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Fachada										
Muro macizo grueso										
Muro con cámara										
Muro con cámara con aislamiento										
Cubierta										
Inclinada con cámara ventilada										
Inclinada sin cámara										
Plana										
Contacto con el terreno										
Solera										
Cámara Sanitaria o Locales										

Fuente: Elaboración de GTR para MINISTERIO DE FOMENTO.

FIG. 9/ Tabla resumen. Caracterización de los menús de intervención por clústeres

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Fachada										
Aislamiento con doblado interior										
Aislamiento con doblado exterior										
Relleno de cámara										
Relleno de cámara con borra										
Ventana de alta estanquidad										
Cubierta										
Aislamiento cámara de cubierta										
Aislamiento bajo tejas y reposición										
Aislamiento y capa protección cubierta										
Contacto con el terreno										
Aislamiento por recrecido										
Aislamiento relleno cámara										
Relleno cámara o aislamiento locales										
Ventilación										
Sistema de ventilación con regulador CO ₂										
Cambios sistema de climatización o combustible										
GN a Caldera eficiente GN										
Gasoil a Caldera eficiente GN (urbano)							C	C	C	C
Gasoil a Caldera Biomasa (rural)							C	C	C	C
Placa eléctrica a Calefacción GN (urbano)							C	C	C	C
Placa eléctrica a Caldera Biomasa (rural)							C	C	C	C
Bombona GLP a Calefacción GN (urbano)							C	C	C	C
Bombona GLP a Caldera Biomasa (rural)										
ACS										
Instalación Solar cubriendo el 50% de la demanda										

Nota: C: Cambio de caldera individual a colectiva.

Fuente: Elaboración de GTR para MINISTERIO DE FOMENTO.

de ventilación forzada y la mejora en la estanquidad de las ventanas. Estos resultados se reflejan en la columna «3. Ventilación». Por último, se consideran las mejoras de eficiencia de la caldera en la producción de calor y/o el cambio de combustible y se colocan los resultados debidos a ellas en la columna «4. Instalaciones».

Finalmente, en la fila inferior de la tabla (remarcada en gris) se van consignando las reducciones del consumo inicial de la vivienda tras cada una de las mejoras por cada una de las actuaciones realizadas, hasta obtener el valor final de porcentaje de reducción del consumo que se consigna en la casilla inferior derecha.

12. Resultados finales de la aplicación de los menús de intervención por «clústeres»: ahorros y costes

Aplicando el modelo de cálculo anterior a cada uno de los clústeres se obtienen finalmente como resultados los costes de cada una de los menús de intervención propuestos, así como los ahorros finales que se obtendrían, en función de los diferentes cambios de combustible que se realizasen. En la tabla de la FIG. 11 se presentan, como ejemplo, los resultados para el cambio de petróleo a gas natural en cada uno de los clústeres:

FIG. 11/ Resultados finales de la aplicación de los menús de intervención por «clústeres»: Ahorros obtenidos y costes. Ejemplo de cambio de Petróleo (Gasoil) a Gas Natural

Cambio de Petróleo a GN.	Coste (€)	% Ahorro
Clúster A	18.989 €	68,8
Clúster B	18.585 €	69,5
Clúster C	25.714 €	80,9
Clúster D	20.763 €	72,5
Clúster E	19.283 €	83,5
Clúster F	19.482 €	76,7
Clúster G	13.508 €	82,5
Clúster H	16.647 €	82,8
Clúster I	12.873 €	80,2
Clúster J	12.955 €	76,0

Fuente: Elaboración de GTR para MINISTERIO DE FOMENTO.

13. Desarrollo de escenarios estratégicos a largo plazo a largo plazo y cuantificación global de los resultados esperados

A partir de los datos de segmentación del parque edificado y de los consumos, y una vez definidas las posibilidades y costes de inversión necesarios para reducir estos consumos energéticos según cada una de las tipologías edificatorias, la Estrategia plantea la organización de escenarios de intervención definidos por la variación de los factores que determinan el alcance de las reducciones de consumo a lo largo del tiempo, siempre considerando que las inversiones a realizar deben tener una rentabilidad o retorno en forma de ahorro futuro de costes en energía.

13.1. Modelo de cálculo: Variables, datos fijos considerados y Outputs

El diseño de los escenarios para el sector residencial que se presenta a continuación se basa en un modelo de cálculo elaborado por GTR para el Ministerio de Fomento cuyas variables de entrada —a partir de cuya definición se establecen los diferentes escenarios considerados— son las siguientes:

- 1. Porcentaje de ayudas públicas en forma de subvenciones sobre el coste total de rehabilitación de las viviendas.
- 2. Tipos de interés de los préstamos necesarios para financiar el resto del coste de rehabilitación.
- 3. Periodo de retorno del préstamo.
- 4. Escenario de precios futuros de la energía.
- 5. Porcentaje adicional de inversión privada en reformas o mejoras voluntarias no relacionadas con la eficiencia energética.
- 6. Porcentaje de intervenciones anuales en cumplimiento de nuevas exigencias normativas y fecha de inicio de las mismas.

El modelo de cálculo de los escenarios tiene incorporados los diferentes clústeres en los que se ha segmentado el parque de viviendas según la metodología explicada, incluyendo su distribución en tres franjas según su nivel de consumo (franja 1, que incluye las viviendas que cubren el 50% del consumo; franja 2, que cubre el 50% del número de viviendas totales; y franja 3, las restantes) y el tipo de energía

usada para calefactar; el menú de intervención con la reducción de consumo —que incluye las medidas seleccionadas para reducir el consumo de energía entre un 60 y un 90%, según los casos, y la obtención de un 50% del ACS mediante energías renovables— que su aplicación supone y los costes de rehabilitación de las viviendas, todo ello por clúster, zona climática y franja de consumo.

Igualmente, el modelo contiene otras hipótesis y unos datos fijos que se consideran suficientemente admitidos y consensuados en la literatura especializada como para poder introducirlos como constantes para confeccionar los escenarios, y que son:

1. El porcentaje de ayudas públicas en forma de subvenciones directas al propietario para la rehabilitación se irá reduciendo progresivamente hasta desaparecer en 10 años, una vez el mercado se ponga en marcha, es decir, los ahorros energéticos sean tales que permitan financiar íntegramente el coste de las medidas de rehabilitación propuestas.
2. La inflación media en el periodo considerado será del orden del 2%.
3. Se supone la existencia de una curva de aprendizaje tecnológico, que permitirá reducir anualmente en un 1% por encima de la inflación los costes de rehabilitación.
4. Se generan 18 puestos de trabajo directos en el sector por cada millón de euros invertidos.
5. Se supone que la rehabilitación de cada franja y cada clúster se realiza de manera progresiva, a partir del momento en que resulta rentable hacerlo y por tanto desde que dicha franja o clúster «entra en carga». Dicho período se estima entre 8 y 15 años para concluir todas las viviendas.
6. No se incluye por el momento en el modelo de cálculo la posibilidad de capitalización de los ahorros de emisiones de CO₂ en el sector residencial. La puesta en marcha de instrumentos que permitan esta posibilidad en un futuro redundará favorablemente en los escenarios, reduciendo las necesidades de financiación.
7. Por último, se estima que anualmente se realizan también obras para mejorar el estado de conservación en un número determinado de viviendas, de forma que en 2050 se haya rehabilitado el 64% del parque actualmente en estado deficiente o malo (el resto hasta el 100%, se supone que se conjugaría con acciones sinérgicas de rehabilitación energética).

13.2. Desarrollo de Escenarios Estratégicos a largo plazo para el Sector Residencial y cuantificación global de resultados

En función de estos datos fijos y del valor de las variables de entrada anteriormente explicadas, el modelo de cálculo determina a partir de qué momento resulta rentable rehabilitar una vivienda de un determinado clúster y franja, por cuanto los costes de su menú de intervención resultan económicamente viables por ser menores que los ahorros futuros de energía que se pueden conseguir. Con ello, los outputs de salida del modelo son:

1. Número de viviendas anuales rehabilitadas.
2. Energía y emisiones ahorradas por la rehabilitación de esas viviendas.
3. Necesidades de inversión pública y privada para rehabilitar esas viviendas.
4. Puestos de trabajo generados o mantenidos por la rehabilitación de esas viviendas.

Además, el modelo de cálculo también permite obtener todas las magnitudes anteriores agregadas, procedentes de esos outputs a lo largo del periodo considerado. Como referencia inmediata, el modelo trabaja con el escenario 2020, aunque permite extender sus resultados hasta 2030 y 2050 para permitir una aproximación a lo que podrían ser sus resultados a más largo plazo.

Los principales escenarios definidos en la Estrategia son los siguientes:

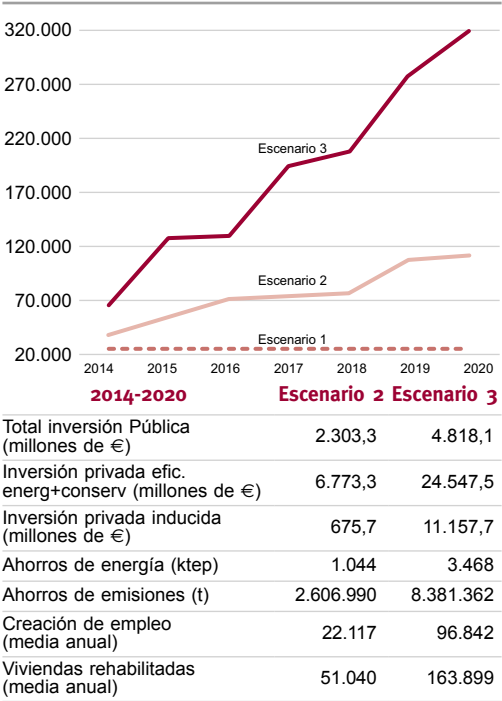
Escenario 1: que parte de la situación actual, pero sin tener en cuenta ningún tipo de ayuda pública, y que arrojaría una cifra media de rehabilitación de unas 25.000 viv/año.

Escenario 2: en el que se plantea mantener hasta el año 2020 el ritmo de las inversiones públicas ya previstas actualmente, alcanzando un total de 2.303 millones de €. Esta hipótesis considera que la inversión pública se destinaría mayoritariamente a subvenciones que cubrirían el 35% de la inversión total necesaria en eficiencia energética y habitabilidad. Con este escenario se generarían 22.117 empleos de media anual, se rehabilitarían 51.040 viviendas al año, se ahorrarían 1.044 KtEPS y se conseguirían unos ahorros totales en la emisión de CO₂ equivalente a 2,6 M de toneladas.

Escenario 3: que incluiría, además de las ayudas ya existentes, una financiación adecuada a los particulares, con intereses al 5% y un

plazo de amortización de hasta 20 años. En este escenario se generarían 96.842 empleos de media anual, se rehabilitarían 163.899 viv/año, y se ahorrarían 3.468 Ktaps, consiguiendo con ello, unos ahorros totales en la emisión de CO2 equivalente a 8,3 M de toneladas.

FIG. 12/ Cuadro Resumen de los principales Escenarios incluidos en la Estrategia



Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

14. Medidas identificadas por la estrategia

Por último, la Estrategia identifica una serie de medidas que permitirían impulsar los diferentes escenarios analizados, activando el sector de la rehabilitación en España. Entre ellas pueden destacarse las siguientes:

Medidas de financiación:

- Diseño de productos financieros específicos para comunidades de propietarios (no para las viviendas individuales) y para empresas (como existieron en su día para la promoción inmobiliaria). El ICO podría propiciar bajos intereses y plazos largos y contar para ello con el apoyo del BEI.
- Sustitución gradual de las subvenciones, o complementarlas con Fondos de liquidez o

de garantía públicas (al modo de SAECA). Podrían utilizarse recursos del Fondo Nacional de Eficiencia Energética para ello.

- En el futuro, y cuando sea posible, beneficios fiscales, para empresas y propietarios (IVA e IRPF; Sociedades; IBI —algunos años desde la rehabilitación—, e incluso, cotizaciones sociales para las empresas del sector).

Medidas de información y comunicación:

- Campañas de información y concienciación a los ciudadanos.
- Publicación de guías explicativas de los procesos y las ventajas de la rehabilitación.

Medidas normativas (todas las Administraciones Públicas):

- Flexibilizar el Código Técnico de la Edificación en las obras de rehabilitación.
- Agilizar los permisos y licencias urbanísticas (declaraciones responsables, etc.).

Medidas administrativas:

- Poner en marcha Agencias locales de rehabilitación o Ventanillas únicas de información y de gestión.
- Crear un Foro para la Rehabilitación con la participación del Ministerio y todos los sectores implicados (constructoras, empresas de servicios energéticos, profesionales y Entidades Financieras), para impulsar el desarrollo de la Estrategia, hacer un seguimiento de las actuaciones y servir de cauce de colaboración entre todos los agentes. A este Foro se sumarían también las CC.AA. y la FEMP.
- Impulsar el gestor especialista en rehabilitación (creando homologaciones oficiales, Registros públicos de inscripción, generando formación específica, etc.) La tarea corresponde realmente a los sectores profesional y empresarial.
- Diseñar procedimientos-tipo ágiles y sencillos de autorización.

De desarrollo de estrategias de negocio para las empresas del sector:

- Homologar materiales específicos con calidades estándar.
- Diseñar protocolos para evaluar a priori la viabilidad técnica y económica de los proyectos y facilitar la financiación privada.
- Crear registros de empresas y profesionales especializados que ofrezcan plenas garantías a los consumidores (lucha también contra la economía sumergida).
- Diseñar fórmulas para arbitrar la colaboración público-privada en la financiación de las operaciones: nuevos aprovechamientos urbanísticos o capitalización de ahorros energéticos.

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: En esta Crónica se presentan las últimas leyes aprobadas en el ámbito de las Comunidades Autónomas, adaptadas a la *Ley de las Cortes Generales 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*. Me refiero al *Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Aragón*; y a la *Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana*. Como se detallará, se ha aprovechado la ocasión en ambos casos para sistematizar en un único cuerpo legislativo, la dispersión normativa pre-existente en la materia. Finalmente, me referiré a la nueva *Ley de Puertos de la Comunidad Valenciana*, aprobada en el marco de las competencias autonómicas en materia de puertos deportivos.

1. Normativa autonómica reciente que se adapta a la *Ley de las Cortes Generales 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*

Tras dar cuenta en el número anterior de la *Ley balear 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo*, que incorpora los planteamientos de la *Ley de las Cortes Generales 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, en este número se glosarán las nuevas leyes autonómicas que igualmente integran esta decisiva Ley estatal. En concreto, el *Decreto Legislativo de Aragón 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo*; y la *Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de Comunidad Valenciana*.

1.1. Modificación de la Ley de Urbanismo de Aragón

La disposición final tercera de la *Ley de Aragón 4/2013, de 23 de mayo, que modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo*, con la cobertura estatutaria dispuesta en el artículo 43 del Estatuto de Autonomía de Aragón, autoriza al Gobierno de Aragón para que, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de aquella Ley, se apruebe un texto refundido de las leyes de las Cortes de Aragón aprobadas en materia de urbanismo, con la finalidad de sistematizar, aclarar y armonizar en el marco de los principios contenidos en las respectivas normas reguladoras. La razón de ser de la aprobación de este Texto Refundido recaerá, pues, en la necesidad de adaptar y dar coherencia a las sucesivas normas estatales y autonómicas aprobadas con posterioridad a la Ley de Urbanismo. En concreto, la *Ley de las Cortes Generales de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, que ha

introducido reformas nada desdeñables en el **Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio**. Por ello, se elabora el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón en el que se incluyen las modificaciones introducidas en el texto original de 2009, debidamente aclaradas y armonizadas.

En cuanto a la normativa autonómica que integra, es la referida a las reformas ordenadas en dos leyes posteriores a la aprobación de la Ley de 2009, contenidas en el artículo 3 de la *Ley de Aragón 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña*; y en el art. 43 de la *Ley de Aragón 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas*.

1.2. Nueva Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana

En segundo lugar, la **Ley de la Comunidad Valenciana 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje**. Esta Ley surge como necesidad de adaptarse, al igual que la de Aragón, a la *Ley de las Cortes Generales de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, como he dicho antes. A este respecto, con la finalidad de adaptarse a la coyuntura económica e inmobiliaria actual, introduce, en base a la Ley estatal, criterios de flexibilidad. La ley establece tratamientos diferentes para situaciones diferentes. En este sentido, la Ley, según lo que dispone su Exposición de Motivos,

«prioriza las intervenciones en la ciudad existente y construida, apostando por la rehabilitación y la renovación, frente a la expansión urbana sobre suelos no transformados».

Contempla también soluciones a los asentamientos y tejidos diseminados en el medio rural para reducir sus impactos en el territorio. Establece una regulación especial para los municipios pequeños que necesitan mecanismos sencillos a la hora de efectuar cambios de escasa dimensión en sus tejidos urbanos, y establece instrumentos especiales para aquellas iniciativas que, por su carácter singular, por la necesidad de su implantación inmediata y por su elevado impacto en la creación de empleo, requieren una mayor celeridad en su tramitación para no perder oportunidades en el territorio.

Esta Ley también supone una armonización con respecto de la **Ley de las Cortes Generales 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental**, y el **Texto Refundido estatal de la Ley de Suelo, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio**. Por otro lado, al incorporar en una misma Ley la normativa referida a la ordenación del territorio, el urbanismo y el paisaje, deroga las siguientes leyes autonómicas: la **Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística**; la **Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje**; la **Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y del Paisaje** y la disposición adicional tercera de la **Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable**; la **Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf** y la **Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas**, excepto el artículo 6, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera. De igual manera, deroga dos desarrollos reglamentarios, como son el **Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística**, aprobado por el **Decreto 67/2006, de 19 de mayo** y el **Reglamento de Paisaje**, aprobado por el **Decreto 120/2006, de 11 de agosto**.

Por consiguiente, se trata de un Ley que trata de sistematizar y clarificar el ordenamiento urbanístico y territorial en esta Comunidad Autónoma.

En otro orden de consideraciones, llama la atención en la Exposición de Motivos la referencia a la evaluación integrada de los planes, en cuanto a los aspectos ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales, contribuyendo a una visión más eficiente de la planificación, así como la necesidad de armonizar las diferentes escalas de planificación. Dos aspectos decisivos que pueden permitir, a mi modo de ver, la integridad en el tratamiento del territorio. Hay que decir a este respecto que en el articulado se concretan estas consideraciones con profusión. No obstante, esta norma puede encontrar varias excepciones, que pueden impedir esa visión integrada del territorio. Por ejemplo, en relación con la regulación de los planes de acción territorial, que podrán modificar aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

«(...) como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalidad» (art. 16.4).

En la misma línea, el artículo 17, al regular las «actuaciones territoriales estratégicas». El apartado 2 de este precepto, indica que estos proyectos

«pueden localizarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación»,

si bien en el apartado 3 indica, entre otros aspectos, que deberá ser congruente con el principal instrumento de ordenación del territorio en esta Comunidad, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y el interés general, haciendo referencia al impacto positivo que pueda tener esta infraestructura a nivel social, ambiental y económico, sobre todo, en cuanto a la creación de empleo. Aquí se observa, por consiguiente, una fractura de la concepción integrada que plantea la Ley, teniendo en cuenta, además, los resultados que han dado este tipo de proyectos supramunicipales en otras Comunidades². A mi modo de ver, si se pretende una visión integral del territorio, las actuaciones territoriales estratégicas deberían regularse de una manera congruente con respecto de los instrumentos de planificación.

En cuanto al planeamiento de ámbito municipal, se establece un sistema novedoso, en el que se divide la ordenación urbanística municipal en dos niveles: la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada, bien que permanecen los tradicionales planes parciales, para sectores de suelo urbanizable, y de planes de reforma interior, para sectores de áreas consolidadas donde sean necesarias operaciones de reforma interior o de cambios de uso. También se recogen los planes especiales y los estudios de detalle, para sus específicos cometidos.

En el ámbito de la planificación general, el nuevo plan general estructural es peculiar en la medida en la que puede abarcar más de un municipio. Por consiguiente, puede tener un carácter supramunicipal. Debe ajustarse a las

previsiones de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y a las de los planes supramunicipales. La aprobación del plan general estructural es previa y necesaria para la aprobación de los demás instrumentos de planeamiento municipal (art. 20). En cuanto a los instrumentos de ordenación pormenorizada, que deberán ser previstos en el plan general estructural, implican un desarrollo de la ordenación estructural.

También destaca como novedad la ampliación de la figura del agente urbanizador a la construcción y rehabilitación de edificios de terceros ubicados en el casco urbano de las ciudades. Así, los propietarios de solares estarán obligados a edificarlos en cumplimiento del plan, dentro de los plazos previstos en el mismo. Estos plazos, fijados en base a las circunstancias económicas generales y sus posibilidades individuales, en ningún caso pueden superar los seis años desde que fuera posible su edificación **a instancias de particular**.

En fin, hay que apuntar que este texto fue sometido a un amplio plazo de información pública, recogiendo numerosas alegaciones. Igualmente, se celebraron seminarios y mesas redondas con la finalidad de exponer la nueva norma al criterio de especialistas y ciudadanos en general.

2. Puertos

Recientemente ha quedado aprobada la **Ley de la Comunidad Valenciana 2/2014, de 13 de junio de Puertos**. Su finalidad es tanto la ordenación de los puertos deportivos existentes así como la construcción de los futuros. Prevé dos instrumentos de planificación. En primer lugar, el plan de infraestructuras portuarias de la Comunidad Valenciana, con el carácter de plan de acción territorial de carácter sectorial y el plan especial de ordenación portuaria, cuando de manera excepcional fuera necesario por constituir una reordenación integral del puerto. Aparte, esta Ley regula la gestión, explotación y disciplina de los puertos de la Comunidad.

² Me refiero, por ejemplo, a la Ciudad del Medio Ambiente de Soria, que suponía una desclasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido y se situaba en un

Lugar de Interés Comunitario. La Ley que lo aprobó ha sido declarada inconstitucional, por Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de diciembre de 2013.

Legislación

Francisca PICAZO

*Jefe del Servicio de Estudios Urbanos
de la Dirección General de Arquitectura,
Vivienda y Suelo.*

NORMATIVA ESTATAL

Leyes orgánicas

- *Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.* Recurso de inconstitucionalidad n.º 4791-2014 (BOE 13.09.2014).

Leyes y Reales Decretos-Leyes

- *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.* Conflicto en defensa de la autonomía local n.º 4292-2014, contra diversos preceptos (BOE 13.09.2014).
- *Cuestión de inconstitucionalidad n.º 2965-2014: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, artículos 22.1.a) y 2, y Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, 23.1.a) y 2,* por posible vulneración del artículo 33.3 de la Constitución (BOE 22.07.2014).
- *Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental* (BOE 04.07.2014).
- *Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia* (BOE 05.07.2014, Corrección errores en BOE 10.07.2014 y Convalidación en BOE 19.07.2014).
- *Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima* (BOE 25.07.2014).
- *Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa* (BOE 17.09.2014).
- *Real Decreto 678/2014, de 1 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire* (BOE 25.08.2014).

Reales Decretos

- *Real Decreto 415/2014, de 6 de junio, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima* (BOE 10.07.2014).
- *Real Decreto 537/2014, de 20 de junio, por el que se declara zona de interés para la Defensa Nacional la propiedad denominada «Base El Goloso»* (BOE 05.07.2014).
- *Real Decreto 538/2014, de 20 de junio, por el que se declara zona de interés para la Defensa Nacional la propiedad denominada «Campo de Tiro y Maniobras de San Gregorio»* (BOE 05.07.2014).
- *Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura* (BOE 12.07.2014).
- *Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar* (BOE 12.07.2014).
- *Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura* (BOE 13.09.2014).

NORMATIVA ESTATAL

Otras disposiciones

-
- Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves en aguas marinas españolas (BOE 17.07.2014).
-

Desde BBOOE 01.07.2014 hasta 30.09.2014
Desde BBOO CC.AA. 01.06.2014 hasta 31.07.2014

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración Local

-
- | | |
|-------------|--|
| ANDALUCÍA | — Decreto 237/2013, de 17 de diciembre, por el que se aprueba la creación del municipio de Valderrubio por segregación del término municipal de Pinos Puente (Granada) (BOE 07.07.2014). |
| CATALUÑA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (DOGC 19.06.2014 y BOE 11.08.2014). — Decreto 105/2014, de 22 de julio, por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Sant Agustí de Lluçanès y de Sant Boi de Lluçanès (BOE 13.08.2014). — Resolución GRI/1232/2014, 28 mayo 2014, que da conformidad al cambio de nombre del municipio de Santa María de Corcó, que pasa a denominarse L'Esquirol (DOGC 04.06.2014). |
| EXTREMADURA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (BOE 01.07.2014). — Decreto 89/2014, 27 mayo, que crea el distintivo «Municipio Emprendedor Extremeño» y regula su concesión y su uso (DOE 02.06.2014). |
| GALICIA | — Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (BON 17.07.2014 y BOE 22.07.2014). |
| MADRID | — Ley 1/2014, 25 julio, de adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, 27 diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOCM 29.07.2014). |
| NAVARRA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley Foral 15/2014, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BOE 30.07.2014). — Decreto 41/2014, 14 mayo, que resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Pamplona, Burlada, Huarte y Valle de Egüés (BON 30.05.2014). — Acuerdo de 30 de julio de 2014, del Gobierno de Navarra, por el que se dispone el cambio de denominación del municipio de Egüés por el de «Valle de Egüés» (BOE 19.09.2014). |
| PAIS VASCO | — Resolución de 25 de marzo de 2014, de la Diputación Foral de Bizkaia, referente al cambio de denominación del municipio de Sopelana por el de Sopela (BOE 06.08.2014). |
-

NORMATIVA AUTONÓMICA

Cultura

ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decretos 48, 49 y 50/2014, 14 mayo, que declaran BIC, con categoría de Zona Arqueológica, el castro de San Chuis, en el concejo de Allande, el castro de Chao Samartín, en el concejo de Grandas de Salime y el castro de Pendar, en el concejo de Boal, respectivamente (BOPA 26.05.2014). — Decreto 66/2014, 2 julio, que declara BIC, con la categoría de Zona Arqueológica, el castro de El Monte del Castro de Mohías, en el concejo de Coaña (BOPA 12.07.2014).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 41/2014, 15 mayo, que declara BIC, con categoría de Zona Arqueológica «La Pared» de Jandía, situada en el término municipal de Pájara, isla de Fuerteventura, delimitando su entorno de protección (BOCAN 29.05.2014). — Decreto 46/2014, 22 mayo, que declara BIC, con categoría de Conjunto Histórico «El Realejo Alto», situado en el término municipal de Los Realejos, isla de Tenerife (BOCAN 03.06.2014). — Decreto 58/2014, 29 mayo, que declara BIC, con categoría de Sitio Histórico «La Casa Borges-Estévez», situada en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna, isla de Tenerife, delimitando su entorno de protección (BOCAN 10.06.2014).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 53/2014, 5 junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara «El Castro» en Fresno de la Carballeda, término municipal de Mombuey (Zamora), BIC, con categoría de zona arqueológica (BOCyL 09.06.2014 y BOE 02.07.2014).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo GOV/103/2014, 8 julio, por el que se declara BCIN, en la categoría de monumento histórico y zona arqueológica, el acueducto romano de Sant Pere de Riu (Tordera) y Can Cua (Pineda de Mar), en El Maresme, y se delimitan los respectivos entornos de protección (DOGC 10.07.2014 y BOE 01.08.2014). — Acuerdo GOV/87/2014, de 10 de junio, por el que se declaran BCIN, en la categoría de zona paleontológica, los yacimientos de vertebrados de La Noguera, que incluyen los yacimientos de la Mata del Viudà (Àger), del Espinau (Àger-Les Avellanes i Santa Linya), de la Massana, de la Masia del Marull y de la Carretera del Doll (Camarasa), de Peralba (Vilanova de Meià) y de la Vall d'Ariet (Ares de Segre) (DOGC 16.06.2014 y BOE 07.08.2014).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 162/2014, 22 julio, que declara BIC (Sitio Histórico) el patrimonio histórico-artístico en el término municipal de Medellín (DOE 28.07.2014).
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 84/2014, 27 mayo, que califica como BC, con la categoría de Conjunto Monumental, el Paisaje Cultural del Vino y el Viñedo de la Rioja Alavesa (Álava) (BOPV 13.06.2014).

Espacios naturales

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2014, 29 mayo, que modifica la Ley 15/2006, 28 diciembre, de Montes (BOA 11.06.2014). — Ley 6/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (BOA 15.07.2014 y BOE 01.08.2014).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Real Decreto 673/2014, de 1 de agosto, de ampliación de medios patrimoniales y económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias por el Real Decreto 1550/2009, de 9 de octubre, en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Teide, Timanfaya, Caldera de Taburiente y Garajonay) (BOE 07.08.2014). — Decreto 69/2014, 26 junio, que modifica el Decreto 70/2011, 11 marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales (BOCAN 02.07.2014).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Espacios naturales *(continuación)*

NAVARRA	— Decretos 51 y 52/2014, 2 julio, que designan los Lugares de Importancia Comunitaria denominados «Río Bidasoa» y «Sierra de Illón y Foz de Burgui», respectivamente, como Zonas Especiales de Conservación y se aprueban sus Planes de Gestión (BON 24.07.2014).
VALENCIA	— Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias (DOGV 17.07.2014 y BOE 01.08.2014).

Medio Ambiente

GALICIA	— Ley 4/2014, de 8 de mayo, por la que se modifica la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental (BOE 22.07.2014).
VALENCIA	— Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades (DOGV 31.07.2014 y BOE 23.09.2014).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ARAGÓN	— Decreto Legislativo 1/2014, 8 julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (BOA 18.07.2014).
CANARIAS	— Decreto 39/2014, 15 mayo, que modifica el Decreto 147/2007, 24 mayo, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados y crea el Inventario de Suelos Contaminados de Canarias (BOCAN 06.06.2014).
CATALUÑA	— Decreto-ley 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (DOGC 12.06.2014 y BOE 25.07.2014). Resolución 10 julio 2014 lo convalida (DOGC 16.07.2014). — Decreto 68/2014, 20 mayo, que regula la composición y el funcionamiento interno de los órganos urbanísticos de la Generalidad de carácter colegiado (DOGC 22.05.2014).
VALENCIA	— Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (DOGV 31.07.2014 y BOE 23.09.2014).
PAÍS VASCO	— Decreto 90/2014, 3 junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la C.A. del País Vasco (BOPV 16.06.2014).

Puertos

BALEARES	— Ley 6/2014, de 18 de julio, de modificación de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Illes Balears (BOCAIB 26.07.2014 y BOE 20.08.2014).
VALENCIA	— Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat (BOE 08.07.2014).

Vivienda

ARAGÓN	— Decreto 120/2014, 22 julio, que regula el Plan Aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el período 2014-16 (BOA 29.07.2014). — Orden 12 mayo 2014 que regula la calificación de vivienda protegida (BOA 19.05.2014).
--------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA

Vivienda (continuación)

CANARIAS	— Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda (BOCAN 27.06.2014 y BOE 11.07.2014).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 71/2014, 24 julio, que regula el Plan de Fomento del Alquiler de viviendas, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbana 2013-2016 de Castilla-La Mancha (DOCM 29.07.2014).
CATALUÑA	— Decreto 75/2014, 27 mayo, del Plan para el derecho a la vivienda (DOGC 29.05.2014).
LA RIOJA	— Decreto 31/2014, 25 julio, que aprueba el Plan de Vivienda de La Rioja (BOLR 28.07.2014).
VALENCIA	— Ley 4/2014, de 11 de julio, de modificación de la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de la Generalitat, de Cooperativas (DOGV 17.07.2014 y BOE 01.08.2014).

Desde BBOOE 01.07.2014 hasta 30.09.2014
Desde BBOO CC.AA. 01.06.2014 hasta 31.07.2014

Planeamiento urbanístico

PLANEAMIENTO GENERAL EN TRAMITACIÓN EN MUNICIPIOS MAYORES DE 20.000 HABITANTES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
ANDALUCÍA	ALMERÍA	Almería	191.443	PG/1999	PG		20.08.05		
		Adra	24.626	NS/1996					
		Ejido	83.104	PG/2009					
		Níjar	29.465	PG/2011					
		Roquetas de Mar	90.358	PG/2013					
		Vícar	24.042	PG/2001					
	CÁDIZ	Cádiz	123.948	PG/2011					
		Algeciras	116.917	PG/2001					
		Arcos de la Frontera	31.417	PG/1995					
		Barbate	22.885	PG/1995					
		Barrios Los	23.141	PG/2008					
		Chiclana de la frontera	81.113	PG/2007	PG		06.03.14		
		Conil de la Frontera	21.927	PG/2001					
		Jerez de la Frontera	211.900	PG/2009					
		La Línea de la concepción	64.704	PG/1985					
		El Puerto de Santa María	89.068	PG/2012					
		Puerto Real	41.364	PG/2010					
		Rota	29.094	PG/1995					
		San Fernando	96.772	PG/2011					
		Sanlúcar de Barrameda	67.308	PG/1996	PG		30.01.06		
		San Roque	30.516	PG/2000	PG			30.01.06	
	CÓRDOBA	Córdoba	328.841	PG/2002					
		Baena	20.266	PG/2003					
		Cabra	21.136	PG/2010					
		Lucena	42.592	PG/2000					

Documentación

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
ANDALUCÍA	CÓRDOBA	Montilla	23.836	NS/1992					
		Palma del Río	21.547	PG/2007					
		Priego de Córdoba	23.456	NS/2001					
		Puente Genil	30.385	PG/1991					
	GRANADA	Granada	239.017	PG/2001	PG			02.03.07	
		Almuñecar	27.703	PG/1987	PG			17.08.05	
		Armilla	22.507	PG/2008					
		Baza	21.407	PG/2010					
		Loja	21.496	PG/1994					
		Maracena	21.514	NS/1995					
		Motril	61.171	PG/2004					
	HUELVA	Huelva	148.568	PG/2010					
		Almonte	22.609	PG/2006					
		Ayamonte	20.968	PG/1995					
		Isla Cristina	21.958	PG/2013					
		Lepe	27.214	PG/2006					
		Moguer	20.944	NS/1992					
	JAÉN	Jaén	116.731	PG/1995					
		Alcalá la Real	22.870	PG/2005					
		Andújar	39.008	PG/2014					
		Linares	60.950	PG/1995					
		Martos	24.547	PG/1999					
		Úbeda	35.784	PG/1996					
	MÁLAGA	Málaga	567.433	PG/2011					
		Alhaurín de la Torre	37.446	NS/1990					
		Alhaurín el grande	24.074	PG/1994					
		Antequera	41.827	PG/2013					
		Benalmádena	65.965	PG/2003	PG	17.10.06			
		Cártama	23.664	PG/2009					
		Coin	21.791	PG/1998					
		Estepona	67.101	PG/1994	PG		12.12.05		
		Fuengirola	75.953	PG/2011					
		Marbella	140.473	PG/2010					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
ANDALUCÍA	MÁLAGA	Mijas	82.124	PG/2000	PG		30.06.04	05.08.05	
		Nerja	22.617	PG/2000					
		Rincón de la Victoria	41.216	PG/1992	PG			05.08.05	
		Ronda	36.698	PG/1993					
		Torremolinos	68.961	PG/1996					
		Vélez-Málaga	78.464	PG/1996					
	SEVILLA	Sevilla	702.355	PG/2006					
		Alcalá de Guadaira	73.675	PG/1994					
		Bormujos	20.345	PG/1994					
		Camas	26.485	PG/2000					
		Carmona	28.814	PG/1984					
		Coria del Río	29.921	NS/2001					
		Dos Hermanas	128.794	PG/2002					
		Écija	40.683	PG/2010					
		Lebrija	27.267	PG/2011					
		Mairena del Alcor	22.024	NS.1994					
		Mairena del Aljarafe	42.784	PG/2003					
		Morón de la Frontera	28.390	PG/1982					
		Palacios y Villafranca (Los)	37.741	PG/2008					
		S. Juan de Aznalfarache	21.663	NS/1983					
		La Rinconada	37.508	PG/2008					
		Tomares	23.921	PG/2006					
		Utrera	51.887	PG/2002					
ARAGÓN	ZARAGOZA	Zaragoza	679.624	PG/2008					
		Calatayud	21.174	PG/1998	PG		04.07.09		
	HUESCA	Huesca	52.296	PG/2008					
	TERUEL	Teruel	35.841	PG/1985	PG			13.10.09	
P. DE ASTURIAS	ASTURIAS	Oviedo	225.973	PG/2006					
		Avilés	83.107	PG/2006					
		Castrillón	22.950	PG/2001	PG		08.08.05	26.06.3012	
		Gijón	277.733	PG/2011					
		Langreo	43.647	PG/2011					
		Mieres	42.421	PG/2006					
		Siero	52.229	PG/2006					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
ISLAS BALEARES	BALEARES	Palma de Mallorca	407.648	PG/1999	PG	15.10.13			
		Calviá	51.114	PG/2009					
		Ciudadella de Menorca	29.580	PG/2006					
		Eivissa	49.768	PG/2009					
		Inca	30.066	PG/2012					
		Llucmajor	36.994	PG/1985	PG		20.01.06		
		Mahón	28.972	PG/1987	PG		30.03.06		
		Manacor	40.831	NS/1980	PG		30.03.07	19.11.13	
		Marratxí	34.583	NS/1999	NS		11.10.05		
		Sant Antoni de Portmany	22.446	PG/2001					
		Sant Josep de sa talaia	24.691	NS/1986					
		Sta. Eulalia del Río	34.946	NS/2011					
CANARIAS	L. PALMAS DE GRAN CANARIA	Las Palmas de Gran Canaria	382.296	PG/2000	PG	28.08.08		22.06.2009	
		Agüimes	29.912	PG/2004	PG	28.08.08		24/10/2011	
		Arrecife	56.284	PG/2004	PG			02.04.07	
		Arucas	36.797	PG/2014	PG		15.03.09	27.05.10	
		Gáldar	24.319	PG2006					
		Ingenio	30.048	PG.2005	PG	28.08.08			29.08.08
		Mogán	24.225	NS/1987	PG	28.08.08	26.01.11		
		Oliva (La)	24.079	NS/2000					
		Pájara	20.500	PG/1999	PG	28.08.08			
		Puerto del Rosario	36.285	PG/2011					
		S. Bartolomé de Tirajana	55.954	PG/1996	PG	28.08.08			
		Santa Lucía de Tirajana	67.291	PG/2008					
		Teguise	21.096	PG/2003	PG	28.08.08		05.06.12	
		Telde	101.300	PG/2012					
		Tías	20.228	PG/2005	PG	20.10.08			
	SANTA CRUZ	Santa Cruz de Tenerife	206.965	PG/2014					
		Adeje	46.894	NS/1982					
		Arona	77.718	PG/2011°					
		Candelaria	26.290	PG/2007					
		Guía de Isora	20.387	PG/2010					
		Granadilla de Abona	42.545	PG/2012					
		Icod de los Vinos	23.726	PG/2009	PG	06.04.11			
		San Cristóbal de la Laguna	153.224	PG/2014					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
CANARIAS	SANTA CRUZ	La Orotava	41.726	PG/2004					
		Llanos de Aridane (Los)	20.895	PG/2011					
		Puerto de la Cruz	32.685	PG/2006					
		Realejos (Los)	38.028	PG /2010					
		Tacoronte	23.718	PG/2010					
CANTABRIA	CANTABRIA	Santander	178.465	PG/2012					
		Camargo	31.594	PG/1988					
		Castro Urdiales	32.522	PG/1997	PG	30.05.07			
		Piélagos	23.211	PG/1993	PG.	12.03.10			
		Torrelavega	55.297	PG/1986	PG	28.02.05	26.10.05		
CASTILLA -LA MANCHA	ALBACETE	Albacete	172.472	PG/1999	PG	09.10.06			
		Almansa	25.374	PG/1985					
		Hellín	31.262	PG/1994	PG			31.10.08	
		Villarrobledo	26.583	PG/1993					
	CIUDAD REAL	Ciudad Real	74.921	PG/1997	PG		02.11.10		
		Alcázar de San Juan	31.992	PG/1992					
		Puertollano	51.997	PG/1990					
		Tomelloso	39.093	PG/1984					
		Valdepeñas	31.212	PG/2011					
	GUADALAJARA	Guadalajara	84.803	PG/2012					
		Azuqueca de Henares	35.146	PG/1999					
	TOLEDO	Toledo	84.019	PG/2008					
		Talavera de la Reina	88.755	PG/1997	PG			08.07.08	
		Illescas	24.581	PG/2010					
CASTILLA Y LEÓN	ÁVILA	Ávila	58.915	PG/2006	PG		15.02.10		
	BURGOS	Burgos	179.906	PG/2014					
		Aranda de Duero	33.459	PG/2000	PG		12.06.13		
		Miranda de Ebro	38.400	PG/2006					
	LEÓN	León	131.680	PG/2004					
		Ponferrada	68.549	PG/2007					
		San Andrés del Rabanedo	31.742	PG/2010					
	PALENCIA	Palencia	81.198	PG/2008					
	SALAMANCA	Salamanca	152.048	PG/2007					
	SEGOVIA	Segovia	54.844	PG/2008	PG			04.05.2011	
	SORIA	Soria	40.147	PG/2014					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
CASTILLA Y LEÓN	VALLADOLID	Valladolid	311.501	PG/2003	PG		26/07/12		
		Laguna de Duero	22.455	PG/2011					
		Medina del Campo	21.594	PG/2008					
	ZAMORA	Zamora	65.362	PG/2011					
CATALUÑA	BARCELONA	Barcelona	1.620.943	PG/1976					
		Badalona	220.977	PG/1976					
		Barbera del Vallés	32.436	PG/2010					
		Castellar del Vallès	23.363	PG/2005					
		Castelldefels	62.989	PG/1976					
		Cerdanyola del Valles	57.892	PG/1976					
		Cornellá de Llobregat	87.458	PG/1976					
		Esparreguera	21.856	PG/2005					
		Esplugues de Llobregat	46.726	PG/1976					
		Gavá	46.488	PG/1976					
		Granollers	59.954	PG/2013					
		Hospitalet de Llobregat	257.057	PG/1976					
		Igualada	39.198	PG/1986					
		Manresa	76.570	PG/1997					
		Manlleu	20.416	PG/2008					
		Masnou (El)	22.550	PG/2001					
		Martorell	28.070	PG/1992					
		Mataró	124.084	PG/2005					
		Molins de Rei	24.805	PG/1976					
		Mollet del Valles	52.242	PG/2005					
		Moncada i Reixac	34.689	PG/1976					
		Olesa de Montserrat	23.980	PG/1993					
		Pineda de Mar	26.066	PG/1992					
		Prat de Llobregat	63.162	PG/1976					
		Premia de Mar	28.145	PG/2010	PG				
		Ripollet	37.422	PG/1976					
		Rubí	74.484	PG/2006					
		Sabadell	207.938	PG/1994					
		Sant Adrià de Besos	34.482	PG/1976					
		Sant Andreu de la Barca	27.306	PG/1981					
		Sant Boi de Llobregat	83.070	PG/1976					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
CATALUÑA	BARCELONA	Sant Pere de Ribes	29.149	PG/2001					
		Sta. Coloma de Gramenet	120.593	PG/1976					
		Sant Cugat del Valles	84.946	PG/1976					
		Sant Feliu de Llobregat	43.671	PG/1976					
		Sant Joan Despi	32.792	PG/1976					
		Sant Vicenç dels Horts	28.084	PG/1976					
		Santa Perpetua de Mogoda	25.606	PG/2005					
		Sitges	29.039	PG/2006					
		Terrasa	215.678	PG/2003					
		Vic	41.191	PG/2011					
		Viladecans	65.188	PG/1976					
		Vilanova i la Geltrú	66.591	PG/2001					
		Vilafranca del Penedés	39.035	PG/2004					
	GIRONA	Girona	97.198	PG/2006					
		Blanes	39.785	PG/2010					
		Figueres	45.262	PG/2001					
		Lloret de Mar	40.837	PG/2007					
		Olot	33.813	PG/2004					
		Palafrugell	22.880	PG/2007					
		S. Feliu de Guixols	21.961	PG/2006					
		Salt	30.146	PG/2005					
	LLEIDA	Lleida	139.834	PG/2003					
	TARRAGONA	Tarragona	133.954	PG/2013					
		Amposta	21.434	PG/2008					
		Calafell	24.672	PG/2011					
		Cambrils	33.535	PG/2006					
		El Vendrell	36.647	PG/2006					
		Reus	107.211	PG/2005					
		Salou	26.601	PG/2003					
		Tortosa	34.734	PG/2007					
		Vila-seca	22.052	PG/1993					
		Valls	25.084	PG/1988					
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE	Alicante	334.678	PG/1987	PG				27.03.10
		Alfás del Pi (I')	21.964	PG/1987					
		Alcoy/Alcoi	60.837	PG/1989					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE	Altea	24.298	PG/1982					
		Aspe	20.309	PG/1995					
		Benidorm	72.991	PG/1990					
		Calpe	29.550	PG/1994					
		Campello (El)	27.709	PG/2011					
		Crevillent	28.439	PG/2011					
		Denia	44.455	PG/2006					
		Elche	230.587	PG/1998					
		Elda	54.536	PG/1985					
		Ibi	23.616	PG/2000					
		Javea/Xabia	32.983	PG/1991					
		Mutxamel	23.834	NS/1998					
		Novelda	26.692	NS/1992*					
		Orihuela	90.087	PG/1990					
		Petrer	34.697	PG/1998					
		Pilar de la horadada	23.403	PG/2000					
		Rojales	22.006	PG/2000					
		Sant Joan d'Alacant	22.740	PG/1991					
		San Vicente del Raspeig	55.100	PG/2002					
		Santa Pola	33.965	PG/2009					
		Torrevieja	103.720	PG/2000					
		Villajoyosa	33.293	PG/1999					
		Villena	34.894	PG/2004					
CASTELLÓN	CASTELLÓN	Castellón de la Plana	180.204	PG/2000					
		Almazora/Almassora	26.137	PG/1998					
		Benicarló	26.677	PG/1987	PG			26.02.02	
		Burriana	35.598	PG/2004					
		Onda	25.571	PG/1994					
		Vall d' Uixó (La)	32.782	PG/1995					
		Vila-real	51.357	PG/1993					
		Vinaroz	28.615	PG2001					
VALENCIA	VALENCIA	Valencia	797.028	PG/1988					
		Alaquás	30.202	PG/1990	PG		03.03.05		
		Alboraya	23.228	PG/1991					
		Aldaia	30.874	PG/1990					

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
COMUNIDAD VALENCIANA	VALENCIA	Alfajar	20.852	PG/1991					
		Algemesí	28.358	PG/1987	PG			06.08.04	
		Alzira	44.941	PG/2002					
		Bétera	21.868	PG/2000					
		Burjassot	38.175	PG/1990					
		Carcaixent	20.779	PG/1998					
		Catarroja	27.697	PG/1988	PG		06.07.06		
		Cullera	22.736	PG/1995	PG		21.06.06		
		Gandia	79.010	PG/1999					
		Lliria	23.542	PG/2006					
		Manises	31.066	PG/2003	PG		24.07.06		
		Mislata	43.800	PG/1988					
		Moncada	21.953	PG/1994					
		Oliva	28.207	PG/1982					
		Ontinyent	37.140	PG/2007					
		Paiporta	24.506	PG/1999					
		Paterna	67.356	PG/1991					
		Picassent	20.265	PG/1999					
		Pobla de Valbona, La	22.197	PG/2006					
		Quart de Poblet	25.292	PG/1992					
		Requena	21.554	NS/1988					
		Riba-roja de Túria	21.349	PG/1997					
		Sagunto	65.238	PG/1997					
		Sueca	29.091	PG/2001					
		Torrent	81.402	PG/1991					
		Xàtiva	29.196	PG/2000					
		Xirivella	30.213	PG/1989					
EXTREMADURA	BADAJOZ	Badajoz	152.270	PG/2007					
		Almendralejo	34.694	PG/1996	PG			02.03.09	31.10.13
		Don Benito	37.048	PG/2006	PG			16.01.13	
		Mérida	58.164	PG/2000					
		Villanueva de la Serena	26.071	PG/1983	PG			01.06.2011	19.08.13
	CÁCERES	Cáceres	95.668	PG/2010					
		Plasencia	41.002	PG/1997	PG		16.02.09	19/06/2012	

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
GALICIA	A CORUÑA	Coruña (A)	246.146	PG/2013					
		Ames	29.331	PG/2002					
		Arteixo	30.725	NS/1995	PG		06.07.01	03.09.03	
		Cambre	23.879	NS/1994	PG		29.09.97	29.08.01	
		Carballo	31.466	NS/1984	PG		22.01.13		
		Culleredo	29.416	PG/1987	PG			14.02.13	
		Ferrol	71.997	PG/2001					
		Narón	39.238	PG/2002					
		Oleiros	34.386	PG/2009					
		Ribeira	27.778	PG/2003	PG	10.09.08			
		Santiago de Compostela	95.671	PG/2008					
	LUGO	Lugo	98.457	PG/2011					
	OURENSE	Ourense	107.597	PG/2003	PG	16.09.08			01.02.12
	PONTEVEDRA	Pontevedra	82.684	PG/1989	PG	21.10.03		14.05.2012	
		Cangas	26.087	NS/1994	PG		29.03.01	03.02.05	
		Estrada (a)	21.657	PG/2013					
		Lalín	20.409	PG/1999					
		Marín	25.562	PG/2012					
		Ponteareas	23.409	NS/1995	PG		09.07.13		
		Redondela	30.015	NS/1987	PG	18.04.01	11.04.02		
		Vigo	297.621	PG/2009					
		Vilagarcía de Arousa	37.329	PG/2000	PG	13.08.08			
C. DE MADRID	MADRID	Madrid	3.233.527	PG/1997	PG			165.02.13	02.08.13
		Alcalá de Henares	203.924	PG/1991					
		Alcobendas	111.040	PG/2012					
		Alcorcón	169.308	PG/2008					
		Algete	20.585	PG/2003	PG				26.04.12
		Aranjuez	56.877	PG/1996					
		Arganda del Rey	55.506	PG/1999	PG	14.02.03			
		Arroyomolinos	22.476	NS/1999					
		Boadilla del Monte	47.037	PG/2002	PG	29.07.13	14.03.14		
		Ciempozuelos	23.716	PG/2008					
		Colmenar Viejo	46.321	PG/2002					
		Collado Villalba	61.995	PG/2001					
		Coslada	91.832	PG/1995	PG	09.08.04			

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
C. DE MADRID	MADRID	Fuenlabrada	198.132	PG/1999	PG		30.05.07	03.12.2010	
		Galapagar	32.930	NS/1976	PG		15.08.11		
		Getafe	171.280	PG/2003					
		Leganés	187.125	PG/2000					
		Majadahonda	70.198	PG/1998	PG			07.06.2012	
		Mejorada del Campo	22.902	PG/1997					
		Móstoles	206.031	PG/2009					
		Navalcarnero	25.453	PG/2009					
		Parla	124.208	PG/1997	PG	27.04.04	01.06.10		
		Pinto	46.763	PG/2002	PG			19.12.05	
		Pozuelo de Alarcón	83.844	PG/2002					
		Rivas-Vaciamadrid	75.444	PG/2004					
		Rozas de Madrid (Las)	90.390	PG/1994	PG		25.08.04	14.03.06	
		San Fernando de Henares	41.376	PG/2002					
		San Sebastián de los Reyes	81.466	PG/2002					
		Torrejón de Ardoz	125.331	PG/1999					
		Torrelodones	22.680	NS/1997					
		Valdemoro	70.315	PG/2004					
		Villaviciosa de Odón	26.708	PG/1999	PG	07.11.05	06.08.09		
		Tres Cantos	41.302	PG/2003					
R. DE MURCIA	MURCIA	Murcia	441.354	PG/2006					
		Águilas	34.828	PG/2003	PG	21.08.04	08.02.05	09.10.06	
		Alcantarilla	41.381	PG/1984	PG	21.11.98	16.01.03	29.12.06	
		Alhama de Murcia	20.915	PG/2008					
		Caravaca de la Cruz	26.415	PG/2008					
		Cartagena	216.655	PG/2012					
		Cieza	35.351	PG/2014					
		Jumilla	25.711	PG/2004					
		Lorca	92.865	PG/2008					
		Mazarrón	35.408	PG/1994	PG	26.10.06			
		Molina de Segura	67.382	PG/2011					
		San Javier	32.641	NS/2004				26.00.07	
		San Pedro del Pinatar	24.285	PG/1984	PG		21/04/12		
		Torres de Cotillas (las)	21.608	PG/2014					
		Torre-Pacheco	33.911	NS/1995	PG	01.06.04	16.12.05	26.02.09	

Documentación

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población Derecho 2012	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional
R. DE MURCIA	MURCIA	Totana	30.549	PG/2011					
		Yecla	34.601	PG/1985	PG		22.12.05		
C.F. NAVARRA	NAVARRA	Pamplona	197.604	PG/2003					
		Barañain	21.444	PG/1991					
		Tudela	35.358	PG/1991					
PAIS VASCO	ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz	242.223	PG/2001					
	GUIPUZCOA	Donostia-San Sebastián	186.409	PG/2010					
		Eibar	27.507	PG/2008					
		Irún	61.102	PG/1999	PG			11.04.2011	
		Arrasate /Mondragón	22.027	PG/2008	PG		18.11.11		
		Errentería	39.324	PG/2004					
		Zarautz	22.650	PG/2008					
	VIZCAYA	Bilbao	351.629	PG/1995					
		Basauri	41.971	PG/2000					
		Barakaldo	100.369	PG/2000					
		Durango	28.618	NS/2005					
		Erandio	24.326	NS/1992					
		Galdakao	29.130	PG/1995					
		Getxo	80.026	PG/2001					
		Leioa	30.626	PG/2001					
		Portugalete	47.756	PG/2011					
		Santurtzi	47.129	PG/1998					
		Sestao	28.831	PG/2000					
LA RIOJA	LOGROÑO	Logroño	153.402	PG/2002	PG		17.07.09		
		Calahorra	24.897	PG//2007					
CEUTA		Ceuta	84.018	PG/1992					
MELILLA		Melilla	80.802	PG/1995					

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Modernización urbana en América Latina: de las grandes aldeas a las metrópolis masificadas, Arturo ALMANDOZ, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2013; 17 x 24 cm, 372 pp; ISBN.: 978-95-6351-889-4

Partiendo de concepciones de José Luis Romero, entre otros historiadores culturales, se recorre en este libro un arco de transformaciones iniciadas bajo la égida modernizadora de una burguesía que, después de la independencia, cambiaba de comercial a industrial en América latina. El periodo se define, en términos urbanos, desde la transformación de las ciudades postcoloniales o grandes aldeas a mediados del siglo XIX; hasta la aparición y consolidación del urbanismo moderno un siglo más tarde. A lo largo de ese dilatado arco modernizador también se trata de incorporar la representación imaginaria de la urbanización y la modernización misma, así como el clima intelectual y académico en el que emergiera el urbanismo en tanto disciplina».

En su prólogo se introduce detalladamente al lector en lo que a continuación se va a encontrar así, si en distintos estudios la ciudad es recurrentemente percibida como la expresión material, por excelencia, del proceso histórico cultural de una determinada sociedad, también se considera la reserva y registro de todos los anhelos no cumplidos por el puñado de habitantes que le dan nombre y existencia. Si la América hispana y la indígena, la del viejo mundo y la del nuevo, han nacido y transitado buscando el reino de El Dorado y alimentándose mutuamente de ese mito, sus ciudades han guardado hasta ahora celosamente la promesa aún no cumplida. Las ciudades —y en especial las ciudades capitales— han sido el mejor campo de acción para desplegar las más inverosímiles y ambiciosas realidades urbanas imaginadas, y siempre fragmentaria y muy parcialmente logradas.

Entre las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del XX, en el marco de las celebraciones del centenario de su independencia de la Corona española, el conjunto de ciudades capitales de Latinoamérica abrió, exploró y puso en marcha un conjunto de estrategias urbanas, para llevar adelante una de las etapas más intensas de esa búsqueda de un nuevo porvenir y abandono de condiciones precedentes.

El trabajo de Arturo Almandoz, que ya nos tiene acostumbrados a transitar por calles y avenidas de este periodo de la historia urbana de las ciudades latinoamericanas, nuevamente aporta un conjunto de argumentos articulados e iluminadores para mostrar nuevas facetas de los procesos particulares, paralelos e interconectados de este conjunto de ciudades.

Así, llevados por sus referencias a lugares y personajes clave, contactos e influencias, situaciones buscadas o sorpresivamente encontradas por cada una de estas ciudades, dirige la atención hacia nuevos edificios construidos sobre los mismos argumentos o nos interna en desconocidos barrios donde se vislumbran los esbozos de una configuración metropolitana pronta a aparecer o, más bien, a explotar en esa realidad urbana continental.

Pero irrumpen nuevos desafíos que obligan a nuevas respuestas. Una principal es la escala y el tamaño adquiridos por las configuraciones urbanas que se imponen, al igual que otras fuerzas aludidas, a la nueva realidad de los territorios nacionales. Y lo hacen muchas veces recurriendo a la violencia de la guerra, donde los intereses de fragmentos nacionales luchan por intereses particulares levantando la bandera de la defensa y el honor de las nuevas nacionalidades.

Las condiciones de vida en una escala más reducida de asentamiento no ponen en evidencia las necesidades, los requerimientos y las urgencias de estas nuevas realidades urbanas nacidas del crecimiento sostenido de sus predecesoras. Así, la excusa de la efeméride centenaria será razón suficiente para afrontar la necesidad de dar forma a estas ciudades, de la forma en que se cree que lo hacen las ciudades del mundo más avanzado.

Surgen así las nuevas infraestructuras que rearticulan los espacios públicos y la conectividad con el resto de los territorios. También los requerimientos de mínimas condiciones de habitabilidad e higiene, que de lujo pasan a necesidad, pero la rapidez de su aplicación para las clases altas, consolidada como otra clase dominante, contrasta con la lentitud con que llegan esos mismos progresos a la población con menos recursos.

La fuerza de las ciudades capitales como generadoras —o, al menos, administradoras— de la riqueza nacional ya no se discute. A mayor atraktividad, mayor presión de crecimiento por migraciones hacia las mismas. En su conformación formal, estas fuerzas de crecimiento presionan tanto a la expansión en extensión como a la transformación de sus cascos coloniales, superados en uso y reconocimiento.

La expansión en el territorio explorará la implementación del modelo de ciudad-jardín por razones distintas y con componentes locales, más cercanos a la casa-huerto rural que a la voluntad de una nueva expresión urbana. Pero esa «ciudad propia» se combina, en suburbios y periferias, con extensos arrabales de miseria y sobrevivencia que, no sin acciones de violencia, logran localizaciones tan precarias y arriesgadas como la realidad de sus habitantes.

La transformación de las ciudades centrales es cruzada por múltiples fuerzas paralelas, en la búsqueda de una nueva imagen urbana que renuncia y se aleja de la apariencia tradicional y añeja, la modernidad es novedad a cualquier precio. La satisfacción de exigencias más complejas, la oferta de múltiples servicios y atractivos bienes de consumo, la construcción de ritos sociales cotidianos y ceremoniales: todo ello debe ocurrir en la nueva y dinámica ciudad central.

Los adelantos llegan por diferentes medios y portadores. Hubo pasos iniciales, dados por ciudadanos locales que, tras estancias de distinta duración en Europa, trajeron las novedades de las ciudades más avanzadas. Luego vendrían los técnicos y profesionales contratados por los gobiernos locales, que intentaron plasmar en planes y planos las directrices necesarias para lograr similares objetivos. Se combinaron con algunos expertos extranjeros que llegaron por propia iniciativa, contrastando sus propuestas con las generadas por los profesionales locales, formados en los centros universitarios del continente.

Todos ellos verán la receptividad a sus actuaciones condicionada por el perfil de los líderes, de cada gobierno nacional o local —y temporal— con que les corresponda colaborar. Personajes que van desde aquellos que hacen del plan de su ciudad la piedra clave de la estrategia de gestión, hasta los que bloquean las oportunidades o ignoran el valor de la ciudad como detonador del anhelado progreso.

En su nueva dimensión, las ciudades configuradas en este período se proyectan con fuerza sobre su propio territorio, el de la región y el del país. Todas son asumidas como oportunidades de implementar modelos de desarrollo distintos, o se las percibe como el nuevo escenario de un transitar particular —y cargado de particularidades— por el mismo continente. Se trata, no obstante, de un territorio donde el crecimiento en tamaño, escala y complejidad de sus urbes no lleva ritmado el destino de paso entre

aldea, ciudad o metrópolis; un territorio en cuya matriz signada de precariedad muchas veces se acumulan cantidades y volúmenes crecientes de lo mismo, de aquello que siempre fue.

Los matices y las gradaciones, las similitudes y las coincidencias, de aquellos múltiples recorridos son los que expone para cada ciudad y para todas, con rigor, con oficio y con argumentos sensibles, el texto de Arturo Almandoz.

Contenido

Prólogo.

Capítulo I: Entre prefacio e introducción.

Capítulo II: Programas progresistas y mitos urbanos del XIX.

Capítulo III: Arielismo y modernismo, higiene y Bella Época.

Capítulo IV: Masificación, urbanismo y planes manifiestos.

Capítulo V: Desarrollismo, funcionalismo y planificación.

Conclusiones.

Bibliografía.

Índice de personajes históricos.

Arturo Almandoz Marte (Caracas, 1960) es Urbanista, Universidad Simón Bolívar, (USB, 1982); Diploma de Técnico Urbanista, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, Madrid, 1988); Magíster en Filosofía, USB (Caracas, 1992); PhD por la Architectural Association, Open University (Londres, [1996]); Posdoctorado por el Centro de Investigaciones Posdoctorales (Cipost), Universidad Central de Venezuela (UCV, Caracas, 2004). Profesor Titular de la USB y Titular Adjunto de la Pontificia Universidad Católica (PUC) de Chile. Además de artículos en revistas y obras colectivas, es autor o editor de varios libros; destacan *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)* (1997; 2006); *La ciudad en el imaginario venezolano*, 3 tomos (2002-2009); *Entre libros de historia urbana* (20008); *Planning Latin America's Capital Cities, 1850-1950* (2002; 2010) y *Caracas, de la metrópoli súbita a la meca roja* (2012).

Planificación territorial y desarrollo del suelo empresarial en España: P. BENITO DEL POZO (dir.). Editorial Thomson REUTERS ARANZADI, Cizur Menor, 2014; 16 x 23 cm; 242 pp; pvp. 34 €; ISBN: 978-84-9059-391-2

Esta obra aborda un tema, la planificación y desarrollo de suelo empresarial en el norte de España, de alto interés en el marco actual de las políticas de desarrollo regional y urbano. De la mano de un grupo de investigadores expertos en políticas de suelo y urbanismo, el libro ofrece un riguroso estudio de los aspectos que explican la promoción oficial de terrenos urbanizados y equipados para las empresas, la evolución reciente de la oferta de este tipo de suelo y los agentes princi-

pales que intervienen en el proceso, crucial para comprender la economía y la articulación del tejido productivo español.

El contenido del libro arranca con el análisis de los criterios y principios que regulan la ordenación del territorio para las actividades económicas, un tipo de intervención pública ligada a objetivos de política sectorial-territorial y regional, y con efectos significativos en el modelo territorial de la industria. Dicho modelo se ve igualmente condicionado por la planificación del suelo industrial, que reviste, como se verá, acciones contrastadas en las regiones del noroeste (Galicia, Asturias, Cantabria y Castilla y León) que privilegian las áreas metropolitanas y las grandes ciudades, aunque se busca equilibrar el desarrollo con acciones en espacios periurbanos y rurales, en aras de la cohesión territorial que dicta la Estrategia Territorial Europea.

Los capítulos siguientes, de ámbito regional cada uno de ellos, se centran en la política de suelo empresarial en Castilla y León, en la eficacia de la oferta de suelo para impulsar la promoción económica y el equilibrio territorial en Galicia y en la transformación del paisaje inducida por los parques empresariales en Asturias, donde éstos sustituyen a la gran fábrica fordista como parte de un proceso que arranca con la políticas de polos de desarrollo franquista y se acentúa y acelera desde la década de la reconversión industrial de los años ochenta hasta nuestros días. El capítulo final se ocupa de la importancia y evolución en los últimos cincuenta años de la oferta de suelo industrial planificado en Navarra.

En definitiva, nos hallamos ante una obra novedosa y fundamental para comprender los procesos territoriales que forman parte de la economía global y los mecanismos de toma de decisiones que afectan a la localización de las empresas, con un enfoque atractivo tanto para el lector experto como para el lector que busca documentarse de forma rigurosa.

Con la publicación de este libro, los autores pretenden dar a conocer algunos de los resultados obtenidos en el proyecto de investigación titulado «Ordenación, Planificación y Gestión de las Áreas Empresariales en el Norte de España» (Gobierno de España, Ministerio de Ciencia e Innovación, Referencia: CS02010-18471), desarrollado en el período 2011-2013.

La obra está dirigida a un público especializado, con interés en conocer mejor los mecanismos autonómicos de planificación territorial y económica que dan lugar a la localización y configuración de áreas adecuadas para el desarrollo de actividades económicas industriales y terciarias. El estudio se circunscribe a varias de las regiones del norte de España: Galicia, Castilla y León, Asturias, Navarra y —de forma menos exhaustiva— Cantabria; aunque no queda claro

el porqué de esta selección territorial, ni los resultados que cabría esperar si las comunidades autónomas estudiadas fueran otras.

En conjunto, los autores realizan un riguroso estudio sobre el proceso de creación de suelo empresarial abordando aspectos relacionados con su planificación y gestión. Igualmente, describen cuál es la realidad de estos espacios y los mecanismos a los que obedece su evolución, así como los agentes principales que intervienen en el proceso. El texto se acompaña en los diversos apartados de un abundante aparato gráfico (en especial mapas y fotografías), aunque la edición no siempre hace justicia con ellos.

Como ocurre en muchas de las obras escritas en capítulos por un conjunto diverso de autores, se echa en falta una mayor homogeneidad de contenidos y de métodos de análisis para abordar la cuestión en las diferentes regiones. Esto ayudaría a poner de manifiesto, con mayor claridad, las diferencias y semejanzas en los procesos estudiados en cada una de las comunidades autónomas, lo que —sin duda—, es uno de los principales atractivos de este libro. El primer capítulo, a cargo de Paz BENITO del Pozo, es probablemente el más singular, dado que no se dedica a una comunidad autónoma determinada, como ocurre con el resto, sino que aborda un análisis comparado del noroeste peninsular (Galicia, Asturias, Cantabria y Castilla y León). De dicho estudio, la autora concluye que, en conjunto, la planificación desarrollada por las administraciones públicas ha favorecido más a las áreas metropolitanas y las grandes ciudades y no tanto a los espacios periurbanos y rurales. La autora advierte de que la presión ejercida por los empresarios, más partidarios de espacios centrales, dificulta el cumplimiento del principio de cohesión territorial que recoge la Estrategia Territorial Europea desde 1999.

Henar PASCUAL e Ignacio MOLINA (Universidad de Valladolid) analizan en el segundo capítulo, el desarrollo del suelo empresarial en Castilla y León. El estudio sobre la evolución reciente de las políticas de suelo desde los sesenta, invita a reflexionar a los autores sobre los criterios que debieran tenerse en cuenta, como la regeneración y recualificación de espacios industriales degradados o la reutilización de suelos ya urbanizados mediante la dotación de equipamientos y servicios de calidad. Proponen además el establecimiento de fórmulas de gestión concertadas entre las administraciones públicas y los titulares del suelo o mediante acuerdos de colaboración entre empresarios. Finalmente, promueven un desarrollo territorial integrado, que preste atención tanto a las infraestructuras y servicios —para asegurar una buena funcionalidad— como a los aspectos medioambientales y paisajísticos.

La autoría del tercer capítulo, que versa sobre el desarrollo de suelo industrial y tecnológico en Galicia,

corresponde a Alejandro LÓPEZ GONZÁLEZ (Universidad de León). En sucesivos apartados, se abordan los cambios de políticas de localización industrial, los resultados cuantitativos de creación de suelo empresarial, y —sobre todo— los planes de ordenación del territorio y sectoriales en los que se ha apoyado el desarrollo de dichos espacios, haciendo especial hincapié en el que se aprobó en 2012 y cuya vigencia prevista llega hasta 2024.

El cuarto capítulo corresponde de nuevo a Paz BENITO y trata sobre la transformación del paisaje inducida por la aparición de los parques empresariales en Asturias, donde éstos han sustituido a la tradicional fábrica de la industria pesada y donde todavía existe un fuerte desequilibrio territorial en materia empresarial entre el Área Central, metropolitana e industrial y el resto del territorio.

El capítulo final lo firma Juan José PONS (Universidad de Navarra). Tomando como hilo conductor el cincuentenario de la creación del primer polígono industrial de Navarra, el autor aborda los principales hitos que han configurado, desde 1964 hasta la actualidad, la oferta de suelo para actividades económicas. En especial, realiza un estudio detallado del papel desempeñado por la promoción de carácter público regional, que por las particularidades forales de la región, abarca también el período anterior a la llegada de la democracia. Finaliza el capítulo con una breve descripción de las que considera a su juicio, principales claves de la transformación del modelo de espacios de actividad económica. Estas últimas reflexiones del capítulo, pueden ser considerarse, por su acierto, extensibles a otras regiones estudiadas en él.

En definitiva, nos encontramos ante una obra de notable interés para comprender los complejos procesos territoriales y de planificación económica que afectan a la localización espacial de las empresas.

Paz Benito del Pozo, profesora de Geografía en la Universidad de León, es la directora del proyecto de investigación y también responsable de la edición de esta obra. Se trata, como muchos sabrán, de una reconocida experta en Geografía Industrial, que cuenta con un extenso bagaje científico en este campo, que abarca unas cuantas monografías escritas o coordinadas por ella y varias decenas de artículos y colaboraciones en obras colectivas.

En esta ocasión, la profesora BENITO DEL POZO dirige a un grupo de cuatro especialistas en Geografía Económica y en Ordenación del Territorio, procedentes de varias de las universidades participantes en el proyecto de investigación. Aun tratándose de un volumen colectivo, su implicación en esta edición es máxima, ya que, además de la presentación, ella misma se hace cargo de dos de los cinco capítulos de los que consta el libro.

Miriam Serrano Martínez
Universidad de Navarra

Proyectar la Memoria. Criterios y estrategias para la intervención, restauración y gestión del Patrimonio Cultural Iberoamericano, Rafael GURIDI & Joaquín IBAÑEZ & Fernando VELA, Editorial Rueda, Madrid, 2014; 16 x 23 cm; 219 pp; ISBN.: 978-84-7207-219-0

La memoria, decía Kundera en su libro «La ignorancia», no retiene que una «milmillonésima» parte, es decir una parcela muy ínfima, de la vida vivida y eso es parte del ser humano. Nos indignamos porque el pasado se reescribe, falsifica, deforma continuamente, pero su restitución es imposible. Por otro lado, nos dice este escritor, la gigantesca escoba invisible que transforma, desfigura, borra paisajes, viene trabajando desde hace milenios, pero sus movimientos, antes lentos y apenas perceptibles, se han acelerado. Ulises reconoce su olivo al volver al cabo de 20 años a Ítaca. ¿Sería posible esta epopeya del regreso hoy? ¿Qué significa proyectar la memoria hoy?

Bajo el título «Proyectar la Memoria. Criterios y estrategias para la intervención, restauración y gestión del Patrimonio Cultural Iberoamericano» (Editorial Rueda 2014), se publican los resultados del primer Seminario-Taller de la Red PHI (Patrimonio Histórico+Cultural Iberoamericano), promovida por ocho Universidades del mundo hispano-luso, Coimbra (Portugal), Federal de Minas Gerais (Brasil), Javierana de Bogotá (Colombia), Nacional Autónoma de México, Nacional del Litoral (Argentina), Politécnica de Madrid, Pontificia Católica del Perú y Valparaíso (Chile) junto con Kalam, empresa española de rehabilitación.

El objetivo, expresado por los directores, Rafael Guridi, Joaquín Ibañez y Fernando Vela, en el prólogo, es el de asentar un instrumento tecnológico abierto e innovador de identificación y catalogación del patrimonio cultural, constantemente actualizado dentro de un marco de investigación universitaria que se constituya al mismo tiempo como agente social de formación, coordinación y promoción de metodologías y estrategias finalizadas a la conservación e intervención en el mismo.

El libro se estructura en tres partes: en la primera se enuncian los propósitos del proyecto PHI; en la segunda se recogen los resultados del seminario fundacional llevado a cabo en Nájera en 2012 con contribuciones teóricas de los directores del mismo y de expertos internacionales sobre el tema propuesto; la tercera y última, dedicada a los resultados del taller con textos de los profesores y proyectos.

La red PHI

La ignorancia del ser humano a la que se refiere Kundera, como incapacidad natural de retener los instantes vividos y por tanto reconstruirlos, se ha complementado históricamente a través de la cultura, la construcción de relatos, narraciones compartidas en las que el pasado común se convierte en base de pensamiento y acción futura. Esta narra-

ción, que es transmisión de valores y saberes a las generaciones futuras, es hoy escasa al tiempo que se acelera la transformación de nuestro entorno. El patrimonio cultural constituye una parte fundamental de este relato que, en un momento como este, de descomposición de nuestro marco económico y cultural, es necesario reescribir.

La red PHI participa de este reto, él de tejer un relato común, una red entre países con un patrimonio cultural en muchos sentidos compartido, dentro de la que cabe fortalecer compromisos centrales como son los relativos a los derechos culturales, el desarrollo humano y el desarrollo sostenible. A ello se refiere Lina Constanza Beltrán del Instituto Carlos Arbeláez Camacho para el Patrimonio Arquitectónico y Urbano de la Pontificia Universidad Javierana de Bogotá quien recuerda la declaración de Friburgo de 2007 sobre Los Derechos Culturales al tiempo que destaca que «se concibe como un propósito de la red configurarse en una herramienta para fortalecer proyectos que impulsen el desarrollo humano en diferentes regiones (...) un proceso mediante el cual se amplían oportunidades de los individuos para lograr un estado de bienestar de la comunidad» (pag. 30, 31). Personas y comunidades tienen que tener acceso a la cultura; satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las capacidades de las futuras. En esta línea trabaja AECID, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo que, junto con el Instituto del Patrimonio Cultural de España (IPCE) y la Escuela de Patrimonio Histórico y Patronato del Monasterio de Santa María de la Real de Nájera (La Rioja), han participado en este proyecto.

El libro entraña otro mensaje dirigido a los técnicos que operan en el patrimonio: «la lectura, interpretación e intervención sobre el lugar, en tanto que empresa de gran complejidad, requieren del trabajo solidario e interdisciplinar de antropólogos, arqueólogos, arquitectos, historiadores, paisajistas o urbanistas, por citar sólo algunos de entre los numerosos especialistas de aquellos campos científicos o técnicos que se han ocupado del problema del espacio». Un trabajo holístico al que Fernando Vela se refiere en el texto que citamos (pag. 97) que hace apelo a la humildad, y a la capacidad de diálogo y compromiso en la interpretación y defensa de un lugar común llamado Patrimonio.

Autores: En el primer capítulo enuncian los propósitos del proyecto PHI: Joaquín Ibañez, Fernando Vela, Rafael Guridi (UPM), Jorge Figueroa (Coimbra, Portugal), Flavio L. Carsalade e L. B. Castriota (Minas Gerais, Brasil), Miguel Irigoyen (Santa Fe, Argentina), Cecilia Jiménez Vergara (Valparaíso, Chile), Miguel Ángel Bernabé-Poveda, Juan Gregorio Rejas Ayuga, Llano Gómez, Liliana Melgar y Javier Moya (universidades Carlos III y Politécnica de Madrid, España). En el segundo las contribuciones teóricas son de Miguel Ángel Anibarro, José María Sánchez (UPM), Jesús Hontiveros y Manuel Montañés,

respectivamente director técnico y responsable de intervenciones en bienes inmuebles de Kalam, Amparo Gómez-Pallete de AECID, Adriana Collado (Santa Fe), Rui Lobo (Coimbra), además de los directores del proyecto. En el tercer y último capítulo escriben sobre los resultados del taller su director, Rafael Guridi, y Cristina Tartás, profesora junto con Maryam Álvarez Builla.

Graziella TROVATO
ETSAM-UPC

Urbanismo ecológico, Mohsen MOSTAFAVI & Gareth DOHERTY, EDITORIAL GUSTAVO GILI, BARCELONA, 2014; 16,5 x 24 cm; 655 pp; pvp.: 29,90 €, ISBN: 978-84-2522-742-4

Un libro de la universidad de Harvard que aborda el urbanismo ecológico desde una mirada plural e interdisciplinar. Si bien el cambio climático, la arquitectura sostenible y las tecnologías ecológicas son cuestiones perfectamente asentadas en el imaginario colectivo, no ha ocurrido lo mismo con aquellos temas que afectan a la sostenibilidad de la ciudad. Urbanismo ecológico nace precisamente de la apremiante necesidad de abordar el urbanismo desde un enfoque ecológico como método práctico e imaginativo para enfrentarse a la realidad de la ciudad, y constituye, por ello, una apuesta deliberada por asentar definitivamente el concepto de «urbanismo ecológico» a través del compendio de una serie de textos clave sobre la materia.

Urbanismo ecológico recopila los artículos del simposio homónimo que tuvo lugar en 2009 en la Graduate School of Design de la Harvard University, así como otros ensayos, conferencias y lecciones vinculados a esta línea de investigación auspiciada por la célebre universidad estadounidense. El libro, editado por Mohsen Mostafavi y Gareth Doherty, parte de un enfoque interdisciplinario donde confluyen las miradas de arquitectos, urbanistas, diseñadores, teóricos, economistas, ingenieros, artistas y científicos, entre otros especialistas. El resultado es una amplia panorámica que contribuye a dibujar la imagen plural, compleja y repleta de matices que adquiere el sistema urbano cuando se estudia desde la óptica ecológica. Una aportación importante, en suma, que da carta de naturaleza a una nueva ética y estética de lo urbano.

La población mundial continúa creciendo, y el resultado es una constante migración desde las zonas rurales a las urbanas. El incremento de la población y del número de ciudades va unido a una mayor explotación de los recursos limitados del planeta. Año tras año, más ciudades se ven afectadas por los efectos devastadores de esta situación. ¿Qué podemos hacer para revertirla? ¿De qué medios disponemos como proyectistas para sortear esta desafiante realidad?

Desde hace décadas, un sinnúmero de fuentes vienen advirtiéndonos sobre las dificultades a las que nos enfrentamos nosotros y el medio ambiente. El Informe Brundtland de 1987, los estudios científicos sobre el impacto del calentamiento global y las súplicas del exvicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, han dejado huella. Sin embargo, la creciente preocupación por el medio ambiente se corresponde también con cierto escepticismo y resistencia. Estados Unidos no solo no ratificó el Protocolo de Kioto, sino que, junto con Canadá y varios países del golfo Pérsico, es uno de los mayores consumidores de recursos energéticos per cápita. Ante su incapacidad de llegar a un acuerdo legalmente vinculante, el fracaso de la Cumbre de Copenhague confirmó la envergadura de los retos que se nos presentan. Puede que el concepto de un «planeta vivo» sea solo un sueño lejano, no solo para quienes más daño hacen al medio ambiente, sino para todo el mundo.

Por supuesto, los arquitectos llevan tiempo siendo conscientes de esta situación, aunque la proporción de quienes están comprometidos con las prácticas sostenibles y ecológicas siga siendo pequeña. Hasta hace poco, buena parte de las obras producidas bajo el estandarte de la arquitectura sostenible era de muy baja calidad. Los primeros ejemplos se centraron principalmente en torno a la capacidad de generar energía con tecnologías rudimentarias y al reciclaje de desperdicios. La arquitectura sostenible, rudimentaria de por sí, a menudo entrañaba un estilo de vida alternativo de renuncia y desprovisto de muchos placeres. Todo esto ha cambiado, y sigue cambiando. Las prácticas de diseño sostenible comienzan a filtrarse en las vertientes principales de la profesión. En Estados Unidos, la certificación LEED —el estándar nacional para la evaluación de edificios sostenibles— está aplicándose de forma cada vez más generalizada. Aun así, persiste el problema de que el imperativo moral de la sostenibilidad y, con ello, del diseño sostenible, tiende a suplantar los aportes disciplinares, de modo que no siempre se considera que el diseño sostenible sea excelente o innovador. Esto, a su vez, sigue suscitando escepticismo y siendo causa de tensiones entre quienes promueven el conocimiento disciplinar y quienes abogan por la sostenibilidad, a no ser que seamos capaces de desarrollar nuevos modos de pensar el diseño de manera que este pueda contribuir a ambos campos.

Un segundo tema es el de la escala. Buena parte del trabajo desarrollado por los arquitectos especializados en sostenibilidad ha tenido un alcance relativamente limitado. Por poner un ejemplo, la certificación LEED se ocupa sobre todo del objeto arquitectónico, pero no de la infraestructura de mayor escala que tiene que ver con el territorio de nuestras ciudades. Puesto que los retos de la urbanización acelerada y los recursos globales limitados se han vuelto mucho más urgentes, existe la necesidad de encontrar alternativas de diseño que nos permitan considerar la gran escala de un modo di-

ferente a como hemos venido haciéndolo hasta ahora. Como lugar en el que se producen complejas relaciones —económicas, políticas, sociales y culturales—, lo urbano necesita de un rango igualmente complejo de perspectivas y políticas capaces de responder a las situaciones actuales y sus posibilidades futuras. El objetivo de este libro es proporcionar un marco de referencia que, al unir ecología y urbanismo, pueda ofrecernos el conocimiento, los métodos y las claves de lo que puede ser lo urbano en años venideros.

Contenidos

¿Por qué urbanismo ecológico? ¿Por qué ahora?

Mohsen Mostafavi.

Anticipar.
Colaborar.
Sentir.
Comisariar.
Producir.
Colaborar.
Interactuar.
Movilizar.
Medir.
Colaborar.
Adaptar.
Incubar.
Apéndice.

Mohsen Mostafavi es decano y profesor Alexander y Victoria Wiley de Proyectos de la Graduate School of Design de la Harvard University. Ha formado parte de la junta directiva del premio Aga Khan de Arquitectura y de los jurados de la Holcim Foundation y la Medalla de Oro del Royal Institute of British Architects (RIBA). Entre sus libros se incluyen *La superficie de la arquitectura* (2002), *Approximations* (2002), *Landscape Urbanism* (2004) y *Structure as Space* (2006).

Gareth Doherty es doctorando de la Graduate School of Design de la Harvard University, donde está realizando un estudio etnográfico del paisaje y del urbanismo contemporáneos de Baréin. Editor y fundador de la revista *New Geographies*, ha recibido una distinción por su labor docente en Harvard.

Acerca de la ciudad, Rem KOOLHAAS, Editorial Gustavo Gili, 2014; 12 x 18 cm; 112 pp; pvp. 12 €; ISBN.: 978-84-252-2753-0

Acerca de la ciudad, recoge cuatro textos intermedios aparecidos de forma dispersa —¿Qué ha sido del urbanismo? (hasta ahora inédito en español), Grandeza, o el problema de la talla, La ciudad genérica y Espacio basura— que, sin centrarse en ninguna ciudad en particular, recogen la visión general de Rem Koolhaas sobre la muerte del urbanismo moderno y el nacimiento de un nuevo urbanismo sin teoría ni arquitectos.

No es la primera vez que Koolhaas escribe sobre este tema, pues ya en 1978 publicó su fundamental texto *Delirio de Nueva York*, un manifiesto retroactivo sobre la gran capital mundial como un depósito de hallazgos arquitectónicos, argumentos, estrategias conceptuales o tipos arquitectónicos listos para ser apropiados y aplicados en otra parte.

Este proyecto sería retomado diez años más tarde en su estudio inconcluso *The Contemporary City* [La ciudad contemporánea]. En él Koolhaas enumera una serie de ciudades o condiciones urbanas —Atlanta, Singapur, la periferia de París y Tokio— e intenta aplicar el método de análisis de *Delirio de Nueva York* a una ciudad que, esta vez, carece de historia. Los restos de este trabajo inconcluso aparecieron en su otra gran obra escrita, *S, M, L, XL*, donde dedicó sendos ensayos a Atlanta y Singapur poco antes de abordar la ciudad africana, ejemplificada en Lagos. A ella está dedicado su último monográfico (aún por publicar) sobre una ciudad, un texto que formaría parte de la tercera entrega del Harvard *Project on the City*, un proyecto dedicado a investigar los efectos de la modernización en las urbes de todo el globo; es decir, a todo ese urbanismo que carece de teoría.

El propósito de este libro es recoger estos textos intermedios que no se centran en ninguna ciudad en particular y que fueron apareciendo después y entre los estudios de ciudades concretas. Escritos que resumen los análisis y las ideas de Koolhaas que, abordados desde fuera de la disciplina, explican la muerte del urbanismo tal como se entendía hasta entonces. De la ciudad dispersa a la «ciudad genérica», Koolhaas analiza aquel urbanismo sin urbanistas, sin arquitectos, que se extiende implacablemente y fuera de control por todo el globo y pone de manifiesto el reducido papel que le queda al arquitecto a la hora de dar forma a la ciudad contemporánea.

Dos de los textos que se publican («¿Qué fue del urbanismo?» y «Grandeza, o el problema de la talla») aparecieron en el libro de 1995 *S, M, L, XL*; «La ciudad genérica» se publicó dos años después en la revista italiana *Domus*; y, finalmente, «Espacio basura» apareció en la revista *October* en 2007. A excepción del primero, «¿Qué fue del urbanismo?», los artículos se fueron publicando separadamente en castellano en la colección de pequeños libros GGmínima, una serie de ensayos de reflexión sobre la contemporaneidad desde diferentes disciplinas. No obstante, a la Editorial Gustavo Gili le pareció que estos cuatro artículos guardaban cierta coherencia y podrían constituir un pequeño volumen que resumiera las ideas más importantes sobre la ciudad de este gran pensador y polemista contemporáneo.

Contenido

Nota del editor.

¿Qué fue del urbanismo?

Grandeza, o el problema de la talla.

La ciudad genérica.

Espacio basura.

Origen de los textos.

Rem Koolhaas (Róterdam, 1944) es arquitecto por la Architectural Association de Londres. En 1975 fundó, junto a Elia y Zoe Zenghelis y Madelon Vriesendorp, Office for Metropolitan Architecture (OMA) y posteriormente AMO, la vertiente teórica y más propagandista de OMA. Es uno de los arquitectos contemporáneos cuyo trabajo profesional y obra teórica han ejercido mayor influencia en la arquitectura de las últimas décadas. Es autor de *Delirio de Nueva York* (Editorial Gustavo Gili, 2004, publicado originariamente en 1978) y de *S, M, L, XL* (1995, donde se incluye *Sendas oníricas de Singapur*, *Mutaciones* (2000), *Content* (2004), *Post-Occupancy* (2006), *Al Manakh* (2007) o *Elements of Architecture* (2014).

Del diagrama a las experiencias, hacia una arquitectura de la acción: Josep Maria MONTANER Editorial Gustavo Gili, 2014; 15 x 21 cm; 184 pp; pvp. 18 €€ ISBN.: 978-84-252-2670-0

Nos encontramos en un período de profunda transformación productiva, social y de valores. En arquitectura, más allá del avance de los sistemas de representación arquitectónica y la evolución de los tipos constructivos, cada vez es más manifiesta la necesidad de una renovación profunda de la teoría y la crítica. Del diagrama a las experiencias, hacia una arquitectura de la acción plantea una refundación teórico-práctica de la arquitectura a partir de la vinculación explícita de tres ejes instrumentales ligados a ella: los diagramas, las experiencias y las acciones. Por medio de la exploración de conceptos, herramientas y casos prácticos emblemáticos, Josep Maria Montaner disecciona, por un lado, el carácter abstracto de las creaciones arquitectónicas que han sido proyectadas a través de los diagramas y, por otro, la complejidad de las experiencias vivenciales y la intencionalidad de las acciones de colectivos y creadores que buscan una intervención activa y ética sobre la realidad. Una investigación que aproxima la arquitectura y el urbanismo a la filosofía, la sociología, la antropología y la geografía para forzarla a salir de los límites de su propia abstracción y, en definitiva, dar entrada a la experiencia como contrapunto del despotismo de la razón y de la mirada única.

El trabajo esencial de los arquitectos consiste en prever unas formas (nuevas o recicladas) destinadas a resolver unas necesidades que se proyectan hacia el futuro. Para poder desarrollar el proyecto deben conocerse lo mejor posible la realidad y el contexto en los que se actúa, y preverse los usos y las experiencias de las personas en relación con los espacios. El arquitecto convierte unas solicitaciones funcionales, sociales, simbólicas, materiales y contextuales en un proyecto que acaba materializándose en unas formas. Para proyectar, el arquitecto registra e interpreta

los datos de la realidad y utiliza diversas herramientas —croquis, dibujos, diagramas, planos, representaciones y maquetas—, que le permiten pasar de los conceptos e ideas a las formas del proyecto.

Por todo ello, este libro parte de la intención de relacionar tres conceptos instrumentales ligados a la arquitectura: diagramas, experiencias y acciones. El mismo título del libro hace hincapié en su carácter intencional y vectorial: Del diagrama a las experiencias, hacia una arquitectura de la acción. Se trata de una exploración que tiene como objetivo una síntesis contemporánea en la que confluyan la tradición de la abstracción, las complejas e imprescindibles interpretaciones de las experiencias humanas, y las intenciones, acciones y prácticas de los creadores y de los colectivos para una intervención activa y ética que intente mejorar la realidad. A lo largo de estas páginas se analizarán diversas experiencias contemporáneas de proyecto arquitectónico y urbano, elegidas por su valor emblemático, con el fin de acercar y reconciliar el carácter abstracto y conceptual de las representaciones y las creaciones (a través de los diagramas) con las aspiraciones y percepciones de la vida (es decir, las experiencias vivenciales) y con las acciones intencionadas hacia un futuro mejor. Para ello se ha construido un discurso a base de conceptos, herramientas y casos de estudio que permite entender maneras contemporáneas de ver y de proyectar la arquitectura.

En este momento crucial, en la segunda década del siglo XXI, al saber arquitectónico acumulado hasta hoy le hace falta un replanteamiento a partir de los nuevos datos de la realidad. Debe superarse la rigidez disciplinar para potenciar mecanismos más versátiles y adaptables que puedan ir transformándose, que potencien una arquitectura basada en la igualdad de derechos, que sean expresión de la diversidad, realizados con participación y con los objetivos del reequilibrio ecológico y de la sostenibilidad. La arquitectura avanza y evoluciona como saber inter-

disciplinar, no como disciplina cerrada y autosuficiente.

Contenido

Introducción.

DIAGRAMAS.

Conceptos.

Herramientas.

Casos de estudio.

EXPERIENCIAS.

Conceptos.

Herramientas.

Casos de estudio.

ACCIONES.

Conceptos.

Herramientas.

Casos de estudio.

CONCLUSIONES.

Agradecimientos y anotaciones.

Bibliografía complementaria.

Procedencia de las ilustraciones.

Índice de nombres.

Josep Maria Montaner (Barcelona, 1954) es doctor arquitecto y catedrático de Composición en la Escuela de Arquitectura de Barcelona (ETSAB-UPC). Ha sido profesor invitado en diversas universidades de Europa, América y Asia, y es autor de numerosos artículos y publicaciones como *Sistemas arquitectónicos contemporáneos* (2008), *La modernidad superada* (2011, 2ª ed.), *Arquitectura y política* (2011, con Zaida Muxí) y *Arquitectura y crítica* (2013, 3ª ed.) publicados también por la Editorial Gustavo Gili. Colabora regularmente en revistas de arquitectura y en los diarios españoles *El País* y *La Vanguardia*.

Acuse de recibo

1. Arquitectura y vivienda

- Arquitectura COAM*: 367, 2013. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Arquitectura COAM*: 368 2014. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Arquitectura COAM*: 369, junio 2014. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- D'ur*: 04/2013 Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Laboratorio de Urbanismo de Barcelona.
- Paisagem ambiente*: 29, 2011 Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.
- Paisagem ambiente*: 30, 2012. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.
- Paisagem ambiente*: 31, 2013 Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.
- Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fauusp*: 33, juho 2013 Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.
- Global Tenant*, diciembre 2013. International Union of tenants quarterly magazine.
- Global Tenant*: septiembre 2014. International Union of tenants.
- COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. Brasil Moçambique. Política nacional de habitação de Moçambique. Ministerio de Obras Públicas e Habitação de Moçambique. 2012. ISBN: 85-891-9663-1. 112 p.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Facultad de Arquitectura. «Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal en Antioquia». Estudio del ideario. Medellín 2013. ISBN: 978-958-761-438-1. 110 p.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Facultad de Arquitectura. «Encofrados». Medellín 2013. ISBN: 978-958-761-585-2. 189 p.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Facultad de Arquitectura. «El diseño de ejecución». Medellín 2013. ISBN: 978-958-761-565-4. 41 p.
- Documents d'anàlisi Geogràfica*: 60/1 gener-abril 2014. Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona.
- Documents d'anàlisi Geogràfica*: 60/2 juni-setembre 2014. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Estudios Geográficos*: LXXIV 275, julio-diciembre 2013. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Geographica*: 63-64 junio-diciembre 2013, Universidad de Zaragoza.
- Méditerranée*: 120, 2013. Institut de Géographie, Aix-en-Provence.
- Papeles de Geografía*: 57-58. 2013, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.
- Polígonos*: 24 2013. Departamento de Geografía de Universidad de León, Universidad de Salamanca, Universidad de Valladolid, Servicio de Publicaciones.
- Polígonos*: 25, 2013. Departamento de Geografía de Universidad de León, Universidad de Salamanca, Universidad de Valladolid. Sde Servicio de publicaciones.
- Revista Geográfica de América Central*, 2013 Escuela de Ciencias Geográficas Universidad Nacional Heredia, Costa Rica.
- Revista Geográfica de América Central*: I semestre 2012, número especial. Escuela de Ciencias Geográficas. Universidad nacional Heredia, Costa Rica.
- Revista Geográfica de América Central*: 51, 2013, Escuela de Ciencias Geográficas (Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar) de la Universidad Nacional Heredia, Costa Rica.

2. Ciencias Regionales, Geografía

- Documents d'anàlisi Geogràfica*: 59/3 setembre-desembre 2013 Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona.

3. Economía urbana y regional

- CT Catastro*: 78 agosto 2013. Dirección General del Catastro. MEH.
- CT Catastro*: 79, diciembre, 2013. Dirección General del Catastro. MEH.
- CT Catastro*: 80, abril, 2014. Dirección General del Catastro. MEH.
- Economía y Desarrollo*: vol. 149, enero-junio 2013. Facultad de Economía de la Universidad de La Habana en colaboración con el Ministerio de Educación Superior.

Economistas: 137, noviembre 2013 Colegio de Economistas, Madrid.
Economistas: 138/139 extra, marzo 2014. Colegio de Economistas, Madrid.
Economistas: 140, junio 2014 Colegio de Economistas, Madrid.
Revista de Estudios Regionales: 97. Mayo-agosto 2013. Universidades Públicas de Andalucía.
Revista de Estudios Regionales: 98, septiembre-diciembre, 2013 Universidades de Andalucía, Málaga.
Revista de Estudios Regionales: 99. Enero-abril 2014, Universidades de Andalucía, Málaga.
Revista de la CEPAL: 110 agosto 2013 Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile.
Revista de la CEPAL: 111, diciembre 2013 Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile.

4. Estadísticas

Europeo Madrid

Informe Mensual: 374 diciembre 2013, La Caixa, Barcelona.
Informe Mensual: 375 enero 2014. La Caixa, Barcelona.
Informe Mensual: 376, febrero 2014. La Caixa, Barcelona.
Informe Mensual: 381 julio-agosto 2014. La Caixa, Barcelona.

5. Sociología urbana y regional

Agrosociales y Pesqueros: 235. 2/2013 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
Agrosociales y Pesqueros: 236, 3/2013 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.
Agrosociales y Pesqueros: 237/2014 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.
Relaciones: 136 otoño 2013 El Colegio de Michoacan, Zamora, México.
Relaciones: 137, invierno 2014. El Colegio de Michoacan, Zamora, Mexico.
Revista Crítica de Ciências Sociais: 100 mayo 2013 Centro de Estudos Sociais, Coimbra.
Revista Crítica de Ciências Sociais: 102 dezembro. 2013. Centro de Estudos Sociais, Coimbra.
Revista Crítica de Ciências Sociais: 103, mayo, 2014. Centro de Estudos Sociais, Coimbra.
Revista de Ciencias Sociales: 140, 2013 Universidad de Costa Rica.
Revista de Ciencias Sociales: 141. 2013 Universidad de Costa Rica.
Revista de Ciencias Sociales: 142, 2013, Universidad de Costa Rica.

6. Urbanismo

Ciudades: 17, 2014 Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.
Les annales de la Recherche urbaine: 108, octubre 2013. Plan Urbanisme Construction Architecture Francia.
QRU. Cuadernos de investigación en Urbanismo. Nº 1, 2013. «Espacio público» Universidad Politécnica de Cataluña.
QRU. Cuadernos de investigación en Urbanismo. Nº 2, 2013, «Umbrales en la ciudad» Universidad politécnica de Cataluña.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 284 septiembre-octubre 2013 Montecorvo Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 285 noviembre 2013 Montecorvo, Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 286, diciembre 2013 Montecorvo, Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 287, enero-febrero 2014 Montecorvo, Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 288, marzo 2014 Montecorvo, Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 289 abril-mayo 2014 Montecorvo, Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 290 junio 2014 Montecorvo, Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 291 julio-agosto 2014 Montecorvo, Madrid.
Urbano: 28 noviembre 2013 Universidad del Bio Bio, Chile.
ZAGUIRRE FERNÁNDEZ, Juan Manuel. En los márgenes de la crítica. Qüestions que afecten Reus i el Camp de Tarragona. Ediat per ZFA. Tarragona 2012. ISBN: 978-84-615-7866-5.
ZAGUIRRE FERNÁNDEZ, Juan Manuel & al.: Un repte estratègic del Camp de Tarragona. L'Aeroport de Reus. Editat per ZFA. Tarragona 2013. ISBN: 978-84-616-3601-3.

7. Varios

Anuario de Estudios Centroamericanos: 39, 2013 Instituto de Investigaciones Sociales Universidad de Costa Rica.
Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid: 17 (2013) «Identidad, Derecho y Política» Antonio LÓPEZ CASTILLO & César AGUADO RENEDO (ed.) Universidad Autónoma, Madrid.
Cuadernos de Turismo: 33, enero-junio. 2014 Universidad de Murcia, Murcia.
Herencia: 26, 1-2 2013 Programa de Rescate y Revitalización del Patrimonio Cultural Universidad de Costa Rica.
Káñina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica: XXXVII, 2, 2013. Universidad de Costa Rica San José.

Káñina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica: XXXVIII, 1, 2014 Universidad de Costa Rica San José.

Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica: XLIX, 129-131 enero-diciembre, 2012 Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica.

Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica: julio.diciembre, 2013 Universidad de Costa Rica.

Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica: 39, n°-1 enero-junio 2013 Universidad de Costa Rica.

Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica: 132, volumen LII, enero-abril, 2013 Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica.

Revista Universitaria: 127 marzo-abril 2014 Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile.

Revista Universitaria: 124 septiembre-octubre 2013. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile.

Revista Universitaria: 125 noviembre-diciembre 2013 Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile.

Revista Universitaria: 126, enero-febrero. 2014. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Signos Universitarios: anejo 2, volumen I, 2014 Universidad del Salvador Buenos Aires.

ESPAÑA. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: Informe sobre el trabajo en el mundo 2013: MESS, Publicaciones, 2014. ISBN 84-8417-465-3.

Índices de CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XLVI Año 2014, números: 179 a 182 (cuarta época)

- Índice cronológico:** con los 63 artículos publicados en los cuatro números aparecidos, siguiendo su **orden de inserción** en la Revista, incorporando:
 - numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de ÍNDICES CRONOLÓGICOS de la cuarta época (desde 2010)
 - el título del trabajo
 - el nombre y apellidos de sus respectivos autores
 - el n.º de CYTET
 - su paginación dentro del volumen (año)
 - descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente **índice de materias**.
- Índice onomástico de autores:** recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo Índice cronológico.
- Índice de materias/descriptores:** mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del Índice cronológico.

La Secretaria de Redacción de CyTET
Madrid, diciembre de 2014

1. Índice cronológico de números y artículos

Nº 179, VOL XLVI. PRIMAVERA 2014
Monográfico: Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas.

- PRESENTACIÓN

227 «Presentación».
Rafael MATA OLMO & Ángel MENÉNDEZ REXACH
179: 5-9. Descript.: Presentaciones.

- ESTUDIOS

228 «Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?»
Michael PARKINSON CBE
179: 11-27. Descript.: Regeneración urbana integrada. Unión Europea. España.

229 «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas»

Ángela DE LA CRUZ MERA

179: 29-40. Descript.: Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. Ley 8/2013.

230 «Tipologías de actuaciones y su régimen jurídico»

Jose Manuel MERELO ABELA

179: 41-50. Descript.: Régimen jurídico. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. Ley 8/2013.

231 «La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles»

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ

179: 51-62. Descript.: Deber de conservación. Inmuebles protegidos. Función social derecho propiedad.

- 232 «El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013»
Ángel MENÉNDEZ REXACH
179: 63-74. Descript.: Eficiencia energética. Informe de evaluación de edificios. Ley 8/2013.
- 233 «Reflexiones sobre aspectos físicos de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas»
Luis MOYA GONZÁLEZ
179: 75-79. Descript.: Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. Ley 8/2013.
- 234 «¿Urbanistas «en transición»? El enfoque antropológico del mejoramiento urbano y sus efectos sobre la concepción urbanística»
María A. CASTRILLO ROMÓN
179: 81-97 Descript.: Mejoramiento urbano. Enfoque antropológico. Rehabilitación urbana. Urbanismo participativo.
- 235 «Rehabilitación en España: una visión empresarial ¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía?»
Valentín ALFAYA ARIAS
179: 99-107 Descript.: Rehabilitación urbana. Sector de la construcción. Ley 8/2013.
- 236 «Nuevas iniciativas locales sobre rehabilitación urbana en el marco de la nueva Ley 8/2013: una nueva lectura de la ciudad construida. Hacia nuevos modelos de gestión»
Juan RUBIO DEL VAL
179: 109-124 Descript.: Rehabilitación urbana. Modelos de gestión. Ley 8/2013.
- 237 «Hacia nuevos modelos de gestión» La reprogramación de la ciudad: consideraciones urbanas y sociales en torno al programa «estonoesunsolar»
Ignacio GRÁVALOS LACAMBRA & Patrizia DI MONTE
179: 127-137 Descript.: Regeneración urbana. Estonoesunsolar. Participación ciudadana. Temporalidad. Re-uso.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 238 «2014. Mercado de vivienda: entre el final de la recesión y una débil recuperación»
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
179: 145-161. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- EXPERIENCIAS
- 239 «Ekostaden: un proyecto de regeneración urbana en el barrio de Augustenborg, Malmö»
Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ
179: 165-174. Descript.: Regeneración urbana. Ekostaden Malmö (Suecia).
- 240 «Purper en Amber, Poptahof, Delft»
Francisco Javier GONZÁLEZ GONZÁLEZ & Paul STOUTEN
179: 175-181. Descript.: Regeneración urbana. Conjuntos residenciales. Rehabilitación urbana. Renovación urbana. Parques públicos. Poptahof, Delft (Países Bajos).
- 241 «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios»
Agustín HERNÁNDEZ AJA & Ángela MATESANZ PARELLADA & Carolina GARCÍA MADRUGA & Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ
179: 182-183. Descript.: Regeneración urbana. Rehabilitación urbana. Políticas estatales.
- 242 «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana»
Agustín HERNÁNDEZ AJA & Carolina GARCÍA MADRUGA
179: 184-191. Descript.: Regeneración urbana. Rehabilitación urbana.
- 243 «Rehabilitación de los barrios Trinidad y Perchel»
Ángela MATESANZ PARELLADA
179: 192-198. Descript.: Rehabilitación urbana. Málaga.
- 244 «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la vieja, San Francisco y Zabala»
Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ
179: 199-206. Descript.: Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. Bilbao.
- DOCUMENTACIÓN
- 245 «Crónica Jurídica»
«Protección judicial del paisaje cultural y natural de Numancia»
Omar BOUAZZA ARIÑO
179: 207-210. Descript.: Protección del paisaje cultural. Protección del paisaje natural. Numancia.
- 246 «Normativa estatal y autonómica»
Francisca PICAZO RUIZ
179: 211-217. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2013. España.
- Nº 180, VOL XLVI. VERANO 2014
- PRESENTACIÓN
- 247 «Presentación»
Rafael MATA OLMO
180: 237-239. Descript.: Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 248 «El paisaje como sistema dinámico: una inspiración para la ciudad contemporánea»
Cristina DEL POZO
180: 241-252. Descript.: Paisaje. Sistemas dinámicos. Forma urbana. Estrategias de diseño.
- 249 «La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español»
Sonia DE GREGORIO HURTADO
180: 253-275. Descript.: Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II. Regeneración urbana. Política urbanística. UE.

- 250 «Espacios públicos singulares en áreas urbanas centrales»
Sergio TOMÉ FERNÁNDEZ
180: 277-289. Descript.: Ciudades. Espacios públicos. Plazas. Paisaje urbano.
- 251 «Problemas de vivienda en el marco recesivo posterior a 2008 en Portugal y España»
Margarida PEREIRA & Isabel PATO
180: 291-306. Descript.: Mercado de vivienda. Políticas de vivienda. Recesión económico-financiera. Portugal. España.
- 252 «Debates y conflictos territoriales: el caso de Cataluña»
Margarita CASTAÑER VIVAS & Moisès JORDI PINATELLA
180: 307-316. Descript.: Debates territoriales. Conflictos territoriales. Impacto social. Cataluña.
- 253 «El SIOSE como fuente para la cuantificación del suelo urbanizado sin edificar: propuesta metodológica aplicada a la Comunidad Valenciana»
Carmen ZORNOZA GALLEGÓ
180: 317-332. Descript.: Bases de datos de usos del suelo. Burbuja inmobiliaria. Ordenación del territorio. Desarrollo sostenible.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 254 «La lenta reacción del mercado de vivienda»
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
180: 337-351. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
- 255 Italia: «Regeneración urbana: pasar de la teoría a la práctica»
Federico OLIVA
180: 354-357. Descript.: Italia. Regeneración urbana.
- EXPERIENCIAS
- 256 «Centro Cerámica Triana»
Miguel HERNÁNDEZ VALENCIA & Esther LÓPEZ MARTÍN
180: 360-364. Descript.: Rehabilitación urbana. Sevilla.
- DOCUMENTACIÓN
- 257 «Crónica Jurídica»
Omar BOUAZZA ARIÑO
180: 365-368. Descript.: Normativa jurídica.
- 258 «Normativa estatal y autonómica»
Francisca PICAZO RUIZ
180: 370-373. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2014. España.
- Nº 181, VOL XLVI. OTOÑO 2014
- PRESENTACIÓN
- 259 «Presentación»
Rafael MATA OLMO
181: 389-391 Descript.: Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 260 «La revitalización de la calle: estrategias basadas en la remodelación»
Borja RUIZ-APILÁNEZ & José María DE UREÑA & Eloy SOLÍS
181: 393-411 Descript.: Revitalización urbana. Remodelación de calles. Rediseño de calles. Espacio público.
- 261 «La recuperación de los centros históricos: Cosenza (Italia)»
Mauro FRANCINI & Myriam FERRARI
181: 413-429 Descript.: Regeneración urbana. Cosenza (Italia).
- 262 «Tipologías urbano-residenciales del litoral de Alicante: repercusiones territoriales»
Álvaro Francisco MOROTE SEGUIDO
181: 431-443 Descript.: Tipologías urbanas. Litoral de Alicante. Turismo. Repercusiones territoriales.
- 263 «Dinámicas de ocupación en playas urbanas de Tarragona: estabilidad metropolitana y estacionalidad turística»
Joan JURADO ROTA & Yolanda PÉREZ ALBERT
181: 445-451 Descript.: Playas. Ocupación de suelo. Ortofotomapa. SIG.
- 264 «Acumulación flexible y segregación urbana en el área metropolitana de Guadalajara, México»
Fernando CALONGE REILLO
181: 459-474 Descript.: Acumulación flexible. Globalización. Segregación urbana. Área Metropolitana de Guadalajara. México.
- 265 «Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Buenos Aires (2001-2011)»
Tomás Alejandro GUEVARA
181: 475-491 Descript.: Mercado inmobiliario. Precios inmobiliarios. Vivienda. Déficit habitacional.
- 266 «Parcelación de la tierra en Mozambique: de los asentamientos rurales «difusos» a la «venta del uso» del suelo»
Julián SALAS & Belén GESTO & Guillermo GÓMEZ
181: 493-507 Descript.: Mozambique. Uso de la tierra. Propiedad del suelo. Urbanismo. Habitabilidad básica.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 267 «El lento camino de la recuperación del mercado inmobiliario»
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
181: 513-528. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
- 268 Argentina: «Transversalidad y transdisciplina ¿Aspiración científica o realidad?»
Rubén PESCI
181: 529-530. Descript.: Latinoamérica. Transversalidad. Transdisciplina.

- EXPERIENCIAS

- 269 «Edificio Recaredo»
Camilla MILETO & Fernando VEGAS
181: 533-538. Descript.: Regeneración urbana. Valencia.
- 270 «Frutta Urbana»
Michela PASQUALI & Serena SAVELLI & Ilaria ROSSI DORIA
181: 539-549. Descript.: Fruta en la ciudad. Jardines hortofrutícolas.
- 271 «Casco Antiguo de Logroño: renovación frente a rehabilitación»
Agustín HERNÁNDEZ AJA & Iván RODRÍGUEZ-SUÁREZ & Ángela MATESANZ PARELLADA & Carolina GARCÍA MADRUGA
181: 550-555. Descript.: Cascos antiguos. Regeneración urbana., Renovación urbana. Logroño.

- DOCUMENTACIÓN

- 272 «Crónica Jurídica»
Omar BOUAZZA ARIÑO
181: 557-562 Descript.: Normativa jurídica.
- 273 «Normativa estatal y autonómica»
Francisca PICAZO RUIZ
181: 563-566 Descript.: Índices de legislación urbanística de 2014. España.

Nº 182, VOL XLVI. INVIERNO 2014

- PRESENTACIÓN

- 274 «Presentación»
Rafael MATA OLMO
182: 585-587 Descript.: Presentaciones.
- 275 «Necrológica: Bernardo Secchi, un urbanista distinguido contra la distinción espacial»
Luis MOYA GONZÁLEZ
182: 589-590 Descript.: Necrológicas. Bernardo Secchi.

- ESTUDIOS

- 276 «El plan de vivienda 2013-2016: el renacer de la vivienda de alquiler en España»
Nicolás ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO
182: 591-606 Descript.: Políticas de vivienda. Plan de vivienda. Alquiler. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. España.
- 277 «Los territorios en la crisis»
Inmaculada CARAVACA BARROSO
182: 607-624 Descript.: Crisis financiera. Crisis económica. Impactos espaciales. Desigualdades territoriales.
- 278 «Identificación y caracterización estratégica de las ciudades y aglomeraciones medias ibéricas»
Lorenzo LÓPEZ TRIGAL
182: 625-648 Descript.: Aglomeraciones medias. Ciudades medias. Sistemas urbanos ibéricos. Identificación de aglomeraciones. Caracterización estratégica.

- 279 «La planificación turística y los entes públicos de gestión en el desarrollo de las grandes ciudades: los modelos de Barcelona y Londres»

Ramón CANTOS MARTÍN

182: 649-670 Descript.: Planificación turística. Estrategias. Entes Mixtos de Gestión Turística. Barcelona. Londres.

- 280 «El análisis conjunto como herramienta de soporte en la toma de decisiones urbanísticas: dos casos de estudio en Cataluña»

Carlos MARMOLEJO DUARTE & Manuel RUIZ LINEROS

182: 671-691 Descript.: Experimentos de elección. Participación ciudadana. Planeamiento urbano. Cataluña.

- 281 «La incorporación de la arquitectura popular al Patrimonio Nacional: orígenes de su valoración como monumento histórico-artístico»

Carlos VELASCO BARRAL

182: 693-710 Descript.: Arquitectura popular. Catálogo Monumental y Artístico. Patrimonio Nacional. Monumentos histórico-artísticos. Conjuntos histórico-artísticos.

- 282 «Ecuador: hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución»

Víctor Fernando PAUTA CALLE

182: 711-730 Descript.: Constitución. Desarrollo humano. Gobiernos. Planificación del desarrollo. Ordenación del territorio. Ecuador.

- OBSERVATORIO INMOBILIARIO

- 283 «El mercado de vivienda avanza: un contexto económico debilitado»

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

182: 735-750 Descript.: Mercado inmobiliario español.

- INTERNACIONAL

- 284 Italia «Sobre las incoherencias de la aplicación de los principios del Convenio Europeo del Paisaje (2000) en los planes paisajísticos de Italia»

Francesco LO PICCOLO (corresponsal) & Vincenzo TODARO

182: 751-754 Descript.: Paisaje. Planes paisajísticos. Italia. Convenio europeo del paisaje.

- 285 Países Bajos «Asequibilidad de la vivienda para estudiantes en Ámsterdam»

Demetrio MUÑOZ GIELEN (corresponsal) & J. R. BOSMA (crónica)

182: 755-760 Descript.: Vivienda. Vivienda asequible. Ámsterdam.

- EXPERIENCIAS

- 286 «Saline Joniche: un proyecto de regeneración costera en el sur de Europa»

Graziella TROVATO

182: 761-772 Descript.: Salinas. Regeneración de costas. Europa.

• DOCUMENTACIÓN

- 287 «La estrategia para la rehabilitación energética en el sector de la edificación residencial en España: metodología y principales resultados»
Eduardo DE SANTIAGO
182: 773-788 Descript.: Eficiencia energética. Rehabilitación energética. Edificación residencial. Artículo 4 Directiva 27/2012/UE Financiación de la rehabilitación. Clústeres tipológicos. España.
- 288 «Crónica Jurídica»
Omar BOUAZZA ARIÑO
182: 789-791 Descript.: Normativa jurídica.
- 289 «Normativa estatal y autonómica»
Francisca PICAZO RUIZ
182: 792-796 Descript.: Índices de legislación urbanística de 2014. España.
- 290 **Planeamiento General de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/07**
182: 797-808 Descript.: Estado del planeamiento municipal. España.

2. Índice onomástico de autores

(Los números indicados se refieren al nº del artículo del Índice cronológico anterior).

ALFAYA ARIAS Valentín: 235.
BOUAZZA ARIÑO Omar: 245, 257, 272, 288.
BOSMA J. R.: 285.
CALONGE REILLO Fernando: 264.
CANTOS MARTÍN Ramón: 279.
CARAVACA BARROSO Inmaculada: 277.
CASTRILLO ROMÓN María A.: 234.
CASTAÑER VIVAS Margarita: 252.
CRUZ MERA Ángela DE LA: 229.
DI MONTE Patrizia: 237.
FERRARI Myriam: 261.
FRANCINI Mauro: 261.
GARCÍA MADRUGA Carolina: 241, 242, 243, 271.
GESTO Belén: 265.
GÓMEZ Guillermo: 265.
GONZÁLEZ GONZÁLEZ Francisco Javier: 240.
GREGORIO HURTADO Sonia de: 249.
GRÁVALOS LACAMBRA Ignacio: 237.
GUEVARA Tomás Alejandro: 265.
GUILLÉN NAVARRO Nicolás Alejandro: 276.
HERNÁNDEZ AJA Agustín: 241, 242, 271.
HERNÁNDEZ VALENCIA Miguel: 257.
IGLESIAS GONZÁLEZ Felipe: 231.
JORDI PINATELLA Moisés: 252.
JURADO ROTA Joan: 263.
LÓPEZ MARTÍN Esther: 257.
LÓPEZ TRIGAL Lorenzo: 278.
MARMOLEJO DUARTE Carlos: 280.
MATA OLMO Rafael: 227, 247, 259, 274.
MATESANZ PARELLADA Ángela: 241, 271.
MENÉNDEZ REXACH Ángel: 227, 232.
MERELO ABELA Jose Manuel: 230.

MILETO Camilla: 269.
MOROTE SEGUIDO Álvaro Francisco: 262.
MOYA GONZÁLEZ Luis: 233, 275.
MUÑOZ GIELEN Demetrio: 285.
OLIVA Federico: 255.
PARKINSON Michael: 228.
PASQUALI Michela: 270.
PATO Isabel: 251.
PAUTA CALLE Víctor Fernando: 282.
PEREIRA Margarida: 251.
PÉREZ ALBERT Yolanda: 263.
PESCI Rubén: 268.
PICAZO RUIZ Francisca: 246, 258, 273, 289.
PICCOLO Francesco Lo: 284.
POZO Cristina DEL: 248.
RODRÍGUEZ LÓPEZ Julio: 238, 254, 267, 283.
RODRÍGUEZ SUÁREZ Iván: 241, 244, 271.
ROSSI DORIA Ilaria: 270.
RUBIO DEL VAL Juan: 236.
RUIZ-APILÁNEZ Borja: 260.
RUIZ LINEROS Manuel: 280.
SALAS Julián: 266.
SANTIAGO RODRÍGUEZ Eduardo DE: 239, 287.
SAVELLI Serena: 270.
SOLÍS Eloy: 260.
STOUTEN Paul: 240.
TODARO Vincenzo: 284.
TOMÉ FERNÁNDEZ Sergio: 250.
TROVATO Graziella: 286.
UREÑA FRANCÉS José María DE: 260.
VEGAS Fernando: 269.
VELASCO BARRAL Carlos: 281.
ZORNOZA GALLEGO Carmen: 253.

3. Índice de Descriptores de materias

Acumulación flexible: 264.
Aglomeraciones medias: 278.
Alquiler: 276.
Ámsterdam: 285.
Área Metropolitana de Guadalajara (México): 264.
Arquitectura popular: 281.
Artículo 4 Directiva 27/2012/UE: 287.
Barcelona: 279.
Bases de datos de usos del suelo: 253.
Bilbao: 244.
Burbuja inmobiliaria: 253.
Caracterización estratégica: 278.
Catálogo Monumental y Artístico: 282.
Cataluña: 252, 280.
Cosenza (Italia): 261.
Ciudades: 250.
Ciudades medias: 278.
Clústeres tipológicos: 287.
Conflictos territoriales: 252.
Conjuntos histórico-artísticos: 282.
Conjuntos residenciales: 240.
Constitución: 282.

Convenio europeo del paisaje: 284.
 Crisis económica: 277.
 Crisis financier: 277.
 Deber de conservación: 231.
 Déficit habitacional: 265.
 Desarrollo humano: 271.
 Desarrollo sostenible: 253.
 Desigualdades: 277.
 Debates territoriales: 252.
 Ecuador: 282.
 Edificación residencial: 287.
 Eficiencia energética: 232, 287.
 Enfoque antropológico: 234.
 Ekostaden: 239.
 Entes Mixtos de Gestión Turística: 279.
 Espacios públicos: 250, 260.
 España: 228, 251, 276, 287, 289, 290.
 Estado del planeamiento municipal: 290.
 Estrategias: 279.
 Estrategias de diseño: 248.
 Estono esun solar: 237.
 Europa: 286.
 Experimentos de elección: 280.
 Financiación de la rehabilitación: 287.
 Forma urbana: 248.
 Fruta en la ciudad: 270.
 Función social derecho propiedad: 231.
 Globalización: 264.
 Gobiernos: 282.
 Habitabilidad básica: 265.
 Identificación de aglomeraciones: 278.
 Índices legislación urbanística 2013-2014: 245, 258, 273, 289.
 Informe de evaluación de edificios: 232.
 Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II.: 249.
 Inmuebles protegidos: 231.
 Impacto social: 252.
 Impactos espaciales: 277.
 Impactos territoriales: 277.
 Italia: 255, 284.
 Jardines hortofrutícolas: 270.
 Latinoamérica: 268.
 Ley 8/2013: 229, 230, 232, 235, 236.
 Litoral de Alicante: 263.
 Logroño: 271.
 Londres: 279.
 Málaga: 243.
 Malmö (Suecia): 239.
 Mejoramiento urbano: 234.
 Mercado de vivienda: 251.
 Mercado inmobiliario: 265.
 Mercado inmobiliario español: 238, 254, 267, 283.
 Modelos de gestión: 236.
 Monumentos histórico-artísticos: 281.
 Mozambique: 265.
 Necrológico: 275.
 Normativa jurídica: 245, 257, 272, 288.
 Numancia (Soria): 245.
 Ocupación de suelo: 263.
 Ortofotomapa: 263.
 Ordenación del territorio: 253, 282.
 Paisajes: 248, 250.
 Paisaje urbano: 250.
 Parques públicos: 240.
 Participación ciudadana: 237, 280.
 Patrimonio Nacional: 281.
 Plan de vivienda: 276.
 Planeamiento urbano: 280.
 Planes paisajísticos: 284.
 Planificación del Desarrollo: 282.
 Planificación turística: 279.
 Playas: 263.
 Plazas: 250.
 Políticas de vivienda: 251, 276.
 Políticas estatales: 241.
 Política urbanística: 249.
 Portugal: 251.
 Poptahof, Delft (Países Bajos): 240.
 Precios inmobiliarios: 265.
 Presentaciones: 227, 247, 259.
 Propiedad del suelo: 265.
 Protección del paisaje cultural: 245.
 Protección del paisaje natural: 245.
 Re-uso: 237.
 Recesión económico-financiera: 251.
 Rediseño de calles: 260.
 Regeneración de costas: 286.
 Regeneración urbana: 229, 230, 233, 237, 239, 240, 241, 242, 244, 249, 255, 261, 269, 271, 276.
 Regeneración urbana integrada: 228.
 Régimen jurídico: 230.
 Rehabilitación energética: 287.
 Rehabilitación urbana: 229, 230, 233, 234, 235, 236, 240, 241, 242, 243, 244, 257, 276.
 Remodelación de calles: 260.
 Renovación urbana: 229, 230, 233, 240, 244, 271, 276.
 Repercusiones territoriales: 262.
 Revitalización urbana: 260.
 Salinas: 286.
 Secchi, Bernardo: 275.
 Sector de la construcción: 235.
 Segregación urbana: 264.
 Sevilla: 257.
 Sistemas de Información Geográfica: 263.
 Sistemas dinámicos: 248.
 Sistemas urbanos ibéricos: 278.
 Temporalidad: 237.
 Tipologías urbanas: 262.
 Transdisciplina: 268.
 Transversalidad: 268.
 Turismo: 262.
 Unión Europea: 228, 249.
 Uso de la tierra: 265.
 Urbanismo: 265.
 Urbanismo participativo: 234.
 Valencia: 269.
 Vivienda: 265, 285.
 Vivienda asequible: 285.

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesaurus 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 250/300 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas a pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (i.e.: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
 - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año).
 - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (cfr. o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [i.e.: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas *en 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. **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.
18. **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.
19. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
20. **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) 91 597 5061
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Author's Guidelines

1. **The papers** published in CyTET must be original and unpublished works, plagiarism and integral self-plagiarism is not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from thesis, which should indicate the academic program from which they originate.
2. **Presentation of your paper.** Full-length papers should be 7,000-9,000 words long (including notes, references and Figures).
PLEASE NOTE: any file uploaded as 'main document' should have the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'.
3. **Contributors are asked to include a brief biographical note** with their submissions including contact information.
4. **Submission** of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.
5. **Keywords** Keywords should be include in the subject discussed (approximately four Keywords, separated by dots).
6. **Abstract.** Your paper should begin with an abstract of about 250/300 words that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Do not include any references in your abstract.
7. **References.** Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote.

References in the text should be made in the following ways:

As SCOTT (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (SCOTT, 1996).

(JONES, 1995, 17; SMITH, 1998).

(JONES, 1995; 1997).

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone. For example:

JONES (1992).

JONES (1994).

JONES & CAMPBELL (1989).

Websites. Online resources should be listed in a format similar in the following examples:

GRANT, M. (1999): *Planning as a Learned Profession*, <http://www.planning.haynet.com/refer/docs/990115.htm> (accessed 27 January 1999).

RAFAELLI, M. (1997): *The Family Situation of Street Children in Latin America: A Cross National Review*, Lincoln, NE, University of Nebraska, <http://digitalcommons.unl.edu/psychfacpub/104> (accessed 11 May 2007).

[Please note that access dates are required for all Web references.].

Books. The order of information should be as in the following examples:

CASTELLS, M. (1978): *City, Class and Power* Macmillan. London.

FALUDI, A. & H. VOOGD, (eds) (1985): *Evaluation of Complex Policy Problems: Case Studies and Reports*, Delftsche Uitgers Maatschappij. Delft.

Journal papers and book chapters. The order for references to articles/chapters of books should be as in these examples:

DAVIDOFF, P. (1965): 'Advocacy and pluralism in planning', *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 331-38.

DROR, Y. (1986): 'Planning as fuzzy gambling: a radical perspective in coping with uncertainty', in D. MORLEY & A. SHACHAR (eds): *Planning in Turbulence*, Jerusalem, The Magnes Press, 28 (3) 331-38).

NEWMAN, D. & L. APPELBAUM, (1992): 'Recent ex-urbanisation in Israel' in GOLANYI & al. (eds): 20-29.

Papers/working papers/reports etc. These need an explanation of what they are in parentheses after the title. The title can be in inverted commas or in italic, depending on whether the work was published or not (published, use italic; not published, use inverted commas). For example:

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (paper delivered to the Conference on Urban Transport, Bristol, 14-15 September).

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (unpublished PhD thesis): University of Bristol, Bristol.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (Working Paper No. 5): Essex County Council, Chelmsford.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (report to the Working Group on Urban Transport), Chelmsford, Essex County Council.

When the authoring/editing body is generally referred to in its abbreviated form, it should appear in the references following the convention:

BRITISH MEDICAL ASSOCIATION (BMA) (1998): *Health and Environmental Impact Assessment: An Integrated Approach*, Earthscan. London.

In this way, references in the text can be kept short (BMA, 1998).

8. **Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred to as 'Figures' and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally where possible, as tiff, or jpg files at a resolution of 320dpi and a size appropriate to the page size of the journal. Please do not embed figures within the Word document of the paper itself. Please note that the Review could be printed in black and white, and all illustrations, including charts and graphs, should be designed to be suitable for reproduction in black and white.
9. **Quotations.** Quotations in the text of more than 30 or so words should be pulled out of the text and indented, using indents, not tabs. They should have a line space above and below them. Indented quotations should not be put in quotation marks. Italicise only those parts of the quotation that were in italics in the original, unless you specifically want to stress part of a quote, in which case you should add '(emphasis added)' after the quotation.
10. **Responsibility clauses.** Opinions contained in the published papers are responsibility of authors, and do not necessarily reflect the opinion of editors. All the persons listed as authors are responsible for the contents of the research reported, since they have substantially contributed in its realization materially and/or intellectually. Authorship means the recognition of intellectual contributions to the field of study, for that reason it is the duty of principal author to get a consensus inside the group that carried out the research on the authors and the order in which it will appear in a paper.
11. **Submission to:**

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) 91 597 5061
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

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

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.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

Ministerio de Fomento
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
P.º de la Castellana, 67
28046 Madrid - España
Teléfono: 91 597 75 17 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Fomento
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Fomento © Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Redacción:

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Diseño original

Nic & Will, S.L.

Creación ilustración de portada

Anaïs García Pérez

Maquetación:

Phoenix comunicación gráfica, S. L.

Suscripción Anual:

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

NIPO: 161-14-038-8

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento
www.fomento.gob.es

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:
www.fomento.gob.es

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Título de la obra: **CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES. CyTET, N° 182**
Vol. XLVI. Cuarta época, n° 182, invierno 2014

Autor: Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo; Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento
Año de edición: diciembre 2014

Edición digital:

1ª edición electrónica: diciembre 2014

Formato: Pdf

Tamaño: 11,50 MB

NIPO: 161-14-038-8

I.S.S.N.: 1133-4762 (papel)

P.V.P. (IVA incluido): 4,50 €

Edita:

Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
Ministerio de Fomento©

Aviso Legal: Todos los derechos reservados. Esta publicación no podrá ser reproducida ni en todo, ni en parte, ni transmitida por sistema de recuperación de información en ninguna forma ni en ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico o cualquier otro.

