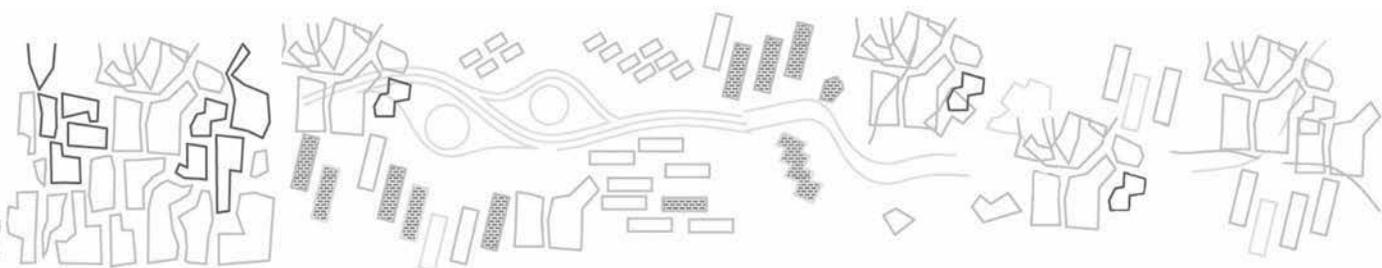


CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. XLVII. Cuarta época **N.º 183** primavera 2015

Ciudades resilientes en el antropoceno

Diferentes usos de la vía pública

**La EIA en la planificación
del transporte urbano en España**

Mercado de vivienda en época de bonanza

**Patrimonio e innovación en el Valle Salado
de Añana, País Vasco**

Zonificación inclusiva en América Latina

**Metodología participativa del Plan
de Ordenamiento Territorial, Perú**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

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

Benoit 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-SJR, H-Index Scholar, Latindex, Dialnet, DICE, Resh, Ulrichsweb.

Índice

Presentación

| | |
|---|---|
| Presentación: Rafael MATA OLMO | 1 |
|---|---|

Estudios

| | |
|--|-----|
| Ciudades resilientes en el antropoceno: mito o realidad Carlos MONTES & Maritza DUQUE GUTIÉRREZ | 9 |
| Diversidad de peatones, los diferentes usos de la vía pública: una aproximación desde la accesibilidad Delfín JIMÉNEZ MARTÍN & Jesús HERNÁNDEZ-GALÁN & Yolanda DE LA FUENTE ROBLES | 23 |
| La efectividad de la EIA en la planificación del transporte urbano en España: barreras de implementación según perfiles profesionales Julio A. SORIA-LARA | 41 |
| Oferta, demanda y necesidad de viviendas en época de bonanza: el caso de Valladolid y su entorno Fernando SÁNCHEZ MINGUEZ & José Luis SAINZ GUERRA | 57 |
| Patrimonio e innovación en el Valle Salado de Añana, País Vasco Eugenio RUIZ URRESTARAZU & Rosario GALDÓS URRUTIA | 73 |
| La zonificación inclusiva en América Latina Jordi BOSCH MEDA | 89 |
| Metodología para la evaluación y actualización participativa del Plan de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Tocache, San Martín (Perú) Santiago MADRIGAL MARTÍNEZ | 107 |
| ABSTRACTS | 121 |

Observatorio Inmobiliario

| | |
|---|-----|
| 2015: posible recuperación del mercado de vivienda Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ | 125 |
|---|-----|

Internacional

| | |
|--|-----|
| Italia: Francesco LO PICCOLO & Vincenzo TODARO | 139 |
|--|-----|

Índice

Experiencias/Experiences

| | |
|---|-----|
| Obtención de espacios públicos en suelo urbano: una lectura inversa de la legislación urbanística Berta ELIZALDE SELVA & Javier ELIZALDE PÉREZ-GRUESO & José María UREÑA FRANCÉS | 147 |
|---|-----|

Documentación

| | |
|--|-----|
| Crónica Jurídica Omar BOUAZZA ARIÑO | 157 |
| Normativa estatal y autonómica Francisca PICAZO | 163 |

Libros y Revistas

| | |
|---|-----|
| Recensiones y reseñas de libros recibidos | 171 |
|---|-----|

Presentación

Abre este número 183 el artículo titulado «Ciudades resilientes en el antropoceno: mito o realidad», del que son autores Carlos MONTES y Maritza DUQUE GUTIÉRREZ, del Dpto. de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales de Colombia respectivamente. El texto aborda la penetración del concepto de resiliencia, incorporado ya a determinadas ciencias biofísicas y sociales, en el terreno de la planificación urbana para evaluar la capacidad de adaptación de las ciudades a los cambios que las afectan en la búsqueda de la protección social, la reducción de riesgos y desastres, o la adaptación al cambio climático. En esa línea, se evalúan las diferencias, similitudes y los límites de los conceptos de resiliencia y sostenibilidad en el ámbito urbano, concluyendo los autores que la resiliencia es un concepto fundamental para hacer operativa la sostenibilidad urbana.

Sigue el artículo «Diversidad de peatones, los diferentes usos de la vía pública: una aproximación desde la accesibilidad», firmado por Delfín JIMÉNEZ MARTÍN, arquitecto, Jesús HERNÁNDEZ-GALÁN, Director de Accesibilidad Universal de la Fundación ONCE, y Yolanda DE LA FUENTE ROBLES, Catedrática de trabajo social y servicios sociales de la Universidad de Jaén. En él se pretende superar el hecho de que la mayoría de los estudios y proyectos sobre el urbanismo y la vía pública se realizan en función de un usuario tipo, una persona ficticia que en realidad no existe. Para ello se lleva a cabo un estudio de los diferentes tipos de peatones que se consideran a la hora de abordar el estudio y el diseño de la vía pública y se plantean las bases para nuevas consideraciones de diseño en relación a la diversidad peatonal existente.

Julio A. SORIA-LARA, investigador de la Universidad de Oxford, es el autor de «La efectividad de la EIA en la planificación del transporte urbano en España: barreras de implementación según perfiles profesionales», en el que aborda el cuestionamiento cada vez más extendido de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en proyectos relacionados con la planificación del transporte urbano, a partir del estudio de su implementación en España, considerando la labor de dos tipos de profesionales, los consultores ambientales y los planificadores del transporte. A través de un cuestionario dirigido a los agentes implicados, se estudian las razones de los problemas observados con objeto de mejorar la efectividad de la EIA en el ámbito del transporte urbano.

Fernando SÁNCHEZ MÍNGUEZ y José Luis SAINZ GUERRA, de la Universidad de Valladolid, son autores del artículo titulado «Oferta, demanda y necesidad de viviendas en época de bonanza: el caso de Valladolid y su entorno». El texto analiza si, durante el periodo 1996-2007 de bonanza económica en España, hubo un ajuste entre oferta y demanda, a través del mercado, si la producción inmobiliaria se ajustó a la necesidad de vivienda, entendida en un sentido más amplio que el de proporcionar alojamiento cotidiano a las personas, profundizando en las causas del proceso de sobreproducción. Para ello se estudia el comportamiento del sector en cuatro ámbitos: el conjunto del territorio español, Castilla y León, la provincia de Valladolid, y la propia ciudad y su área metropolitana, destacando el papel del planeamiento.

Eugenio RUIZ URRESTARAZU y Rosario GALDOS URRUTIA, del Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología de la Universidad del

Presentación

País Vasco, abordan en el texto titulado «Patrimonio e innovación en el Valle Salado de Añana, País Vasco» el asunto del patrimonio de escala territorial, desde el punto de vista de su reconocimiento social y de su capacidad potencial como generador de innovaciones, preferentemente de carácter social. Conceptualmente se parte de las relaciones entre paisaje, patrimonio, innovación y desarrollo, aplicado al caso del paisaje cultural del Valle Salado de Añana (Álava), confirmando la investigación que se han generado innovaciones ligadas a la rehabilitación paisajística y arquitectónica y al proceso productivo, pero sobre todo en materia de relaciones sociales, institucionales y de desarrollo local.

Dos artículos referidos a América Latina cierran los *Estudios* de este número. El primero, de Jordi BOSCH MEDA, arquitecto y politólogo, colaborador del Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Estados Unidos), se titula «La zonificación inclusiva en América Latina» y tiene por objeto analizar comparativamente la aplicación, en el subcontinente, de los mecanismos de producción de vivienda social mediante la técnica urbanística de la zonificación inclusiva. La detallada revisión del marco de actuación en 19 países pone de manifiesto que, pese al interés despertado por esta técnica y el creciente debate abierto sobre su conveniencia, el grado de aplicación de la misma en la región es más bien escaso y muy desigual, siendo los principales obstáculos la falta de voluntad política, la prevalencia del derecho de propiedad privada y el déficit de planificación urbana de algunos países.

Santiago MADRIGAL MARTÍNEZ, de la Universidad Nacional Agraria la Molina (UNALM) de Perú, presenta «Metodología para la evaluación y actualización participativa del Plan de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Tocache, San Martín (Perú)». El autor se refiere en particular a los procesos de evaluación y revisión de los POT, para su adaptación a nuevas circunstancias, mediante un proceso de participación mediante entrevistas a informantes clave, grupos de discusión, observación participante y talleres participativos. En el caso del Plan de la provincia de Tocache, se estima que se han cumplido hasta el 76 % de sus previsiones, obedeciendo el incumplimiento a razones relacionadas con los cambios de gobierno y de funcionarios, así como de normativas que han interferido el normal desarrollo del plan.

El **Observatorio Inmobiliario** de este número lleva por título «2015: Posible recuperación del mercado de vivienda». Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

señala cómo en la segunda mitad de 2014 el mercado de vivienda presentó síntomas de recuperación en España, visibles sobre todo en el aumento interanual de las ventas y en el ligero incremento de la iniciación de nuevas viviendas. La mayor disponibilidad de préstamos y el empuje del empleo contribuyeron a dicha evolución, que puede reforzarse en 2015. Los precios de la vivienda tendieron a estabilizarse en España en la segunda parte de 2014. Destacó la evolución del índice trimestral de precios de vivienda del INE, que registró aumentos moderados en los trimestres segundo y tercero de 2014, acompañado de incremento de las ventas de viviendas que registraron un incremento interanual del 22,5% en los tres primeros trimestres de 2014 (-17,3% en 2013). Por su parte en 2014 siguieron bajando los tipos de interés y mejoró la disponibilidad de financiación para los adquirentes de viviendas. Acaba el texto con el análisis de la evolución de la accesibilidad a la vivienda, las daciones en pago a bancos y desahucios, y unas notas sobre la política de vivienda, destacando los cambios significativos en la fiscalidad.

En la sección **Internacional**, la crónica de Francesco LO PICCOLO y Vincenzo TODARO, del Departamento de Arquitectura de la Universidad de Palermo, prosigue su contribución del número anterior sobre planificación del paisaje en Italia en aplicación del Convenio de Florencia, en esta ocasión con una revisión crítica del proceso de elaboración y aprobación de los planes de paisaje en Sicilia. Se presenta la experiencia del Plan paisajístico de los Montes Nebrodi – Ámbito 8 de la provincia de Messina, elaborado por la Superintendencia de Bienes Culturales y Ambientales de Mesina durante los últimos años, según los procedimientos vigentes que excluyen una participación real de las comunidades locales en el proceso de elaboración del plan. No obstante, para superar esta limitación se ha activado un proceso informal «de interacción entre las comunidades locales, con la participación activa de la Red de Municipios Nebrodi, Città Aperta» (Nebrodi, Ciudad Abierta. La relevancia de las observaciones presentadas ha provocado, según nuestros cronistas, la suspensión y posterior revisión del plan paisajístico.

La sección de **Experiencias** recoge la titulada «Obtención de espacios públicos en suelo urbano: una lectura inversa de la legislación urbanística», obra de Berta ELIZALDE SELVA y Javier ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, arquitectos urbanistas y redactores principales del Plan de Ordenación Municipal de Valdepeñas, y José María DE UREÑA FRANCÉS, Catedrático de Ur-

banismo de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Castilla-La Mancha. Junto a los procedimientos habituales para generar nuevos espacios públicos en centros urbanos compactos, el que se presenta en esta experiencia, aplicado por el Plan de Ordenación Municipal (POM) de Valdepeñas, aprobado definitivamente en diciembre de 2010, destaca por su originalidad y novedad en la forma de obtención de espacio público: la cesión de pequeñas plazas por parte de la propiedad privada en el centro urbano más denso, compensada con incrementos de edificabilidad, en lo que los autores denominan *lectura inversa de la ley*. En síntesis el POM ordena en la zona central de la ciudad manchega un total de 22 ámbitos urbanos, programando la obtención de 5,22 hectáreas de zonas verdes y dotaciones públicas a cambio del incremento de edificabilidad para 909 nuevas viviendas, siendo el Ayuntamiento quien, una vez analizada la necesidad de nuevos espacios públicos, dispone por propia iniciativa el incremento de edificabilidad en áreas con capacidad para ello dentro del nuevo planeamiento.

La **Crónica Jurídica** de Omar Bouazza Ariño, Profesor Titular de Derecho Administrativo de

la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Comité de Redacción, se hace eco de la intensa actividad legislativa en últimos meses de las cámaras legislativas de ámbito nacional y autonómico. En el plano nacional, destacan la nueva Ley de Parques Nacionales, que reconoce a los titulares de derechos en los citados Parques la posibilidad de llevar a cabo actividades económicas y comerciales, en especial las relacionadas con el uso público y el turismo rural; y la Ley de Pesca Marítima, que, en la misma línea, trata de fomentar medidas de diversificación de la actividad económica en el sector, en concreto, el turismo acuícola, el turismo pesquero, el marítimo, así como la pesca-turismo. En el ámbito autonómico se han dictado normas muy diversas, con rango de leyes regionales muchas de ellas, en materia de ordenación del territorio y paisaje, agua y medio ambiente, vivienda, agricultura, accesibilidad, comercio e industria.

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

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

Ciudades resilientes en el antropoceno: mito o realidad

Carlos MONTES (1) & Maritza DUQUE GUTIÉRREZ (2)

(1) Laboratorio de Socioecosistemas. Dpto. Ecología. Universidad Autónoma de Madrid.
(2) Secretaría Técnica del Sistema Integral de Gestión Ambiental. Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales de Colombia.

RESUMEN: El término resiliencia se ha convertido en un concepto importante en el mundo académico a través de una amplia variedad de disciplinas de las ciencias sociales y biofísicas que lo han incorporado, como es el caso de la psicología, la economía, la antropología, la ecología o la ingeniería. Recientemente la resiliencia se está convirtiendo en una herramienta importante en la planificación urbana para evaluar la capacidad de las ciudades de adaptarse a los cambios generados en un contexto de protección social, de reducción de riesgos de desastres o de la adaptación al cambio climático. El objetivo de este trabajo es evaluar las diferencias, similitudes y los límites de dos de los conceptos más debatidos en la actualidad sobre el desarrollo urbano; resiliencia y sostenibilidad. Discutimos las interpretaciones más comunes y las dificultades que existen en su aplicación a la planificación urbana. Desde nuestro punto de vista la resiliencia es un concepto clave que sirve para hacer operativa la sostenibilidad urbana.

DESCRIPTORES: Ecosistemas urbanos. Resiliencia urbana. Sostenibilidad urbana. Políticas urbanas.

«El estudio del ambiente debe ser integral, de modo que no se pueda mirar una parte sin tener una mirada de conjunto sobre su totalidad. Muchos de los problemas no son de tipo tecnológico, sino de la orientación ideológica que tenemos»

Augusto Ángel MAYA

1. ¿Porqué ciudades resilientes en el Antropoceno?

Veintidós años después de que Maurice Strong, en el discurso de clausura de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, afirmara que la batalla de la sosteni-

bilidad se ganará o se perderá en las ciudades, podemos constatar que esta sentencia está lejos de perder fuerza. Hemos pasado del siglo XX caracterizado por la sociedad de las naciones al siglo XXI definido por la sociedad de las ciudades. Desde el año 2007 residimos más personas en el medio urbano que en el

Recibido: 07.04.2014; Revisado: 28.09.2014.
Correo electrónico: carlos.montes@uam.es;
maduque@udca.edu.co

Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos.

medio rural. Vivimos no solo en el planeta humano sino fundamentalmente en el planeta urbano, es decir, en la era de los *seres urbanos*, ya que las ciudades (ecosistemas artificiales) se han convertido actualmente en el «*hábitat natural*» de más del 50 % de los habitantes humanos de la tierra y se espera que en el 2050 el 70% de la población mundial sea urbana (UN, 2011).

El proceso emergente de urbanización, que se expande a una velocidad más rápida que el crecimiento de la población urbana, concentra a personas con un estilo de vida fundamentalmente consumista y despilfarrador, en ciudades que ocupan una superficie reducida del planeta (alrededor del 3 % de la superficie continental). Es un proceso complejo, dinámico y genera grandes impactos a diferentes escalas espaciales y temporales. La urbanización destruye y fragmenta ecosistemas naturales, con la consiguiente erosión de la biodiversidad, y modifica los flujos de agua, energía y nutrientes del territorio. Consume grandes cantidades de energía (2/3 de la energía mundial), secuestra considerables proporciones de servicios de los ecosistemas del territorio, introduce especies invasoras y expulsa grandes cantidades de residuos y emisiones a la atmósfera (el 80% del CO₂ de origen antrópico) (SETO & *al.*, 2013). Por tanto, las ciudades no solo sufren los efectos negativos del Cambio Global, incluido el cambio climático, sino que también son las generadoras y exportadoras de sus consecuencias. De esta forma, la causa y el efecto de los cambios globales del planeta tienen esencialmente su nexo de unión en las ciudades. Es aquí donde el conocido aforismo:

«pensar localmente y actuar globalmente» puede reinterpretarse, para explicar los impactos multiescalares de la urbanización, de la forma: «las ciudades piensan localmente y actúan globalmente».

Podemos hablar por tanto de un «Cambio Global Urbano».

El proceso de urbanización que trasciende el ámbito local y regional, está afectando a los procesos biogeoquímicos que determinan el funcionamiento global de la ecosfera anunciándonos que estamos entrando en el Antropoceno (CRUTZEN, 2002, STEFFEN & *al.*, 2011). Hablamos de un nuevo periodo geológico de la historia del planeta en el que los humanos, desde las ciudades, somos la fuerza geológica más importante y por tanto de los cambios globales del planeta. Los tiempos del Antropo-

ceno se caracterizan por generar marcos de incertidumbre e impredecibilidad en los que las perturbaciones, tanto de origen natural como humano, así como las crisis asociadas, son inevitables. Estos eventos extremos, la mayoría de las veces, son inesperados por lo que ni los individuos ni sus instituciones suelen estar preparados para gestionarlos adecuadamente.

En este contexto, y junto al reto de tratar de reducir las desigualdades e injusticias sociales, el desafío más grande al que se enfrenta la civilización de los albores del siglo XXI se centra en cómo gestionar el incremento de la frecuencia y de la intensidad de los eventos extremos asociados al cambio climático (inundaciones, sequías, olas de calor, grandes incendios, huracanes) y a otras perturbaciones naturales (tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas, pandemias, grandes plagas) o sociales (guerras, actos terroristas, colapsos financieros, hambrunas) que traen consigo, generalmente de forma imprevista, shocks y desgracias que alteran o destruyen la integridad de las sociedades rurales y urbanas (UNISDR, 2013a).

Bajo la percepción general de que la resiliencia se refiere a la habilidad de los sistemas naturales y humanos, como es el caso de las ciudades, de resistir a un amplio rango de shocks y crisis sin perder o alterar profundamente su integridad, ya que poseen la capacidad de volver rápidamente a su funcionamiento normal después de que cese la perturbación, la palabra primero y su trama conceptual después, se ha incorporado rápidamente a los memorándum de la gestión urbana (UNISDR, 2013b).

Aunque la resiliencia tiene una larga historia en diferentes disciplinas sociales y ecológicas, no ha entrado hasta muy recientemente en la arena de las políticas públicas para tratar de crear un nuevo discurso y narrativas relacionadas con la gestión de crisis asociadas a las perturbaciones naturales o antrópicas en el contexto de los programas de reducción del riesgo de desastres (ALEXANDER, 2013).

La explicación de por qué la palabra resiliencia ha entrado con tanta fuerza y rapidez en múltiples programas y proyectos sobre la sostenibilidad urbana, hay que encontrarla en la importancia que se le está dando, desde los gobiernos locales y nacionales, además de múltiples entidades internacionales, especialmente Naciones Unidas, a las políticas sobre

la reducción del riesgo de desastres fundamentalmente asociados a los sucesos extremos relacionados con el clima (UNISDR, 2012). Dado que el cambio climático se ha convertido en uno de los temas prioritarios en las agendas de múltiples agencias internacionales, la resiliencia en general, y dado que vivimos en un mundo urbano, la resiliencia urbana en particular, está ganando cada vez más importancia en los programas de acción por el clima, hasta convertirse en un componente estratégico para su desarrollo (TYLER & MOENCH, 2012).

La resiliencia, en un corto periodo de tiempo, ha ido destronando al término desarrollo sostenible que hasta ahora era la palabra reina en los programas de desarrollo urbano (ciudades sostenibles). En la actualidad, la resiliencia se ha convertido en el mantra de los políticos y los gestores así como en uno de los centros de atención prioritarios de los medios de comunicación y del debate social al convertirse en la «solución milagro» frente a la adversidad. Estamos viviendo una especie de «resiliolatría» en general y urbana en particular.

Diferentes autores han tratado de buscar propuestas creativas para integrar ambos conceptos (ANDERIES & *al.*, 2013; REDMAN, 2014). En este contexto, nos preguntamos si es lo mismo, si es posible, y que significa construir ciudades sostenibles y ciudades resilientes. También nos cuestionamos si el concepto general de resiliencia, creado desde el ámbito científico, puede aplicarse, con o sin limitaciones, al contexto urbano. En definitiva nos planteamos si la resiliencia urbana aporta algo original a lo que ya se está haciendo desde la sostenibilidad urbana o nos encontramos frente a una nueva y llamativa moda de razonamientos y discursos para gestionar los riesgos y las adversidades asociadas a la intensificación de la variabilidad climática.

2. La mirada a la ciudad desde la metáfora de la resiliencia

¿Qué cambia al incorporar el concepto de resiliencia en los programas y los proyectos que se venían desarrollando bajo el marco de la sostenibilidad urbana? En otras palabras, ¿qué implicaciones conceptuales y operativas tiene pasar de la sostenibilidad como criterio dominante en el discurso del desarrollo urbano al de la resiliencia?

Las ciudades desde su dimensión social incluyen relaciones económicas, políticas y de

poder, que define una identidad urbana asociada a un determinado estilo de vida que implica cuestiones de ética y de justicia ambiental y social. Hasta ahora las ciudades se han identificado como entidades estáticas que buscan una identidad monumental ya sea histórica o en términos de infraestructuras descomunales. Con la constatación de que el clima global del planeta está cambiando, las prioridades de gestión de las ciudades están focalizándose en cómo afrontar las consecuencias de las modificaciones de los patrones estacionales de las precipitaciones, del régimen de temperaturas, de la subida del nivel del mar o de la frecuencia de eventos climáticos extremos como sequías o inundaciones. Estos cambios climáticos amenazan el bienestar de las sociedades urbanas ya que afectan al suministro de agua y a la seguridad alimentaria, además de incrementar la vulnerabilidad de las ciudades a las olas de calor o a las inundaciones (IIED, 2012).

Bajo el paraguas del desarrollo sostenible, se han diseñado múltiples medidas para minimizar o tratar de eliminar los efectos del cambio climático en el marco de los planes de mitigación y de adaptación, que la mayoría de las veces se han centrado más en las estrategias de mitigación (eficiencia en el suministro de energía, transporte, construcción, industria, agricultura o gestión de residuos) que en las de generar capacidades adaptativas de las comunidades urbanas afectadas (LAMPIS & RUBIANO, 2012).

Hay que tener en cuenta que, en su origen, el desarrollo sostenible es un concepto ético que articula un conjunto de condiciones sociales deseadas relacionadas con la necesidad de satisfacer las demandas de bienestar de las generaciones actuales sin hipotecar las necesidades de las futuras generaciones. La banalidad del concepto, en términos de la ausencia de unos principios operativos mensurables que definan acciones claras de sostenibilidad, hace que se aplique a casi cualquier modelo de gestión ya que puede significar cualquier cosa. El concepto de desarrollo sostenible se ha estado utilizando para escapar de la problemática ecológica y de las connotaciones éticas que conlleva un crecimiento económico insostenible. La trivialidad conceptual y la baja eficacia del concepto de sostenibilidad en la consecución de objetivos y metas globales de mitigación de los efectos del cambio climático, está permitiendo que emerja con fuerza el término resiliencia (BRAND & JAX, 2007). Pero ¿qué es la resiliencia?

La resiliencia es un vocablo cuyo origen, desde el mundo académico, data del siglo XIX relacionado, fundamentalmente, con los conceptos de elasticidad y resistencia a la rotura de materiales frente a la tensión generada por una perturbación. Pero realmente el concepto tiene su auge a principios de los años 70's tanto en las ciencias sociales, especialmente en la psicología, como en las ciencias ecológicas. En esta última disciplina hay que destacar el trabajo seminal de 1973 del ecólogo canadiense C.S. «Buzz» Holling que interpretó el concepto desde una perspectiva ecológica y dio origen a la línea de investigación que más influencia ha tenido en el desarrollo de la resiliencia urbana y la reducción del riesgo de desastres. Después de varias décadas y desde la ingeniería, la psicología y la ecología, el concepto se ha expandido a otras disciplinas como la psiquiatría, la enfermería, la economía, las ciencias políticas y empresariales, la antropología, las matemáticas o la arqueología (MARTIN-BREEN & ANDERIES, 2011).

La resiliencia es un concepto polisémico con casi tantas definiciones como investigadores han tratado de formalizado desde las ciencias sociales y ecológicas (PUIG & RUBIO, 2011; BRAND & JAX, 2007). Al ser un término con connotaciones políticas y éticas se ha demandado que se desestime su cuantificación y modelización y que se aborde como una metáfora con una gran fuerza para entender como los sistemas, incluidos los urbanos, desarrollan capacidades para lidiar con las perturbaciones y seguir manteniendo su estructura, funcionamiento y por tanto su integridad (MARTIN-BREEN & ANDERIES, 2011).

En cualquier caso y desde las ciencias ecológicas, la resiliencia adopta dos significados relacionados con cómo los sistemas varían en el tiempo y se acoplan a los cambios.

El primer significado es el más restrictivo, popular y antiguo de los dos ya que se relaciona con la propia etimología de la palabra resiliencia (*resilio*, *resiliere* que significa, «saltar hacia atrás» «volver de un salto», «re-botar»). Definido por HOLLING (1996) como «resiliencia ingeniera» se asocia a la idea de que los sistemas naturales o humanos tienen un estado de equilibrio al que vuelven una vez que cesa la perturbación. Se asume la estabilidad y el equilibrio del sistema y la resiliencia evalúa lo rápido que una variable que ha sido desviada por una perturbación vuelve a su punto de equilibrio. La resiliencia ingeniera supone que los cambios de los sistemas son lineales y por tanto predecibles. Se centra en mantener la eficiencia y la

constancia del sistema en un mundo predecible que se considera está cerca de un estado de equilibrio. Por tanto la resiliencia ingeniera se relaciona con rechazar la perturbación y el cambio para mantener lo que se considera una identidad permanente del sistema bajo condiciones de mínima complejidad e incertidumbre. A este modelo de gestión, que pretende controlar lo inesperado empleando soluciones tecnológicas, se denomina «Dominio y Control» (HOLLING & MEFFE, 1996). A pesar de que claramente es un concepto muy limitado dado que no se ajusta a la realidad del marco de cambio, incertidumbre, impredecibilidad y crisis que caracteriza al Antropoceno, sigue dominando los modelos de gestión de los sistemas naturales en general y los urbanos en particular en especial los relacionados con los programas de reducción del riesgo de desastres.

El segundo significado de resiliencia, tiene una gran capacidad para gestionar las características del Antropoceno (cómo esperamos lo inesperado) y va más allá del tiempo de recuperación de un sistema. Lo importante no es evaluar la velocidad de vuelta a un estado de equilibrio, sino cómo son las trayectorias que adopta el sistema cuando cesa la perturbación. Se denomina «resiliencia ecológica» y se asocia a las dinámicas no lineales, y por tanto fuera del equilibrio, que adopta un sistema. Desde la resiliencia ecológica los sistemas, incluidos los urbanos, no son estables y se apartan del equilibrio ya que pueden tener diferentes estados alternativos a los que se llegan cuando se sobrepasa determinados umbrales de cambio. Desde esta perspectiva la resiliencia ecológica se define como la cantidad de perturbación que un sistema puede absorber antes de que cambie su estructura y funcionamiento al pasar a otro estado alternativo (GUNDERSON & HOLLING, 2002). Nos permite entender cómo los ecosistemas (incluyendo a las ciudades) se ajustan a cambios rápidos, bruscos e impredecibles. Dada las limitaciones del concepto de resiliencia ingeniera para entender y gestionar el binomio cambio-adaptación, por defecto, cuando mencionamos el término resiliencia nos referimos a la resiliencia ecológica.

Otro aspecto relacionado con la resiliencia ecológica se corresponde con la premisa de que los sistemas ecológicos y naturales son interdependientes (humanos en la naturaleza) y co-evolucionan en el tiempo como un sistema complejo adaptativo denominado «sistema socioecológico o socioecosistema». Un socioecosistema se define como un sistema de humanos y naturaleza conformado por una unidad biofísica interactuando con diferentes actores sociales y sus ins-

tituciones (GLASER, 2012). Desde esta visión holista que integra las dimensiones ecológicas, sociales, económicas y culturales, se rompe la dicotomía perversa naturaleza vs sociedad y conservación vs desarrollo al conceptualizar a los humanos no como una dimensión que altera a los sistemas naturales desde fuera sino que los dinamiza desde dentro. La ciudad también puede concebirse y se ajusta perfectamente al concepto de Socioecosistema (MOFFATT & KOHLER, 2008, GRIMM & *al.*, 2013). La resiliencia de estos sistemas complejos adaptativos se denomina «resiliencia socioecológica». Hablamos por tanto de resiliencia socioecológica urbana para referirnos a una ciudad que es capaz de lidiar con las perturbaciones, en un contexto de cambio e incertidumbre, y mantener su integridad sin colapsar es decir, sin pasar a un estado no deseado.

Aplicar la aproximación de la resiliencia ecológica y socioecológica supone un cambio de mirada sustancial al desarrollo urbano. En primer lugar reclama la necesidad de que las ciudades acepten gestionar, en vez de eliminar, un determinado régimen de perturbaciones. Como se ha comentado, en el Antropoceno las perturbaciones y las crisis son inevitables. Habría que pasar de las ciudades diseñadas para tratar de eliminar completamente las perturbaciones, a las ciudades que aprenden a vivir con alteraciones de baja y media intensidad, al conceptualizar estos eventos como ventanas de oportunidad para cambiar paradigmas y comportamientos insostenibles. Desde el pensamiento resiliente, la gestión actual de las ciudades basadas en los supuestos de equilibrio, estabilidad y predictibilidad cambia a un modelo de no equilibrio, inestabilidad e impredecibilidad al aceptar que las dinámicas de los sistemas socioecológicos urbanos, al igual que la de otros sistemas naturales, no son lineales.

La resiliencia es a la vez una teoría sobre como los sistemas ecológicos o humanos gestionan el binomio cambio-adaptación pero sobretodo, es una aproximación positiva y proactiva para planificar estos sistemas frente a un régimen de perturbaciones. El concepto de resiliencia permite a) evaluar la cantidad de cambio que un sistema (urbano) puede soportar sin colapsar b) la capacidad del sistema para renovarse y reorganizarse después de la perturbación y c) la capacidad del sistema de aprender de la alteración generada por la perturbación para adaptarse mejor al cambio y gestionar con más eficiencia las futuras perturbaciones. En este sentido, es un antídoto frente a los juicios que dominan los programas de gestión del riesgo de desastres, articulados sobre conceptos con una connotación negativa

como vulnerabilidad que visualiza, en cierta manera, a las comunidades como víctimas pasivas de diferentes tipos de contingencias.

El pensamiento resiliente también invita a cuestionar el significado de otros términos muy comunes en los programas de gestión de riesgos en las ciudades. Desde la mayoría de las estrategias actuales, la reducción del riesgo es una forma de incrementar la resiliencia en este caso ingeniera. Riesgo y resiliencia son considerados conceptos opuestos. Sin embargo la resiliencia ecológica va más allá de los programas de gestión del riesgo normalmente basados en medidas estructurales de supervivencia a corto plazo. La resiliencia ecológica va dirigida a construir capital social para mejorar los procesos adaptativos de la comunidad frente a las perturbaciones en un contexto de incertidumbre. En este sentido, podemos encontrar un área urbana ubicada en una ladera muy vulnerable a los deslizamientos y por tanto, calificada de alto riesgo y descubrir que en ella vive una comunidad con una gran cohesión social que desarrolla, frente a posibles contingencias, procesos de creatividad e innovación, y que por tanto posee elevados niveles de resiliencia socioecológica.

Por último, el planeamiento urbano tradicionalmente se establece hasta los límites de la ciudad, pero si se conceptúa como un socioecosistema, el sistema urbano no puede planificarse, ni gestionarse independientemente de los sistemas rurales del territorio donde se asienta (FIG. 1). Las ciudades resilientes no se desarrollan en el vacío, sino en un territorio con el que interacciona a diferentes escalas. Dejan de mirar hacia el centro y se asoman más allá de sus límites urbanos (ERNSTON & *al.*, 2010). La ciudad sin el territorio no puede ser resiliente.

La resiliencia socioecológica urbana está íntimamente relacionada con mantener la capacidad de generar servicios de los ecosistemas del territorio donde se ubica la ciudad (alimentos, agua, materias primas, regulación de la calidad del aire, del agua, de perturbaciones naturales, control de la erosión, polinización, disfrute de paisajes, identidad cultural., etc.) así como de los flujos socioecológicos entre esta y los sistemas rurales. La planificación de los socioecosistemas urbanos pasa por establecer y gestionar los gradientes urbano-rurales, para evitar las dicotomías centro vs periferia que convierten en simplistas las relaciones complejas que se establecen entre la ciudad y el territorio. Desde esta perspectiva habría que considerar a la ciudad como parte del territorio y no tratar de forzar a que el territorio se adapte a la ciudad.



Fig. 1/ La ciudad ni aparte ni de parte sino formando parte del territorio. La ciudad como un socioecosistema centra su gestión en el contexto de las tramas socioecológicas del territorio donde se ubica

Fuente: (EME, 2011).

3. Eliminando algunos urbanomitos. ¿hay ciudades sostenibles? ¿hay ciudades resilientes? Hacia una «Red-silencia» de ciudades sostenibles

Existe en el debate sobre el futuro del desarrollo urbano una serie de creencias, desenfocadas científicamente, que dan lugar a una serie de mitos urbanos (urbanomitos) que demanda una cierta claridad conceptual para evitar malentendidos que lleven a resultados no deseados al poner en práctica estrategias de gestión erróneas. Sin duda, el más importante se centra en la concepción que se tiene sobre la ciudad sostenible y la ciudad resiliente. En este sentido podríamos preguntarnos: ¿es posible construir ciudades sostenibles? ¿es posible crear ciudades resilientes?

En primer lugar hay que tener en cuenta que, estrictamente hablando, ninguna ciudad puede ser sostenible por sí misma. Por su naturaleza artificial, las ciudades son los ecosistemas

más heterotróficos (que se alimentan de otros ecosistemas) que hay en el planeta (COLLINS & *al.*, 2000). Por ser centros de producción y consumo necesitan, para mantener su organización, un aporte continuo de agua, materiales y energía que tienen que obtener de los ecosistemas del territorio donde se ubican, pero especialmente, hoy día, de otros ecosistemas y sistemas de producción de cualquier parte del planeta. Podemos mejorar la eficiencia de su metabolismo en términos de los flujos de entrada y salida para minimizar sus impactos ambientales, pero nunca la ciudad puede ser autosuficiente por sí misma. En el mundo globalizado actual no hay ciudades sostenibles a escala local (ELMQVIST & *al.*, 2013).

La misma lógica puede emplearse para la pregunta sobre si podemos construir resiliencia de una ciudad concreta. La respuesta, al igual que para la sostenibilidad, es que «no», al menos en términos de la denominada «resiliencia general», relacionada con la capacidad de los sistemas socioecológicos (incluyendo las ciudades) de adaptarse o transformarse en res-

puesta a todo tipo de perturbaciones extremas desconocidas o inesperadas como tsunamis, terremotos o grandes sequías (CARPENTER & *al.*, 2012). Por la gran conectividad urbana global que existe, especialmente entre las ciudades medias y grandes, puede ser perjudicial e incluso destructivo tratar de construir de forma aislada una ciudad resiliente. Determinadas acciones para promover la resiliencia en una ciudad puede tener efectos negativos en algún otro lugar o ciudad del planeta, a escala individual o comunitaria, generando inequidad o pobreza además de reducir su resiliencia. La resiliencia de una ciudad no debe ser a costa de la vulnerabilidad de otra al promover prácticas poco éticas o hegemónicas. Por esta razón aplicar el concepto de resiliencia, a escala de ciudad, para poner en marcha acciones que traten de evitar los efectos socioecológicos no deseados de eventos extremos de origen natural o humano no funciona. A diferencia de las ciudades del pasado, las actuales no colapsan por su elevada conectividad regional y mundial que les confiere una gran capacidad de amortiguar las perturbaciones.

Como conclusión y teniendo en cuenta que las ciudades no solo están creciendo en tamaño y número, sino que están intensificando sus interconexiones a través de la globalización del sistema financiero y de la información vía internet, solo es posible construir ciudades sostenibles dentro de un «Sistema Global de Ciudades» acoplado a los sistemas rurales adyacentes (SEITZINGER & *al.*, 2012). Estamos hablando de crear una especie de «RED-siliencia» de ciudades para la sostenibilidad. Por esta razón para promover resiliencia a escala de ciudad es necesario trabajar más allá de los límites administrativos colaborando con entidades municipales, regionales, nacionales o internacionales que trabajen en el desarrollo de vínculos urbanos de cooperación, como es el caso del ICLEI (Gobiernos Locales por la Sostenibilidad) (www.iclei.org/) Una asociación de municipios y gobiernos locales dedicada a desarrollar redes de cooperación para promover acciones locales para la sostenibilidad y la resiliencia urbana global. Así mismo, ONU-Hábitat (www.onuhabitat.org/) desarrolla iniciativas que promueven redes globales de ciudades enfocadas a la seguridad, en las que se ha abordado, por ejemplo, el tema de las ciudades colombianas frente a la posible situación del pos-conflicto armado.

En resumen, para construir ciudades sostenibles y resilientes los programas de actuación deben incluir el análisis de las escalas a con-

siderar en relación a los procesos de conectividad urbana global. El nivel de ciudad es demasiado ajustado para desarrollar ambos conceptos por lo que no tendremos ciudades sostenibles ni resilientes sin una conectividad multiescalar urbana.

4. La resiliencia es la clave de las ciudades sostenibles en un planeta finito

En el contexto del debate anterior sobre la viabilidad de los dos conceptos a escala de ciudad, surge otra pregunta esencial ¿sostenibilidad y resiliencia son conceptos similares, diferentes o complementarios? Aunque el origen y el alcance de los dos términos sean diferentes, algunas veces sostenibilidad y resiliencia se han utilizado, en el debate urbano, como sinónimos o con un cierto solapamiento de su significado que es necesario aclarar.

El concepto de desarrollo sostenible tiene su génesis en el ámbito de la gestión y se fundamenta en el tratamiento por igual de sus tres pilares básicos; economía, sociedad y ambiente, reclamando planes de gestión para lograr un equilibrio entre la conservación y el desarrollo (conceptuado como crecimiento económico) algo imposible en el contexto de cambio, incertidumbre e impredecibilidad que caracteriza al Antropoceno. Como ya se ha comentado, el éxito del concepto de desarrollo sostenible radica en su carácter ambiguo y en tener objetivos demasiado generales ya que en último término apela por unas relaciones amigables entre naturaleza y sociedad por lo que puede significar cualquier cosa y aplicarse a casi cualquier tipo de proyecto de desarrollo. Por su vaguedad no ha servido para articular modelos de gestión que hayan conseguido detener la crisis socioecológica actual generada por el metabolismo de la economía mundial. Tal y como se concibió el concepto, el desarrollo sostenible no acepta la finitud del planeta y los límites al crecimiento económico no los imponen los ecosistemas sino el desarrollo ecotecnológico. En la actualidad, bajo los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el contexto de la Agenda Post-2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se está intentado concretar y formalizar objetivos e indicadores de sostenibilidad aunque todavía queda mucho camino por recorrer (GRIGGS & *al.*, 2013).

A diferencia del concepto de desarrollo sostenible, la resiliencia nace en el mundo académico por lo que se ha intentando formalizar científicamente.

camente desde su origen. Pero la tarea es muy difícil dado el carácter poliédrico y multidimensional del concepto que hace que no haya una sino «muchas resiliencias» articuladas alrededor de diferentes escuelas y autores tanto en las ciencias sociales (PUIG & RUBIO, 2011) como ecológicas (BRAND & JAX, 2007). Esto hace que, al igual que con el desarrollo sostenible, el término se adapte a diferentes usos y contextos y se emplee como un discurso político para justificar determinados programas poco consistentes frente a shocks y crisis asociadas al cambio climático en vez de emplear su valor como trama conceptual y metodológica integrada e integradora de diferentes políticas y programas no coordinados (BOSHER, 2014).

En cualquier caso el concepto de resiliencia desarrolla una visión holística y práctica de la gestión de los problemas complejos característicos de la interfase naturaleza/ sociedad. A diferencia del desarrollo sostenible, la resiliencia socioecológica abraza el paradigma de la economía ecológica que reconoce que el sistema económico es un subsistema del sistema ecológico. La economía sólo tiene su razón de ser dentro de la sociedad y esta encuentra su significado dentro del sistema ecológico al que pertenece. La sostenibilidad solo es posible si se respeta los procesos ecológicos esenciales que determinan la integridad ecológica de los ecosistemas que explota y que le confiere la capacidad de generar servicios que, de forma directa o indirecta, determina gran parte del bienestar humano de la población urbana (MA, 2005, EME, 2011).

Como se ha comentado, hoy día, por sus connotaciones políticas y sociales, la tendencia general es darle a la resiliencia un sentido metafórico en el discurso público sobre la complejidad de las interacciones entre naturaleza y sociedad. Su mayor valor se relaciona con la capacidad que nos da el concepto para entender como los sistemas (urbanos) desarrollan, frente a las perturbaciones, habilidades para construir capacidad de adaptación y promover transformaciones urbanas positivas.

La sostenibilidad, incluyendo la ciudad sostenible, es un constructo social de naturaleza normativa que trata de definir los condicionante de la calidad de vida de las generaciones actuales, sin disminuir la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades de bienestar. También incorpora la necesidad de que el bienestar de una región no se haga a costa de las personas de otro lugar. En último término, la sostenibilidad, se fundamenta en el concepto de equidad espacial y temporal, por lo que se pre-

senta como un proceso con una trayectoria pero sin un punto final. En consecuencia la ciudad sostenible no es estática ni se construye con metas rígidas sino con objetivos a desarrollar mediante programas de gestión adaptativa bajo el lema; «aprendiendo haciendo».

La resiliencia por el contrario es un concepto científico, no normativo, relacionado con los procesos que subyacen a la sostenibilidad. Si la resiliencia es la metáfora del cambio adaptativo, constituye un concepto clave para entender la habilidad de un sistema urbano para satisfacer los objetivos sociales de la sostenibilidad. La ciudad sostenible se conceptualizaría como un proceso sin fin pero con una trayectoria marcada por el también proceso de la resiliencia. La resiliencia indicaría, en un contexto de incertidumbre e impredecibilidad, la dirección y las condiciones que debería tomar el cambio urbano para no degradar los procesos biofísicos esenciales que determinan la capacidad de los ecosistemas y la biodiversidad de su territorio y de otros territorios del planeta de generar los servicios que necesitan los ciudadanos para su bienestar. Por tanto, la resiliencia es una parte integral del concepto de sostenibilidad y no simplemente una idea compatible con él. En consecuencia la resiliencia se convierte en un concepto clave para hacer operativo los objetivos de sostenibilidad urbana (PICKETT & *al.*, 2013a).

La ciudad sostenible se visualizaría como un objetivo social normativo relacionado con alcanzar niveles considerables de bienestar ciudadano que pueden promoverse utilizando la resiliencia como un concepto no normativo y por tanto una excelente herramienta para generar transformaciones urbanas positivas. La resiliencia es por tanto la piedra angular de la ciudad sostenible entendida como la metrópoli que acepta que nuestro planeta es finito y cambiante y por consiguiente su crecimiento debe tener límites fijados por criterios socioecológicos, y no solo monetarios, que permitan respetar la capacidad adaptativa de generar servicios de los ecosistemas de su territorio.

5. Gestionando los umbrales de cambio para fijar los límites de la resiliencia. Cuidado con la resiliencia negativa

Mientras que el concepto de desarrollo sostenible, al ser normativo, siempre es positivo no ocurre lo mismo con la resiliencia. Al no tener una consideración normativa, la resiliencia no

es buena o mala por sí mismo, dependerá del significado y alcance que se le dé en la gestión del desarrollo de un sistema ecológico o social (PICKETT & *al.*, 2013b).

Aunque la resiliencia significa diferentes cosas para diferentes personas, en el debate de la sostenibilidad urbana, se asocia normalmente a la capacidad de respuesta que tiene una ciudad para gestionar las perturbaciones manteniendo su integridad y saliendo fortalecida. Pero el concepto va más allá de la recuperación frente a una perturbación.

Como se indicó anteriormente, los sistemas, incluyendo los urbanos, no responden siempre a una trayectoria lineal predecible que sería fácil de gestionar mediante acciones acertadas o erróneas (un problema una solución). También poseen comportamientos no lineales altamente impredecibles y por tanto muy difíciles de gestionar ya que pueden adoptar diferentes dominios de estabilidad por lo que frente a un problema no hay una, sino varias soluciones. Por tanto, es muy importante saber administrar la resiliencia ecológica (ecosistemas) o socioecológica (socioecosistemas) o lo que es lo mismo, saber gestionar los umbrales de cambio para que el sistema, de entre los diferentes estados que puede adoptar, no pase a uno no deseado al ser socioecológicamente insostenible (WU & WU, 2013).

En este contexto, las aproximaciones de gestión basadas en el pensamiento resiliente tienen que tener en cuenta que el camino de vuelta de un sistema que permanece en un estado no deseado no es igual que el de ida. Metafóricamente hablando podemos decir que la resiliencia, desde las dinámicas no lineales, significa que un sistema podría pasar de un estado a otro y volver de nuevo pero, hay que tener cuidado con el camino que se elige porque puede ser que no haya vuelta atrás.

Algunos de estos estados no deseados a los que se llega por una mala gestión de los umbrales de cambio, son extremadamente resilientes y el sistema puede permanecer durante mucho tiempo en un cuadro socioecológico no deseado dando lugar a las denominadas «trampas de resiliencia» que son muy difíciles de romper y que hipotecan el futuro, en nuestro caso, de las ciudades. Podemos encontrar ejemplos en ecosistemas terrestres con suelos salinizados, lagos o humedales de aguas claras que cambian a aguas turbias, arrecifes de coral que quedan cubiertos de algas, pesquerías agotadas y páramos que pierden su cobertura vegetal y por consiguiente la capaci-

dad de almacenar agua. También tenemos trampas de resiliencia en sistemas sociales con modelos políticos opresivos e intolerantes o sistemas socioeconómicos mantenidos con subsidios perversos que promueven la inequidad y la injusticia social. En las ciudades la ausencia de un urbanismo con base socioecológica que promueva el capital social sobre el financiero, puede provocar que áreas urbanas, con una gran cohesión comunitaria, pasen de forma brusca y repentina a cuadros de violencia y marginación persistentes. Podemos decir entonces que existe una resiliencia negativa o mala relacionada con marcos persistentes de insostenibilidad en nuestro caso, de insostenibilidad urbana (BENÉ & *al.*, 2012).

Con la finalidad de evitar procesos de resiliencia negativa, tenemos que entender que la resiliencia es un concepto que va más allá de la capacidad de un sistema de recuperarse de una perturbación y es necesario distinguir entre «resiliencia general y resiliencia específica» (FOLKE & *al.*, 2010). Mientras que la resiliencia general, como ya se ha comentado, se refiere a la resiliencia de todas las partes del sistema para lidiar con cualquier tipo de perturbación antigua o nueva, la resiliencia específica se dirige a una parte específica o aspecto particular del sistema socioecológico como puede ser una variable de control concreta (hidrológica, geológica) frente a una o más perturbaciones identificadas con anterioridad (inundaciones, deslizamientos de laderas, etc.). En este contexto, la resiliencia específica debe satisfacer las demandas de información para responder a preguntas del tipo «¿Resiliencia de qué y/o para qué?» (CARPENTER & *al.*, 2001; PICKETT & *al.*, 2013b).

Podemos hablar entonces de una «Resiliencia en la ciudad» cuando nos centramos en un algún elemento urbano concreto y una «Resiliencia de la ciudad» cuando nos enfocamos en programas para construir capacidad adaptativa en toda la ciudad, sin centrarnos en ningún componente en concreto, y considerando la megápolis dentro de un sistema de ciudades que trabaja por la sostenibilidad (ERNSTON & *al.*, 2010).

Generalmente ponemos más atención en promover la resiliencia «en» que «de» la ciudad pero hay que tener en cuenta que desarrollar básicamente programas de resiliencia específica puede disminuir la resiliencia general de la ciudad sobre todo frente a perturbaciones nuevas. Por ejemplo, se puede crear un sistema de movilidad interurbana basado fundamentalmente en el tráfico aéreo que puede llegar a

ser muy robusto y resiliente frente a determinadas perturbaciones conocidas (sobrecarga de viajeros, cambio en las condiciones atmosféricas, etc.) pero muy frágil frente a perturbaciones raras y por tanto inesperadas. Sería el caso de una gran erupción volcánica, que genera un gran impacto socioeconómico al colapsar su sistema prioritario de movilidad aérea disminuyendo la resiliencia general de la ciudad al no haber creado otras alternativas. Algo parecido ocurrió en el año 2011 con la erupción del volcán Puyehue en Chile que al generar una gran nube de cenizas suspendió, durante días, el tráfico aéreo en los países del Cono Sur produciendo grandes pérdidas económicas.

Es evidente que necesitamos promover los dos tipos de resiliencia. Por un lado la resiliencia general que, sin identificar sobre que componentes del sistema se debería actuar, define a una escala amplia (incluso más allá de la ciudad al incluir las redes urbanas globales) las grandes perturbaciones, incluidas las raras, a las que se podría enfrentar la ciudad. Por otro lado, la resiliencia específica, a una escala más pequeña, determinaría sobre que componentes y variables de control habría que actuar para mantener diferentes componentes de la sostenibilidad urbana frente a determinadas perturbaciones. Desde esta perspectiva, podemos conocer como la resiliencia de un componente afecta a otro y conjuntamente a todo el sistema urbano. Mediante esta forma de operar podríamos evitar que políticas relacionadas con la mitigación de los efectos del cambio climático centradas en promover la eficiencia y efectividad básicamente de un componente urbano, como pueda ser la movilidad, puedan socavar la resiliencia del presente y del futuro de toda la ciudad (ADGER & *a.l.*, 2011).

También los beneficios del pensamiento resiliente tiene limitaciones cuando aborda las cuestiones relacionadas con la pobreza y la justicia social urbana ya que no es capaz de caracterizar las relaciones y las dinámicas de poder que se establecen entre los diferentes actores sociales de la ciudad. Esto explicaría el porqué al aplicar un programa de resiliencia unos usuarios pueden salir beneficiados y otros perjudicados, generalmente, estos últimos asociados, a las clases más desfavorecidas social y económicamente. Un sistema social puede ser resiliente y tener elevados niveles de inequidad e injusticia social. Todo esto nos dice que, antes de planificar y llevar a cabo un programa de resiliencia urbana, tenemos que responder no solo a las cuestio-

nes, ya planteadas, de «resiliencia de qué y para qué» sino también «¿resiliencia para quién?» Por tanto, para evitar las trampas de resiliencia negativa, antes de pasar a la acción es necesario saber de que resiliencia estamos hablando además de tener en cuenta que la resiliencia de las partes no es la resiliencia del todo y viceversa (FRIEND & MOENCH, 2013).

Para gestionar las ciudades desde el pensamiento resiliente, con la finalidad de que el sistema urbano se mantenga en un estado deseado y no cambie, por una perturbación, a un cuadro socioecológico negativo más o menos permanente, es necesario tener en cuenta dos aspectos muy importantes del concepto de resiliencia; la «adaptabilidad» y la «transformabilidad» (FOLKE & *a.l.*, 2010). La adaptabilidad se refiere a la capacidad colectiva de los actores de un socioecosistema, como la ciudad, para adaptarse a unas condiciones cambiantes con el objetivo de permanecer en un estado deseado (metabolismo eficiente, importante capital social, redes de áreas verdes, etc.). En contraposición la transformabilidad se refiere a la capacidad de las personas y la comunidad de un socioecosistema de aprender e innovar con el fin de crear un nuevo sistema cuando las condiciones ecológicas y socioeconómicas sean insostenibles (injusticia social, violencia, pobreza, urbanismo descontrolado, etc.). Ambos aspectos nos muestra como el cambio es la esencia de la resiliencia socioecológica. La adaptabilidad nos ayuda a desarrollar estrategias de acción para que el sistema se mantenga en un estado deseado en un contexto de cambio e incertidumbre y de una forma más radical, la transformabilidad para salir de un estado no deseado.

Por tanto el sistema urbano necesita ser adaptativo y transformativo para evitar entrar o poder salir de las trampas de resiliencia. En otras palabras, la resiliencia con todos sus significados y alcance es un seguro para que la ciudad conserve lo que es (su identidad urbana) o recupere lo que era.

En resumen, para mantener la utilidad a largo plazo del concepto de resiliencia, es necesario cuestionarse como se concibe el término y como se aplica sus programas en las áreas urbanas. Es muy importante tener en cuenta dos cuestiones fundamentales relacionadas con la capacidad adaptativa de las ciudades; «para qué» y «en beneficio de quién» están actuando las políticas que promueven la resiliencia urbana relacionadas fundamentalmente con la gestión del riesgo de desastres frente a eventos extremos. Es necesario, antes de in-

tentar construir resiliencia urbana, tener claro que es lo que estamos tratando de conseguir que, en ningún caso, debería desviarse de promover un cambio social positivo, fundamentado en la cohesión social y las instituciones no formales (hogares, familia, valores éticos, creencias, tradiciones), para acercarse y no alejarse de la sostenibilidad urbana a largo plazo. La resiliencia por tanto no es un concepto neutro y puede llegar a ser peligroso si se convierte en una palabra vacía de contenido por su sobreuso y ambigüedad.

6. A modo de conclusión. Cambiando la mirada para construir ciudades sostenibles y resilientes. Más riqueza humana y menos dinero

Para hacer operativa la declaración de Maurice Strong con la que comenzábamos esta reflexión, relacionada con el desafío al que se enfrenta la civilización urbana de los albores del siglo XIX, de construir un sistema de ciudades resilientes para ganar la batalla de la sostenibilidad, necesitamos cambiar la percepción tradicional que se tiene de las ciudades. Hay que pasar de concebir a las ciudades como la causa fundamental de la insostenibilidad del planeta, a la de que son centros de experimentación, de aprendizaje, de educación e innovación para el cambio social.

Las metrópolis resilientes trabajan por cambiar los estilos de vida urbanos actuales vinculados a patrones de consumo insostenibles, comportamientos individualistas y sedentarios que nos hacen olvidar el sentido comunitario de la vida y de nuestra dependencia de los servicios que generan los ecosistemas y su biodiversidad. Además, por su carácter multi-racial y multicultural, la ciudad posibilita la creación de espacios comunales, especial-

mente de redes de áreas verdes (huertos comunales o familiares, jardines y parques comunales) para la fertilización cruzada de ideas de donde pueden emerger conocimientos mestizos originales que permitan crear nuevas instituciones, especialmente no formales de las que se nutre la resiliencia urbana tanto individual como especialmente la comunitaria (COLDING & BARTHEL, 2013) (FIG. 2). La áreas verdes comunales son esenciales para promover la resiliencia ecológica urbana. Son ecosistemas, con propiedad del suelo muy diversa, que tienen una organización y gestión colectiva a diferencia de los cementerios o los parques municipales. Constituyen espacios para la gestión y desarrollo de la diversidad biocultural en paisajes urbanos. Desgraciadamente hoy día se está acelerando el proceso de urbanización de la mayoría de los lotes libres de la ciudad destruyéndose resiliencia y por tanto acercando al sistema urbano hacia cuadros socioecológicos no deseados (contaminación, marginación, violencia, etc.) que puede llevarnos a una trampa de resiliencia.

Desde esta perspectiva del pensamiento resiliente, las ciudades pasarían de conceptuarse como centros de consumo y crecimiento económico, donde el sistema financiero genera el 90% de PIB mundial, a lugares donde toda la gestión municipal se centraría en construir capital social para el buen vivir de sus ciudadanos. Si el bienestar humano no está en el centro de todos los debates municipales sobre el urbanismo y el planeamiento territorial, dominará en todas las actuaciones los criterios de mercado. El éxito de las ciudades del futuro se debería medir básicamente por la calidad de vida de sus moradores y no sólo por el nivel de sus infraestructuras urbanas. El lema de una ciudad sostenible y resiliente debería ser «*Infraestructuras para el bienestar humano*» y no infraestructuras como negocio o prestigio profesional de arquitectos, alcaldes y políticos en general.

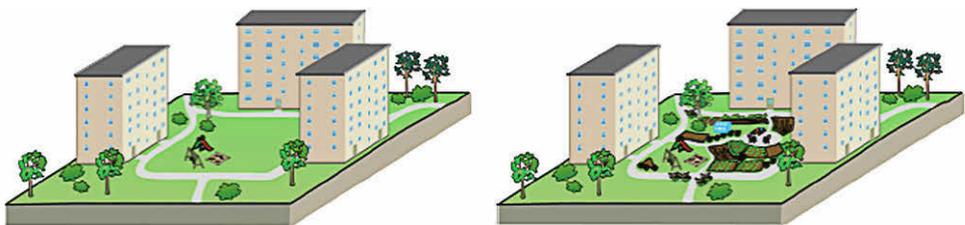


FIG. 2/ Los habitantes de los edificios de apartamentos pueden adquirir el derecho a gestionar espacios urbanos de propiedad privada o municipal y gestionarlo comunalmente promoviendo el sentido de pertenencia al lugar, la integración cultural y la capacidad de aprendizaje

Fuente: (DE COLDING & BARTHEL, 2013).

Además la ciudad resiliente necesita un nuevo modelo de gobernanza adaptativa (WILKINSON & *al.*, 2010), acompañado de un urbanismo y planeamiento con base socioecológica, que permitan reconectar la ciudad con los ecosistemas y la biodiversidad de su territorio a modo de gradientes y no dicotomías perversas del tipo centro vs periferia, urbano vs rural, natural vs humano o protegido vs no protegido. Romper con estas dicotomías es esencial para poder acumular un capital social, construido y natural, suficiente como para que la ciudad pueda lidiar con las crisis generadas por las perturbaciones asociadas al Cambio Global, especialmente el cambio climático, superarlas y salir fortalecida.

Construir ciudades realmente sostenibles es un proceso complejo, un camino autoconsciente sin una meta final pero con la dirección que nos indica el proceso resiliente. Son procesos sin precedentes en la historia de las ciudades, que exige unos niveles de cooperación a todas las escalas y entre todas las administraciones y todos los actores sociales urbanos y del medio rural donde se ubica. Sin duda se necesita un «Pacto Social por la Resiliencia Urbana» para construir ciudades sostenibles.

Por otro lado y dado que la ciudad sostenible y resiliente del siglo XXI tiene que ser global, cada ciudad debe crear sus redes de resiliencia urbana con aquellas metrópolis con las que ya tenga o establezca nuevos vínculos históricos, socioculturales, sociopolíticos y ecorregionales. En este contexto se justificaría la necesidad de crear una «Red mundial de Ciudades Resilientes».

Invocar el término, que no el concepto, de resiliencia en informes y planes sobre reducción del riesgo de desastres, es seguir incrementando el mito o leyenda de la ciudad resiliente muy apropiado para discursos políticos vacíos, sin intención de introducir cambios profundos en las políticas ambientales y sociales. La resiliencia por lo atractivo de su significado y por la vaguedad del concepto sirve, muchas veces, para justificar políticas centradas en minimizar los efectos de la insostenibilidad urbana con infraestructuras y ecotecnologías (necesarias pero no suficiente) para no gestionar sus causas. Habría que tener presente uno de los principios del pensamiento resiliente que nos invita a pasar de una «gestión de salón» en la que

«todo cambia en el papel y en el discurso político para que todo siga igual» a una gestión activa y activista que promueve el «cambiar para permanecer».

En este contexto, el Cambio Global Urbano se nos presenta como una excelente oportunidad para plantearnos la inviabilidad del diseño actual de las ciudades y el modo de gestionarlas, en su contexto territorial, para intentar vivirlas de otra manera en tiempos de perturbaciones y crisis inesperadas. Es necesario, ahora más que nunca, construir «ciudades humanas», donde vivan ciudadanos que sean consumidores responsables viviendo en hogares de eco-barrios y no habitantes consumistas que residan en casas de urbanizaciones.

En resumen la resiliencia urbana no es ni debería ser la nueva moda de gestión de las ciudades frente a las amenazas del cambio climático. El concepto nos invita a trabajar más allá de la aproximación imperante de la sostenibilidad urbana, al reclamar el planeamiento de la ciudad más allá de sus límites, integrándola con los ecosistemas de su territorio y construyendo redes nacionales y transnacionales de cooperación e intercambio de experiencias con otras ciudades.

Buenos niveles de resiliencia urbana, o lo que es lo mismo de innovación y renovación, protege al sistema urbano de errores de gestión por desconocimiento del funcionamiento de alguno de sus componentes al darle al gestor, por su capacidad de amortiguamiento de impactos, la libertad de aprender y cambiar de políticas y estrategias. La resiliencia pone en el foco de los programas de gestión urbana las habilidades de los ciudadanos y sus instituciones de lidiar con las perturbaciones mediante estrategias de adaptabilidad y transformabilidad.

Por tanto, la resiliencia supone la otra cara de los programas tradicionales de reducción del riesgo de desastres, centrados más en el desarrollo de medidas estructurales basadas en obras de ingeniería para minimizar contingencias (de nuevo necesarias pero no suficientes) que en promover diferentes formas de capital social. En el Antropoceno, la resiliencia se erige en la brújula que marca la dirección de un camino, sin final., autoconsciente, individual y comunitario hacia la transición de las ciudades a la sostenibilidad para diseñarlas y vivirlas de otra manera.

Sabemos las causas de la insostenibilidad urbana actual, que incrementa la vulnerabilidad socioecológica de las ciudades frente al aumento de la intensidad y frecuencia del régimen de perturbaciones naturales y sociales, vinculadas fundamentalmente al cambio climático. Además sabemos cómo gestionarlas. Ahora hay que

centrarse en actuar si se quiere evitar colapsos no deseados. La situación en muchas megaciudades, especialmente en las de los países del sur, es crítica. Es necesario pasar de la teoría y las buenas intenciones a la acción, y el

concepto de resiliencia nos invita a desarrollar estrategias participativas para crear una nueva arquitectura institucional que nos permita cambiar positivamente con el cambio urbano y no ser víctima de él.

7. Bibliografía

- ANDERIES, J. M. & C. FOLKE & B. WALKER & E. OSTROM (2013): «Aligning key concepts for global change policy: robustness, resilience and sustainability». *Ecology and Society*, 18 (2): 8.
- ADGER, N. & K. BROWN & D. NELSON & F. BERKES & H. EAKIN & C. FOLKE & E. TOMPKINS (2011): «Resilience implications of policy responses to climate change». *WIREs Climate Change*, 2: 757-766.
- ALEXANDER, D. E. (2013): «Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey». *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 13: 2707-2716.
- BÉNÉ, C. & R. WOOD & A. NEWSHAM & M. DAVIES (2012): «Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes». *IDS Working Paper*, 405. Institute of Development Studies.
- BOSHER, L. (2014): «Built-in resilience through disaster risk reduction: operational issues». *BRI*, 42 (2): 240-254.
- BRAND, F. & K. JAX (2007): «Focusing the Meaning (s) of Resilience: Resilience as a Descriptive Concept and a Boundary Object». *Ecology and Society*, 12 (1): 23.
- CARPENTER, S. & K. ARROW & S. BARRET & R. BIGGS & W. BROCK & A. CRÉPIN & N. KAUTSKY (2012): «General Resilience to Cope with Extreme Events». *Sustainability*, 4: 3248-3259.
- CARPENTER, S. & B. WALKER & J. ANDERIES & N. ABEL (2001): «From metaphor to measurement: resilientcies of what to what?». *Ecosystems*, 4: 765-781.
- COLDING, J. & S. BARTHEL (2013): «The potential of 'Urban Green Commons' in the resilience building of cities». *Ecological Economics*, 86: 156-166.
- COLLINS, J. & A. KINZING N. B. GRIMM & W. FAGAN & D. HOPE & J. WU & T. BORER (2000): «A new Urban Ecology». *American Scientist*, 88: 416-425.
- CRUTZEN, P. J. (2002): «Geology of mankind: The Anthropocene». *Nature*, 415: 23.
- ELMQVIST, T. & M. FRAGKIAS & J. GOODNESS & al. (2013): «Stewardship of the Biosphere in the urban era». En T. ELMQVIST & al. (eds.), *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services*. Challenges and Opportunities: 719-746. Springer.
- ERNSTON, H. & S. E. VAN DER LEEUW & C. REDMAN & D. MEFFERT & G. DAVIS & C. ALFSEN & T. ELMQVIST (2010): «Urban transitions: On urban resilience and Human-Dominated Ecosystems». *Ambio*, 39: 531-545.
- EVALUACIÓN DE ECOSISTEMAS DEL MILENIO DE ESPAÑA (EME) (2011): *Ecosistemas y biodiversidad para el bienestar humano. Síntesis de resultados*. Fundación Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. www.ecomilenio.es, Madrid.
- FOLKE, C. & S. CARPENTER & B. WALKER & M. SCHEFFER & T. CHAPIN & J. ROCKSTROM (2010): «Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability». *Ecology and Society*, 15 (4): 20.
- FRIEND, R. & M. MOENCH (2013): «What is the purpose of urban climate resilience? Implications for addressing poverty and vulnerability». *Urban Climate*, 6: 98-113.
- GLASER, M. & B. RATTER & G. KRAUSE & M. WELP (2012): «New approaches to the analysis of human-nature relation». En M. GLASER & G. KRAUSE & B. RATTER & M. WELP (eds.), *Human-nature interactions in the Anthropocene. Potentials of social-ecological systems analysis*: 3-12. Routledge, Nueva York.
- GRIGGS, D. & STAFFORD-SMITH, M. & O. GAFFNEY & J. ROCKSTRÖM & M. ÖHMAN & P. SHYAMSUNDAR & I. NOBLE (2013): «Sustainable development goals for people and planet». *Nature*, 495: 305-313.
- GRIMM, N. & C. REDMAN & C. BOONE & D. CHILDERS & S. HARLAN & B. TURNER II (2013): «Viewing the Urban Socio-ecological System Through a Sustainability Lens: Lessons and Prospects from the Central Arizona-Phoenix LTER Programme». En S. SINGH & H. HABERL & V. GAUBE & C. GRÜNBÜHEL & P. LISIVIECI & J. LUTZ & M. WILDENBERG (eds.), *Long term social-ecological research. Human-environment interactions*: 217-246. Springer, Nueva York.
- GUNDERSON, L. & HOLLING, C. (2002): «Panarchy. Understanding transformations in system of human and nature». Island Press. Washington.
- HOLLING, C. S. (1973): «Resilience and stability of ecological systems». *Annu. Rev. Ecol. Syst.*, 4: 1-23
- HOLLING, C. (1996): «Engineering resilience versus ecological resilience». En S. P. (ed.), *Engineering within ecological constraints*: 31-44: National Academy Press, Washington.
- & G. MEFFE (1996): Command and control and the pathology of natural resource management. *Conservation Biology*, 10: 328-337.
- IIED (2012). *Developing Local Climate Change Plans. A Guide for Cities in Developing Countries*. ONU-Hábitat. Nairobi.
- LAMPIS, A. & L. RUBIANO (2012): ¡Y siguen culpando a la lluvia! Vulnerabilidad ambiental y social en el Altos de la Estancia, Bogotá, Colombia. En F. BRIONES (ed.), *Perspectivas de investigación y acción frente al cambio climático en Latinoamérica*: 152-177. LA RED, Panamá.
- MARTIN-BREEN, P. & J. M. ANDERIES (2011): *Resilience: A literature Review*. The Rockefeller Foundation.

- MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MA) (2005): *Ecosystem and human Well-being: Synthesis*. Island Press. www.maweb.org, Washintong D. C.
- MOFFATT, S. & N. KOHLER (2008): «Conceptualizing the built environment as a social-ecological system» *BRI*, 36 (3): 248-268.
- PICKETT, S. T. A & C. G. BOONE & B. P. McGRATH & M. L. CADENASSO & J. FELSON (2013a): «Ecological resilience and resilient cities». *BRI*, 1-15.
- PICKETT, S. T. A. & C. G. BOONE & B. P. McGRATH & M. L. CADENASSO & D. L. CHILDERS & L.A OGDEN & M. MCHALE & J. M. GROVE (2013b): «Ecological science and transformation to sustainable city». *Cities*, 32: 10-20.
- PUIG, G. & J. RUBIO (2011): *Manual de resiliencia aplicada*. Gedisa Ediciones, Barcelona.
- REDMAN, C. (2014): «Should sustainability and resilience be combined or remain distinct pursuits?». *Ecology and Society*, 19 (2): 37.
- SETO, K. C. & S. PARNELL & T. ELMQVIST (2013): «A Global Outlook on Urbanization». En: T. ELMQVIST & al (eds.). *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities*. Springer.
- SEITZINGER, S. & U. SVEDIN & C. CRUMLEY & W. STEFFEN & S. ABDULLAH & C. ALFSEN & D. S. DEUTSCH (2012): «Planetary Stewardship in an Urbanizing World: Beyond City Limits». *Ambio*, 41: 787-794.
- STEFFEN, W. & A. PERSSON & L. DEUTSCH & J. ZALASIEWICZ & M. WILLIAMS & K. RICHARDSON & U. SVEDIN (2011): «The Anthropocene: from global change to planetary stewardship». *Ambio*: 739-761.
- TYLER, S. & MOENCH, M. (2012): A Framework for urban climate resilience. *Climate and Development*, 4 (4): 311-326.
- UNITED NATIONS (2011): *World urbanization prospects: The 2011 revision*, Nueva York.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNISDR) (2012): *Making cities resilient. World Disaster Reduction Campaign*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Geneva.
- (2013a): *Making cities resilient Report 2012*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Geneva.
- (2013b): *Como desarrollar ciudades más resilientes. Un manual para líderes de los gobiernos locales*. Oficina de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastre.
- WILKINSON, C. & P. LIBBY & J. COLDING, (2010): «Metropolitan planning and resilience thinking: A practitioner's perspective» *Critical Planning summer*: 25-43.
- WU, J. & T. WU (2013): «Ecological resilience as a foundation for urban design and sustainability». In S.T.A. PICKETT & (eds): *Resilience in Ecology and Urban Design; Linking theory and practice for sustainability cities*: 211-229. Springer.

Diversidad de peatones, los diferentes usos de la vía pública: una aproximación desde la accesibilidad

Delfín JIMÉNEZ MARTÍN (1) & Jesús HERNÁNDEZ-GALÁN (2)
& Yolanda DE LA FUENTE ROBLES (3)

- (1) Arquitecto, especialista en Accesibilidad Universal en el entorno físico.
(2) Doctor Ingeniero de Montes. Director de Accesibilidad Universal de Fundación ONCE.
(3) Doctora en Derecho. Catedrática Acreditada de Trabajo Social y Servicios sociales de la Universidad de Jaén.

RESUMEN: La mayoría de los estudios y proyectos sobre el urbanismo y la vía pública se realizan en función de la persona usuaria tipo, una persona ficticia que en realidad no existe, ya que la masa de población que utiliza la calle es muy heterogénea, formada por individuos muy distintos, con diferentes capacidades y diferentes necesidades. Por tanto, un buen diseño no debe considerar al usuario tipo como ente individual y simplificado, sino intentar responder a la diversidad funcional y compleja que nuestras calles necesitan. En el presente artículo se realiza un estudio de los diferentes tipos de peatones que se consideran a la hora de abordar el estudio y el diseño de la vía pública y se plantean las bases para nuevas consideraciones de diseño y clasificación en relación a la diversidad peatonal existente.

DESCRIPTORES: Peatones. Viario. Calle. Accesibilidad. Diseño de la vía pública.

1. Introducción

1.1. Contexto de la Investigación

Las conclusiones del presente documento sirven de base para una investigación de mayor alcance que conforma la tesis doctoral en curso de Delfín Jiménez: «Accesibilidad en los espacios públicos con plataforma única de tráfico mixto», bajo la dirección de los doctores Julio Pozueta y Jesús Hernández. El estudio sobre la diversidad de peatones y los

diferentes usos de la vía pública, servirá como punto de partida tanto para establecer una clasificación tipológica de dichas vías, como para realizar un análisis de las consideraciones de accesibilidad en las soluciones de diseño de viario de plataforma única de tráfico mixto existentes, y reflexionar sobre los resultados de dicho estudio. Así mismo también se introduce en ese marco el papel de la aplicación de las tecnologías en el espacio público y cómo éstas pueden suponer una ayuda o una barrera según los casos.

Recibido: 21.04.2014; Revisado: 2.09.2014.
Correo electrónico: d.jimenez@eqar.es;
jhernandez@fundaciononce.es; ymfuente@ujaen.es

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

1.2. Objetivos del presente estudio

Parece evidente con una mera observación, que las personas no nos comportamos igual cuando transitamos por la calle. Dicho comportamiento puede ser muy diferente según los motivos (no es lo mismo una persona que pasea mirando escaparates que el que corre para no perder el autobús del trabajo), según las personas (no es lo mismo una joven haciendo deporte que un anciano paseando por la sombra) o incluso según el transcurso del tiempo en una misma persona (una mujer embarazada primero, con un bebé en carrito después y más tarde con un niño de la mano, o en otro caso un niño que pasa a ser joven, o un adulto que pasa a ser anciano).

Los ejemplos podrían ser interminables, y todos parecerían fáciles de comprender. Sin embargo ¿por qué entonces surgen tantas dificultades en un espacio tan aparentemente fácil de usar? Los elementos del entorno construido entendidos como factores ambientales, pueden actuar como facilitadores o como barreras en el uso de la calle. Tal y como ÁLVAREZ ILZALBE, 2010, se pueden evitar, a través del diseño, muchas dificultades surgidas de la interacción entre la persona y los entornos construidos en los que se desenvuelve.

El primer objetivo es analizar la pluralidad existente en la calle desde la perspectiva de la diversidad de capacidades de las personas usuarias del espacio público. Posteriormente se analizarán las diferentes acciones que los peatones realizan en la vía pública y las necesidades que estos precisan. Los resultados de ambos análisis se concretarán en una clasificación peatonal, desde la capacidad funcional, que sirve como punto de partida para el desarrollo de la tesis que estudia de qué modo el diseño de la vía pública influye en las posibilidades de uso por cualquier peatón, en función de sus capacidades funcionales, para su posterior aplicación a casos particulares.

1.3. Estructura de contenidos

- Marco Teórico: la diversidad en la vía pública.
 - Diversidad, espacio público y caminabilidad.
 - Sobre el patrón de diseño.
 - Tipologías de usuarios y colectivos vulnerables.
- Diseño de la Investigación: metodología de estudio.

- Diseño de la Investigación.
- Metodología.
- Estudio I: Diversidad de usuarios: tipologías peatonales.
 - Clasificación en función del uso vehículo.
 - Clasificación en función del movimiento.
 - Condicionantes para los peatones.
 - Clasificación en función de las capacidades funcionales personales.
 - Clasificaciones mixtas.
- Estudio II: Diversidad de usos: acciones y necesidades en la vía pública.
 - Caminar: deambular y maniobrar.
 - Interactuar con los elementos en la vía pública.
 - Orientarse.
 - Convivir con los vehículos.
- Discusión de resultados y conclusiones.
 - La existencia de otros factores.
 - Limitaciones clave.
 - Necesidades aún sin considerar.
 - Una posible clasificación.

2. Diversidad en la vía pública

2.1. Diversidad, espacio público y caminabilidad

La diversidad en el espacio público se puede abordar desde multitud de perspectivas; desde la diversidad cultural o social, a la diversidad formal o espacial, etc. El presente estudio, a la hora de hablar de diversidad en la vía pública, se centrará en el carácter funcional desde las capacidades del usuario, y en particular en los diferentes usuarios que interactúan en la vía pública y las diferentes acciones y necesidades que en ella tienen lugar.

De entre todas las actividades que se desarrollan en la vía pública, este artículo se centra en la más básica; transitar. Se analizarán los diferentes factores que facilitan o dificultan la caminabilidad o transitabilidad de un itinerario o ciudad. El término caminabilidad se corresponde en este documento con el término inglés *walkability*, que hace referencia a la facilidad de una vía para su uso por los peatones; suele expresarse en forma de «índice de caminabilidad» como resultado ponderado de diferentes factores según los estudios (FONTÁN, 2012).

El NZTA (NEW ZEALAND TRANSPORT AGENCY, 2009) reseña como factores de caminabilidad que el itinerario esté conectado, sea legible, cómodo, conveniente, agradable, seguro, protegido, universal y accesible. Muchos estudios desarrollan en general el tema de la caminabilidad. Algunos, como es el caso del estudio de FONTÁN, 2012, lo abordan como un indicador cuyas variables son el arbolado, las aceras, la pendiente, la seguridad, el comercio, el uso del suelo y la conectividad; sin embargo las consideraciones de funcionalidad de los peatones y su diversidad quedan en un muy segundo plano.

En muchas ocasiones al abordar la construcción del espacio público, ni siquiera se repara en las necesidades del peatón, o estas quedan supeditadas a las necesidades de los vehículos, usuarios principales de la calle. Algunas de esas consecuencias están perfectamente narradas en el artículo «Ese objeto mal diseñado llamado peatón» de José Fariña. (FARIÑA, 2013).

2.2. Sobre el patrón de diseño

A pesar de que en el campo normativo nacional ha habido grandes avances en los últimos años, y se han incluido consideraciones sobre accesibilidad en la vía pública, como fue la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (LIONDAU), más tarde integrada en la actual Ley General de derechos de las personas con discapacidad (MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, 2013). Las Condiciones Básicas de Accesibilidad (MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, 2007), o su desarrollo posterior en documento técnico correspondiente (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2010), éstas, en la mayoría de los casos, pretenden dar respuestas concretas a necesidades específicas sobre discapacidad, sin evidenciar una interrelación entre unas necesidades y otras o una visión global de conjunto que dé respuesta a necesidades de otros peatones no necesariamente con discapacidad (como niños, personas de tercera edad,...). Así mismo es significativa la diferencia existente entre la publicación de normativas de accesibilidad y la aplicación efectiva de las mismas (HERNÁNDEZ-GALÁN & DE LA FUENTE, 2014). Estas cuestiones marcan por tanto el inicio de un camino bien planteado pero al que le queda todavía mucho por recorrer.

Pero más allá de las consideraciones normativas todavía sin un calado claro en los resulta-

dos, en el campo del Diseño en general y en este caso, en el del proyecto de la vía pública en particular, se suele tomar como único patrón de diseño a la ciudadanía tipo, identificado con un peatón más próximo a patrones antropométricos clásicos como 'Le Modulor' de Le Corbusier o el 'Hombre de Vitruvio' de Leonardo da Vinci, que a las personas que cada día hacen uso de nuestras calles. En esos patrones el modelo se corresponde con una persona sin limitaciones derivadas de la edad, de la estatura, o de cualquier otra circunstancia. Sin embargo, las pirámides de población de cualquier ciudad europea evidencian que la mayoría de la población está por encima de los 45 años, donde las capacidades van en detrimento, agudizándose en las personas de la Tercera y Cuarta Edad y donde las limitaciones físicas y sensoriales se hacen patentes a la hora de hacer uso de la calle. Por otra parte, los ciudadanos que no se ajustan a esos parámetros tipificados como normales en cuanto a peso o estatura (se incluye aquí a todos los menores, personas de talla baja, personas con obesidad, personas con altura por encima de la media, etc.) pueden también tener necesidades especiales al deambular o transitar por la vía pública.

Similar es el caso de las personas en una situación momentánea o temporal de necesidades especiales, como puede ser el ir cargado con equipaje, llevar un carrito de bebé, estar embarazada, llevar un brazo o pierna escayolada, estar convaleciente tras una operación, etc.

Por último hay que añadir también en este grupo a las personas con algún tipo de discapacidad, bien sea física (personas que se ayudan de bastón, muletas, andadores, silla de ruedas, *scooters*...), o sensorial (personas ciegas, con problemas de visión, sordas, con problemas de audición) o intelectual (personas con Alzheimer, Síndrome de Down, Autismo,...) u orgánica (grandes alérgicos, algunos enfermos crónicos...).

La movilidad por una parte y la percepción y comprensión de la información sobre el entorno urbano por otra, son aspectos que resultan más difíciles para las personas con alguna discapacidad física, psíquica o sensorial.

«Es preciso por tanto que el espacio urbano se adecúe para poder satisfacer las expectativas y necesidades del conjunto de ciudadanos, sin que nadie pueda sentirse discriminado por no poder utilizarlo en condiciones de igualdad» (BLOCONA, 2009: 6).

2.3. Tipologías de usuarios y colectivos vulnerables

La clasificación peatonal es un tema complejo que, como en otros muchos casos, dependiendo del objetivo de estudio, discrimina o toma como referencia unos valores u otros. Se podría afirmar que no existe una clasificación oficial de los peatones, sino que se realizan múltiples categorizaciones en función del objetivo buscado y el ámbito de estudio.

En el contexto de la seguridad vial urbana (DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO, 2011), el concepto vulnerable hace referencia a todos aquellos ciudadanos que, por razón del medio de desplazamiento que utilizan —así como en algunos casos, por las características físicas del grupo de edad al que pertenecen— tienen un mayor riesgo de sufrir lesiones en caso de accidente de tráfico. El concepto incluye en este sentido, a los ciclistas y a los peatones en general, y a los niños, personas mayores y personas con movilidad reducida, en particular. Entre los factores de vulnerabilidad se destacan, según ámbitos de análisis:

- La configuración del espacio público urbano.
- La planificación y gestión del tráfico de vehículos a motor.
- Los hábitos y actitudes de los ciudadanos.

Así, en la Estrategia Española de Seguridad Vial 2011-2020, la primera de las prioridades hace referencia a «Proteger a los usuarios más vulnerables» (DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO, 2010). Sin embargo es una clasificación que se limita al estudio de la siniestralidad de los accidentes de tráfico, pasando a desarrollar los motivos del accidente desde la perspectiva del conductor. El presente estudio parte de la visión del peatón, y no pretende limitarse a un tema de siniestralidad sino al uso de la calle en general.

Podríamos concluir diciendo que es preciso repensar la accesibilidad urbana tomando los parámetros de la Accesibilidad Universal como punto de partida (JIMÉNEZ MARTÍN & IGLESIAS CADARSO, 2014-10).

3. Diseño de la investigación; metodología de estudio

3.1. Diseño de la investigación

La investigación del presente artículo se fundamenta en el estudio de los diferentes usos que los peatones hacen de la calle, y las de-

mandas de diseño no cubiertas desde una suposición de usuario tipo.

Ya se ha visto que sería demasiado extenso y poco útil realizar una estructura pormenorizada sobre todos los grupos de peatones que utilizan la calle de modo diferente, ya que casi se podría afirmar que cada persona utiliza la calle de una manera particular, y que las variables que intervienen no son únicamente espaciales o del entorno, sino de un origen y variedad mucho más complejo. Aunque se acotara el estudio a los peatones con discapacidad (con la consiguiente pérdida de necesidades del resto de peatones) la clasificación seguiría siendo inabordable. Por eso se ha optado por una solución de agrupación peatonal que resulte abarcable y por tanto eficaz, pero sin caer en la idea de «peatón tipo» que simplifica y obvia las principales necesidades y funciones que caracterizan a la diversidad peatonal. Con este criterio se ha estructurado un estudio de casos, donde se van tratando, una a una, las principales necesidades que los peatones —de forma global— encuentran en la vía pública, y cuáles son las dificultades peatonales que quedan aún por atender, con qué barreras urbanísticas se encuentran y cómo interactúan con ellas.

Muchas veces en guías de diseño de la vía pública o en documentos normativos, se hace referencia a algunas consideraciones con una estructura que podría recordar al estudio de casos establecido, si bien en esas ocasiones se limitan a establecer unos parámetros, sin detenerse en el porqué de esa necesidad y en la diversidad de usuarios que hay de trasfondo.

3.2. Metodología

En el primero de los estudios, sobre diversidad de usuarios se plantea un análisis de diferentes clasificaciones peatonales atendiendo a diferentes perspectivas. Sobre cada una de ellas se va realizando un comentario crítico sobre las aportaciones y lagunas que se detectan en cada caso. En el segundo estudio sobre diversidad de usos se realiza recopilación de las acciones básicas y necesidades en la vía pública, desarrollando la diversidad existente en cada una de ellas.

Tras ambos estudios de diversidad de usuarios y de usos se finaliza con una discusión de resultados y conclusiones, donde se detallan las lagunas detectadas en ambos estudios, las limitaciones existentes en el uso, una conclusión sobre necesidades aún sin considerar y una

propuesta final de clasificación peatonal de peatones en la vía pública desde el punto de vista de la diversidad funcional de los mismos

4. Diversidad de usuarios. Tipologías peatonales

4.1. Clasificación en función uso del vehículo

Partiendo de una primera clasificación básica de usuarios de la vía pública, en función del uso o no de un vehículo, se puede distinguir entre:

- Usuarios que circulan por la vía pública en un vehículo:
 1. Conductores.
 2. Pasajeros.
- Usuarios que no utilizan vehículo en la vía pública.
 3. Peatones que transitan a pie.
 4. Otros usuarios en la vía pública que no transitan.

Este artículo se centrará en el desarrollo del tercero de los grupos: los usuarios que transitan; los peatones. Así, como primera aportación para el análisis, la agencia de movilidad de Nueva Zelanda (NEW ZEALAND TRANSPORT AGENCY, 2009) clasifica los peatones en general en los siguientes grupos y subgrupos:

Fig. 1/ Tipos de peatones

| Grupo | Subgrupo |
|---------------------------------|---|
| A pie | <ul style="list-style-type: none"> – Peatón sin limitaciones. – Peatón corredor. – Peatón adulto. – Peatón joven. – Peatón con alguna dificultad. – Peatón mayor. – Peatón con perro guía. – Peatón con discapacidad sensorial. – Peatón con bastón. |
| Con pequeñas ruedas | <ul style="list-style-type: none"> – Con patines en línea. – Patines. – Monopatines. – Patinetes. – Con cochecito de niño. |
| Peatones con movilidad reducida | <ul style="list-style-type: none"> – Con scooters. – Con silla de ruedas manual. – Con silla de ruedas eléctrica. – Con andador. |

Fuente: NZTA.

Es significativo en este caso como no se hace mención expresa a peatones con discapacidad intelectual, grupo de peatones con características y necesidades singulares a considerar. También es significativo el subgrupo «peatón con alguna dificultad» que parece pretender englobar todo lo no detallado, si bien puede resultar un grupo demasiado heterogéneo e incluso de cuestionable inclusión en el tercer grupo en lugar de en el primero.

4.2. Clasificación en función del movimiento

Muchos de los trabajos sobre clasificación peatonal que se realizan en la actualidad parten de esta clasificación para desarrollar aplicaciones de detecciones peatonales, en función del movimiento y también de su forma de tránsito (en grupo o individual) y poder realizar así estudios automatizados de intensidades y flujos peatonales.

En el estudio del tránsito peatonal es habitual el abordar su clasificación en relación a su detección, para discriminarlos respecto a otros elementos de la vía pública móviles (los vehículos) o inertes (elementos de la vía urbana o edificaciones). Estudios realizados con vídeo y cámaras térmicas que permiten identificar y medir los movimientos y las diferentes temperaturas superficiales, llevan a una identificación por ordenador de los peatones frente a vehículos y elementos inertes. Afinando en esta línea se llegan a diferenciar las personas de los animales, y se realiza una clasificación entre peatones aislados y peatones en grupo, pudiendo analizar a su vez el tamaño de los grupos peatonales, así como su velocidad y trayectoria. Sirvan como ejemplo los diferentes estudios realizados por Gavriila con otros expertos en la materia (MUNDER & GAVRILA, 2006).

A la hora de hacer una clasificación en función del movimiento se realiza una primera distinción entre tránsito individual (o anárquico) y tránsito en grupo («platoon»). Sin embargo, se considera únicamente después la variable de la velocidad de tránsito del peatón (en combinación con el espacio y el tiempo), para estudiar las variaciones de intensidad, densidad, capacidad y nivel de servicio como magnitudes de estudio, de manera análoga a la metodología seguida para el tráfico rodado. Es reseñable por tanto en este caso, que se emplee el mismo criterio para peatones que para vehículos a pesar de los factores diferenciadores a considerar que anteriormente se mencionan.

En numerosos estudios sobre movilidad peatonal se analiza el factor de la velocidad y las relaciones con otras variables: densidad peatonal, flujo peatonal, espacio a recorrer...

Con estas variables y el ancho efectivo (franja de circulación peatonal libre de cualquier obstáculo) se calcula el nivel de servicio (TRANSPORTATION RESEARCH BOARD, 2010), parámetro con el que se estima la calidad de circulación en una infraestructura peatonal. El resultado final evidencia que, en estos estudios de movilidad peatonal, han quedado de lado otros factores que también influyen sobre la velocidad del peatón (condiciones climáticas, estado de la infraestructura, pendiente del itinerario, condiciones físicas de los usuarios, motivo de la marcha,...).

Más recientemente, han aparecido nuevas iniciativas, con un enfoque mucho más global, pero que tampoco tienen en cuenta la diversidad peatonal en el estudio, salvo la consideración de «facilidades específicas para personas con discapacidad», entendiendo esta consideración como una respuesta muy concreta para un tipo de usuario específico. Sin embargo la realidad, como se verá más adelante, es muy diferente.

4.3. Condicionantes para los peatones

Sin abordar directamente el tema de una clasificación peatonal, en otros estudios con una visión más global, se consideran algunos factores o condicionantes del entorno que inciden sobre el uso peatonal de la vía. En el caso del estudio realizado por BAÑÓN 2000, se describen como factores complementarios del entorno que influyen en la utilización de las vías, la comodidad (protección frente a la lluvia, estado del firme...), la conveniencia (distancia, pendiente...) la seguridad vial (segregación de tráfico...), la seguridad pública (alumbrado, visibilidad, marginalidad de la zona, índice de delincuencia) o la economía (costes de demora, valor de alquileres, densidad de locales comerciales...) En una línea similar en el proyecto de investigación de «La ciudad paseable» (POZUETA & *al.*, 2009) se desarrollan los condicionantes de la marcha a pie, entre los que se destacan la velocidad/distancia y el tiempo de recorrido, la topografía, el clima, la vulnerabilidad/seguridad y la propia escena urbana como condicionantes para el peatón.

4.4. Clasificación en función de las capacidades funcionales personales

En relación a los tipos de discapacidad, en la «Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud –CIF–» (OMS, 2001), se habla de *funcionamiento* (como término genérico para designar todas las funciones y estructuras corporales, la capacidad de desarrollar actividades y la posibilidad de participación social del ser humano), *discapacidad* (de igual manera, como término genérico que recoge las deficiencias en las funciones y estructuras corporales, las limitaciones en la capacidad de llevar a cabo actividades y las restricciones en la participación social del ser humano) y *salud* (como el elemento clave que relaciona a los dos anteriores).

FIG. 2/ Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. (CIF). Actividades y Participación. Capítulo 4: Movilidad

| |
|--|
| <p>Caminar y mantener la posición del cuerpo.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Cambiar las posturas corporales básicas. – Mantener la posición del cuerpo. – Transferir el propio cuerpo. – Otros... |
| <p>Llevar, mover y usar objetos.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Levantar y llevar objetos. – Mover objetos con las extremidades inferiores. – Uso fino de la mano. – Uso de la mano y del brazo. – Otros... |
| <p>Andar y moverse.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Andar. – Desplazarse por el entorno. – Desplazarse por distintos lugares. – Desplazarse utilizando algún tipo de equipamiento. – Otros... |
| <p>Desplazarse utilizando medios de transporte.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Utilización de medios de transporte. – Conducción. – Montar en animales como medio de transporte. – Desplazarse utilizando medios de transporte, otros... – Otros... |

Fuente: OMS.

Tomando como ejemplo la clasificación del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México), se pueden establecer los siguientes grupos y sus grupos:

FIG. 3/ **Grupos y subgrupos de discapacidad**

| |
|--|
| Discapacidades sensoriales y de la comunicación. |
| – Para ver. |
| – Para oír. |
| – Para hablar. |
| – De comunicación y comprensión del lenguaje. |
| Discapacidades motrices. |
| – De las extremidades inferiores, tronco, cuello y cabeza. |
| – De las extremidades superiores. |
| Discapacidades mentales. |
| – Intelectuales (retraso mental). |
| – Conductuales y otras mentales. |
| – Discapacidades múltiples y otras. |

Fuente: INEGI.

O la clasificación utilizada por la JOHN HOPKINS UNIVERSITY, 2013 en Baltimore, según la cual distinguen los siguientes tipos de discapacidades:

FIG. 4/ **Tipos de discapacidad**

| |
|---|
| – Déficit de atención y desordenes de hiperactividad. |
| – Ceguera o baja visión. |
| – Lesiones cerebrales. |
| – Sordera o problemas de audición. |
| – Discapacidades de aprendizaje. |
| – Discapacidades médicas. |
| – Discapacidades físicas. |
| – Discapacidades psiquiátricas. |
| – Discapacidades en el habla y el lenguaje. |

Fuente: JOHN HOPKINS UNIVERSITY.

A su vez, dentro de cada subgrupo existe una relación muy pormenorizada de diferentes patologías a partir de las cuales se podrían ir matizando las diferentes necesidades. La relación puede ser tan extensa como enfermedades existen.

4.5. Clasificaciones mixtas

Atendiendo a la seguridad, se puede hablar de peatones vulnerables. La DGT realiza la siguiente clasificación:

FIG. 5/ **Clasificación peatonal en función de su vulnerabilidad**

| |
|-------------------------------------|
| – Usuarios menos vulnerables: |
| • Conductores de vehículos a motor. |
| • Peatones sin limitaciones. |
| – Usuarios más vulnerables: |
| • Ciclistas. |
| • Peatones de la Tercera Edad. |
| • Peatones infantiles. |
| • Peatones con discapacidad. |

Fuente: DGT.

Un caso interesante, puesto que no se limita a la discapacidad, sino que clasifica directamente «peatones con movilidad reducida» y en principio totalmente en la línea de lo que aquí se investiga, es la clasificación de la Guía Práctica de Movilidad Peatonal Urbana de Bogotá, del IDU (Instituto de Desarrollo Urbano), y que establece la siguiente diferenciación de grupos de peatones con movilidad reducida:

FIG. 6/ **Tipos de usuarios con movilidad reducida**

| Grupo | Subgrupo |
|-----------------------------|--|
| Usuarios ambulantes | – Peatones con hemiplejía, amputados. |
| | – Peatones en estado de embarazo. |
| | – Peatones con carga pesada. |
| | – Peatones con alguna extremidad enyesada. |
| | – Peatones de la tercera edad. |
| | – Peatones empujando un coche de bebé, una maleta de viaje, un carro de mercado. |
| Usuarios en silla de ruedas | |
| Usuarios Sensoriales | – Peatones con ceguera. |
| | – Peatones con baja visión. |
| | – Peatones con sordera. |
| Usuarios con síndrome | – Pánico. – Vértigo. |

Fuente: IDU.

Sin embargo, hay grupos que, pese a estar diferenciados por su discapacidad o sus características físicas, presentan necesidades muy similares (por ejemplo una mujer embarazada y una persona obesa, o una persona en silla de ruedas y un padre con carrito de bebé, o una persona sorda y un extranjero que desconoce el idioma...) por lo que no resulta eficaz tampoco dicha clasificación.

Se evidencia por tanto que la tradicional agrupación de usuarios según discapacidad por sí sola, no resultaría útil para nuestro objetivo, desde el convencimiento de que además, la accesibilidad es algo mucho más global y destinado a todos los peatones, dependiendo de las diferentes capacidades de unos y otros, pero que no tienen por qué estar ligadas necesariamente a una discapacidad.

5. Diversidad de usos: acciones y necesidades en la vía pública

5.1. Caminar: deambular y maniobrar

5.1.1. Dimensiones del ámbito de paso

Cualquier itinerario peatonal debe atenerse a unos mínimos dimensionales para garantizar su uso en unas condiciones adecuadas de maniobrabilidad y comodidad. Así se establecen un ancho y una altura libres de paso que conforman un volumen libre de obstáculos para el peatón. El espacio de las aceras e itinerarios peatonales es un tema que, aunque las normativas lo tienen bastante regulado (sobre todo en las nuevas actuaciones) sigue provocando muchos conflictos en los entornos consolidados.

¿Cuál es el espacio necesario? La multitud de normativas van detallando, según los lugares, los parámetros que se ajustan a esos mínimos requeridos. Pero ¿por qué es esto necesario? La respuesta podría parecer evidente, pero lo cierto es que en la práctica existen demasiadas excepciones a ese supuesto «espacio mínimo libre para el tránsito peatonal», y es que hay peatones que precisan de un mayor espacio para caminar que otros. Fijándose en el ancho libre de paso, se puede verificar que los 90 cm establecidos tradicionalmente para el peatón resultan insuficientes para una persona obesa, una persona en silla de ruedas, una persona con muletas o andador, una persona ciega con perro guía, una persona mayor con acompañante, un niño pequeño de la mano de su padre, un carrito de bebé gemelar,...

En cuanto a la altura, aunque quizá menos relevante, también se debe considerar el espacio de paso libre de elementos en la vía pública (toldos, balcones,...) así como la circunstancia de que en algunas ciudades el mayor uso del paraguas se traduce en una necesidad de mayor altura (y ancho) en la deambulación por la acera.

5.1.2. Adecuación del pavimento para la deambulación

Entre las características del pavimento que se valoran en el diseño y construcción de los itinerarios peatonales, está el factor económico, el factor estético, la durabilidad... pero también hay otros factores que afectan directamente al uso diverso de los diferentes peatones. Así se puede detallar, en cuanto a la adecuación del pavimento:

- La necesidad de una superficie firme que no se disgregue (como es la grava, la arena o tierra sin compactar) o cuya falta de compacidad no provoque hundimientos que dificultan la deambulación (y en especial la de peatones con tacones, bastón, muletas, silla de ruedas, carrito de bebé...).
- La necesidad de planeidad en el firme, sin resaltes, llagas, nervaduras o elementos que dificulten el tránsito, bien a peatones que arrastran los pies (enfermos de Parkinson, personas de la tercera edad, peatones con dificultad de deambulación en una pierna...) o usuarios de silla de ruedas o carrito de bebé, ya que se genera una vibración que, además de muy molesta puede ser incluso perjudicial para las personas con lesión medular. Quedan excluidos por tanto pavimentos como adoquines o empedrados irregulares, itinerarios con baldosas separadas por una llagas sin enrasar,...
- La necesidad de una resbaladidad adecuada, que evite el deslizamiento. Esta característica toma más relevancia si se trata de zonas en pendiente o zonas donde la lluvia mantiene el pavimento mojado con cierta frecuencia.

5.1.3. Continuidad del itinerario

Salvar un bordillo cuando se acaba una acera, o atravesar un tramo sin pavimento por motivo de obras, puede resultar una acción que casi se realiza de forma inconsciente. Quizá sea ese el motivo por el que muchas veces no se da demasiada importancia a esta necesidad de continuidad ni en fase de proyecto ni en el mantenimiento de la vía pública (ejemplos claros son el encuentro de la acera con unas obras, o con una gasolinera, donde en ambos casos no se prioriza la continuidad del peatón).

La continuidad del itinerario es un elemento clave ya que la interrupción del mismo supone una dificultad que genera nuevos problemas, según las diferentes capacidades de cada peatón, y que pueden ir desde la dificultad para salvar un bordillo o cruzar, a la desorientación, a la no observación del peligro existente y continuar la marcha indiferente, a provocar caídas si no está bien delimitado,...

5.1.4. Salvar desniveles

La existencia de uno o varios peldaños, o incluso tramo de escaleras, sin alternativa de paso con rampa, se convierte en una barrera para muchos peatones. Algunos podrán acometerla

y superarla con dificultad, y otros irremediablemente tendrán que retroceder y volver sobre sus pasos para buscar otra alternativa.

Todos los peatones que hacen uso de las ruedas para su deambulación (carritos de bebé, carros de la compra, sillas de ruedas...) tienen aquí una clara barrera, muchas veces sin posibilidad de superarla (como es el caso de sillas de ruedas eléctricas, carros de compra pesados, carritos de bebé inestables...). Aunque también aquí se podrían establecer gradientes (no es lo mismo un peldaño suelto que un tramo de escaleras).

Personas mayores, peatones con problemas de equilibrio, o aquellos a los que les resulte un esfuerzo considerable, precisarán de pasamanos para poder ayudarse en la subida o bajada de dichos peldaños.

En algunos casos, personas con bastón, muletas o similar, prefieren acometer uno o varios peldaños si disponen de pasamanos de ayuda, que realizar un rodeo por un itinerario más largo, por lo que, aunque la rampa es la solución más universal para salvar desniveles, resulta conveniente que, siempre que sea posible, se planteen las dos posibilidades (por un lado rampa accesible, y por otro lado peldaños bien proporcionados, señalizados y con pasamanos). También personas con dificultad de visión o peatones distraídos pueden tropezar o caerse (especialmente en sentido descendente) si los peldaños no están bien señalizados (contraste cromático...).

Es importante también aquí tener presente a las personas con vértigo a la hora de proteger desniveles. No basta con la colocación de un pasamanos y evitar posibles caídas, sino que hay que proporcionar una sensación de seguridad al peatón para que este se pueda asir sin miedo. Por eso las barandillas o pasarelas de vidrio o emparrillado de acero tipo *trámex*, resultan a veces poco adecuadas si existe un fuerte desnivel que puede provocar vértigo.

5.1.5. *Acometer pendientes*

Cuando un itinerario peatonal acomete una zona de fuerte pendiente, hay peatones que ven muy perjudicada, o incluso impedida, la posibilidad de seguir caminando. Con relativa frecuencia no se tiene en cuenta en el diseño o gestión del espacio público, la particularidad de estos tramos en los que, muchos peatones precisan de puntos de descanso y recuperación. No conviene olvidar que a muchos peatones les

cuesta más esfuerzo deambular que a otros, como es el caso de la Tercera Edad, niños, usuarios de silla de ruedas, andador, muletas, peatones convalecientes tras una intervención quirúrgica, personas con carritos de bebé, personas con discapacidad orgánica o problemas cardiovasculares (peatones con marcapasos, con dificultades para realizar esfuerzos...).

Los pasamanos de apoyo para facilitar el ascenso o descenso, suelen ser elementos también de gran ayuda en estos tramos. En algunos casos de fuerte pendiente es incluso recomendable la adaptación y señalización de itinerarios alternativos que, si no suponen un rodeo excesivo, pueden ser preferibles si no tienen tanta pendiente.

Además en algunos casos, las personas sordas pueden tener problemas de equilibrio (DEPARTMENT FOR TRANSPORT, 2011), por lo que las zonas con fuerte pendiente transversal pueden generar una dificultad para su deambulación.

5.2. *Interactuar con los elementos en la vía pública*

5.2.1. *Detección de obstáculos*

No todos los peatones tienen la misma capacidad para detectar y evitar obstáculos. En especial para las personas ciegas o con baja visión uno de los principales problemas en la vía pública es la detección de elementos que pueden representar un peligro (VICENTE & BLOCONA, 2010): elementos salientes a baja altura como toldos, marquesinas, ventanas... o las obras en la vía pública que, al tener un carácter temporal, son obstáculos no memorizados por el peatón y no suelen estar bien delimitados ni señalizados.

También aquí se debería incluir a todos los peatones (cada vez más) que transitan por la calle mientras hacen uso de elementos electrónicos como Smartphone, auriculares, consolas, etc... con una significativa reducción de la capacidad de atención y por tanto de detección de peligros y de alternativas para evitarlos. Es significativo que mientras que se considera a los *Smartphone* como protagonistas de la *'Smart-City'* o facilitadores de accesibilidad para muchas personas (como por ejemplo la posibilidad de videoconferencias para personas sordas que se comunican por Lengua de Signos...), sin embargo no se tienen en cuenta otras consecuencias y nuevas necesidades y limitaciones surgidas a raíz del uso de estos elementos en la calle.

5.2.2. Alcance y posibilidad de uso

De forma particular, se pueden destacar algunos elementos habituales en la vía pública que precisan de consideraciones de accesibilidad específicas para resultar útiles para todos los usuarios.

En particular para las personas sordas destacan (JÁUDENES, 2010):

- Las cabinas telefónicas (dotación de cabinas adaptadas, posibilidad de envío de SMS y email, teclas con sistema audible...).
- Las marquesinas de autobuses urbanos (con información sobre líneas que realizan parada, recorrido de las líneas, situación e incidencias de los autobuses...).
- Semáforos peatonales (visibles, sin obstáculos, con temporizador que permita identificar el tiempo que resta...).
- Mobiliario y máquinas interactivas con el peatón: parquímetros, cajeros automáticos, máquinas expendedoras (con medios electrónicos que permitan a las personas sordas su uso e interacción con aquellos).

De forma similar, las personas ciegas y las personas mayores, también tienen dificultades con los sistemas de comunicación interactiva: máquinas expendedoras, cajeros automáticos, parquímetros,...

Para el caso de peatones usuarios de silla de ruedas, niños, o personas con disparidad dimensional como son las personas de talla baja, se debe atender también a cuestiones de alcance vertical: altura de dispositivos (pulsador de semáforo, parquímetro...), altura de lectura de la información...

Las personas con alguna limitación en un miembro superior, bien con alguna discapacidad en brazos o manos o bien con alguna limitación temporal por escayola, lesión... precisan de mecanismos de fácil accionamiento, ya que muchas veces el dedo queda sustituido por el puño, muñón, codo,.... Ejemplos habituales que suelen entrañar dificultad pueden ser el accionamiento de una fuente-bebedero o el uso de un parquímetro.

Existen otras limitaciones de uso derivadas del diseño no adecuado del mobiliario, como los bancos sin respaldo o reposabrazos, las papeleras con tapa que precisan del uso de las dos manos, las fuentes bebedero con pedal,... Otro caso singular es el de diseño de parques y espacios con gran vegetación donde no se tienen en cuenta las considera-

ciones para peatones con alergia (fuertemente alérgicos al polen de algunas especies, que puede provocar asma, rinitis, dificultad temporal de visión,...) que se pueden ver obligados a dar rodeos para evitar ciertos lugares por la incomodidad o peligro que les generan.

5.3. Orientarse

5.3.1. Identificación de recorridos

Las personas con alguna dificultad o discapacidad de visión, para compensar la insuficiente percepción visual, se entrenan otros tipos de percepción sensorial (ONCE, 2011) como son la percepción auditiva, háptico-táctil, olfato y gusto, percepción cinestésica, así como la organización espacial. El uso de ayudas como el bastón o el perro guía favorecen la autonomía en general y la de transitar por la vía pública en particular.

Para la deambulación de este tipo de peatones el factor clave es la orientación espacial. Para mantener esta orientación son necesarios los siguientes componentes (ONCE, 2011):

- Puntos de referencia: cualquier objeto familiar, sonido, olor, temperatura o indicador táctil que se reconozca con facilidad, sea constante y tenga una situación conocida y permanente en el entorno.
- Indicadores o claves ambientales: cualquier estímulo que pueda convertirse, con rapidez, en una información para determinar una situación o una línea de dirección.

Puntos de referencia y claves medioambientales en el espacio público son: sonidos de tráfico, sonidos propios (generados con el bastón), posición del sol, viento, sonidos ambientales (zona comercial, patio de colegio...), presencia/ausencia de paredes, mobiliario urbano, olores (basurero, panadería, perfumería...), texturas y desniveles del terreno, elementos específicos (el mar, una plaza...), información visual (color de los edificios, árboles, letreros informativos...), sistemas de numeración (números de portales), etc...

La estructura espacial sirve de ayuda para la orientación: los conceptos de «manzana», «bloque», «esquina»..., la forma de las intersecciones (en cruz, en «Y», en «T»...). La estimación de la distancia recorrida también es otra referencia muy útil, bien sea por medición (pasos, cinta métrica...) o estimativos (sentido cinestésico y memoria muscular).

Entre los factores básicos para el desplazamiento de personas ciegas o con baja visión en el espacio público, destacan:

- El desarrollo perceptivo: entrenamiento de todas las habilidades personales.
- La línea de desplazamiento: mantener la dirección.
- La posición en la acera: cómo colocarse y utilizarla como referencia.
- La aplicación de las técnicas de bastón: para la localización de objetos en general, y en particular la detección de obstáculos, paredes, bordillos, desniveles, huecos, escaleras, texturas,...
- Otros: utilización de productos de apoyo ópticos, acústicos, o la ayuda ocasional de otras personas,... El ejemplo más claro son los sistemas acústicos para semáforos. Dos buenos ejemplos de aplicación de sistemas acústicos a demanda son los sistemas «Pasblue» y «Ciberpas», de la empresa española Vía Libre-Fundosa Accesibilidad.

Un elemento de especial relevancia para facilitar la orientación es el pavimento táctil indicador. Dentro del pavimento táctil indicador, se puede diferenciar entre el pavimento de advertencia o proximidad y el indicador direccional (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2010).

Por otra parte, para las personas con discapacidad cognitiva (mental o intelectual), la calle se percibe como un espacio cambiante (DEPARTMENT FOR TRANSPORT, 2011); algunos pueden experimentar dificultades para reconocer dónde están. La «legibilidad» de la calle es un componente de diseño importante, así como la reducción del «desorden» de los elementos de la misma o la existencia de referencias urbanas que pueden contribuir a una mejor orientación. El uso de elementos fácilmente identificables como una línea de pavimento contrastado, el bordillo, árboles, esculturas o fachadas de edificios conocidos, pueden complementar la comprensión de la vía pública y pueden ser especialmente de utilidad para que personas con dificultad de orientación puedan desenvolverse de forma autónoma en estos espacios.

En líneas generales la consideración explícita de los requerimientos de las personas con discapacidad intelectual es un hecho aislado y reciente (TECHNOSITE, 2009). En parte esta circunstancia viene motivada por la consideración generalizada hasta hace poco, para la totalidad de personas de este grupo de peatones, como personas no autónomas en la vía pública. Por tanto, la comprensión del entorno

y las facilidades de comunicación son los elementos más relevantes a la hora de estudiar las dificultades que este grupo de peatones encuentra en la vía pública.

Y por último también hay que tener presente las diferencias en el comportamiento peatonal (TECHNOSITE, 2009); dos ejemplos:

1. El olvido de las diferencias culturales lleva a sobreentender muchas veces ciertos patrones de comportamiento, (circular por la derecha o la izquierda, al cruzar mirar primero a la izquierda o a la derecha,...) entendiéndolos como universales, cuando en realidad no es así.
2. El efecto llamada que generan las masas de gente y grupos de personas, que invitan a seguir ese itinerario y no otro (tendencia al seguimiento).

5.3.2. Información sobre ubicaciones

Especialmente, en cuanto a la señalización hay tener en cuenta el diseño de los indicadores, la rotulación (con tamaño y caracteres que faciliten la lectura) así como los símbolos y dibujos que se utilizan (de fácil comprensión para todos). Además, para que la información que se dispone en la calle puede ser utilizada por todos los peatones se debe situar en un sitio visible, sin obstáculos, y a una altura y orientación pensada para informar al peatón (no al vehículo).

También son útiles para la información sobre ubicaciones e impedir que los peatones se desorienten, la disposición de planos o mapas urbanos, facilitando así la orientación a usuarios que tengan dificultades de comunicación con el resto de transeúntes (personas sordas, turistas que desconocen nuestro idioma, etc...).

5.3.3. Visibilidad del entorno

Dentro de las condiciones de visibilidad del entorno se deben considerar tres aspectos:

- a) La iluminación del lugar (en este caso especial incidencia sobre el alumbrado público nocturno) y la ausencia de deslumbramientos, zonas de penumbra...
- b) El contraste cromático de elementos y de señalización.
- c) La continuidad visual de espacios (el contacto visual se convierte en un elemento clave en situaciones de peligro).

5.4. Convivir con los vehículos

5.4.1. *En el cruce con los vehículos: visibilidad, tiempo de paso,...*

Es de suma importancia en la planificación de los puntos de cruce que se tengan en cuenta, como parte esencial, las diferentes necesidades de las personas, ya que las condiciones son totalmente diferentes entre unos y otros. Algunos peatones requieren más energía para su desplazamiento (peatones con elementos de apoyo como bastón, muletas, sillas de ruedas... así como peatones que arrastran los pies o presentan problemas de agilidad: personas de la Tercera Edad...), lo que da lugar en general, a una velocidad de marcha más lenta y una dificultad bastante frecuente en el tiempo de paso para poder realizar el cruce.

También en los cruces se generan otros problemas según las diferentes necesidades de uso y dificultades existentes, como es el caso de las personas con reducción de agilidad, equilibrio y estabilidad, así como la disminución en sus destrezas y coordinación. El resultado son barreras urbanísticas en forma de pequeños cambios de nivel y el uso de pavimentos con textura no adecuada. Sirva como ejemplo el problema que se genera con los resaltes motivados por piezas de pavimento mal niveladas en personas con enfermedad de Parkinson, cuya deambulación se caracteriza en muchos casos por arrastrar los pies, siendo por tanto mucho más sensibles a estas barreras.

Para las personas de baja visión en particular, una de las maniobras de mayor relevancia por el riesgo asociado a ella son precisamente los cruces. Para la realización de un cruce una persona con baja visión realiza la siguiente secuencia: 1 Localizar el bordillo, 2 Alinear, 3 Explorar la calzada, 4 Analizar el tráfico, 5 Decisión de cruce, 6 Realizar el cruce y 7 Abordar la acera contraria. A su vez, existen particularidades en función del tipo de cruce (con o sin semáforo, ortogonal o no, etc...).

Aunque se han detallado situaciones y necesidades correspondientes a peatones con alguna discapacidad, los peatones de la Tercera Edad, sin tener necesariamente una discapacidad, sí tienen reducidos los sentidos de la vista, el oído, así como el tiempo de reacción

ante un peligro, la agilidad, el equilibrio, la orientación... lo que se traduce en una disminución en su velocidad de marcha, más tiempo en la toma de decisiones, dificultades en los cambios de nivel, temor ante la necesidad de cruzar o cambiar de nivel, y dificultad para leer y acatar precauciones, haciéndolos por tanto más propensos a condiciones de peligro (JEREZ & TORRES, s.f.). Este grupo es especialmente relevante si se atiende a los datos de envejecimiento de la población, en especial en los países europeos.

5.4.2. *Coexistencia en paralelo: con coches, tranvías, bicicletas,...*

Dentro del grupo denominado de «peatones vulnerables», los niños tienen un papel relevante. Entre las características de los niños (JEREZ & TORRES, s.f.). En relación a su uso de la calle, cabe destacar:

- Su menor altura (dificultad para ver y para ser visto).
- La poca exactitud en el cálculo de los tiempos y distancias para estimar peligros.
- La reducción de la visión periférica (no desarrollada completamente todavía).
- Las acciones impulsivas e impredecibles.

En general, se puede afirmar que los niños son más confiados y arriesgados, ya que no cuentan con la suficiente experiencia y capacidad para enfrentarse a situaciones de peligro en general y con los vehículos en particular. Esto se traduce en la dificultad para leer y comprender las indicaciones de advertencia y los dispositivos de control o detectar los puntos de peligro o capacidad para tomar rutas alternativas más seguras.

De manera análoga a lo ya expuesto en el punto anterior, en la Tercera Edad la disminución de algunas capacidades para detectar peligros así como la necesidad de más tiempo de reacción para actuar ante ellos, supone un problema en la coexistencia con los vehículos.

Especialmente complicada resulta la convivencia en las calles de plataforma única de coexistencia, y en las vías donde se comparte plataforma con bicicletas o tranvías, que resultan de difícil detección por lo silencioso de su circulación.

6. Discusión de resultados y conclusiones

6.1. La existencia de otros factores

Una vez visto que existen otros muchos factores de valoración, más allá del flujo peatonal y el nivel de servicio. También se ha evidenciado que existen diferentes grupos de peatones con diferentes necesidades, y que las consideraciones sobre accesibilidad no deben entenderse como un elemento adicional a considerar para un minoritario grupo de peatones, sino que engloban en mayor o menor medida a la totalidad de los peatones: Casi un 40% de la población española se beneficia directamente de la Accesibilidad como algo necesario, de este porcentaje para un 10% es algo de primera necesidad —población con discapacidad—, para un 20% también aunque no permanente —personas con discapacidad temporal— y para un 10% es algo cada vez más necesario —personas de edad avanzada no discapacitada—. Sin olvidar que para el resto de la población supone un valor añadido de calidad y confort (ACCEPLAN, 2003).

La diversidad funcional propia de cada individuo, la edad, el motivo del desplazamiento asociado a la velocidad de marcha (prisa) y la atención al entorno inmediato (distracciones o dificultad para detectar situaciones de peligro), son factores relevantes a tener en cuenta en el diseño. Por otra parte, factores externos como la iluminación de la vía, la intensidad del tráfico rodado, la peligrosidad social (seguridad) de la calle, la interacción con otros vehículos como son las bicicletas (en carriles bici sobre la acera, o en coexistencia directa con el peatón), los tranvías (elemento reincorporado recientemente en muchas ciudades españolas y con desconocimiento sobre las necesidades e implicaciones de su funcionamiento en relación al peatón) o la incorporación de los coches eléctricos al parque móvil... son otras consideraciones que tampoco se deben obviar en el diseño de la calle. Sin entrar a cuestionar las ventajas económicas y medioambientales que supone la incorporación de los coches eléctricos en las calles, es también importante tener en cuenta la dificultad de detección que estos generan por la ausencia de sonido. Esto es especialmente peligroso para las personas ciegas, que toman el ruido generado por los vehículos como un referente a la hora de orientarse o detectar situaciones de

peligro. Queda mucho por hacer en este sentido, aunque ya existen algunas iniciativas piloto (MAY, 2011).

Todo esto puede llevar a concretar las necesidades de los diferentes grupos de peatones, en dos:

- La Capacidad de Observación-Detección.
- La Capacidad de Acción-Reacción.

6.2. Limitaciones clave

Además, la consideración conjunta de todo lo anterior, tras el estudio pormenorizado de los diferentes casos analizados, lleva a determinar el siguiente grupo de limitaciones clave derivadas de la diversidad de uso, para cada una de las acciones básicas en la vía pública:

- Caminar: deambular y maniobrar:
 1. Dimensiones del ámbito de paso.
 2. Continuidad del itinerario.
 3. Adecuación del pavimento.
 4. Salvar desniveles.
 5. Acometer pendientes.
- Interactuar con los elementos en la vía pública:
 6. Detección de obstáculos.
 7. Alcance y posibilidad de uso.
- Orientarse:
 8. Identificación de recorridos.
 9. Información sobre ubicaciones.
 10. Visibilidad del entorno.
- Relacionarse con los vehículos:
 11. En los puntos de cruce peatonal: visibilidad, tiempo de paso,...
 12. Coexistencia en paralelo: con coches, tranvías, bicicletas,...

6.3. Necesidades aún sin considerar

La realidad evidencia que muchos grupos de peatones sienten que en el diseño de las calles no se han tenido en cuenta sus necesi-

dades y que, incluso las nuevas calles, generan a veces nuevos problemas y más dificultades respecto del viario antiguo al que sustituyen. La consideración de estas diferentes capacidades según los diferentes grupos de peatones será la que permitirá establecer una diferencia entre un proyecto de vía integrador y para todos, y uno diseñado para un «peatón modelo» inexistente en la realidad.

El proceso de esta nueva concepción del diseño de la calle supone un valor añadido al

que sólo se puede aspirar si existe un conocimiento y sensibilización de estas necesidades por los agentes implicados: desde los promotores (políticos...), los proyectistas, los constructores y los responsables del mantenimiento y gestión de dicha vía.

6.4. Una posible clasificación

Se concluye con una propuesta de posible clasificación de usuarios de la vía pública:

FIG. 7/ **Propuesta general: Usuarios en la Vía Pública**

| Propuesta general: usuarios en la vía pública | |
|--|--|
| A. Que circulan en un vehículo a motor. | – Conductores. – Pasajeros. |
| B. Que circulan en un vehículo sin motor. | – Ciclistas. – Usuarios de patín, monopatín, patinete,... |
| C. Peatones que transitan. | – Peatones sin ninguna necesidad de uso específica. – Peatones con alguna necesidad específica relacionada con el movimiento o la Acción-Reacción. – Peatones con necesidades especiales para la –Observación– Detección de elementos y situaciones en la vía pública. |
| D. Otros usuarios que no transitan. | – En zonas estanciales (parques, terrazas...). – Realizando actividades de ocio y recreo. – Trabajando en la vía pública. |

Fuente: elaboración propia.

Y a continuación se desarrolla la clasificación del grupo «C» correspondiente al uso peatonal de la misma:

FIG. 8/ **Propuesta específica: tipologías de peatones en función de las diferentes necesidades de uso en la vía pública**

| Propuesta específica: | |
|---|--|
| Tipologías de peatones en función de las diferentes necesidades de uso en la vía pública. | |
| I. Peatones sin ninguna necesidad de uso específica. | |
| II. Peatones con alguna necesidad específica relacionada con el movimiento o la acción-reacción. | |
| 1. Peatones con elementos de ruedas. | 1.1. Usuarios de silla de ruedas (manual o eléctrica) o scooters. 1.2. Peatones con carrito de bebé (sencillo, gemelar...). 1.3. Peatones que empujan carrito de compra, equipaje u otros elementos con ruedas. |
| 2. Peatones que precisan de mayor espacio en sus desplazamientos. | 2.1. Peatones con obesidad, cargados con bultos o equipaje... 2.2. Peatones acompañados por asistente, con perro guía, con mascota... 2.3. Peatones con ayudas técnicas: andador, silla de ruedas, muletas... 2.4. Peatones con paraguas, alta estatura... ante marquesinas, toldos, señalización en bandera... |

FIG. 8/ (Continuación)

| | |
|---|--|
| 3. Peatones con necesidades relacionadas con la estabilidad y el apoyo. | 3.1. Peatones que precisan de un firme continuo sin huecos o aberturas: Peatones con tacones, bastones o muletas... 3.2. Peatones con problemas de equilibrio sensibles a las irregularidades del pavimento, pendientes transversales o ausencia de pasamanos de ayuda en puntos conflictivos. 3.3. Peatones que precisan de unas condiciones de adherencia adecuada con el pavimento: calzado no adecuado, pisada con poca superficie de apoyo... |
| 4. Peatones con limitada capacidad de esfuerzo. | 4.1. Peatones con dificultad para recorrer largas distancias. 4.2. Peatones con dificultad para acometer fuertes pendientes. 4.3. Peatones con dificultad para salvar desniveles. 4.4. Peatones con dificultad en la velocidad de marcha. |
| 5. Peatones que precisan de elementos urbanos de fácil uso o manejo. | 5.1. Peatones con dificultad para la aprehensión de elementos no ergonómicos. 5.2. Peatones con dificultad para la manipulación de elementos que precisan una psicomotricidad fina para su manejo. 5.3. Peatones con dificultad para el alcance a elementos. |
| 6. Peatones que precisan más tiempo de reacción. | 6.1. Peatones que necesitan más tiempo de reacción ante señales informativas (de paso, detención...) o ante señales de peligro (claxon, luces...). |
| III. Peatones con necesidades especiales para la observación-detección de elementos y situaciones en la vía pública. | |
| 7. Peatones con necesidades especiales para la detección de elementos del itinerario peatonal. | 7.1. Peatones con dificultades de visión para la identificación de elementos básicos en el entorno. 7.2. Peatones con estatura que dificulta el alcance visual de elementos. |
| 8. Peatones con dificultad de comprensión del espacio público. | 8.1. Peatones con dificultades de orientación. 8.2. Peatones con dificultad de comprensión lectora 8.3. Peatones con otras costumbres y culturas. |
| 9. Peatones con necesidades especiales de comunicación en la vía pública. | 9.1. Peatones con dificultad para hacerse entender o comprender mensajes verbales. |
| 10. Peatones con necesidades especiales para la identificación y comprensión en situaciones y puntos de peligro. | 10.1. Personas con interpretación limitada propia de la edad: niños, Tercer Edad... 10.2. Personas sordas en puntos con visibilidad limitada 10.3. Personas con discapacidad cognitiva en situaciones complejas o inesperadas. 10.4. Peatones con atención insuficiente por distracción. |

Fuente: elaboración propia.

Es importante aclarar que esta clasificación se basa en las diferentes formas de uso que los peatones hacen de la vía pública, en función de las dificultades derivadas de su interacción con el entorno. Se aborda así la accesibilidad como resultado de la falta de flexibilidad en el diseño, y no desde las capacidades personales de cada uno. Son las propias características del entorno las que pueden agudizar o unificar las diferencias entre los peatones para usar la vía pública.

Se describen a continuación los diferentes grupos peatonales propuestos para aclarar posibles dudas sobre las enumeraciones de la tabla.

- **Grupo 1. Peatones con elementos de ruedas:** El uso de elementos con ruedas en la deambulación lleva asociada una necesidad de planeidad del pavimento del itinerario, una ausencia de desniveles y unas pendientes adecuadas. Estas consideraciones de diseño son comunes tanto para usuarios de silla de

- ruedas, carrito de bebé, con carrito de compra, etc...
- **Grupo 2: Peatones que precisan de mayor espacio en sus desplazamientos:** No todos los peatones precisan del mismo espacio para girar y maniobrar, o simplemente deambular. La dimensión del ancho libre de paso suele ser determinante para gran número de peatones como son las personas con equipaje, con alguna ayuda técnica o que van acompañados por un asistente. Por otra parte, la dimensión de la altura libre, muchas veces olvidada, provoca grandes problemas ante elementos urbanos a baja altura como puede ser un toldo, señalización o publicidad en perpendicular a la fachada, problema que se agrava a demás para peatones altos o que van con paraguas.
 - **Grupo 3: Peatones con necesidades relacionadas con la estabilidad y el apoyo:** Dentro de este grupo se puede diferenciar entre los peatones que pueden tener dificultades para atravesar zonas de sumideros, rejillas u otros elementos urbanos resueltos con entramado metálico cuya luz de paso pueda provocar el enganche de un bastón, una muleta o un tacón. Por otra parte podemos hacer referencia a los peatones con problemas de equilibrio por diferentes motivos y por último reseñar al subgrupo de los peatones con riesgo de caída por resbaladidad derivada de la combinación de adherencia entre tipo de pavimento y tipo de calzado (no hay que olvidar muchos itinerarios en condiciones de uso mojado como pueden ser zonas con alto índice de lluvias, zonas de playa...).
 - **Grupo 4: Peatones con limitada capacidad de esfuerzo:** Esta limitación de esfuerzo se puede reflejar en el primer subgrupo, en lo referente a la distancia a recorrer, asociada muchas veces a la separación entre puntos de cruce, a la necesidad de realizar grandes rodeos para cruzar un río o infraestructura (ausencia de puentes, pasarelas o túneles peatonales) o a la escasa dotación de puntos de descanso según los casos. En el segundo subgrupo la capacidad de esfuerzo entra en relación con el porcentaje de la pendiente a acometer así como los elementos de ayuda y puntos de descanso asociados, en el tercer subgrupo a la existencia de escaleras y sus características de peldañado, pasamanos, señalización... y por último en el cuarto subgrupo la capacidad de esfuerzo hace referencia a la velocidad de la marcha que en lugares clave como los puntos de cruce juega un papel a veces determinante.
 - **Grupo 5: Peatones que precisan de elementos urbanos de fácil manejo:** En este grupo se incluyen aquellos peatones que pueden tener alguna dificultad o necesidad especial a la hora de interactuar con los elementos urbanos de la vía pública cuyo diseño o ubicación no resultan adecuados para todos, como puede ser asir un pasamanos, pulsar un botón de un cruce peatonal, poderse sentar de forma adecuada en un banco, etc...
 - **Grupo 6: Peatones que precisan más tiempo de reacción:** Aquí se identifican a los peatones con dificultades de reacción tanto a señales informativas como pueda ser la de un semáforo peatonal, como a las señales de advertencia o peligro como pueda ser una luz de aviso o el sonido de un claxon. Muchas veces no es un problema de percepción ya que la señal si es vista u oída, pero el peatón a veces tarda en reaccionar o no lo hace a la velocidad esperada, pudiéndose generar situaciones peligrosas. El entorno debe ser lo suficientemente flexible para prever también estas circunstancias.
 - **Grupo 7: Peatones con necesidades especiales para la detección de elementos del itinerario peatonal:** Este grupo ya se integra dentro de los peatones con alguna limitación en la capacidad de observación-detección. Y dentro del mismo se incluyen tanto a las personas con alguna dificultad de visión (temporal o no, leve o severa...) que le dificulta o impide identificar y detectar algunos elementos relevantes del itinerario peatonal, como peatones con limitación en el campo visual derivado del uso de viseras, gafas de sol... También se incluyen aquí aquellos peatones en los que es la estatura y no la visión, la que en relación con los elementos del entorno dificulta la detección de algunos elementos de posible relevancia en el itinerario peatonal.
 - **Grupo 8: Peatones con dificultad de comprensión del espacio público:** Hay mucha gente a la que le cuesta orientarse en general pero esto puede llegar a resultar especialmente problemático para algunas personas cuando el espacio urbano empieza a ser más complejo (personas mayores, personas con discapacidad cognitiva...). Por otra parte están las personas con dificultad de comprensión lectora, con analfabetismo o que no comprenden la simbología empleada. Además las personas de otras culturas y costumbres también pueden tener problemas no únicamente idiomáticos sino de hábitos, como puede ser, a modo de ejemplo, el sentido hacia dónde hay que mirar antes de cruzar, hábito muchas veces reflejo que puede

resultar peligroso. En general suele coincidir con espacios con falta de referencias o excesivamente homogéneos.

- **Grupo 9: Peatones con necesidades especiales de comunicación en la vía pública:** En este grupo se recogen a aquellos peatones con dificultad para hacerse entender o comprender mensajes verbales. Aunque se podría plantear inicialmente que no es necesaria la interacción con otros usuarios, lo cierto es que el espacio público por definición es un lugar de encuentro e interrelación, bien voluntaria de relación social (un saludo...), o bien obligada por necesidad de ayuda o información (hablar con un guardia). En la medida en la que el entorno urbano favorezca la autonomía personal será menos necesaria la dependencia de la comunicación verbal, pasando a ser ésta un acto voluntario y no una necesidad forzosa.
- **Grupo 10: Peatones con necesidades especiales para la identificación y comprensión en situaciones y puntos de peligro.** En estas situaciones especiales, distintas del deambular habitual del peatón, es importante que todos los peatones tengan la capacidad para no verse envueltos en ninguna situación que entrañe peligro. Ante estas situaciones de peligro los subgrupos más sensibles a esta dificultad

son las personas con discapacidad cognitiva, los niños y personas mayores,... en estos casos interpretar si la distancia existente entre el vehículo que se aproxima y el propio peatón, es suficiente para cruzar según en función del tiempo, puede tener posibilidades de una interpretación errónea o no precisa que entrañe peligro, así como la no consideración de otras variables que también pueden ser indicadores de situaciones peligrosas. Por otro lado las personas sordas en puntos de visibilidad limitada, especialmente en los puntos de cruce o salida de garajes, ven sumada a la dificultad de no oír los vehículos que se acercan, el no poder verlos, por lo que también conforman en ese caso una tipología especial a considerar. Por último el grupo de peatones que transitan de forma distraída, aunque pueda parecer una frivolidad no digna de consideración, es sin embargo por el índice de siniestralidad un factor a tener muy en cuenta. Este grupo de peatones suele estar formado por personas que van hablando en grupo, mirando distraídas a otras partes o que van caminando mientras leen o manipulan un dispositivo móvil. En todos los casos la capacidad de atención se ve muy limitada y el nivel de riesgo inversamente incrementado.

7. Bibliografía

- ACCEPLAN. (2003): *Plan de Accesibilidad 2003-2010. Libro blanco, por un nuevo paradigma, el Diseño para Todos, hacia la plena igualdad de oportunidades*. Mº de Trabajo y Servicios Sociales, Madrid.
- ALEXANDER, C. (1979): *The Timeless Way of Building*. Oxford University Press, Nueva York.
- ALVAREZ ILZARBE, F. (2010): *Accesibilidad Universal y Diseño para Todos*, capítulo 1: Capacidad, funcionamiento y uso del entorno construido. Fundación ONCE.
- BAÑÓN BLÁZQUEZ, L. (2000): *Manual de carreteras*, capítulo 9: Infraestructuras peatonales. En B. B. L., Universidad de Alicante.
- BLOCONA, C. (2009): *Accesibilidad y las personas con Discapacidad Visual*. ONCE, Madrid.
- CROWD DYNAMICS. (2011): «The wisdom of crowds; the strange but extremely valuable science of how pedestrians behave». *The Economist*, Diciembre 17th 2011.
- DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2011): *Local Transport Note. 1/11: Shared Space*. TSO-DFT, Londres, Reino Unido.
- ESPAÑA. DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO (2010): *Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020*. DGT-Mº del Interior, Madrid
- (2011): *La movilidad segura de los colectivos más vulnerables. La protección de peatones y ciclistas en el ámbito urbano*. DGT-Mº Interior, Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2007): *Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones*. BOE-A-2007-9607.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2013): *Real Decreto Legislativo 1/2003, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*. BOE 289, 3 de diciembre.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Documento Técnico de Condiciones Básicas de Accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados*. Orden VIV/561/2010. Mº Vivienda, Madrid.
- FARIÑA TOJO, J. (8 de mayo de 2013): *Ese objeto mal diseñado llamado peatón*. Obtenido de El Blog de José Fariña: <http://elblogdefarina.blogspot.com.es/2013/05/ese-objeto-mal-disenado-llamado-peaton.html>
- FONTÁN SUAREZ, S. (2012): *Índice de caminabilidad aplicado en la almendra central de Madrid*. UCM Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- (2012): *Índice de caminabilidad aplicado en la Almendra Central de Madrid*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

- HERNANDEZ-GALÁN, J. & Y. DE LA FUENTE (2014): Análisis del marco normativo sobre accesibilidad en España y su aplicación efectiva. *Journal of Accessibility and Design for All*, 4 (3).
- INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. (s.f.): *Guía Práctica de Movilidad Peatonal Urbana*. IDU-Instituto de Desarrollo Urbano Bogotá, Colombia.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA DE MÉXICO (s.f.): *Clasificación de Tipo de Discapacidad*. INEGI, México.
- JÁUDENES CASAUBÓN, C. (2010): «Información y comunicación para personas sordas». En *Accesibilidad en los Espacios Públicos Urbanizados*. M^o de Vivienda, Madrid.
- JEREZ CASTILLO, S. M. & L. P. TORRES CELY (s.f.): *Manual de Diseño de Infraestructura Peatonal Urbana*. Bogotá: UPTC Universidad Pedagógica de Colombia.
- JIMÉNEZ MARTÍN, D., & C. IGLESIAS CADARSO (2014). Beyond Urban Barriers. *Design for All Institute of India*, Octubre, 9 (10): 68-82.
- JOHN HOPKINS UNIVERSITY (2013): *Types of Disabilities*. Obtenido de John Hopkins University. Baltimore, USA: http://web.jhu.edu/disabilities/faculty/types_of_disabilities/
- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad. BOE 289, 3 diciembre.
- MAY, C. (2011): El sonido del silencio, el peligro de los vehículos eléctricos. *EBU The Voice of blind and partially sighted people in Europe*, 80, mayo-junio.
- MUNDER, S. & D. GAVRILA (2006): An Experimental Study on Pedestrian Classification. *IEEE Transactions on pattern analysis and machine intelligence*, 28 (11).
- NEW ZEALAND TRANSPORT AGENCY (2009): The Principles of pedestrian Network planning. En *Pedestrian planning and design guide* (páginas chapters 3-6): Wellington: NZTA.
- ONCE (2011a): *Discapacidad visual y autonomía personal. Enfoque práctico de la rehabilitación*. ONCE, Madrid.
- (2011b): Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles. En *BOE n° 97, de 23 de abril*. BOE.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2001): *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud -CIF-*. IM-SERSO.
- POZUETA, J. & F. LAMÍQUIZ & M. PORTO (2009): *La ciudad paseable*. CEDEX, Madrid.
- TECHNOSITE. (2009): *Accesibilidad y capacidades cognitivas. Movilidad en el entorno urbano. Legislación, normativa y estándares*. Fundación ONCE, Madrid.
- TRANSPORTATION RESEARCH BOARD (TRB) (2010): *Highway Capacity Manual (HCM)*: A: TRB, Washington. US.
- VICENTE MOSQUETE, M. & C. BLOCONA SANTOS (2010): Señalización y comunicación accesibles para la discapacidad visual en el medio urbano. En *Accesibilidad en los espacios públicos urbanizados*. Ministerio de Vivienda, Madrid.

La efectividad de la EIA en la planificación del transporte urbano en España: barreras de implementación según perfiles profesionales

Julio A. SORIA-LARA

Investigador Senior. Transport Studies Unit. Oxford University (UK).

RESUMEN: Durante los últimos años la efectividad de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en proyectos relacionados con la planificación del transporte urbano está cada vez más cuestionada por profesionales, instituciones y académicos. Para paliar este hecho, desde la literatura científica se ha prestado tradicionalmente más atención a solucionar problemas metodológicos o de contenido de la EIA, que a poner atención sobre posibles problemas vinculados a su propio proceso de implementación y su papel en la toma de decisiones. Sin embargo, no parece del todo lógico pensar que únicamente a través de mejoras técnicas de la EIA podamos incrementar su efectividad en el campo del transporte urbano.

Con el objetivo de profundizar sobre esta cuestión, el artículo explora cómo se lleva a cabo la EIA en la práctica diaria de la planificación del transporte urbano en España. De este modo, trata de obtener un mayor conocimiento sobre problemas relacionados con su propio proceso de ejecución. A pesar de que son variados y diversos el número de actores que participan en la EIA, el trabajo pone especial interés en analizar los posibles problemas de aplicación existentes entre los dos grupos profesionales dominantes: consultores ambientales y planificadores del transporte. A través de la realización de un cuestionario se estimará la naturaleza e importancia de tales problemas de implementación de la EIA de cara a incrementar su efectividad.

DESCRIPTORES: Movilidad. Urbanismo. Transporte.

1. Introducción

Como en muchos otros ámbitos de la planificación, se considera decisivo abordar una reducción de los impactos ambientales provenientes del sector del transporte con el

fin de obtener unos patrones urbanos más sostenibles (BANISTER, 2005; LITMAN, 2009). Sin embargo, la evidencia muestra que este es un objetivo muy difícil de alcanzar en el ejercicio diario de la planificación (HULL, 2008; BANISTER & *al.*, 2011). Precisamente es esta transición

Recibido: 13.03.2014; Revisado: 28.11.2014.
Correo electrónico: contacto: jsoria@ugr.es
Esta investigación ha sido posible gracias al Plan Propio de Investigación de la Universidad de Granada. Igualmente, su autor quiere dar las gracias a todas aquellas entidades y

profesionales que han empleado parte de su tiempo en difundir y/o responder el cuestionario.
El autor, asimismo, agradece a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios para la mejora del artículo.

hacia la sostenibilidad la que hace que el propio proceso de planificación deba ser evaluado, lo que ha propiciado en las últimas décadas un desarrollo creciente de métodos e instrumentos orientados a hacer más eficientes las intervenciones en el medio urbano desde un punto de vista medioambiental (POPE & *al.*, 2007).

En este contexto, la evaluación ambiental se ha convertido en un campo en rápido desarrollo (DEAKIN & *al.*, 2007; GASPARATOS, 2010). NESS & *al.* (2007: 499) distingue los denominados «métodos integrados de evaluación» entre tres grandes grupos de instrumentos de evaluación ambiental (indicadores e índices, evaluaciones orientadas al producto y evaluaciones integradas). Tales métodos integrados son un conjunto de instrumentos comúnmente centrados en evaluar la implementación de proyectos, planes o programas en un contexto determinado. Uno de los instrumentos más representativo de este grupo es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

La EIA podría resumirse como la evaluación de aquellos impactos de un proyecto determinado que afectan significativamente al Medio Ambiente, de modo que dan soporte a técnicos y responsables públicos para valorar la magnitud de sus decisiones (JAY & *al.*, 2007). Su origen está vinculado con la teoría de la planificación racional desarrollada durante la década de los 50 y ampliamente extendida durante los 60 (FISCHER, 2003). Esta perspectiva racionalista requería que la planificación se sometiese a una evaluación técnica que facilitase una base racional sobre la que estructurar el proceso de toma de decisiones (OWENS & *al.*, 2004). Desde los años 70 el papel de la EIA en los procesos de planificación se vio fuertemente incrementado. En el caso particular de la Unión Europea (UE), fue la Directiva 85/337 la primera en regular los detalles y el alcance de la EIA, señalando la necesidad de valorar los impactos ambientales de una determinada actividad en la fase más inicial posible. Desde entonces la EIA ha sido periódicamente incorporada en los sistemas de planificación de los estados miembros (EC, 2009). Debido a tales requerimientos normativos, hoy día existen multitud de reglamentos y guías que regulan de una forma «estricta» tanto los contenidos como el proceso de implementación de la EIA en un gran número de países (CORNERO & *al.*, 2010).

A pesar de que se encuentra ampliamente extendida en contextos sociales y culturales muy diferentes, la efectividad de la EIA en el campo del transporte urbano es cada vez más cuestionada (FISCHER, 2001; FOLKESON & *al.*, 2013;

KESHKAMAT & *al.*, 2009; ZHOU & SHEATE, 2011). Conjuntamente con barreras de carácter fundamentalmente técnico (por ejemplo: cómo medir impactos ambientales o qué impactos deben ser evaluados), problemas relacionados con la forma en que la EIA es implementada y las tensiones que esta situación produce entre los profesionales implicados parecen también ser una de las causas del problema. Específicamente, tales problemas de implementación de la EIA hacen referencia a aquel conjunto de «barreras» que acontecen entre los agentes implicados en la evaluación y que tienen que ver con aspectos tales como confianza, comunicación, información, colaboración, expectativas, etc. En la literatura académica se identifican un número significativo de barreras potenciales que apuntan en esta dirección, aunque es necesario destacar que nunca antes han sido evidenciadas de manera explícita. Algunos ejemplos de este tipo de problemas son: la percepción que se tiene sobre el papel que juega la EIA (más nuclear o marginal) en el proceso de toma de decisiones por parte de los profesionales implicados (HILDÉN & *al.*, 2004); el hecho de que los distintos agentes que participan en la EIA están muy preocupados por adquirir una posición dominante dificultando un diálogo constructivo y transparente con el resto de profesionales (RICHARDSON, 2005); la participación de todos los grupos implicados en la EIA no siempre está claramente estructurada y organizada (Soria-Lara, 2012); la participación pública difícilmente es tenida en consideración por el conjunto de agentes implicados en la EIA (LIDSKOG & SONERYD, 2000); la relevancia de la EIA difícilmente es tenida en mente por los profesionales implicados desde las fases más iniciales de un determinado proyecto o actividad, lo que dificulta un correcto desarrollo de fases posteriores (THOMSON & *al.*, 2013); la percepción de diferencias significativas entre los métodos más sofisticados desarrollados desde la academia y los métodos simplistas que se utilizan en el ejercicio profesional diario (LEE, 2006); el sentimiento por parte de los profesionales del sector de una débil adaptación de las técnicas de EIA al sector de la planificación del transporte urbano (MAYER & *al.*, 2013; TOMLINSON, 2011), así como el sentimiento de ineficiencia hacia la EIA para guiar nuevas intervenciones (FISCHER, 2003).

Aunque desde el ámbito científico se ha puesto tradicionalmente una mayor atención a problemas metodológicos y de contenidos de la EIA en el sector del transporte urbano, no parece del todo claro que superando este tipo de problemas se vaya a incrementar notablemente la

efectividad de la EIA. De ahí, que parezca oportuno poner atención sobre los problemas relacionados con su proceso de implementación de la como una parte más tanto del problema como de la solución. Es por ello, que conocer con exactitud qué tipo de problemas de implementación son más relevantes en un contexto dado sea fundamental para dar los primeros pasos hacia la búsqueda de soluciones efectivas. El caso español es bastante representativo y, por lo tanto, un buen laboratorio sobre el que experimentar y obtener conclusiones al respecto. La EIA se incorporó como obligatoria en su sistema legislativo en 1988, desde entonces la legislación relativa a la EIA ha sufrido diferentes reformas (la última en 2011). Actualmente la EIA es la principal herramienta para valorar el efecto ambiental de proyectos vinculados al transporte urbano y aunque se ha puesto el acento en analizar su efectividad desde un punto de vista conceptual y metodológico (GÓMEZ-OREA, 2008; LORO & *al.*, 2014), los problemas vinculados a su implementación en el proceso de toma de decisiones nunca antes han sido explícitamente explorados en el ámbito académico, de ahí la conveniencia y contribución de esta investigación.

El objetivo de este artículo es profundizar sobre la efectividad de la EIA en la planificación del transporte urbano para el caso español, tratando de detectar cuáles son específicamente sus problemas de implementación más relevantes y la magnitud de los mismos a partir de la opinión de profesionales del sector. A pesar de que son variados y diversos el número de actores que participa en la EIA, el artículo pone especial interés en explorar los posibles problemas de implementación existentes entre los dos grupos profesionales dominantes: consultores ambientales y planificadores del transporte. Para ello se usará un cuestionario donde se mide tanto la naturaleza como la importancia de tales problemas de implementación de la EIA. En el siguiente apartado se realiza una aproximación teórica a la problemática descrita. El apartado 3 contiene una descripción detallada de la metodología seguida. En el apartado 4 se exponen los principales resultados obtenidos. Finalmente, en el apartado 5 se incluyen las principales conclusiones de la investigación.

2. Problemas de implementación de la EIA

Dado que nunca antes habían sido explícitamente explorados problemas de implementación de la EIA en el sector del transporte urba-

no, conviene acudir como fuente de inspiración a otro tipo de investigaciones que han abordado el estudio de problemas similares para otras técnicas de ayuda y evaluación en el campo del transporte y que guardan cierto paralelismo a la EIA. Dos casos representativos podrían ser los Análisis Coste Beneficio (ACB) o los Sistemas de Ayuda a la Planificación (SAP).

Tal y como ocurre en el caso de la EIA, los métodos de evaluación basados en el ACB son ampliamente utilizados para apoyar la toma de decisiones en planes de movilidad urbana y otros proyectos relacionados con infraestructuras de transporte. Conjuntamente con problemas metodológicos y de contenidos vinculados, por ejemplo, a la estimación de los costes de tales planes y proyectos o la propia incertidumbre generada por el ACB (MOUTER & *al.*, 2013), la evidencia ha mostrado que la aparición de problemas asociados a su proceso de implementación en la toma de decisiones son tan relevantes como los previamente mencionados. De este modo, BEUKERS & *al.*, (2012) uso entrevistas en profundidad a un amplio número de profesionales del sector como método de investigación para detectar cuáles eran los principales problemas de implementación del ACB en el contexto de los Países Bajos. Entre los resultados obtenidos, los autores detectaron que la información utilizada en el ACB no satisfacía ni a consultores económicos (que les parecía poco robusta cuantitativamente) ni a planificadores del transporte (que les parecía demasiado sofisticada y artificial), lo que acababa ocasionando una laguna comunicativa entre un grupo profesional y el otro que desembocaba en una pérdida de eficiencia del ACB en el proceso de planificación. En esta misma línea argumental, DAMART & ROY (2009) se dieron cuenta de que la efectividad del ACB en los proyectos de infraestructuras de transporte en Francia estaba fuertemente limitada por la ausencia de un lenguaje constructivo entre los grupos profesionales que participaban del proceso.

En relación con los SAP como otro ejemplo relevante para inspirar el estudio de los posibles problemas de implementación de la EIA en el contexto español, cabe señalar que tales SAP son geo-herramientas directamente focalizadas a apoyar la toma de decisiones en planificación (VONK & *al.*, 2005). De este modo, han sido tradicionalmente utilizadas como instrumentos útiles en la búsqueda de una integración efectiva entre usos del suelo y sistema de transporte (BROMMELSTROET & BERTOLINI, 2008). Usando cuestionarios entre planificado-

res del transporte y planificadores urbanos, BROMMELSTROET (2010) evidenció problemas de implementación entre tales grupos profesionales, tales como: falta de transparencia, la existencia de un bajo nivel de comunicación entre ellos, así como, la percepción de que tales instrumentos eran demasiados rígidos y pocos interactivos.

Muchos de los problemas de implementación asociados al ACB y a los SAP podrían estar también presentes en el campo de la EIA en el contexto español. Concretamente, la práctica de la planificación del transporte urbano en España está fuertemente influenciada por una marcada racionalidad instrumental (HERCE, 2010; SORIA-LARA & al., 2014), donde las tres fases de planificación identificadas por WILLSON (2001) cobran una dimensión destacada. La primera fase haría referencia al establecimiento de objetivos y fines (fase de objetivos); después vendría la selección de medios que implica el propio diseño de alternativas y su evaluación (fase tecnocrática); finalmente vendría la toma de decisiones final (fase de decisión). En este contexto, la EIA es vista como un instrumento complementario en la toma de decisiones (FIG. 1). Desde su establecimiento en el sistema normativo español en 1988 mediante el RD 1131/1988, una importante cantidad de legislación adicional (incluyendo las adaptaciones autonómicas) han regulado la aplicación de la EIA en el campo del transporte urbano. Este hecho ha ido transformando exponencialmente a la EIA en un instrumento

cada vez más predecible y segregado de la propia fase de decisión (GOMEZ-OREA, 2008; SORIA-LARA, 2012).

Partiendo de las tres fases de planificación del transporte previamente descritas (fase de objetivos, tecnocrática y de decisión), GRANERO (2011) apunta diferentes problemas de implementación relacionados con la efectividad de la EIA en la fase de objetivos. Tales problemas están especialmente asociados con la percepción de los profesionales implicados sobre el papel real de la EIA en la toma de decisiones, la necesidad de fortalecer la colaboración entre consultores ambientales y planificadores del transporte durante la implementación de la EIA o el nivel de transparencia existente entre ellos. Mientras una corriente significativa de autores a nivel internacional convienen que tanto los consultores ambientales como los planificadores del transporte deberían de actuar como emprendedores de la EIA en las fases más iniciales del proceso de planificación siendo garantes de la misma (LEE, 2006), la situación actual en España podría invitar a la frustración y la desconfianza (ROMERO, 2012). Las instituciones públicas escasamente incentivan una interacción eficiente entre los respectivos grupos profesionales que intervienen en la EIA, lo que conlleva a grupos de trabajo muy sectoriales y con baja interacción. De hecho, SORIA-LARA (2012) describe como las expectativas de la EIA en las fases iniciales decrecen considerablemente debido a que los grupos profesionales implicados perciben des-

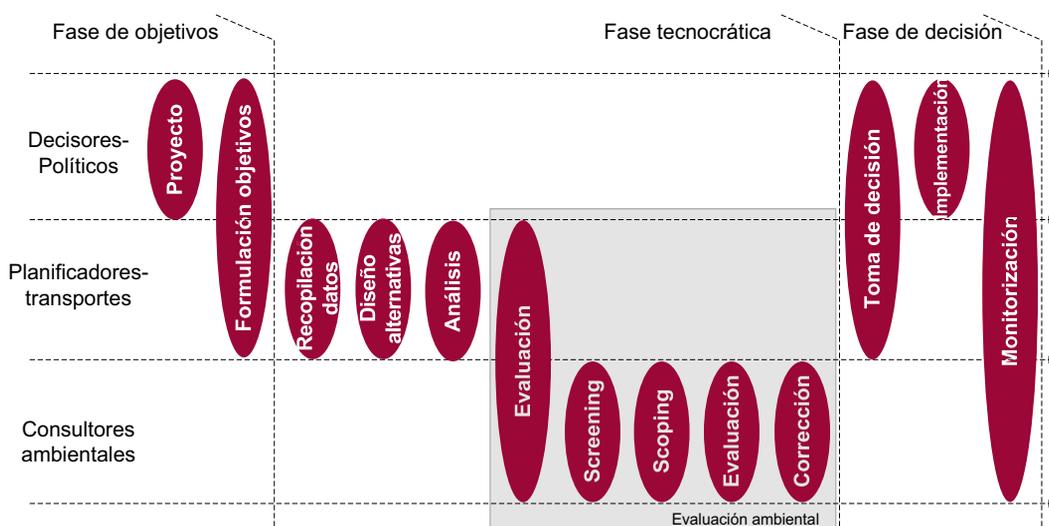


FIG. 1/ La EIA en el proceso de planificación del transporte urbano en España

Fuente: elaboración propia.

de fases muy tempranas que los resultados de la EIA difícilmente será tenida en consideración en la toma de decisiones.

Otro grupo de problemas potenciales de implementación de la EIA en el contexto español son identificados por la literatura académica en relación con la denominada fase tecnocrática de la planificación del transporte. Este grupo de problemas de implementación se basan fundamentalmente en la percepción que los distintos profesionales tienen sobre los métodos de evaluación ambiental utilizados durante la EIA, el trabajo colaborativo entre tales grupos profesionales o el nivel de entendimiento que dichos grupos tienen sobre los contenidos de la EIA. Así por ejemplo, ARCE & *al.*, (2010) destacan la existencia de un vacío importante entre el desarrollo de métodos de EIA sofisticados desde el ámbito académico y la simplicidad de los métodos de evaluación utilizados en el día a día de la planificación del transporte. Esta cuestión es demostrada por LORO & *al.*, (2014) revisando un total de 22 estudios de impacto ambiental derivados de la construcción del carreteras en España, donde se utilizaban de manera predominante matrices simples de identificación de impactos ambientales. Tales matrices son útiles para resumir e identificar posibles impactos, pero cada vez son más cuestionadas en el ámbito del transporte urbano donde métodos más complejos y dinámicos (basados fundamentalmente en la evaluación del rendimiento ambiental o el desarrollo de escenarios de evaluación) son con frecuencia demandados (SORIA-LARA & VALENZUELA-MONTE, 2014).

En último lugar, la efectividad de la EIA parece estar también condicionada por ciertos problemas de implementación vinculados con la denominada fase de decisión dentro de la planificación del transporte (LÓPEZ, 2012). Aquí destaca la frustración sobre la totalidad del proceso como su rasgo más notorio. Los planificadores del transporte pueden sentir que la EIA no ayuda realmente a que ellos decidan sobre aspectos técnicos de sus planes y proyectos, mientras que los consultores ambientales no siempre intentan buscar una adecuada coordinación e interacción con tales planificadores del transporte porque sienten que la EIA tiene un papel muy marginal en el proceso de planificación.

En la siguiente sección, se propone un método para «medir» la existencia o no de potenciales problemas de implementación de la EIA en el contexto español atendiendo a la percepción de los profesionales del sector.

3. Metodología de investigación

Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el presente artículo, se construyó un cuestionario para detectar empíricamente los principales problemas de implementación de la EIA en la planificación del transporte urbano en España. Este cuestionario fue dirigido a los dos principales grupos profesionales que intervienen en la EIA en dicho sector: consultores ambientales (fundamentalmente representados por licenciados en ciencias ambientales, geógrafos y otras profesiones afines) y planificadores del transporte urbano (principalmente representados por ingenieros de caminos, canales y puertos, ingenieros civiles, arquitectos, geógrafos, etc.). El diseño del cuestionario se basó en experiencias de la práctica de la planificación del transporte en España, así como, en trabajos existentes en la literatura académica que habían explorado problemas potenciales de implementación de otras técnicas de evaluación en el campo de la planificación urbana y del transporte, como por ejemplo, el ACB o los SAP. Con todo, durante Enero de 2014 el cuestionario fue difundido a través de listas de e-mail desde los colegios profesionales y asociaciones profesionales de los grupos implicados en la investigación. A través de la información facilitada por tales colegios y asociaciones profesionales, se estimó que la población potencial del cuestionario podía estar alrededor de unos 700 profesionales con experiencia en el sector.

El cuestionario se estructuró en tres bloques: (i) aspectos generales de la EIA en la planificación del transporte urbano; (ii) barreras que directamente dificultaban la implementación de la EIA; (iii) la percepción de la EIA en el ejercicio de la práctica diaria. Con el fin de sistematizar la explotación del cuestionario, los encuestados tuvieron que responder a un conjunto de preguntas vinculadas a su situación laboral dentro del sector, tales como: campo profesional (consultor ambiental, planificador del transporte, ambos y otros), experiencia en el sector o tipo de entidad para la que trabajaban (sector público, privado, autónomo, etc.). Las preguntas fueron diseñadas como «afirmaciones» en las que el encuestado debía responder entre 5 posibles niveles de conformidad o disconformidad: «totalmente de acuerdo», «de acuerdo», «neutro», «en desacuerdo» y «totalmente en desacuerdo». Además de tales «afirmaciones», en diferentes momentos del cuestionario, el encuestado disponía de espacio libre para opinar abiertamente sobre aspectos relacionados con problemas de implementación de la EIA en el campo del transporte urbano.

El diseño del cuestionario se realizó en dos fases. Durante los meses de septiembre y octubre de 2013 se elaboró un primer borrador de cuestionario. Este primer borrador fue mostrado a un total de 10 profesionales del sector (5 identificados como consultores ambientales y 5 identificados como planificadores del transporte) utilizando un método de entrevista semi-estructurada en la que se le preguntaba sobre el grado de realismo con el que el cuestionario reflejaba problemas potenciales de implementación de la EIA, facilidad de entendimiento del cuestionario, sencillez, etc. Igualmente, se les animó a proponer nuevas preguntas en el cuestionario, así como, a indicar temas que se podían haber quedado fuera de él. Los resultados de estas entrevistas no mostraron grandes diferencias entre consultores ambientales y planificadores del transporte urbano. En su opinión, el cuestionario reflejaba desde una óptica realista gran parte de los problemas de implementación de la EIA que ellos reconocían en el ejercicio diario de su profesión, así como la mayoría de ellos pensaba que el cuestionario era claro, sencillo y que estaba bien estructurado. También de forma mayoritaria apuntaron que el cuestionario debía incluir preguntas relativas al tiempo que se destina a la evaluación como un factor limitante de la EIA. La segunda fase de elaboración del cuestionario comprendió los meses de Noviembre y Diciembre de 2013. En ella se elaboró una versión final del cuestionario atendiendo a las demandas y sugerencias de los 10 profesionales entrevistados. Al mismo tiempo se contactó con colegios y asociaciones profesionales solicitando su colaboración en la difusión del mismo.

Los resultados fueron procesados y analizados en diferentes fases intentando siempre confrontar las opiniones de los distintos grupos profesionales que formaban parte de la investigación. En primer lugar se exploraron las características sociodemográficas de los participantes. En segundo lugar se cuantificaron el número de pro-

blemas de implementación identificados por éstos y la intensidad con qué eran percibidos. En tercer y último lugar se utilizó el *Test de Kruskal-Wallis One Way Analysis of Variance by Ranks* para detectar la existencia de diferencias estadísticamente significativas entre las opiniones de los grupos profesionales participantes. El nivel de significación estadística utilizado fue de 0,05. Este test fue elegido debido al tamaño de la muestra, el carácter ordinal de las respuestas, así como, el número de opciones a considerar en cada una de las respuestas.

4. Resultados

4.1. Exploración sociodemográfica

Un total de 184 profesionales completaron el cuestionario, lo que supone aproximadamente un 27% de la población potencial a la que se tuvo acceso. Trece de ellos declararon no tener ninguna experiencia en el sector, por lo que fueron eliminados de análisis posteriores. En consecuencia, el universo de encuestados del que se obtuvieron los resultados que a continuación se presentan fue de 167 profesionales.

La FIG. 2 refleja la distribución de los encuestados de acuerdo al campo de trabajo en que ellos mismos se identificaron. Un total de 76 participantes eran consultores ambientales, 53 planificadores del transporte, 9 se identificaron como pertenecientes a ambos campos simultáneamente y el resto eran pertenecientes a otros dominios profesionales pero declararon tener contacto con la EIA de la planificación del transporte urbano (29 encuestados). En su mayoría eran trabajadores autónomos (55 encuestados) o contratados por una compañía del sector (53 encuestados). Igualmente, una amplia mayoría declaró tener más de 5 años de experiencia (120 encuestados) y solamente 13 encuestados reconocieron tener un nivel de experiencia inferior a un año.

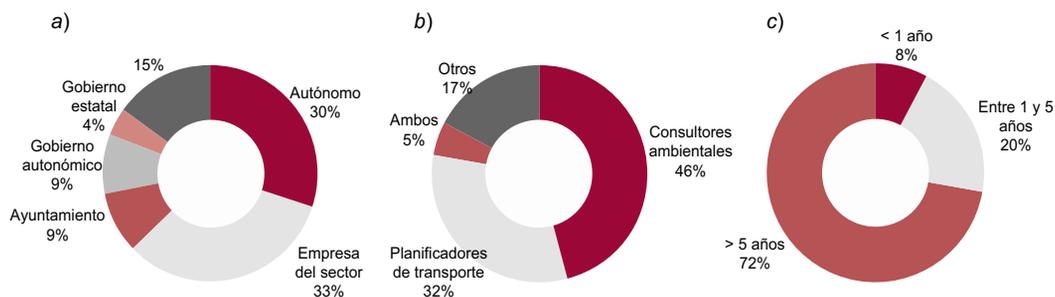


FIG. 2/ Distribución de los encuestados: a) Campo de trabajo; b) Sector de trabajo; c) Nivel de experiencia

Fuente: elaboración propia.

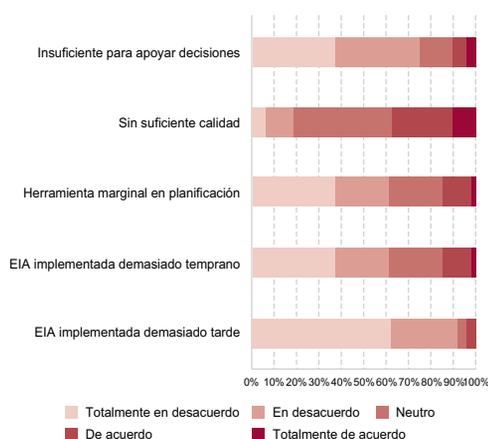
4.2. Percepciones sobre problemas de implementación de la EIA

Los resultados obtenidos se comentarán siguiendo la propia estructura del cuestionario: (i) aspectos generales de la EIA en la planificación del transporte urbano; (ii) barreras que directamente dificultan la aplicación de la EIA; (iii) la percepción de la EIA en el ejercicio de la práctica diaria.

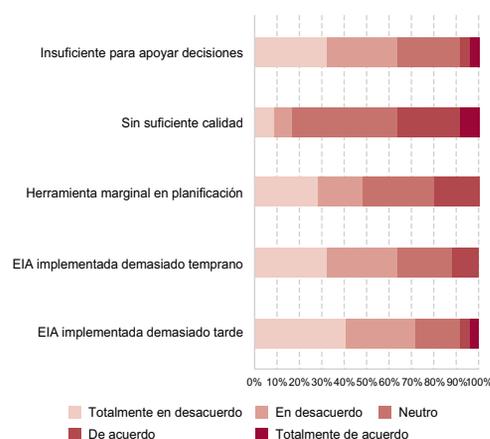
El bloque de *aspectos generales de la EIA en la planificación del transporte urbano* se orientaba hacia la percepción global de los profesionales del sector sobre la utilidad de la EIA para tomar decisiones y los principales problemas asociados (FIG. 3). Las dos primeros aspectos anali-

zados en esta parte del cuestionario hacían referencia a si la EIA era percibida como un *instrumento insuficiente para la toma de decisiones* y si ellos veían *problemas de calidad en los resultados de la EIA*. Un 10,5% de los consultores ambientales y un 8% de los planificadores del transporte declararon que desde su punto de vista, la EIA era un instrumento insuficiente en el proceso de toma de decisiones, mientras que los participantes de ambos grupos profesionales así como el resto de encuestados no percibieron ningún problema en este sentido. Por el lado contrario, porcentajes relativamente elevados de encuestados contestaron que detectaban problemas vinculados a la calidad de la EIA en el campo del transporte urbano. Concretamente, esta percepción fue com-

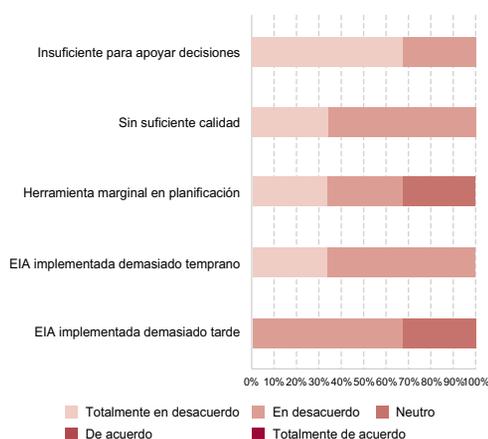
a) Consultores ambientales



b) Planificadores del transporte



c) Ambos



d) Otros

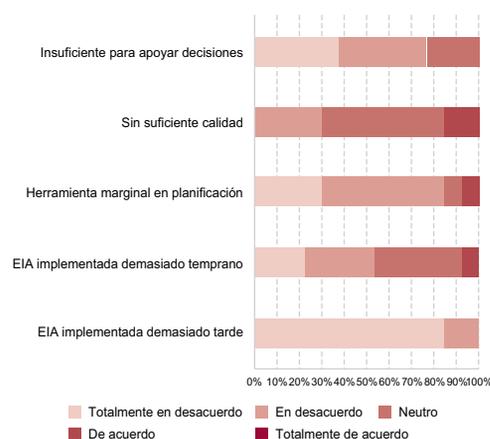


FIG. 3/ Percepciones sobre aspectos generales de la implementación de la EIA

Fuente: elaboración propia.

partida por un 38,4% de los consultores ambientales, un 36% de los planificadores del transporte y un 7,69% de participantes que no se incluían en ninguno de los dos campos profesionales. Algunos de los comentarios emitidos durante la parte de preguntas libres en la encuesta permitieron profundizar en la lectura de estos resultados. La mayoría de profesionales que comentaron este hecho expresaban que la ausencia de calidad de la EIA en el sector del transporte urbano era consecuencia de su:

«carácter genérico y la necesidad de adaptar los métodos de trabajo de una manera más específica al transporte urbano y sus impactos ambientales».

El tercer aspecto analizado en este bloque exploró la percepción de los participantes sobre el papel que desempeñaba la EIA en la toma de decisiones (más estructurante o más marginal). Un 12,58% de consultores ambientales, un 20% de planificadores del transporte y un 8,56% de participantes no pertenecientes a ninguno de estos dos campos contestaron que sentían que la EIA tenía un papel demasiado marginal en la toma de decisiones. Sin embargo, los encuestados que se enmarcaban simultáneamente en ambos grupos profesionales percibían de manera unánime que la EIA era muy nuclear en la toma de decisiones. Tales resultados van dirigidos a confirmar en cierta medida un hecho fuertemente indicado en la literatura científica. Los planificadores del transporte tienden a menospreciar la capacidad de la EIA para liderar la toma de decisiones y de ahí que sean los que en un porcentaje más alto perciben un papel marginal de ésta, en menor medida los consultores ambientales cuestionan el protagonismo de la EIA en la planificación y, finalmente, aquellos que simultáneamente trabajan en ambos sectores tienen tan interiorizado el proceso desde los distintos puntos de vista existentes, que les hace percibir la EIA como el elemento vehicular del proceso de planificación.

Los dos últimos ítems analizados en este primer bloque del cuestionario relativo a *aspectos generales de la EIA en la planificación del transporte urbano* se referían al momento en el que la EIA era implementada en el proceso de planificación. Los participantes fueron preguntados específicamente sobre si detectaban problemas con el momento exacto en que la EIA era realizada. Un 20,83% de los consultores ambientales, un 12% de los planificadores del transporte y un 7,56% de los profesionales que no se incluían en ningún de los dos grupos estaban de acuerdo en que la EIA se implementaba demasiado pronto durante la toma

de decisiones y esto podía ser un problema. Por el otro lado, un 4% de los consultores ambientales y un 8% de los planificadores del transporte tenían la sensación contraria. Pensaban que la EIA era implementada demasiado tarde y que eso era realmente un problema para los resultados finales de ésta.

Durante la segunda parte del cuestionario los participantes tuvieron que identificar *problemas potenciales que directamente podían dificultar la implementación de la EIA*. Los resultados obtenidos guardaron una lógica similar a la obtenida en el primer bloque del cuestionario. Mientras consultores ambientales, planificadores del transporte y profesionales no pertenecientes a ninguno de estos campos mostraban cierta unanimidad en detectar posibles problemas de implementación de la EIA, aquellos participantes que declararon formar parte de ambos grupos simultáneamente apenas percibían problemas al respecto.

Entre los 14 problemas potenciales de implementación que integraban esta parte del cuestionario (FIG. 4), los encuestados claramente identificaron dos de ellos como los principales problemas existentes: *la limitada cooperación entre los integrantes del sector público y los integrantes del sector privado y la limitada colaboración entre todos los agentes que integran la EIA*. Un porcentaje superior al 60% de los encuestados en cada uno de los grupos profesionales que forman la investigación percibían que la limitada cooperación entre los integrantes del sector público y del sector privado influenciaba fuertemente la efectividad de la EIA en la planificación del transporte urbano. En palabras de los encuestados durante la fase de preguntas abiertas:

«se encuentra un gran número de barreras cuando se trata de acceder a información pública necesaria para completar la EIA, además de que el proceso es terriblemente largo y no estructurado lo que dificulta enormemente poder completarlo satisfactoriamente».

En otro orden, la limitada cooperación entre el conjunto de agentes que participa en la EIA parecía ser otro factor sumamente limitante. Un 85,42% de los consultores ambientales, un 75% de planificadores del transporte, así como más de un 60% del resto de encuestados señalaban este hito como la principal barrera de implementación de la EIA en el campo del transporte urbano. De acuerdo con la literatura especializada, la participación efectiva del conjunto de agentes implicados en la EIA es determinante para definir el alcance de la EIA, es

a) Consultores ambientales



b) Planificadores del transporte



c) Ambos



d) Otros



FIG. 4/ Percepciones sobre problemas que directamente bloquean la implementación de la EIA

Fuente: elaboración propia.

decir, qué impactos y cómo considerarlos y qué otros impactos ambientales no serán evaluados en un proyecto determinado. Dado que la fase de «scoping» que es donde se define el alcance de la EIA tiene lugar en las fases más iniciales de la implementación de ésta. Una desestructurada participación de los agentes que forman parte del proceso, puede condicionar y limitar fuertemente los resultados finales de la evaluación.

El tipo de interacción existente entre los distintos grupos profesionales que participan en la EIA conformó un grupo importante de preguntas en este bloque del cuestionario. En términos generales, un porcentaje superior al 30% de los encuestados percibió problemas de implementación de la EIA vinculados al modo en que interactuaban los distintos grupos profesionales presentes en la evaluación. Destacó que más de un 35% de los participantes de cada grupo profesional declaraba que la EIA no tenía un diseño amigable (en términos de fácil de comprender), lo que sin duda tiene una repercusión importante sobre aquellos profesionales que no tienen formación directa con

disciplinas vinculadas al medio ambiente. En este sentido destacó especialmente la opinión de los planificadores del transporte que en un 44% señalaban la EIA como «poco amigable» para ellos. En sus propias palabras:

«trabajar con métodos de evaluación ambiental más intuitivos y adaptados al diseño de alternativas de proyecto facilitaría un mayor entendimiento entre consultores ambientales y planificadores del transporte».

En esta misma línea de observación, un 35,46% de los encuestados declaró que la EIA no era suficientemente interactiva limitando la participación de los agentes implicados y un 29,19% señaló que no era suficientemente transparente. De hecho, un amplio número de consultores ambientales expresaron en la fase de preguntas abiertas, que:

«ellos tenían dificultades para conocer todas las características de las alternativas de proyecto en evaluación y que solo poseían información detallada de aquella(s) alternativa(s) que previamente habían sido pre-elegidas».

Otros problemas potenciales de implementación por los que fueron preguntados los participantes de la encuesta en este bloque estuvieron relacionados con *la existencia de trabajo colaborativo* entre los agentes participantes en la EIA o el *nivel de comunicación existente entre ellos*. En ambos casos porcentajes inferiores al 20% de los encuestados percibió problemas de implementación en tales aspectos.

En este bloque de la encuesta relativo a *problemas potenciales que directamente podían dificultar la implementación de la EIA*, un último grupo de problemas por el que fueron consultados los encuestados estaba vinculado con los resultados de la EIA. El principal problema identificado fue que pensaba que *los resultados de la EIA no parecían creíbles*. Tal extremo fue señalado por un 12,5% de los consultores ambientales, un 40% de los planificadores del transporte y un 30,7% de aquellos participantes que no formaba parte de ninguno de los dos grupos profesionales. Los planificadores del transporte fueron muy activos comentando este aspecto durante la fase de preguntas abiertas. En su opinión:

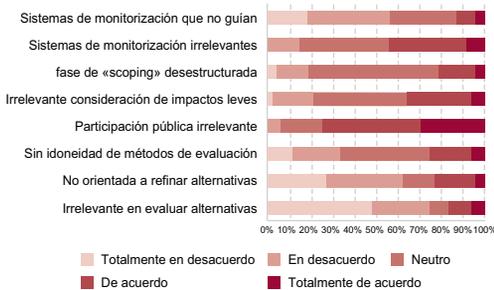
«los resultados de la EIA no son creíbles porque las alternativas de proyecto han sido normalmente seleccionadas antes de que comience el proceso de evaluación ambiental. De modo que

la EIA lo único que hace es certificar las alternativas ya seleccionadas».

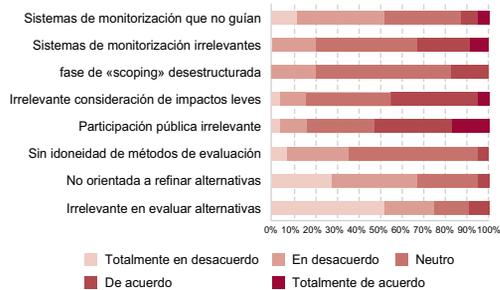
El segundo problema identificado por los encuestados estuvo relacionado con el *tiempo empleado en la EIA*. Un 39,58% de los participantes encontraban el tiempo de evaluación demasiado largo como connotación negativa a la propia evaluación. Otros dos ítems planteados a los encuestados fueron si consideraban como un problema que la *EIA fuera demasiado global o demasiado específica*. En proporciones similares, en torno a un 35% de los encuestados percibían como un problema que la EIA fuera demasiado global y un 34% veía un problema en que la EIA fuera demasiado específica. Finalmente aspectos como si la EIA era *demasiado rígida* (8,33%), *demasiado cara* o si *métodos complementarios a las matrices tradicionales debían de ser empleados en la EIA del transporte urbano* (22,26%) no fueron percibidos como problemas de implementación relevantes.

La última parte del cuestionario se empleó en valorar determinados problemas asociados a la *EIA en el ejercicio de la práctica diaria de la planificación* (FIG. 5). Tal y como ocurrió en la primera parte del cuestionario, los encuestados no identificaron grandes problemas asociados con este bloque.

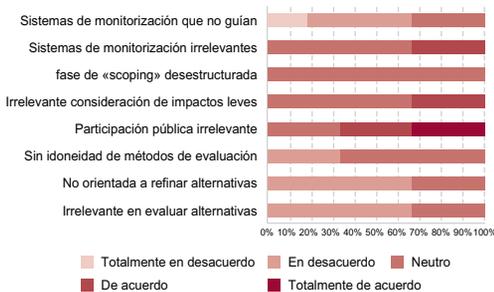
a) Consultores ambientales



b) Planificadores del transporte



a) Consultores ambientales



b) Planificadores del transporte

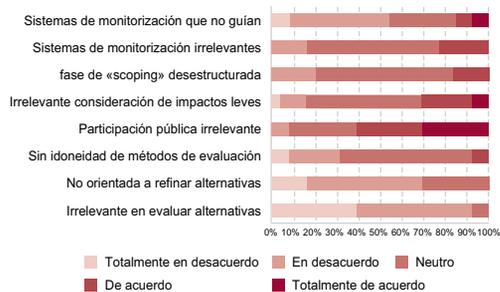


Fig. 5/ Percepciones sobre la EIA en la práctica diaria de la planificación del transporte urbano

Fuente: elaboración propia.

Hubo unanimidad en percibir *la irrelevancia de la participación pública en la EIA* como el principal problema encontrado (un 75% de los consultores ambientales, un 66% de los planificadores del transporte, un 52% de los profesionales vinculados simultáneamente a ambos sectores, así como un 61,4% del resto de encuestados estaban de acuerdo en este hecho). La mayor parte de las opiniones emitidas en torno a este ítem subrayaron la importancia de estructurar el proceso de participación pública en la EIA de cara a hacerlo más efectivo. En sus propias palabras,

«conocer la opinión de la sociedad sobre un proyecto determinado de planificación del transporte urbano es determinante para alcanzar objetivos de sostenibilidad, dado que la dimensión social de la sostenibilidad es uno de sus rasgos más importantes».

El segundo problema destacado fue la *consideración de los impactos leves durante el proceso de EIA* (un 42,37% de los participantes identificó este aspecto como un problema existente). En relación con este hecho, los planificadores del transporte señalaron que:

«la EIA se centra demasiado en los impactos ambientales negativos, sin embargo los impactos ambientales más leves y/o positivos son débilmente considerados lo que reduce drásticamente la identificación de oportunidades y aspectos positivos del proyecto en evaluación».

El tercer problema percibido en esta parte del cuestionario fue *la irrelevancia de los sistemas de monitorización ambiental*. Esto fue una circunstancia especialmente recogida en la opinión de los consultores ambientales, que en un 43,75% detectaban problemas en relación con este hecho. En su opinión,

«los sistemas de monitorización se incorporan en la EIA debido a la expresa regulación normativa existente, sin embargo tales sistemas de monitorización son frecuentemente infravalorados por parte de planificadores del transporte y decisores políticos».

El resto de ítems considerados en esta parte final del cuestionario, tales como: *si la EIA estaba orientada a refinar las alternativas de proyecto o la idoneidad de los métodos de EIA en el transporte urbano* fueron percibidos como un problema existente por un porcentaje muy bajo de los encuestados y siempre inferior al 20%.

4.2. Diferencias de opinión entre los participantes

Con el objetivo de evidenciar desacuerdos entre los participantes, se utilizó el test estadístico *Kruskal-Wallis One Way Analysis of Variance by Ranks (KW)* (FIG. 6). Tales diferencias de opinión fueron consideradas a un nivel de significación de 0,05. Se llevaron a cabo tres tipos de comparaciones para detectar tales diferencias: (i) entre campos de trabajo (consultores ambientales, planificadores del transporte, participantes pertenecientes a ambos campos simultáneamente y otros); (ii) entre sectores de trabajo (público, privado y autónomos); (iii) entre niveles de experiencia (más de 5 años, entre 1 y 5 años y menos de 1 año). En términos generales se detectó un alto nivel de unanimidad entre las comparaciones realizadas.

La primera búsqueda de diferencias de opinión respecto de los problemas de implementación de la EIA se hizo entre campos de trabajo diferentes: consultores ambientales, planificadores del transporte, participantes pertenecientes a ambos campos simultáneamente y otros. En tres potenciales problemas de todos los explorados a lo largo del cuestionario, KW mostró diferencias estadísticamente significativas al nivel de 0,05: *la EIA se implementaba demasiado tarde, era demasiado rígida y demasiado cara*. Mientras que ciertos de consultores ambientales (4,16%) y planificadores del transporte (8,14%) percibieron que la EIA se implementaba demasiado tarde y eso era un problema para ellos, los encuestados pertenecientes simultáneamente a ambos campos de trabajo y el resto de participantes pensaban que el momento de implementación de la EIA en la toma de decisiones era adecuado. Cobra interés destacar las opiniones abiertas emitidas por este grupo de planificadores del transporte y consultores ambientales, indicando que

«en muchas ocasiones la EIA se implementa cuando la mayor parte de las decisiones sobre un proyecto están tomadas, de modo que su utilidad se reduce drásticamente».

Los siguientes desacuerdos evidenciados entre participantes de campos de trabajo diferentes hacían referencia a la apreciación de que *la EIA era demasiado rígida*. Esta fue la percepción de un 12,68% de consultores ambientales y un 33% de participantes pertenecientes a ambos dominios profesionales. Sin embargo, solo un 3,1% de los planificadores del transporte percibieron esta cuestión como un problema, así como para el resto de partici-

FIG. 6/ Kruskal-Wallis One Way Analysis of Variance by Ranks. Las diferencias de opinión fueron consideradas a un nivel de significación de 0,05

| | Problemas Potenciales | Campos de trabajo (KW p-valor) | Sector de trabajo (KW p-valor) | Nivel de experiencia (KW p-valor) |
|--|--|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Aspectos generales | EIA implementada demasiado tarde | 0.018 | 0.896 | 0.400 |
| | EIA implementada demasiado temprano | 0.647 | 0.702 | 0.724 |
| | Herramienta marginal en planificación | 0.600 | 0.443 | 0.159 |
| | Sin suficiente calidad | 0.055 | 0.818 | 0.617 |
| | Insuficiente para apoyar decisiones | 0.571 | 0.711 | 0.134 |
| Problemas que impiden la implementación de la EIA | Proceso no transparente | 0.209 | 0.177 | 0.884 |
| | Bajo nivel comunicativo | 0.818 | 0.024 | 0.805 |
| | Sin un uso «amigable» | 0.838 | 0.587 | 0.027 |
| | Sin interactividad | 0.747 | 0.467 | 0.454 |
| | Otros métodos de evaluación no conocidos | 0.916 | 0.544 | 0.171 |
| | Demasiado rígida | 0.038 | 0.111 | 0.889 |
| | Tiempo de evaluación demasiado largo | 0.898 | 0.959 | 0.322 |
| | Demasiado específica | 0.445 | 0.890 | 0.276 |
| | Demasiado global | 0.732 | 0.763 | 0.014 |
| | Resultados no creíbles | 0.559 | 0.184 | 0.604 |
| | Demasiado cara | 0.030 | 0.383 | 0.397 |
| | Sin suficiente trabajo colaborativo | 0.264 | 0.703 | 0.365 |
| | Limitada participación de los agentes implicados | 0.448 | 0.590 | 0.310 |
| | Limitada cooperación entre el sector público y privado | 0.756 | 0.033 | 0.584 |
| | EIA en la práctica diaria | Irrelevante en evaluar alternativas | 0.682 | 0.613 |
| No orientada a refinar alternativas | | 0.809 | 0.866 | 0.646 |
| Sin idoneidad de métodos de evaluación | | 0.742 | 0.699 | 0.162 |
| Participación pública irrelevante | | 0.297 | 0.472 | 0.292 |
| Irrelevante consideración de impactos leves | | 0.942 | 0.238 | 0.478 |
| Fase de «scoping» desestructurada | | 0.990 | 0.953 | 0.830 |
| Sistemas de monitorización irrelevantes | | 0.668 | 0.870 | 0.175 |
| Sistemas de monitorización que no guían decisiones | | 0.828 | 0.572 | 0.918 |

Fuente: KRUSKAL-WALLIS.

pantes la EIA no era un instrumento de evaluación rígido. Un número representativo de consultores ambientales comentaron en la fase de preguntas abiertas que «una mayor formación de los consultores ambientales en el campo del transporte urbano sería clave para incrementar la efectividad de la EIA». El último desacuerdo encontrado entre campos profesionales de trabajo fue la consideración de si la EIA era demasiado cara. Un porcentaje elevado de planificadores del transporte (35%) y la mayor parte de participantes de ambos grupos profesionales consideraban

que el coste de implementación de la EIA era uno de los mayores problemas existentes en su implementación. En cambio, consultores ambientales y otros participantes se mostraron contrarios a esta visión. No se hicieron comentarios reseñables respecto de este ítem en la fase de preguntas abiertas.

La segunda comparación realizada en búsqueda de desacuerdos se realizó entre sectores de trabajo (público, privado o autónomos). KW mostró diferencias estadísticamente significativas en dos problemas potenciales: el bajo ni-

vel comunicativo de la EIA y la limitada cooperación entre el sector público y privado. Un 25% de los trabajadores del sector público percibían la existencia de un bajo nivel comunicativo de la EIA que dificultaba su implementación, mientras que el resto de participantes no apreciaba tal hecho. El otro desacuerdo mostrado en esta comparación y relativo a la limitada cooperación entre el sector público y el sector privado, dejó como resultados que un 78,3% de los trabajadores del sector privado y un 67,12% de los autónomos declararon apreciar un problema en este punto, mientras que para los trabajadores del sector público la situación revestía total normalidad. Durante la fase preguntas abiertas, tanto los trabajadores del sector privado como los autónomos indicaron que

«existían numerosas barreras desde la administración pública cuando se solicitaba información o colaboración durante la implementación de la EIA»

La tercera y última comparación realizada en búsqueda de percepciones diferentes entre los participantes se realizó atendiendo al nivel de experiencia de éstos (más de 5 años, entre 1 y 5 años y menos de 1 año). KW reflejó diferencias estadísticamente significativas a nivel de 0,05 para dos potenciales problemas de implementación: que la EIA no tenía un uso amigable y que era demasiado global. Por un lado, un 36% de los encuestados con más de 5 años de experiencia percibían como un problema que la EIA no tenía un uso amigable para los agentes implicados en el proceso de evaluación, mientras que el resto de encuestados mantenía una posición neutra al respecto. Por otro lado, el hecho de percibir la EIA como demasiado genérica era detectado como un problema por el 47% de los encuestados con más de 5 años de experiencia, mientras que el resto no vieron problema alguno en este hecho.

5. Conclusiones

El artículo comenzó mostrando la importancia de conocer con mayor profundidad los problemas de implementación existentes en la EIA con el fin de incrementar su efectividad en el campo del transporte urbano. Se argumentó que tales problemas de implementación respondían a situaciones que se daban entre los profesionales que participaban de la evaluación ambiental y que tenían que ver con aspectos tales como: confianza, trabajo colaborativo, expectativas, satisfacción, etc. Para medir empíricamente este hecho en el contex-

to español se elaboró un cuestionario que estaba fundamentalmente orientado a los principales grupos profesionales que intervienen en la EIA del transporte urbano: consultores ambientales y planificadores del transporte.

El resto de este apartado se centrará en argumentar sobre los dos principales grupos de problemas de implementación encontrados en los análisis realizados: (i) la inexistencia de una participación estructurada de los distintos agentes que intervienen en la EIA; (ii) la necesidad de adaptar el proceso de EIA a las particularidades del transporte urbano.

Atendiendo al primero de estos bloques de discusión, la literatura académica enfatiza que ciertos problemas de implementación de la EIA podrían estar asociados a cómo interactúan los agentes implicados en el proceso de evaluación (RICHARDSON, 2005; SORIA-LARA, 2012). En el caso de esta investigación, las percepciones mostradas por los profesionales españoles evidencian la ausencia de una colaboración estructurada entre los agentes participantes en la EIA. Particularmente, consultores ambientales y planificadores del transporte están de acuerdo en que este es la principal barrera de implementación existente, lo que tiene también que ver desde el punto de vista de los participantes de esta investigación, con un desenfocado proceso de participación pública y una débil colaboración entre los sectores públicos y privados. Aparentemente, la legislación española regula la participación de los diferentes agentes que intervienen en la EIA, sin embargo, la opinión de los profesionales en el cuestionario mostraba que «en numerosas ocasiones la implementación de la EIA es un conjunto de pasos desconectados donde cada grupo profesional actúa individualmente en busca de sus intereses particulares, más que del bien colectivo». Este hecho parece ser especialmente relevante en el contexto español en tres situaciones específicas. Primero, desde las instituciones públicas raramente se emite información en profundidad sobre todo el espectro de alternativas posibles para un determinado proyecto. La información únicamente es abundante en el caso de aquellas alternativas que cuentan con una opinión previa favorable desde la óptica institucional. Segundo, la definición del alcance que tendrá la EIA difícilmente sigue un proceso estructurado que implique a todos los profesionales con interés en el proceso, lo que reduce significativamente su efectividad posterior. Tercero, la participación pública es percibida como irrelevante, por lo que la aceptación social del proyecto pocas veces se tiene en cuenta en la EIA.

El segundo gran grupo de problemas de implementación detectado tiene que ver con la necesidad de una mayor adaptación del proceso de EIA a las particularidades de la planificación del transporte urbano. Un gran número de opiniones durante la fase de preguntas abiertas del cuestionario reflejó que «los consultores ambientales deberían recibir una formación más abundante en el sector del transporte urbano, así como, los planificadores del transporte deberían tener una visión más profunda sobre el alcance ambiental de su actividad». A pesar de que este es un tema recurrente en la literatura especializada (MAYER & AL., 2013; TOMLINSON, 2011), en el contexto español es difícil encontrar investigaciones que aborden este hecho. No obstante, los encuestados perciben que parte de los proble-

mas de implementación derivan de que la EIA es demasiado rígida, no considera suficientemente todo el conjunto de impactos ambientales que tienen lugar en la planificación del transporte urbano, etc. De acuerdo con su opinión «tales problemas afectaban a las expectativas que se creaban en torno a la EIA» generando frustración entre muchos de los profesionales implicados.

Finalmente, merece la pena destacar que este artículo trata de conocer en mayor profundidad los problemas de implementación de la EIA en el contexto español, con el fin de obtener una hipótesis de trabajo sobre cómo abordarlos desde una perspectiva científica que implique directamente a los profesionales implicados en la EIA de la planificación del transporte urbano.

6. Bibliografía

- ARCE, R. M. & E. ORTEGA & I. OTERO (2010): «Los sistemas de información geográfica aplicados a la Evaluación Ambiental en la planificación». *CyTET*, 165-166: 513-528.
- BANISTER, D. (2005): *Unsustainable transport: city transport in the new century*. Routledge, Oxon.
- & K. ANDERTON & D. BONILLA & M. GIVONI & T. SCHWANEN (2011): «Transportation and the Environment». *Annual Review Environmental Resources*, 36: 247-270.
- BEUKERS, E. & L. BERTOLINI & M. TE BRÖMMELSTROET (2012): «Why Cost Benefit Analysis is perceived as a problematic tool for assessment of transport plans: A process perspective». *Transportation Research Part A. Policy and Practice*, 46 (1): 68-78.
- TE BROMMELSTROET, M. (2010): «Equip the warrior instead of manning the equipment: land use and transport planning support in the Netherlands». *Journal of Transport and Land Use*, 3: 1.
- & L. BERTOLINI (2008): «Developing land use and transport PSS: Meaningful information through a dialogue between modelers and planners». *Transport Policy*, 15 (4): 251-259.
- DAMART, S. & B. ROY (2009): «The uses of cost-benefit analysis in public transportation decision-making in France». *Transport Policy*, 16 (4): 200-212.
- DEAKIN, M. (2007): «Sustainable urban development». En M. DEAKIN & G. MITCHELL & P. NIJKAMP & R. VREEKER (eds.), *The environmental assessment methods*, vol. 2. Routledge, Oxon.
- CORNERO, A. (2010) «Improving the implementation of Environmental Impact Assessment». Report. European Environmental Agency.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): «Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive». Final Report.
- FISCHER, T. B. (2001): «Practice of environmental assessment for transport and land-use policies, plans and programmes». *Impact Assessment and Project Appraisal*, 19: 41-51.
- (2003): «Strategic environmental assessment in post-modern times». *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 23: 155-170.
- FOLKESON, L. & H. ANTONSON & C. HELLDIN (2013): «Planner's views on cumulative effects. A focus-group study concerning transport infrastructure planning in Sweden». *Journal of Land Use Policy*, 30: 243-253.
- GASPARATOS, A. (2010): «Embedded value systems in sustainability assessment tools and their implications». *Journal of Environmental Management*, 91: 1613-1622.
- GRANERO, J. (2011): «Evaluación de Impacto Ambiental». FC Editorial, Madrid.
- GÓMEZ OREA, D. (2008): «Evaluación ambiental estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas». Mundi Prensa, Madrid.
- HERCE, M. (2009): «Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano». Editorial Reverté.
- HILDÉN, M. & E. FURMAN & M. KALJONEN (2004): «Views on planning and expectations of SEA: the case of transport planning». *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 24: 519-536.
- HULL, A. (2008): «Policy integration: what will it take to achieve more sustainable transport solution in cities». *Transport Policy* 15, 2: 94-103.
- JAY, S. & C. JONES & P. SLINN & C. WOOD (2007): «Environmental impact assessment: retrospect and prospect». *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 27: 287-300.
- KESHKAMAT, S. S. & J. M. LOOIJEN & M. H. P. ZUIDGEEST (2009): «The formulation and evaluation of transport route planning alternatives: a sapient decision support system for the Via Baltica project, Poland». *Journal of Transport Geography*, 17 (1): 54-64.
- LEE, N. (2006): «Bridging the gap between theory and practice in integrated assessment». *Environmental Impact Assessment Review*, 26 (1): 57-78.

- LIDSKOG, R. & L. SONERYD (2000): «Transport infrastructure investment and environmental impact assessment in Sweden: public involvement or exclusion?». *Environment and Planning A*, 32 (8): 1465-1479.
- LITMAN, T. (2009): «*Developing indicators for comprehensive and sustainable transport planning*». Victoria Transport Policy Institute, Victoria (Canada).
- LOPEZ, L. (2012): «*Estudio de Impacto Ambiental en la Ingeniería Civil*». Club Universitario, Madrid.
- LORO, M. & R. M. ARCE & E. ORTEGA & B. MARTÍN (2014): «Road-corridor planning in the EIA procedure in Spain. A review of case studies». *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 44: 11-21.
- MAYER, R. M. & L. D. POULIKAKOS & A. R. LEES & M. T. HEUTSCHI & D. KALIVODA & P. SOLTIC (2012): «Reducing the environmental impact of road and rail vehicles». *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 32: 25-32.
- MOUTER, N. & J. A. ANNEMA & B. VAN WEE (2013): «Ranking the substantive problems in the Dutch Cost-Benefit Analysis practice». *Transportation Research A*, 49: 241-255.
- NESS, B. & E. URBENL-PIIRSALU & A. ANDERBERG & L. OLSSON (2007): «Categorizing tools for sustainability assessment». *Ecological Economics*, 60: 498-508.
- OWENS, S. & T. RAYNER & O. BINA (2004): «New agendas for appraisal: reflections on theory, practice and research». *Environment and Planning A*, 36: 1943-59.
- ROMERO, I. (2012): «*Introducción a la Evaluación de Impacto Ambiental*». Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- SORIA-LARA, J. A. (2012): «*Modelo de Umbrales para la Evaluación Ambiental de la Movilidad Urbana*». Tesis Doctoral. Universidad de Granada.
- & L. M. VALENZUELA-MONTES (2014): «Más allá de la estructura urbana y del patrón de viaje. El «entorno de movilidad» como instrumento para la planificación y la evaluación». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 64: 273-296.
- & P. PINHO (2014): «Using 'Mobility Environments' in Practice: Lessons from a Metropolitan Transit Corridor in Spain». *Journal of Environmental Policy & Planning*, (ahead-of-print) 1-20.
- POPE, J. & D. ANNANDALE & A. MORRISON-SAUNDERS (2004): «Conceptualizing sustainability assessment». *Environmental Impact Assessment Review*, 24: 595-616.
- RICHARDSON, T. (2005): «Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics». *Environmental impact assessment review*, 25 (4): 341-365.
- THOMPSON, U. C. & J. F. MARSAN & B. FOURNIER-PEYRESBLANQUES & C. FORQUES & A. OGAA & J. A. G. JAEGER (2013): «Using compliance Analysis of PPP to bridge the gap between SEA and ETA: Lessons from the Turcot Interchange reconstruction in Montreal, Quebec». *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 42: 74-86.
- TOMLINSON, P. (2011): «*SEA and transport planning. SEA*». En B. SADLER & R. ASCHEMANN & J. DUSIK & T. FISCHER & M. PARTIDÁRIO & R. VERHEEM (eds.). *Handbook of strategic environmental assessment*. Earthscan: 177-89, London.
- VONK G. & S. GEERTMAN & P. SHOT (2005): «Bottlenecks blocking widespread usage of planning support systems». *Environment and Planning A*, 37: 909-924.
- WILLSON, R. (2001) «Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm». *Transportation*, 28: 1-31.
- ZHOU, K. Y. & W. R. SHEATE (2011): «EIA application in China's expressway infrastructure: Clarifying the decision-making hierarchy». *Journal of Environmental Management*, 92 (6): 1471-1483.

Oferta, demanda y necesidad de viviendas en época de bonanza: el caso de Valladolid y su entorno

Fernando SÁNCHEZ MÍNGUEZ & José Luis SAINZ GUERRA

Arquitectos, profesores de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Valladolid.

RESUMEN: Durante el periodo 1996-2007, hubo una importante bonanza económica en España. Los promotores construyeron y colocaron en el mercado un número de viviendas superior al de años anteriores. La demanda se disparó por el crecimiento de la población, la inmigración, la mayor capacidad de compra, la disponibilidad de las entidades de crédito para conceder préstamos y la expectativa de ganancia de la inversión en vivienda. Este artículo analiza si hubo un ajuste entre oferta y demanda, a través del mercado, si la producción inmobiliaria se ajustó a la necesidad de vivienda, entendida en un sentido más amplio que el de proporcionar cobijo a las personas y se adentra en las causas del proceso de sobreproducción. Analizaremos el comportamiento del sector en cuatro ámbitos, el conjunto del territorio español, el regional, (Castilla y León), el provincial (provincia de Valladolid) y el metropolitano, centrado en la ciudad de Valladolid y los municipios de su Entorno, donde analizaremos el papel del planeamiento. Este proceso iniciado bajo el principio de aumentar la libertad de mercado para reducir los precios, ha concluido con la compra forzosa por parte del conjunto de los ciudadanos (el Estado español) de las viviendas que el mercado no puede absorber.

DESCRIPTORES: Necesidad de vivienda. Planeamiento urbanístico. Producción inmobiliaria. Mercado de vivienda. Burbuja inmobiliaria.

1. Introducción

Algunos expertos han analizado el comportamiento del mercado inmobiliario español en los años anteriores a la crisis económica, sus causas y consecuencias, destacando un factor esencial, que está en la base de todo el proceso, que es la sobre-

producción de vivienda. Por un lado está la sobre-demanda, determinada por varios factores, entre los que destaca la extrema facilidad para encontrar financiación a los particulares y a los promotores en ese periodo de tiempo (VERGÉS, 2002: 5-1). Las condiciones económicas existentes durante el periodo 1996-2007 facilitaron la compra de vivien-

Recibido: 26.01.2013; Revisado: 04.04.2014.
Correo electrónico: fersanmin@arq.uva.es;
jlsainzg@ana.uva.es

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios para la mejora del artículo.

das, los tipos de interés bajaron y además las entidades de crédito ofrecieron unas condiciones muy favorables para «hipotecarse», el paro disminuyó notablemente por lo que había más capacidad económica. Otras inversiones (depósitos, letras del tesoro, etc.) no daban tanto rendimiento como la compra-venta de viviendas ya que el aumento del precio¹ de estas fue constante y muy superior al IPC.

El segundo factor es la desregulación del urbanismo, y sus sistemas de regulación del crecimiento. Es menester señalar que en el año 1996 el gobierno español publicó el R.D. 5/1996 de Medidas Liberalizadoras de Suelo y Colegios Profesionales, y en el año 1998 la ley 6/1998 Régimen del Suelo y Valoraciones favoreciendo la oferta de suelo. Estos instrumentos legales recogían muchas de las recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia publicadas unos años antes, a pesar de las voces críticas (ENRIQUEZ DE SALAMANCA, 1995). La nueva ley, que recogía la argumentación básica de dicho documento, dio impulso a los equipos municipales para cambiar los planes urbanísticos y conseguir la aprobación de crecimientos urbanos desmedidos e injustificables desde la disciplina urbanística. Se producía así un punto de inflexión en las políticas urbanísticas, que durante la primera década de la democracia habían basculado sobre la austeridad y el crecimiento contenido. A partir de ese momento se pasó a legitimar los crecimientos urbanos con el único argumento de aumentar la oferta, con el objeto de hacer bajar los precios. Se fomentaba con esa nueva ley claramente el dominio del mercado sobre las decisiones racionales del planeamiento. Se auguraba que a través de la actuación del mercado, se incrementaría la competitividad entre los agentes y eso daría lugar a la bajada de los precios del suelo y la vivienda, en función de la teoría económica clásica de la oferta y la demanda. La legislación urbanística ultraliberal estuvo vigente hasta la aprobación del nuevo texto de la Ley de Suelo, 8/2007. Se promueve públicamente el mito del funcionamiento regulador del

mercado, sin tener en cuenta un estudio serio sobre las carencias auténticas de habitación digna en las ciudades españolas o la falta de consideración de los estudios existentes. Ese periodo de máxima desregulación del urbanismo en España coincidió con el periodo de bonanza económica.

Un tercer factor es el cambio de modelo urbano, que pasa de una población concentrada en la ciudad histórica, normalmente la capital de la provincia, y evoluciona hacia la gran aglomeración metropolitana envolviendo a los municipios colindantes. Este cambio de modelo urbano está determinado por la construcción de grandes infraestructuras de comunicación, (rondas de circunvalación, autopistas, etc.) que permiten el acceso de grandes masas de ciudadanos motorizados a las zonas rurales próximas a las ciudades. Los barrios históricos pierden población y muy frecuentemente el municipio original ve mermar su censo que pasa a engrosar los censos de los municipios de su entorno. Estos fenómenos de redistribución poblacional son extremadamente complejos y hay que buscar sus causas en múltiples factores, pero la más inmediata y determinante es la capacidad de movilidad de grandes masas de población. Es decir, se aprovechan las oportunidades que el territorio ofrece: accesibilidad a nuevos suelos gracias a las inversiones públicas en infraestructuras (RODRÍGUEZ ALONSO, 2005: 41-1).

El mercado de la vivienda y los procesos de oferta y demanda están vinculados al espacio, al mercado local del suelo, al planeamiento, a la diversidad de agentes que actúan en ese espacio y sus estrategias y a los de factores económicos que influyen en una sociedad. Para poner de manifiesto la complejidad que se produce hemos elegido el caso de la ciudad de Valladolid y los municipios de su entorno².

2. Objetivo del trabajo

El presente artículo pretende analizar la relación existente entre la oferta y la demanda de viviendas en un periodo y en un ámbito

¹ Según el INE el precio de la vivienda subió de 693 euros/m² en el año 1996 a 2.086 euros/m² en el año 2007, representa un 200% de aumento, mientras que el IPC acumulado creció un 30%.

² Los municipios que en este artículo llamamos Entorno de Valladolid coincide con la delimitación que realizó el Esquema Comarcal de 1982, compuesto por los municipios de Arroyo de la Encomienda, Boecillo, Cabezón de Pisuerga, Cigales, La Cistérniga, Fuensaldaña, Laguna de

Duero, Renedo de Esgueva, Santovenia de Pisuerga, Simancas, Tudela de Duero, Viana de Cega y Zaratán. En algunos casos, para simplificar los cálculos, tomaremos los cinco municipios con mayor dinámica, que son Arroyo de la Encomienda, Laguna de Duero, Simancas, Tudela y Zaratán. En otros incluiremos algún otro municipio más alejado, como Aldeamayor y Villanueva de Duero, por la presencia de fenómenos particulares en relación al mercado inmobiliario.

espacial determinado. Llamamos oferta de viviendas a la cantidad de viviendas que producen los agentes y ponen en el mercado³. La demanda de viviendas incluye el número de viviendas de nueva construcción que han sido objeto de una Transacción Inmobiliaria; esta es la causa por la cual algunos autores la llaman demanda efectiva⁴. Dentro de este grupo están incluidas también las construidas en régimen de autopromoción⁵. La demanda abarca las viviendas utilizadas como residencia habitual (hogar) que llamamos demanda Principal, y aquellas otras viviendas no principales que se usan como segunda residencia e incluso las que se adquieren como inversión y permanecen vacías, que llamamos la demanda Complementaria⁶. No consideramos en este estudio como demanda de vivienda las transacciones inmobiliarias que se realizan con viviendas que no sean de nueva construcción, por ejemplo las de segunda mano, ya que la demanda que se satisface con una vivienda de segunda mano, desplaza a las personas que dejan de ocuparla y genera una nueva demanda igual a la que satisface.

Así pues, se van a realizar dos análisis:

- Se va a comparar la producción de nuevas viviendas con la demanda, lo que nos dirá si el mercado ha actuado de forma eficaz, manteniendo constante un equilibrio entre oferta y demanda; es decir si los promotores han construido las viviendas que la sociedad demanda según unas premisas relacionadas con la demografía, el comportamiento social y económico en las últimas décadas en relación con la inversión en vivienda.
- Como resultado del ajuste entre oferta y demanda se analizarán los mecanismos de flexibilización que se utilizan en el mercado (viviendas vacías y precios de la vivienda) y cuando se produzca desajuste, se analizará el *stock*⁷ de viviendas sobrantes.

³ Incluye la construcción de todo tipo de vivienda tanto la promoción libre como la protegida dirigida a la venta o al alquiler, así como la autopromoción en todas sus formas (particular, Comunidades de Bienes o de propietarios, cooperativas etc.).

⁴ Compraventas formalizadas en escritura pública ante notario entre el promotor y el demandante (adquiriente) de una vivienda.

⁵ Promociones en régimen de Cooperativa, Comunidad de Bienes o de Propietarios, así como personas físicas que se construyen para sí mismo una vivienda. Datos obtenidos de los Colegios de Aparejadores. Certificaciones Fin de Obra. Según promotor.

3. La producción de viviendas (oferta)

La producción de nuevas viviendas puede determinarse calculando la actividad constructiva que produce nuevas viviendas o rehabilitadas por periodos de tiempo.

Se determina de diferentes maneras según las fases de producción:

- Proyectos de ejecución visados (Colegios de Arquitectos).
Número de viviendas libres y protegidas así como las rehabilitadas contenidas en los proyectos. No incluye parte de la vivienda pública, las ilegales y las legalizaciones.
- Direcciones de Obra visadas (Colegio de Aparejadores).
Comprende el número de viviendas de obra nueva, ampliaciones y reformas.
- Licencias de obra (Ayuntamientos)
Distingue las obras de construcción, rehabilitación o demolición.
- Viviendas iniciadas
Los datos de 1980-1990 son los ofrecidos por SEOPAN. De 1991 a 2010 el Ministerio de Fomento los calcula aplicando un coeficiente corrector a los visados por el CSCAE.
- Viviendas terminadas
Los datos de 1970-1991 corresponden al Ministerio de la Vivienda. Para 1991-2010 el Ministerio de Fomento aplica un coeficiente corrector a las viviendas visadas (CSCAE) dos años antes. Desde 2005 la información es del Colegio de Aparejadores.
- Visados de certificaciones Fin de Obra (Colegios de Aparejadores.)
Comprende obra nueva, ampliaciones y reformas. INE Serie 1992-2011
- Viviendas Trasmitidas (Transacciones inmobiliarias del Ministerio de Fomento).
Compraventas formalizadas en escritura pública ante notario (Colegio del Notariado).

⁶ Seguimos aquí la nomenclatura del INE, que clasifica las viviendas que forman el Parque en viviendas principales y no principales y estas últimas en secundarias y desocupadas. «Viviendas no principales» aquellas que no son ocupadas como residencia habitual y permanente, esto es, que son consideradas como no necesarias, incluyendo por lo tanto las viviendas que se encuentran vacías y las que se solo se utilizan esporádicamente, en vacaciones, que son las denominadas de segunda residencia.

⁷ El Ministerio de Fomento lo define como el número de viviendas terminadas no vendidas.

3.1. Evolución de la actividad constructiva

A partir de dos fuentes principalmente, los Colegios de Arquitectos⁸ y el Ministerio de Fomento⁹, se pueden obtener datos de los valores de las variables anteriormente citadas en diferentes fechas y así analizar la evolución de la actividad constructiva en diferentes ámbitos¹⁰. Si representamos en un mismo gráfico (FIG. 1) los datos de la actividad constructiva desde 1981, obtenemos una serie de líneas que presentan similares trayectorias con un cierto desfase atribuible a las diferentes fases de la construcción en que se desarrolla cada actividad. Hay que destacar el crecimiento de todos los valores a partir de mediados de los 90 y su caída desde el año 2007. En el año 1986 se produjo un pequeño periodo de crecimiento que se truncó con la crisis de primeros de los noventa.

A partir de los datos obtenidos se puede comparar entre sí las viviendas proyectadas, iniciadas y terminadas por décadas (FIG. 2), en todas ellas el número de proyectos ha sido mayor que el número de las iniciadas y estas que las terminadas. Si tomamos todo el periodo 1971-2011 las diferencias se acumulan. La menor cantidad de proyectos en la última década se debe a la notable bajada de encargos realizados en los últimos tres años a consecuencia de la crisis económica, mientras que las iniciadas y terminadas corresponden a proyectos de años anteriores. Hay que destacar que la actividad constructiva ha sido mayor en la última década analizada (2001-2011), a pesar de haberse iniciado la crisis económica en el año 2007, siendo la década de los ochenta la de menor actividad.

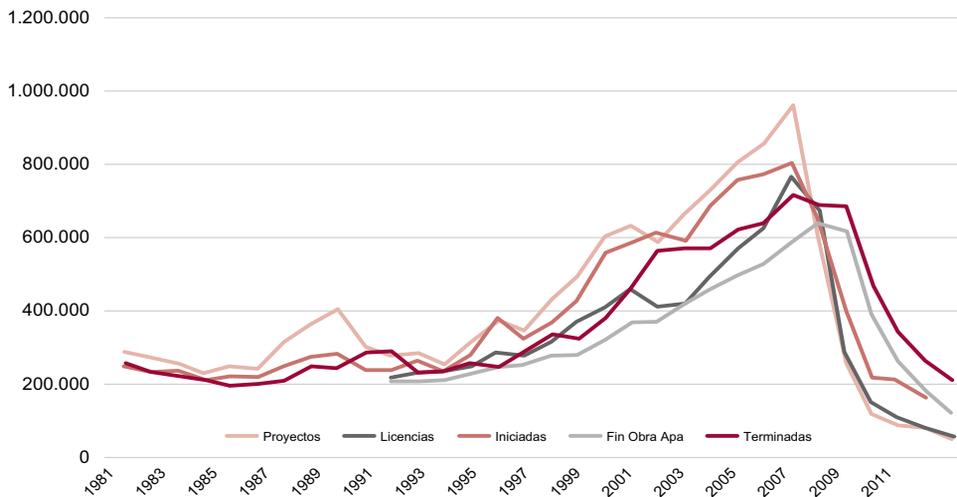


FIG. 1/ Indicadores de la producción de viviendas. 1980-2012. España

1. Número de viviendas contenidas en Proyectos visados por los Colegios de Arquitectos.
2. Licencias de obra concedidas a viviendas de Obra Nueva y Rehabilitación.
3. Viviendas Iniciadas (Libres + Protegidas + Rehabilitadas). Ministerio Fomento.
4. Finales de obra de viviendas visadas por los Colegios de Aparejadores. Ministerio Fomento.
5. Viviendas Terminadas (Libres + Protegidas + Rehabilitadas). Ministerio Fomento.

Fuente: elaboración propia con datos del CSCAE, Y MINISTERIO DE FOMENTO.

⁸ www.cscae.com Observatorio de la Edificación. Informes. Cuarenta y cinco años de edificación residencial por Ricardo Vergés Escuin (marzo 2005) publicación del CSCAE.

⁹ www.fomento.es Información estadística. Estadísticas y publicaciones:

- Vivienda y actuaciones urbanas:
 - Vivienda protegida. Series anuales. 1.6. Número de calificaciones definitivas. Planes estatales y planes autonómicos.
 - Rehabilitación protegida. Series anuales. 2.6. Número de aprobaciones definitivas. Planes estatales y planes autonómicos.

- Vivienda libre. 3.1. Número de viviendas libres iniciadas. 3.2. Número de viviendas libres terminadas.
- Construcción:
 - Obras en edificación (visados de dirección de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos).
 - Construcción de edificios (licencias municipales de obra).

¹⁰ Se han considerado cuatro ámbitos que van de más a menos: el Estado español, la Comunidad autónoma (Castilla y León), la provincia (Valladolid) y el ámbito local (Valladolid y los municipios del Entorno).

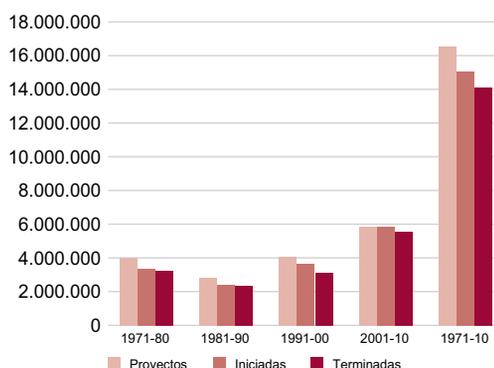


Fig. 2/ **Comparativo viviendas proyectadas, iniciadas y terminadas. España**

Fuente: elaboración propia con datos del CSCAE, INE y MINISTERIO DE FOMENTO.

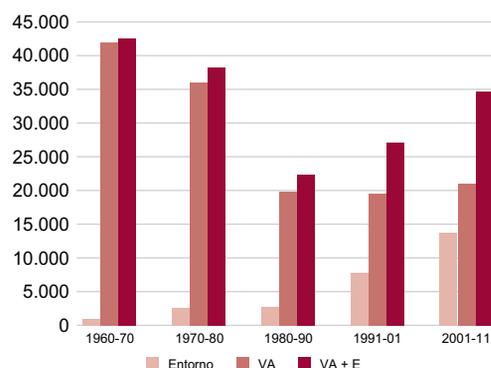


Fig. 3/ **Crecimiento del parque de viviendas por décadas. Valladolid y entorno**

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INE.

3.2. La oferta en Valladolid capital y su entorno

Analizaremos por separado los datos de la oferta correspondientes a los municipios de Valladolid y los que configuran su Entorno. Veamos el crecimiento del Parque de viviendas¹¹ por décadas (Fig. 3). En la ciudad de Valladolid se produjo un crecimiento mayor en las décadas de los 1960 y 1970, gracias a la inmigración que hubo de la provincia a la capital, debido a la industrialización de esta y la transformación de la actividad agrícola en el ámbito rural. El Entorno ha tenido un crecimiento constante a lo largo de las cuatro décadas, siendo mayor en las dos últimas.

4. Demanda de viviendas

La demanda nace de la necesidad de la vivienda, pero además comporta una capacidad de compra y actúa sobre el mercado, demandando el producto en un determinado nivel económico. Parte de la demanda está basada en su valor como inversión económica, y ese valor, debería reposar finalmente en el bien vivienda, útil para vivir. La necesidad de vivienda no actúa de forma directa en la demanda, sino que está modulada por la capacidad económica y otros factores. Precios particularmente bajos pueden animar a la población a comprar más viviendas de las que puede necesitar, incluso sabiendo que no va a poder vivir en ellas. De manera que una cosa es la necesidad de vivienda y otra distinta es la demanda de vivienda. A su vez ya

sabemos que es posible encontrar dentro de la misma sociedad sectores de población con necesidades de vivienda altamente insatisfechas y por otro lado viviendas vacías.

Analizaremos en la demanda de vivienda los siguientes componentes:

- Necesidad básica de hogares, que depende de factores demográficos.
- La demanda complementaria, que consiste en la segunda residencia, relacionada con el ocio, y las viviendas vacías.
- La vivienda como bien de inversión (expectativas de revalorización futura de la vivienda) y la capacidad de compra.

4.1. Los factores demográficos

En primer lugar hay que señalar que la población española ha crecido en los últimos veinte años. En el Censo de Población de 1991 contabilizaba 38.872.268, en 2001 alcanzó 40.847.371 y en 2011 la cifra ya era de 46.815.916. El incremento en la década 1991-2001 es de 5,08%, mientras que en la década de 2001-2011 es de 14,6%. En este incremento tan espectacular en la última década, la contribución de la población española es del 5,8%, mientras que la población extranjera contribuye en 8,8% en relación al total (en ese periodo España recibe más de tres millones de extranjeros, un 234% de incremento en relación a la población extranjera de la década precedente). Por último es importante el

¹¹ Como dato de la producción inmobiliaria se toma los valores de la variación del parque de viviendas (censos del

INE) pues no hay datos de proyectos, ni de viviendas iniciadas y terminadas por municipio.

incremento en la última década del grupo de personas mayores (65 y más años) del 17,3%¹².

Para averiguar la necesidad de vivienda el cálculo que vamos a hacer está en función del aumento o la disminución de la población que está en disposición de utilizar una vivienda. El aumento de la población en esa década 2001-2011, es de 5.968.545 de personas. A esa cifra la aplicamos el tamaño medio del hogar según el Censo 2011 (2,58 hab./viv.)¹³ y tenemos una necesidad de **2.313.389 (D1)** viviendas. Esta cifra, obtenida de esta forma es muy aproximada. Vamos a intentar acercarnos más a las necesidades de vivienda, a partir de la consideración de las características reales de la población. A través del análisis de la estructura de la población vamos a analizar la necesidad de vivienda en función de 3 fenómenos:

1. La necesidad de vivienda producida cuando el individuo alcanza la edad adulta (aquellas personas que abandonan el hogar de sus padres al alcanzar un desarrollo pleno y se van a vivir solos o con otras personas a otra vivienda).
2. El incremento de la esperanza de vida en la población mayor de 65 años, y la reducción del flujo de vivienda que queda vacía a causa de la población que vive más tiempo.
3. El cambio de estructura del hogar y en particular la disminución de su tamaño en función de varios fenómenos que dan lugar a una necesidad adicional de vivienda.

Para evaluar cuantas viviendas pueden ser necesitadas por la creación de nuevos hogares en diez años de 2001-2011 hemos elegido la población, que en esa década cumple 25 años. Este cálculo tiene valor relativo dado que en la sociedad española la edad media de los jóvenes a la emancipación se sitúa entre los 26 y los 28 años, aunque la emancipación residencial tenga lugar unos años antes (BALLESTEROS & *al.*, 2012: 74). Este grupo de población es además el más numeroso durante toda la década, ya que a partir de ahí, hacia arriba o hacia abajo, las pirámides de población del 2001 y del 2011 se estrechan. Se trata de un grupo de población que en 2011 eran 6.981.333. Este grupo

se encuentra en la situación vital de demandar una vivienda. ¿Cuántas viviendas necesita este grupo de población? Si utilizamos el tamaño medio del hogar en esos años tendremos que en 2011 el tamaño del hogar era de 2,58 hab./viv, lo que nos da una demanda de **2.705.943 viviendas (D2)**.

La contribución de la población extranjera en este rango de edades es mayor que la de la población española. Hay varios problemas para evaluar la demanda de la población extranjera de forma independiente: sabemos su número, pero cabe citar la falta de información suficiente sobre sus costumbres, el hecho de que parte de ella está mezclada con la española¹⁴, y una proporción pequeña en este arco de edades, se ubica en áreas de costa con valor turístico.

En segundo lugar tenemos que la población mayor de 65 años se ha incrementado a causa de la mayor esperanza de vida, que se ha producido en los últimos años. Se ha producido un espectacular aumento del peso relativo de las personas mayores en la población española (11,2% en 1981, 13,8% en 1991, 17,1% en 2001 y 17,3% en 2011). La mayor esperanza de vida da lugar a que el flujo de viviendas vacías que vuelven al mercado se reduzca. En la década de 2001-2011 han fallecido 326.155 personas mayores de 65 años. Como resultado han quedado libres $326.155/1.4 =$ **126.416 viviendas (D3)**. Es decir, han quedado libres esas viviendas, que hay que restar a la demanda.

La familia ha cambiado en estos últimos años. El fenómeno del divorcio¹⁵, aunque no es nuevo, pues ya lleva muchos años legalizado en España ha modificado las familias españolas. Al mismo tiempo mezclado con el divorcio se ha producido una tendencia en la población española que es el crecimiento de los hogares unipersonales. Entre 1991 y 2001 el número de hogares aumentó un 19,7% mientras que los hogares unipersonales aumentaron un 81,9%. En el periodo 2001-2011 ha aumentado el número de hogares con 1 y 2 personas, y simultáneamente han disminuido el número de hogares con 4 y más miembros. No obstante tiene mucho mayor peso relativo el aumento del número de hogares unipersonales. De manera que la población entre 35-64 en el 2011

¹² Datos del INE.

¹³ Utilizamos los datos del Censo de 2011. Población total (46.815.916) partido por los hogares (18.083.692) = 2.58 hab. /viv.

¹⁴ El 16,7% de los matrimonios celebrados en 2007 corresponde a parejas con al menos uno de los conyugues extranjeros.

¹⁵ Las cifras de divorcios alcanzaron en el año 2007 el 67,2% en relación con los matrimonios celebrados ese año.

ha requerido un mayor número de viviendas, al utilizar un tamaño de hogar menor, pues en 10 años ha pasado de 3.05 hab./hogar en 2001 a 2.58 hab./hogar en 2011. Como resultado de este fenómeno tenemos 19.930.410 habitantes entre 35 a 64 años en 2011, al que le aplicamos el cambio en el tamaño del hogar, 0.47, y nos da **1.190.405** viviendas de incremento en la demanda por causa de la disminución del tamaño del hogar (**D4**). Como resultado de las condiciones demográficas de la población vemos que hay una necesidad aproximada de **D2 - D3 + D4 = 2.705.943 - 126.416 + 1.190.405 = 3.769.932 (D5)** viviendas principales durante la década.

Esa cifra hay que compararla con el aumento de hogares en ese periodo, que ha sido de 18.083.692 (Censo 2011) - 14.187.169 (Censo 2001) = **3.896.523 hogares (D6)**, que es superior a D5, es decir la necesidad de viviendas generadas en la década que hemos calculado en función de la estructura de la población es inferior a la creación de hogares. La diferencia entre D5 y D6 puede explicarse por dos causas. Una es por la demanda no satisfecha de la década anterior, que finalmente se satisface cuando no hay tantas restricciones en el crédito y las mejores condiciones económicas lo permiten. La segunda causa es que la mejora económica y el aumento de la capacidad de compra modifican las necesidades de vivienda. Es extremadamente difícil analizar las necesidades de vivienda de forma independiente a las condiciones generales del país, pues está muy influenciada por las condiciones económicas, políticas y sociales. Así, por ejemplo, ya hemos dicho que en España la edad de emancipación de los jóvenes está entre los 26 y los 28 años. Sin embargo en los países europeos esa edad es de 25 años, a causa de que hay una mayor oferta de trabajo para los jóvenes, y una vivienda más barata. El estudio en el que nos hemos basado advierte que mejores condiciones económicas harían bajar la edad de emancipación (BALLESTEROS & *al.*, 2012). De manera que en España los jóvenes se independizan más tarde, por las peores condiciones económicas de nuestro país, pero ciertamente, si las condiciones fueran distintas su comportamiento se acercaría al de sus coetáneos europeos. Por otro lado, la masa de trabajadores extranjeros que han venido a España son ciertamente muy jóvenes (los porcentajes de trabajadores extranjeros en España son alrededor de 10 puntos más altos que los porcentajes de trabajadores es-

pañoles en las edades comprendidas entre los 20 y los 39 años) (MINISTERIO DE TRABAJO, 2009, 3) y claramente se han emancipado de sus familias, pues la sola decisión de cambiarse de país ya es una decisión emancipatoria. Nuevamente nos encontramos con unas necesidades de vivienda que dependen de las condiciones sociales de los países de procedencia y de las económicas de los países de acogida, no solo de una necesidad que depende de la biología.

4.2. La demanda complementaria

La demanda complementaria se da en el caso de aquellas personas que, disponiendo de una vivienda en la que residen habitualmente, demandan otra nueva con alguno de los siguientes fines:

1. Utilizarla como segunda residencia, de forma esporádica en vacaciones.
2. La vivienda vacía, que tiene un papel de inversión, y se colocará en el mercado oportunamente, o permanece en esa situación por otras circunstancias.

Para conocer las viviendas que son adquiridas para uso no principal (demanda Complementaria) nos basamos en los censos de población y vivienda (FIG. 4). Es destacable que los porcentajes de viviendas no principales (segunda residencia y vacías) en relación con las principales (necesidad primaria) han ido aumentando paulatinamente hasta estabilizarse en una relación del 30 % no principales sobre las principales. Esta relación puede variar según el ámbito estudiado, así en Castilla y León las viviendas no principales se acerca a las 40, mientras que en la provincia de Valladolid no llega a las 25. En el año 2011, último censo, por cada 71,7 viviendas principales hay 28,3 no principales en España. En los diez últimos años (2001-2011) el porcentaje de viviendas principales en España ha aumentado 4 puntos (71,7-67,7) o lo que es lo mismo las viviendas no principales han disminuido el mismo número de puntos (32,3-28,3), es decir, algunas viviendas vacías o de segunda residencia se han ocupado como principales o se han destinado menos viviendas nuevas al uso no principal. Llama la atención las cifras de vivienda secundaria en Castilla y León (39,6% de viviendas secundarias respecto del total), que en 2011 lideran la lista de todas las regiones españolas.

FIG. 4/ Destino del parque de viviendas. España

| España | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2001 | 2011 |
|-----------------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Total | 6.687.000 | 7.726.000 | 10.657.000 | 14.726.000 | 17.220.399 | 20.946.554 | 25.208.622 |
| Principal | 6.327.000 | 7.028.000 | 8.504.000 | 10.430.000 | 11.736.376 | 14.187.169 | 18.083.692 |
| No principal | 360.000 | 698.000 | 2.153.000 | 4.296.000 | 5.469.987 | 6.759.385 | 7.124.930 |
| % Principal | 94,6 | 91,0 | 79,8 | 70,8 | 68,2 | 67,7 | 71,7 |
| % No principal | 5,4 | 9,0 | 20,2 | 29,2 | 31,8 | 32,3 | 28,3 |
| CyL | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2001 | 2011 |
| Total | 680.510 | 762.840 | 870.507 | 1.104.310 | 1.268.285 | 1.455.050 | 1.718.752 |
| Principal | 648.100 | 694.185 | 691.132 | 742.068 | 800.914 | 889.137 | 1.037.966 |
| No principal | 32.410 | 68.655 | 179.375 | 362.242 | 467.371 | 565.913 | 680.786 |
| % Principal | 95,2 | 91,0 | 79,4 | 67,2 | 63,1 | 61,1 | 60,4 |
| % No principal | 4,8 | 9,0 | 20,6 | 32,8 | 36,9 | 38,9 | 39,6 |
| VA (Provincia) | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2001 | 2011 |
| Total | 77.500 | 92.400 | 128.200 | 169.400 | 195.869 | 236.701 | 287.951 |
| Principal | 74.600 | 85.000 | 103.400 | 130.800 | 146.524 | 171.871 | 215.838 |
| No principal | 2.900 | 7.400 | 24.800 | 38.600 | 49.279 | 64.818 | 72.113 |
| % Principal | 96,3 | 92,0 | 80,7 | 77,2 | 74,8 | 72,6 | 75,0 |
| % No principal | 3,7 | 8,0 | 19,3 | 22,8 | 25,2 | 27,4 | 25,0 |

Fuente: HISTÓRICO INE. CENSOS POBLACIÓN Y VIVIENDA DEL INE.

4.3. Las viviendas vacías¹⁶

En el último Censo de 2011 se ha producido un aumento de 352.365 viviendas vacías, en relación al Censo del 2001. Sin embargo el porcentaje sobre el total ha disminuido del 14,8 al 13,7. En el Censo del 2011 el número de viviendas vacías en España es de 3.443.365, que representa una de cada siete del total de viviendas. Un quinto de estas viviendas vacías se encuentra en edificios construidos en los últimos 10 años. Esta cifra de viviendas vacías tiene el significado de la vivienda utilizada como inversión y pone de manifiesto la cantidad de recursos destinados a ese propósito. El porcentaje de viviendas vacías alcanza su máximo en la década de los 80, cuando el ahorro en los bancos era más inseguro por los altos índices de inflación de la época. Sorprende la falta de acciones desde la Administración española ante los elevados ín-

dices de viviendas vacías. Recordemos solamente que en la antigua Alemania del Este se han realizado demoliciones masivas de vivienda vacías en ciudades con índices de vivienda vacía en torno al 20%, hasta situar esos índices en el 7,9% (T-ONLINE, 2013)¹⁷.

FIG. 5A/ Viviendas vacías 1960-80

| | España | CyL |
|---------------------|------------|-----------|
| 1960 Totales | 7.726.000 | 762.840 |
| Vacías | 366.000 | 40.000 |
| % vacias/total | 4,7 | 5,2 |
| 1970 Totales | 10.657.000 | 870.507 |
| Vacías | 1.355.000 | 120.797 |
| % vacias/total | 12,7 | 13,9 |
| 1980 Totales | 14.726.000 | 1.104.310 |
| Vacías | 2.396.000 | 176.526 |
| % vacias/total | 16,3 | 16,0 |

¹⁶ En el Censo del 2001 no se consideran las viviendas vacías como concepto independiente, y en la encuesta las viviendas vacías se encuentran dentro de varias categorías, la número «3. Vivienda desocupada» o «5. Vivienda no principal, sin poder determinar si 2, 3 ó 4». «Con la categoría 5 se pretende no obligar a los agentes a tomar decisiones poco fundadas sobre el tipo de vivienda no principal cuando lo único que sepan es que la vivienda en

esos momentos se encuentra vacía y que no hay personas empadronadas en ella (es decir, no pueden conseguir suficiente información para determinar si es secundaria o desocupada)». Metodología. Censo 2001. INE. Por el contrario en el Censo de 2011 hay 3 tipos netamente diferenciados, «Principal», «No principal» y «Vacías».

¹⁷ Véanse las declaraciones del presidente de la cooperativa de viviendas de Sajonia (VSWG), Axel Viehweger.

Fig. 5B/ Viviendas vacías 1991-2011

| | | España | CyL | VA provincia | VA capital | Entorno VA | VA+E |
|------|----------------|------------|-----------|--------------|------------|------------|---------|
| 1991 | Totales | 17.220.399 | 1.268.285 | 195.869 | 117.715 | 8.475 | 126.190 |
| | Vacías | 2.475.000 | 199.778 | 24.579 | 13.496 | 762 | 14.258 |
| | % vacias/total | 14,4 | 15,8 | 12,5 | 11,5 | 9,0 | 11,3 |
| 2001 | Totales | 20.946.554 | 1.455.050 | 236.701 | 138.032 | 16.065 | 154.097 |
| | Vacías | 3.091.000 | 209.000 | 34.702 | 17.298 | 870 | 18.168 |
| | % vacias/total | 14,8 | 14,4 | 14,7 | 12,5 | 5,4 | 11,8 |
| 2011 | Totales | 25.208.622 | 1.718.752 | 28.7951 | 158.259 | 27.540 | 185.799 |
| | Vacías | 3.443.365 | 258.451 | 36.319 | 18.757 | 4.275 | 23.032 |
| | % vacias/total | 13,7 | 15,0 | 12,6 | 11,9 | 15,5 | 12,4 |

Fuente: INE BASE CENSOS POBLACIÓN Y VIVIENDA.

En el caso de Valladolid en el Censo del 2011 las viviendas vacías alcanzan 18.757, que supone el 11,9% del total de viviendas en el municipio. De todas ellas 2.785 viviendas vacías se encuentran en edificios construidos entre el 2001 y el 2011, es decir, el 14,8% del total de viviendas vacías. Si hacemos el mismo cálculo con los municipios del Va + Entorno tenemos que el número de viviendas vacías alcanza el 12,4%. Sin embargo tomando solo los municipios del Entorno el porcentaje de viviendas vacías es de 15,5% lo que significa que en los municipios del Entorno se ha concentrado la compra de vivienda como inversión. Estas cifras tan altas de vivienda vacía nos indican que ya existía, antes de la época de bonanza, una importante bolsa de viviendas vacías en manos privadas, que se ha incrementado en valor absoluto en la última década. Dicha bolsa ha restado flexibilidad al mercado, que ya se encontraba en una situación extrema, si lo comparamos con los porcentajes de vivienda vacía de otros países de nuestro entorno (RODRÍGUEZ ALONSO, 2009).

4.4. Las circunstancias económicas que han favorecido el aumento de la capacidad de compra

Una de las causas del aumento de la demanda está en relación con el incremento de la capacidad de compra que se ha producido en España en la época de bonanza. Varias circunstancias económicas han potenciado la capacidad de adquisición de vivienda y en consecuencia ha aumentado la demanda:

- Para uso propio:
 - Mayor poder adquisitivo de los ciudadanos.
 - Mejores condiciones financieras.
 - Intereses más bajos.
 - Plazos de amortización más largos.
 - Mayor porcentaje de préstamo sobre el valor de la vivienda.
 - Menos garantías exigidas por la entidad financiera.
 - Estabilidad económica de los trabajadores. Menos paro. Hogares con más de un sueldo.
 - Ayudas de la Administración. VPO, desgravación fiscal por compra de una vivienda.
- Como inversión:
 - Capacidad de ahorro al aumentar los ingresos.
 - Inversión en inmuebles de capital extranjero (MINISTERIO DE FOMENTO, 2013, 25)¹⁸.
 - Aumento constante del precio de la vivienda, por encima de IPC durante los años del boom.
 - Mejores resultados que otras inversiones seguras.

El precio de la vivienda subió en los diez años de 1997 a 2007 en un aumento medio anual del 13%, por encima de lo que pudieran subir las materias primas que los conforman (costes de construcción). El suelo, uno de los costes con repercusión más importante sobre el precio final del producto, subió un 13,8% de media anual, y lo hacía por la presunción de la

¹⁸ Las cifras muestran que la inversión extranjera en inmuebles alcanzó su punto culminante en el 3T de 2008 y su punto más bajo en el 1T de 2010. No obstante es notable

que la inversión extranjera se ha recuperado en el 4T de 2012, hasta alcanzar las cifras de 2008.

existencia de una demanda futura. A partir del año 2005 el ciclo de la vivienda ya da signos de agotamiento (RODRÍGUEZ LOPEZ, 2005) y es a partir de 2007 cuando la demanda de vivienda desciende claramente, como consecuencia del aumento de los tipos de interés, así como la revisión a la baja de las expectativas de aumentos en los precios de las viviendas, y la desaceleración del crédito inmobiliario, lo que frenó la inversión en vivienda (RODRÍGUEZ & FELLINGER).

5. Comparación entre la oferta y la demanda

Teóricamente el ajuste entre oferta y demanda se realiza en función del precio. No obstante hemos visto claramente que dicho ajuste no ha funcionado, manteniéndose los precios altos de las viviendas al menos 3 años después de la explosión de la burbuja inmobiliaria. Es decir, durante los años 2008, 2009 y el 2010 el precio de la vivienda desciende ligeramente, en un 7%. A partir del 4º trimestre del 2010 la caída del precio se acelera hasta alcanzar el 30% en 2013 (MINISTERIO DE FOMENTO, 2013, 30). En el caso del precio del suelo urbano ha habido un descenso similar, si bien con un comportamiento más errático. Es menester reflexionar sobre el papel que han desempeñando en ese proceso de ajuste determinados mecanismos, y especialmente la vivienda vacía y el tiempo que se tarda en vender. Altos porcentajes de vivienda vacía avisan sobre la disfuncionalidad o ausencia de funcionamiento del sistema de ajuste del mercado, que es menos automático de lo que parece. La vivienda vacía pone de manifiesto también que el promotor encontrará una importante competencia a la hora de vender la nueva vivienda en los propietarios de vivienda vacía, que deciden poner a la venta su producto cuando los precios estén más altos. En este aspecto es importante destacar el diferente comportamiento entre precios de venta y de alquiler. Siguiendo al INE la caída de los precios de la vivienda entre el 2007 y el 2013, según el índice de precios de venta de la vivienda libre ha descendido hasta el 66,3% mientras que el índice de precios al consumo armonizado para el alquiler ha subido hasta el 111,5%, tomando como base 100 el primer trimestre de 2007

para ambos índices (MINISTERIO DE FOMENTO, 2013: 35). Es decir, esta diferencia de comportamiento entre venta y alquiler muestra que la caída de los precios se ha producido en el sector más especulativo, donde hay más riesgo y más margen, mientras que el alquiler tiene un comportamiento que depende más de la explotación del bien a largo plazo. En segundo lugar hay que tener en consideración la presencia de viviendas no vendidas, que permanecen en manos de los promotores o de los bancos, el llamado *stock*, que pone de manifiesto la ruptura entre oferta y demanda en el mercado y manifiesta un desajuste radical.

6. Demanda efectiva y *stock* de viviendas. Periodo 2004-2011

El ajuste que se venía produciendo entre oferta y demanda empezó a romperse de manera evidente en el inicio de la crisis, con la quiebra de las primeras promotoras en 2008¹⁹. Como consecuencia pasó a primer plano la existencia de un paquete importante de viviendas sin vender, que existía desde hace varios años, en manos de las promotoras y más adelante de los bancos, cuando éstas quebraron. Este exceso de producción que el mercado no era capaz de digerir eran denominadas «viviendas en venta», sin asumir la imposibilidad material de su venta en un corto plazo y sin aceptar la ruptura entre oferta y demanda y poniendo de relieve el hecho de la sobreproducción. Son las grandes dificultades de las empresas inmobiliarias, la renegociación de los créditos y la suspensión de pagos de algunas de las grandes lo que pone en el candelero la ruptura entre oferta y demanda. Se puede decir que desde el año 2004 ya se había producido el desajuste, pero éste había sido minimizado u ocultado bajo eufemismos. Desde el año 2004 disponemos de datos del Ministerio de Fomento, tanto de ventas realizadas²⁰ de viviendas de obra nueva y de autopromoción²¹ cuya suma coincide con la demanda, como de las viviendas Terminadas no vendidas (*stock*), que pone de manifiesto que ya en el año 2004 ese desajuste existía y era importante (FIG. 6). En el año 2011 el Ministerio de Fomento publica un texto donde cuantifica el *stock* de vivienda nueva. La demanda ha crecido hasta alcanzar valores máximos en

¹⁹ Martinsa-Fadesa presentó concurso de acreedores en julio de 2008. Representa un hito en la crisis inmobiliaria ya que se trata del mayor concurso de acreedores de la historia española, de la mayor empresa inmobiliaria de España.

²⁰ Los datos de ventas se obtienen a partir de la estadística censal de las Transacciones Inmobiliarias obtenida a par

tir de los datos remitidos trimestralmente por la Agencia Notarial de Certificación.

²¹ Aquellas promociones desarrolladas por los propios destinatarios finales (Comunidades de Bienes y Cooperativas) así como de las personas físicas que promueven para sí mismos, sin escritura de compraventa ante Notario.

FIG. 6/ **Demanda (ventas + autopromoción)**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| España | 325.000 | 350.000 | 375.000 | 385.017 | 415.718 | 502.460 | 499.239 | 417.232 | 307.766 | 253.244 | 172.629 | 155.294 |
| CyL | 14.000 | 16.000 | 18.000 | 20.119 | 23.319 | 31.971 | 32.670 | 26.083 | 20.015 | 18.581 | 9873 | 10.052 |

Fuente: Datos del MINISTERIO DE FOMENTO. (Los datos de los años 2001, 2002 y 2003 son estimaciones realizadas a partir del dato de 2001 y los tres años siguientes, que denotan un progresivo crecimiento de las ventas).

FIG. 7/ **Stock 1 de viviendas. Ministerio de Fomento**

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Acumulado E | 102.825 | 195.184 | 273.363 | 413.642 | 613.512 | 688.044 | 687.523 | 676.038 |
| Anual E | | 92.359 | 78.179 | 140.279 | 199.870 | 74.532 | -521 | -7523 |
| Acumulado CyL | | | | | 40.003 | 44.963 | 42.724 | 40.620 |
| Anual CyL | | | | | | 4.960 | -2.239 | -2.104 |
| Acumulado Va | | | | | | | 8.017 | 7.301 |
| Anual Va | | | | | | | | -716 |

Fuente: Datos del MINISTERIO DE FOMENTO.

los años 2006 y 2007, después ha caído de manera fulgurante, en el último año ha llegado a la mitad del valor del año 2001. (FIG. 7).

Si a la demanda le sumamos el *stock* de viviendas nuevas no vendidas, datos publicados por el Ministerio de Fomento, el resultado debería ser equivalente a las viviendas Terminadas, sin embargo estas últimas han sido superiores en España en todos los años. Lo que hace pensar que los datos del Ministerio de Fomento (*stock* 1) son bajos, siendo más reales los que hemos denominado como *stock* 2. Llamamos *stock* 2 al resultado de restar a las viviendas producidas el número de las vivien-

das vendidas y pone de manifiesto un desajuste radical entre oferta y demanda, que penaliza gravemente a los promotores. (FIG. 8). A diferencia de los resultados de Fomento, consideramos el *stock* desde el año 2001 (FIG. 9), los datos así obtenidos son superiores a los que proporciona el Ministerio de Fomento tanto los incrementos anuales como el acumulado en el año 2012. En el año 2004 Fomento plantea que no hay *stock* mientras que es de suponer que el comportamiento en años anteriores a 2004 debió de ser muy similar al de ese año, y que, por lo tanto, ese ritmo de acumulación de unas 200.000 viviendas/año de *stock* tuvo que suceder en años anteriores a 2004 e inclu-

FIG. 8/ **Viviendas terminadas**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| España | 559.777 | 565.522 | 566.194 | 619.034 | 639.291 | 710.922 | 683.038 | 677.299 | 467.233 | 337.461 | 259.936 | 204.516 |
| CyL | 36.524 | 37.094 | 31.288 | 34.617 | 40.279 | 49.607 | 47.338 | 45.951 | 30.456 | 20.793 | 19.166 | 11.081 |
| VA | 7.157 | 7.872 | 5.677 | 6.465 | 9.493 | 12.847 | 10.081 | 9.421 | 6.390 | 3.265 | 3.502 | 1.201 |

Fuente: Datos del MINISTERIO DE FOMENTO.

FIG. 9/ **Stock 2 de viviendas (terminadas-transmitidas)**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| E. anual | 234.777 | 215.522 | 191.194 | 234.017 | 223.573 | 208.462 | 183.799 | 260.067 | 159.467 | 84.217 | 87.307 | 49.222 |
| CyL anual | 22.524 | 21.094 | 13.288 | 14.498 | 16.960 | 17.636 | 14.668 | 19.868 | 10.441 | 2.212 | 9.293 | 1.029 |
| VA anual | 1.157 | 872 | -2.323 | -2.330 | -108 | 2.455 | 925 | 3.547 | 1.224 | -3.160 | -335 | -2.585 |
| E. acumulado | | 450.299 | 641.493 | 875.510 | 1.099.083 | 1.307.545 | 1.491.344 | 1.751.411 | 1.910.878 | 1.995.095 | 2.082.402 | 2.131.624 |
| C y L acumulado | | 43.618 | 56.906 | 71.404 | 88.364 | 106.000 | 120.668 | 140.536 | 150.977 | 153.189 | 162.482 | 163.511 |
| VA acumulado | | 2.029 | -294 | -2.624 | -2.732 | -277 | 648 | 4.195 | 5.419 | 2.259 | 1.924 | -661 |

Fuente: Datos extraídos de las FIGS. 7 y 8.

so desde el inicio de la burbuja (1999). Si esta suposición es correcta, el *stock* sin vender al comenzar 2004 es muy probable que fuera bastante superior al millón de viviendas, con lo que el total de vivienda a fecha de hoy sin vender seguramente ronde los 2,1 millones.

7. El papel del planeamiento en la sobreproducción de viviendas

El papel de la actividad urbanística como función pública según se define en las leyes²², no ha funcionado correctamente, entre otras cosas por la filosofía existente en la Ley del Suelo 6/1998, que ha dominado el periodo, favoreciendo la sobreproducción y validando como guía más importante la regulación del mercado. Los planes urbanísticos de Valladolid y su entorno han sido modificados innumerables veces, con el objeto de hacer posible la construcción de más viviendas de las previstas hasta llegar a desvirtuar el planeamiento general aprobado originalmente. Basta una mirada al Archivo de Planeamiento de Castilla y León para darse cuenta que municipios como Valladolid han modificado tantas veces han creído conveniente el Plan General, acomodando el planeamiento a los requerimientos de los promotores, cuando algunas de dichas modificaciones del Plan General comportaban un cambio de modelo territorial que hubiera requerido la redacción de un nuevo plan general y no una modificación puntual. Las justificaciones que encontramos en las memorias de planeamiento son muy variadas, utilizándose argumentos que se apoyan: a) en el crecimiento de la población en función de cálculos sin base real; b) la ciega confianza en el permanente crecimiento del mercado, del que se espera que absorba todo lo que se produce. En los casos más extremos su papel ha sido el del «urbanismo a la carta», es decir, satisfacer la demanda de los promotores, como y donde los promotores señalaban. Para entender el papel que ha jugado el planeamiento bas-

ta analizar las justificaciones que se enuncian en las memorias del planeamiento de uno de los municipios que más ha crecido en España en la última década: Arroyo de la Encomienda²³. En las Normas Subsidiarias de 1999 ya se esgrimía que el Suelo Apto para Urbanizar se ajustaba a lo que pedían los agentes a corto y medio plazo²⁴, despreciando como guía el crecimiento demográfico u otros factores. Cuando 4 años más tarde se aprueba el nuevo Plan General, ante el desbordamiento de las expectativas de crecimiento del plan anterior, el argumento utilizado es el éxito de la gestión municipal, lo que obliga a redactar un nuevo plan²⁵. Se justifica el crecimiento futuro por el crecimiento presente. El PGOU de Arroyo de la Encomienda argumenta en su Memoria que «la Ley 6/1998 establece que todo el suelo que objetivamente no es objeto de una especial protección, es susceptible de ser integrado en el desarrollo urbanístico, con el fin de generar mayores superficies aptas para la urbanización y en consecuencia, posibilitar una disminución de los precios de la vivienda»²⁶. Paralelamente las DOTVAENT definen de forma pormenorizada los suelos que han de ser de especial protección, de manera que el resto ha de ser suelo urbanizable. El suelo urbanizable previsto en el PGOU de Arroyo de la Encomienda de 2003 alcanza el 42.41% de la superficie del término municipal mientras que el suelo urbano era solo el 13%²⁷.

8. El exceso de previsión de viviendas por el planeamiento. Valladolid y su entorno

Las últimas figuras de planeamiento general, que han sido aprobadas por los ayuntamientos de la capital y su entorno, han previsto suelo urbanizable con un importante crecimiento del número de viviendas para cada municipio. A finales de 2007, el número de viviendas previstas en el municipio de Valladolid (según el

²² Léase por ejemplo la Exposición de Motivos de la ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de Castilla y León, el art. 2.1 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León, y el art. 2.1 del Decreto 22/2004 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

²³ Arroyo de la Encomienda ocupa el puesto 5 en la lista de los municipios españoles mayores de 2.000 hab. que más han crecido en viviendas entre el 2001 y el 2011, con un crecimiento superior al 300%. INE. Nota de prensa 18 de abril 2013: 6.

²⁴ «Se ha tenido en cuenta para la delimitación de este suelo la manifestación de iniciativas que los distintos agentes urbanos desean realizar a corto y medio plazo». Memoria de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Arroyo de la Encomienda de 1999. Página 55. www.jcyl.es/plau.

²⁵ «(...) la actividad de la gestión urbanística de la Corporación Municipal ha sido tan eficaz en la práctica, que las vigentes Normas se han agotado en todos los desarrollos

urbanos que se han demostrado viables, lo que provoca la necesidad de dar continuidad a su desarrollo de un modo perfectamente ordenado y sin interrupciones». Memoria del PGOU de Arroyo de la Encomienda, 2003: 4.

²⁶ «Así mismo, la aplicación del Artículo 10 de la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, y el decreto 4/2000 de 23 de junio de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, que asimila al suelo urbanizable todo el territorio que no tenga la condición de urbano o de rústico protegido, (...) hace en la práctica que todo suelo que no siendo urbano, se clasifique como rústico común, sin estar sometido a algún régimen especial protección, ha de ser considerado como urbanizable». Ayto. Arroyo de la Encomienda. Memoria PGOU: 76 y 77.

²⁷ Memoria del PGOU de Arroyo de la Encomienda de 2003: 95.

Fig. 10/ Crecimiento previsto en el planeamiento en Valladolid y su entorno

| | Extensión Municipio | Suelo Urbano | Suelo Urbano No Consolidado | Suelo Urbanizable | Urbanizable No Delimitado | Máximo Viviendas |
|---------------------|------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------|------------------------------|---------------------|
| Aldeamayor | 5.360 | 196,3 | 127,5 | 379,6 | 309,4 | 6.070 |
| Arroyo | 1.154 | 165,2 | | 498,63 | | 11.867 |
| Boecillo | 2.409 | 267,3 | | 126,3 | 44 | 2.983 |
| Cigales | 6.140 | 42,26 | | 54,04 | | 800 |
| La Cistérniga | 3.412 | 78,57 | | 92,7 | 56 | 3.772 |
| Fuensaldaña | 2.500 | | | 222,26 | | 3.054 |
| Laguna | 2.900 | 301,74 | | 201,85 | | 5.656 |
| Renedo | 2.840 | 47,1 | | 170 | | 1.253 |
| Santovenia | 1.353 | 13,53 | 14,94 | 84,52 | | 3.908 |
| Simancas | 4.253 | | 20,77 | 140 | | 5.520 |
| Viana | 1.800 | | 5,83 | 30 | | 481 |
| Zaratán | 2.021 | 40,2 | 41 | 57,89 | | 1.723 |
| Total | 36.142 | | | 2.003,75 | | 47.000 |
| Valladolid | | | | | | 83.000 |
| Total Va + E | | | | | | 130.000 |

Superficies en miles de Ha.

Fuente: Planes y normas de cada municipio.

PG04) en suelos que estaban sin edificar era de 23.000 (7.500 en sectores asumidos y 15.500 en sectores sin desarrollar). Además el PG04 propone 10 Áreas Homogéneas de carácter residencial con una superficie de 2.958 Ha, que suponiendo una densidad de población de 20 viv. /Ha, permite edificar un total de otras 60.000 nuevas viviendas. En total las viviendas que el planeamiento del municipio de Valladolid permite, alcanza las 83.000 nuevas viviendas. A eso hay que añadir los datos que recogen los Planes Generales y Normas Urbanísticas Municipales de cada uno de los municipios del Entorno, lo que nos da unas previsiones que apuntan a un total de 47.000 viviendas más en suelo urbanizable. La cifra total de viviendas que los planes permiten construir en los municipios de Valladolid y su Entorno es de 130.000. Si consideramos solamente 3 factores, a) que 130.000 viviendas representan un 64% de las viviendas existentes, b) que existen 25.713 viviendas vacías en ese ámbito y c) que se lleva perdiendo población desde hace una década, con una reducción particularmente importante de la población fértil, se puede llegar a la conclusión que el planeamiento ha dejado de cumplir su función y ha renunciado a regular el crecimiento, reduciéndose a una labor administrativa extraordinariamente costosa, pero inútil en lo referente a sus objetivos esenciales.

9. Final: La compra obligada

La sobreproducción y la falta de planificación han provocado como resultado la alta exposición de la economía española al sector inmobiliario. El documento firmado en 2012 entre el gobierno de España y la Comisión Europea titulado «Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera» es muy claro en relación a las causas inmobiliarias de la crisis financiera en España y el plan diseñado para resolver el problema. Algunas entidades financieras, como prestatarias de la mayor parte del capital utilizado en las promociones inmobiliarias, han sufrido enormes pérdidas, generando el riesgo de colapso del sistema financiero. En particular, la gran exposición a los sectores inmobiliarios y de la construcción ha erosionado la confianza de los inversores y los consumidores. Para resolver este problema se acordó la segregación de los activos problemáticos de los bancos que habían recibido apoyo público para su recapitalización, y la transferencia de dichos activos deteriorados a una entidad externa de gestión de activos, el SAREB. Esto es, para salvar a las entidades financieras de la quiebra, justamente aquellas que más habían invertido en el sector inmobiliario, el Estado español sale en su ayuda (con el apoyo financiero de la Comisión Europea y del sector bancario), recapitalizándolas. Es lo que se ha

llamado rescate bancario. (MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, 2012). Y para favorecer que las entidades financieras sigan cumpliendo su función se compran las viviendas y el suelo que las entidades financieras no son capaces de vender, los llamados «activos tóxicos». Irónicamente, aquello que empezó como una iniciativa para aumentar la libertad de mercado, aumentar la competitividad y con ello bajar los precios, ha terminado con la quiebra del mercado, la ruina de muchos promotores y la compra obligada por el estado español de las viviendas y el suelo que el mercado no puede digerir y amenaza el funcionamiento de toda la economía española. A causa de la intervención del Estado en el mercado de la vivienda los precios de la vivienda no han bajado más, a pesar del desplome de las ventas.

10. Conclusiones

De los resultados obtenidos podemos sacar las siguientes conclusiones:

- Durante los años 1999-2006 se ha producido un incremento espectacular de la oferta de vivienda, empujada por la presencia de abundante dinero barato, la desregulación del urbanismo y el cambio de modelo territorial, determinado por la inversión pública en infraestructuras.
- Ante la excesiva sobreproducción de vivienda la demanda y la oferta se deberían haber ajustado a través de dos mecanismos esencialmente, el aumento de las viviendas vacías, y el descenso de los precios. Las viviendas vacías han aumentado, pero no lo suficiente para absorber la sobreproducción, pues se partía de una cifra ya muy alta, con aproximadamente un 10 % más que los países de nuestro entorno. La bajada de los precios se ha producido muy lentamente, con un retraso de 3 años, a partir del cual el mercado de la vivienda ha sido intervenido por el Estado.
- La relación entre demanda y oferta era muy tensa desde principio de la década, dando lugar a la ruptura a causa de la retirada abrupta de la demanda a partir de 2008. La oferta no fue capaz de retirarse con la misma rapidez que hizo la demanda, a causa de su rigidez, lo que dio lugar a importantes disfunciones en el mercado inmobiliario, que ha dejado de ejercer funciones reguladoras a través del mecanismo de ajuste por medio de los precios.
- Cuando la demanda se ha retirado, han quedado importantes cantidades de vivienda sin vender, rompiéndose la relación entre oferta y demanda, y se ha producido el llamado *stock*, que se sitúa entre el 11.8% del total de las viviendas principales existentes, aproximadamente 10 veces la demanda anual de viviendas en España si tomamos como referencia la década anterior.
- La ruptura entre oferta y demanda se produjo a partir de 2008, ante el mantenimiento de los altos precios de la vivienda y la retirada del crédito. Hasta mediados de 2011 ese desajuste no se ha traducido en una bajada de precios significativa, lo que es un índice de la falta de flexibilidad de este mercado.
- Se puede decir que el mercado reaccionó con un retraso en torno a 3 años, de manera que desde los primeros indicios de crisis hasta la bajada de la curva de los precios y la reducción significativa de la producción transcurren 3 años, que es el tiempo mínimo entre el inicio de las obras y su finalización. Pero en este retraso hay que buscar también una causa financiera, el soporte bancario a lo construido sin vender y a las obras por finalizar, y a la postre la incapacidad de las instituciones financieras de entender el alcance de la crisis es lo que ha retrasado el ajuste.
- El planeamiento urbanístico no ha cumplido su función reguladora, ha fracasado, al perderse la perspectiva general del territorio y actuar a partir de modificaciones puntuales. El planeamiento urbanístico general de tipo municipal y territorial no han logrado sujetar el desbocamiento del sector inmobiliario. La legislación urbanística contribuyó a alimentar una ideología según la cual el mercado se autoregulaba, de modo que se relajaron los controles urbanísticos, minusvalorando la necesaria relación de proporcionalidad entre crecimiento poblacional y económico, o entre viviendas vacías y número de viviendas a construir.
- Por último hay que destacar que como consecuencia de la sobreproducción inmobiliaria y la consiguiente quiebra de las entidades financieras involucradas en su financiación, el Gobierno ha comprado parcialmente con dinero público a través del FROB y del SAREB las viviendas y el suelo que lastraban a muchos bancos y cajas, es decir, las que los agentes no podían vender, lo que representa la creación de un mercado intervenido por el Estado que tiene como consecuencia impedir una mayor caída de los precios. En otras palabras, el conjunto de los ciudadanos (España) hemos comprado miles de viviendas que no necesitábamos, sin conocer su localiza-

ción, ni sus calidades y a un precio que no hemos podido negociar. Es difícil imaginar algo más alejado de los ideales del libre mercado.

- Como resultado de esta gestión del mercado inmobiliario, la sobreproducción de vivienda se ha concentrado en el caso de ciudades como Valladolid, en las áreas periféricas, transformando de forma completa

el modelo de ciudad. La ciudad que se consolidará después de la crisis, una vez la mayoría de las viviendas de la burbuja hayan sido vendidas y ocupadas, será dependiente del coche y de las grandes infraestructuras, y paralelamente generará la decadencia de los centros históricos. A la falta de sostenibilidad económica se añade la insostenibilidad ambiental.

11. Bibliografía

- ARANDA AZNAR, J. (2006): *Acceso a la Propiedad de Vivienda de la Población Inmigrante*. Ministerio de Fomento, 2006. Dirección URL: <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/0CFFF674-46EA-41E3-A992-4FD23FDA5DA9/99229/APV_PI.pdf>. Consulta: 2 de mayo de 2013.
- AYUNTAMIENTO DE ARROYO DE LA ENCOMIENDA (2003): *Plan General de Ordenación Municipal. Memoria*. Dirección URL: <http://servicios.jcyl.es/PlanPublica/default_plau.do>. Consulta: 23 de marzo de 2013.
- (1999): *Normas Urbanísticas de Planeamiento. Memoria*. Dirección URL: <http://servicios.jcyl.es/PlanPublica/default_plau.do>. Consulta: 23 de marzo de 2013.
- AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID (1982): *Esquema de Ordenación de Valladolid y su Comarca*. Ejemplar mecanografiado, Valladolid.
- BALLESTEROS GUERRA, J. C. & I. MEJÍAS QUIRÓS & E. RODRIGUEZ SAN JULIÁN (2012): *Jóvenes y emancipación en España*. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción. Dirección URL: <https://www.obrasocialcajamadrid.es/Ficheros/CMA/ficheros/OBSSocial_EstudioEmancipacionFAD.PDF>. Consulta: 12 diciembre de 2013, Madrid.
- ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L. M^a. (1995): «Recomendaciones contradictorias de la Comisión de Expertos». *Urbanismo COAM*, 24: 92-93, COAM, Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2012): «Memorando de Entendimiento sobre condiciones de política Sectorial Financiera hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012». *BOE*, 296 del 10 de diciembre de 2012: 84550-84620, Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Informe sobre el stock de vivienda nueva 2011*. Dirección URL: <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/3525DAE3-79D1-469A-B7BC-5DFA-F028D7DC/112289/SVN_11.pdf>. Consulta: 24 de noviembre de 2013.
- (2013): *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín*, 5. Primer trimestre de. Dirección URL: <<http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW015>>. Consulta: 24 de diciembre de 2013.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN: *Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración*, 21, agosto de 2009. Dirección URL: <http://extranjer>
- ros.empleo.gob.es/es/InformacionEstadistica/Boletines/Archivos/Boletin_21.pdf. Consulta: 15 diciembre 2013.
- ESPAÑA. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar los daños causados por los monopolios», en *La Defensa de la Competencia en España y Europa. Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea*. Colección de Estudios e Informes, 2. Dirección URL: <http://www.cncompetencia.es/Inicio/GestionDocumental/tabid/76/Default.aspx?EntryId=34760&Command=Core_Download&Method=attachment>. Consulta: 13 de noviembre de 2013.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2004): «Burbujas inmobiliarias». *Economistas*, 101. Dirección URL: <http://www.econ.upf.edu/~montalvo/vivienda/articulo_fina_tribunal.doc>. Consulta: 24 de octubre de 2013.
- (2007): «Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España». *Papeles de Economía Española* (Universitat Pompeu Fabra e IVIE), 113. Dirección URL: <<http://www.econ.upf.edu/~montalvo/wp/funcas113.pdf>>. Consulta: 24 de octubre de 2013.
- INJUVE (2013): *Informe 2012. Juventud en España*. Instituto de la Juventud. Dirección URL: <www.injuve.injuve.es/observatorio>. Consulta: 20 de octubre de 2013.
- MOYA González, L. (2004): «Necesidad y demanda de vivienda: una aproximación conceptual». *Cuadernos de Investigación urbanística*, 41: 32. Dirección URL: <<http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/viewFile/258/253>>. Consulta: 2 de noviembre de 2013.
- PALACIOS GARCÍA, A. J. (2008): «Fuentes estadísticas sobre la vivienda en España: un obstáculo para el diseño de la política de vivienda». *X Coloquio Internacional de Neocrítica. Universidad de Barcelona*, mayo, Dirección URL: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/260.htm>>. Consulta: 22 de noviembre de 2013.
- RODRÍGUEZ ALONSO, R. (2005): «Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias». *Ciudades para un Futuro más Sostenible. Boletín CF+S*, 29/30, junio 2005. Dirección URL: <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arro3.html>>. Consulta: 26 de noviembre de 2013.

- (2009): «La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos. Ciudades para un futuro más sostenible. *Boletín CF+S*, 47/48. Dirección URL: <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n47/arro3.html>>. Consulta: 22 de diciembre de 2013.
- RODRIGUEZ LÓPEZ, Julio (2005): «Vivienda: la producción parece crecer más que la demanda», *CyTET*, XXXVII, 145-146: 755-780.
- & Erica FELLINGER JUSUÉ (2008): «El mercado de la vivienda en España. Previsiones 2007-2009». *Informe del Ministerio de la Vivienda. Universidad de Alcalá*. Dirección URL: <www.fomento.es/NR/rdonlyres/B407D011-7B13-4F63-B5C6-A898A-CAE76DF/99235/EMVE_P07_09.pdf>. Consulta: 22 de diciembre de 2013.
- T-ONLINE (2013): *Plattenbau: Günstig und für viele immer attraktiver*. 11-07-2013. <http://www.t-online.de/wirtschaft/immobilien/id_64427258/immobilien-plattenbauten-fuer-viele-wieder-attraktiver.html>. Consulta: 13 de noviembre de 2013.
- VERGÉS ESCUÍN, Ricardo (2011): «La información asimétrica en el sector inmobiliario español (2) Crisis y stocks». *Observatorio Inmobiliario y de la Construcción*, 48: 52. Dirección URL: <<http://www.ricardoverges.com/pdf/Stocks.pdf>>. Consulta: 25 de noviembre de 2013.
- (2002): «El mercado residencial español 1997-2006. Expectativas de vivienda y suelo». *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, 5: 73-85. Dirección URL: <<http://www.ricardoverges.com/pdf/CyL2002.pdf>>. Consulta: 2 de diciembre de 2013.
- ZOIDO NARANJO, F. & A. ARROYO PÉREZ (2004): «La población de España Tendencias demográficas durante el siglo XX en España», INE. Dirección URL: <http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=INE_Publicacion_C&cid=1259924959283&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPY_SLayout¶m1=PYSDetalleGratis>. Consulta: 4 de noviembre de 2013.

ACRÓNIMOS

- CSCAE: Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.
- FROB: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
- INE: Instituto Nacional de Estadística.
- IPC: Incremento de Precios al Consumo.
- SAREB: Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria.
- SEOPAN: Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional de España.

Patrimonio e innovación en el Valle Salado de Añana, País Vasco

Eugenio RUIZ URRESTARAZU & Rosario GALDOS URRUTIA

Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Universidad del País Vasco UPV/EHU.

RESUMEN: El análisis se basa en la asunción de dos premisas previas: el patrimonio como reconocimiento social y la capacidad potencial del proceso de formación y gestión del patrimonio como generador de innovaciones, preferentemente de carácter social. El objetivo se centra en comprobar si, en efecto, tal proceso genera innovaciones. El método adoptado se enmarca en un entramado conceptual de las relaciones entre paisaje, patrimonio, innovación y desarrollo, aplicado para su verificación al estudio de paisaje cultural del Valle Salado de Añana (Álava). La investigación confirma que se han originado innovaciones ligadas a la rehabilitación paisajística y arquitectónica y al proceso productivo, pero sobre todo destacan las innovaciones sociales: redes de colaboración público-privada, nuevas instituciones y formas de gestión y variadas iniciativas de desarrollo local.

DESCRIPTORES: Patrimonio. Innovación social. Valle Salado de Añana (Álava).

1. Objetivos/ Metodología

El inicio de este estudio parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿un proceso de patrimonialización es capaz de generar innovaciones? La hipótesis de partida ofrece una respuesta positiva a esa cuestión. Por tanto el objetivo general se orienta a comprobar si en efecto existen relaciones entre patrimonio e innovación. Debe entenderse que no se plantea la relación entre patrimonio e innovación, entendido aquel como un elemento o conjunto de elementos a los que se reconoce una valía extraordinaria por parte de las instituciones o de la sociedad y que mere-

ce por tanto su conservación o mejora, sino más bien entre el proceso en que ese supuesto bien se transforma en patrimonio y las innovaciones que pueda originar. Es decir que se analiza si el proceso de patrimonialización es el origen de ciertas innovaciones que sin él no se hubieran dado.

Se ha elegido como área de estudio el Valle Salado de Añana, situado en la provincia de Álava (Fig. 1), por poseer unas características previas adecuadas que habrá que comprobar y matizar, como son su ya prolongado proceso de patrimonialización y su reconocimiento institucional, gran variedad de agentes públicos y pri-

Recibido: 17.06.2014; Revisado: 29.10.2014.
Correo electrónico: rosario.galdos@ehu.es;
eugenio.ruiz@ehu.es

Este artículo se inserta dentro del proyecto de investigación Paisajes patrimoniales de la España Atlántica y

Navarra (Ministerio de Economía y Competitividad. Referencia CSO2012-39564-C07-05).

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus aportaciones que han mejorado el artículo.

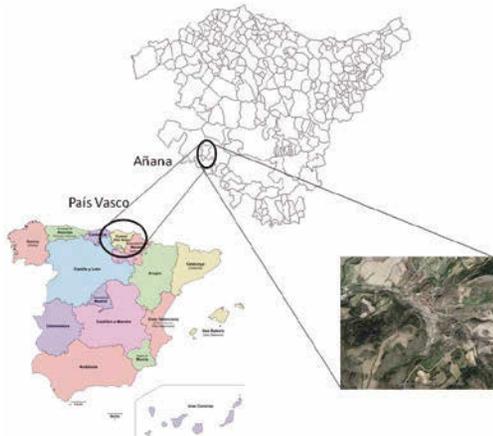


FIG. 1/ Localización del municipio de Añana, Álava

Fuente: elaboración propia.

vados intervinientes, y un número considerable de actuaciones y actividades ligadas a dicho proceso. El caso escogido representa un tipo particular de patrimonio como es el de paisaje cultural. Se adopta, pues, una metodología enmarcada en un contexto teórico-conceptual sobre patrimonio e innovación que proporciona criterios de valoración del proceso, tal como se explicita en el siguiente epígrafe. Como instrumentos de análisis se han recogido y valorado de manera crítica la bibliografía y documentación escrita, gráfica y cartográfica que atañe al tema (ver bibliografía) y el reconocimiento del terreno. Los procesos de patrimonialización no sólo consisten en procedimientos técnicos y profesionales sino que incorporan voluntades impregnadas en sentimientos de empatía por parte de diversos agentes implicados. Por ello han sido de gran utilidad las informaciones y valoraciones efectuadas por personas participantes en el proceso a las que se ha entrevistado.

2. Declive y puesta en valor de las salinas de interior

Aunque la finalidad de este artículo no pretende establecer un marco comparativo con los procesos que hayan podido acontecer en otras salinas de interior, resulta adecuado resaltar, aunque sea de forma muy breve, la importancia que han tenido dichas salinas no costeras y que utilizan las energías solar y eólica para precipitar la sal en superficie a partir de manantiales de salmuera. Hay que señalar que en Europa este tipo de salinas es privativo de la Península Ibérica, y de manera más específica de España (HUESO & CARRASCO, 2006).

Son numerosos los autores que han realizado inventarios del número de salinas de interior que han existido en distintas épocas históricas y en diferentes escalas territoriales. A modo de ejemplo el historiador PLATA (2006) cuantifica 91 salinas a mediados del siglo XIX. Pero este número sólo agrupa a las que enviaron los informes solicitados por la Dirección General de Rentas Reales. Otros autores estiman que el número de salinas ibéricas se elevaría a unas 250 de las que alrededor de una treintena siguen en funcionamiento, la mayor parte en Andalucía (HUESO & CARRASCO, 2006). Lo cierto es que en las últimas décadas se ha despertado un gran interés por el estudio de las salinas desde perspectivas disciplinares diversas, geológica, arqueológica, histórica, arquitectónica, paisajística, lingüística, de planificación territorial, etc. Se han llevado a cabo diferentes proyectos de investigación, se han editado numerosas publicaciones, se han celebrado congresos temáticos y se han constituido asociaciones para la promoción de las salinas de interior. La selección de algunos casos entre la copiosa bibliografía existente es útil para mostrar el alcance de estos propósitos.

Dado el nivel de abandono y deterioro de la casi totalidad de las salinas de interior las investigaciones se centran principalmente en tres aspectos: arqueológicos, evolución histórica y en su puesta en valor como patrimonio territorial (SEHA, 2009). Desde la perspectiva histórica se incide en las técnicas tradicionales de producción de la sal, técnicas olvidadas en muchos casos (BELTRÁN, 2007; PLATA, 2006), o se incorpora un enfoque evolutivo enfatizando la importancia que las modificaciones tecnológicas tienen sobre cambios técnicos y culturales (REYES, 2007). Estos cambios tecnológicos que inciden en la propia arquitectura de las infraestructuras productivas representan un dilema a la hora de su recuperación puesto que esta puede hacerse de formas variadas en función de la época a la que se remita el proyecto rehabilitador. Porque en efecto su estado de conservación propicia las propuestas de restauración y protección basándose en su interés patrimonial que se sustentan en múltiples valores que se resumen en valores ambientales, paisajísticos, sociales y económicos (HUESO & CARRASCO, 2006). Para las iniciativas de protección de las salinas se ha propuesto una doble vía, mantener o fomentar su producción salinera, siempre que sea factible desde el punto de vista ambiental y de rentabilidad, y en segundo lugar ponerlas en valor mediante estrategias de musealización o interpretación (GIL & *al.*, 2010). Concretando algo más HUESO & CARRASCO (2007) fundamentan la gestión

actual de las salinas tradicionales en cuatro pilares: producción de sal, educación, conservación y turismo. En este sentido existen proyectos más globales de recuperación aplicados a ámbitos geográficos extensos, como el proyecto ETNOSAL (CARRASCO & HUESO, 2006) o propuestas de implementación de usos innovadores tales como la protección medioambiental, cultivo de algas, piscifactorías, museos, rutas, orientados a la recuperación territorial y patrimonial cara a un turismo cultural y ecológico (PUCHE, 2009). El aspecto paisajístico es asimismo un tema recurrente ya que «las salinas generan paisajes de características únicas, tanto por sus valores naturales y medioambientales, como por los valores culturales, patrimoniales, históricos, sociales e identitarios» (ROMÁN, 2013). Y estos paisajes se integran en lo que GÓMEZ & *al.*, (2010) denominan «capital territorial» como un concepto dinámico que fusiona los variados componentes que constituyen la riqueza del territorio: paisajes, actividades, patrimonio, experiencias, etc. Es interesante destacar que este concepto engloba «vínculos internos (interacciones entre agentes, instituciones y redes locales) y vínculos externos (intercambio con mercados, instituciones y redes exteriores). Cuenta con el pasado (la historia del territorio) para organizar el futuro (el proyecto de territorio)» (GÓMEZ & *al.*, 2010: 42). Una figura o instrumento de planificación que se ha propuesto para la recuperación y puesta en valor de las salinas de interior es el de *parque patrimonial municipal* (IRANZO & ALBIR, 2009). Se basa en el concepto de paisaje cultural y a la vez en las iniciativas de revalorización y revitalización del patrimonio local. Su objetivo es el reconocimiento del paisaje y su patrimonio como un recurso de desarrollo territorial. De forma paralela es útil para conformar un sentimiento de pertenencia territorial, una identidad y una imagen y establecer las bases de un desarrollo económico y social.

Una última muestra del creciente interés por estas salinas son las asociaciones que han surgido para su defensa y promoción de las que puede servir de ejemplo la Asociación de Amigos de las Salinas de Interior, creada en 2002 y que tiene como finalidades la investigación, recuperación, puesta en valor y difusión del patrimonio natural y cultural de las salinas y su paisaje (HUESO & CARRASCO, 2006). O la red internacional ECOSAL ATLANTIS, nacida como una estrategia de desarrollo integral y sostenible de las salinas del arco atlántico cuyas actividades se centran en la comunicación, el patrimonio, el desarrollo territorial sostenible, la biodiversidad y el eco-turismo (<http://ecosal-atlantis.ua.pt/>).

3. El concepto de innovación social

El análisis que se va a efectuar parte de la base de la asunción de dos premisas previas. En primer lugar el patrimonio como resultado o producto del reconocimiento social. El patrimonio no existe por sí mismo. Existen elementos inmuebles, muebles o inmateriales que contienen unos valores culturales o patrimoniales potenciales que se convierten de hecho en patrimoniales cuando una comunidad o unos grupos sociales los consideran como tales. Es decir que el patrimonio se crea o se genera a través de un proceso que parte de algo material o inmaterial con valores potenciales que le son reconocidos.

La segunda premisa afirma que existen relaciones entre patrimonio e innovación. Acotando más esta afirmación, que la formación y la gestión del patrimonio puede convertirse en fuente de innovación de carácter preferentemente social. Desde una perspectiva conceptual se ha considerado la innovación como un proceso complejo que aporta nuevas ideas al mercado en forma de nuevos productos, nuevos servicios o nuevos procesos que generan valor para la empresa (MULET, 2005). En su inicio la innovación se concebía como fruto de la investigación científica (I+D+i) dentro de lo que ECHEVERRÍA & MERINO (2011) han denominado paradigma economicista. Dicho paradigma se caracterizaba por estar basado en dos principios: a) crear valor es crear valor económico y b) los agentes responsables de su desarrollo son las empresas. La sociedad no era considerada como un agente innovador, sino como el ámbito de difusión de las innovaciones que nacían en las empresas. El Manual de Oslo en su tercera edición (OCDE, 2005) todavía mantiene este paradigma economicista, si bien amplía el ámbito de actuación de las innovaciones desde los productos y servicios a la mercadotecnia y a los procesos organizativos. En dicho documento también se sostiene que la innovación no sólo se entiende como generación de nuevo conocimiento sino también como mejora de otro ya existente. En particular, y esto es de especial interés para nuestro caso de estudio como más adelante se verá, también existe innovación cuando se incorpora al proceso patrimonializador un conocimiento que ya existe y que mejora de forma cualitativa la situación anterior. Por otro lado se confirma que la innovación que se integra en la empresa debe serlo para la propia empresa, aunque no lo sea para otros entornos. En el caso que nos ocupa la innovación debe serlo para el propio Valle Salado.

Con el paso del tiempo pero de una forma relativamente rápida se van integrando ideas del sector social que transforman el paradigma. Las empresas y el mercado comienzan a considerar cada vez más valores y procedimientos destacados en la calidad de los procesos productivos, cuestiones tales como la colaboración, la cooperación, las redes basadas en la confianza, o la participación de los usuarios en los diseños productivos, valores todos ellos de un elevado contenido social (MURRAY & *al.*, 2010; ABREU, 2011).

De esta forma se asienta el nuevo paradigma de la innovación social. La propia Unión Europea promueve este concepto y algunos autores lo convierten en protagonista del motor del desarrollo económico (ALBALGÈS & *al.*, *sf*). Al hablar de innovación social MULGAN & *al.* (2011) definen la innovación como «*new ideas that work*» (p. 8). De esta definición simplificada se deduce que un atributo intrínseco a la innovación es su éxito. Pero dichos autores completan la anterior definición de manera más detallada:

«innovative activities and services that are motivated by the goal of meeting a social need and that are predominantly developed and diffused through organizations whose primary purposes are social» (p. 8).

En ella se describen algunas de las diferencias existentes entre el paradigma economicista de la innovación y el más reciente paradigma social. Lo que mueve a la innovación en el campo social es la constatación de problemas nacidos de necesidades sociales. La innovación afronta problemas sociales, no sólo empresariales, tecnológicos, de mercado o de producción (ECHEVERRÍA & MERINO, 2011; SOCIAL INNOVATION EXCHANGE, 2010), aunque estos últimos también pueden ser tenidos en cuenta. MULGAN & *al.* (2011) también afirman que las iniciativas sociales innovadoras se caracterizan por captar y disponer de un variado abanico de recursos como el reconocimiento y el soporte de carácter político, el trabajo voluntario o los compromisos altruistas o humanitarios, además de fondos económicos que, en el caso de iniciativas empresariales, se erigen en el motor primordial. Asimismo, las organizaciones sociales adoptan otras pautas de crecimiento, más lentas que las privadas pero con mayor resiliencia, en el sentido de poseer la:

«capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas» (definición tomada del *Diccionario de la Real Academia Española*).

También la autovaloración del éxito de sus iniciativas es particular, al no considerar el incremento del valor económico, de la escala o del mercado como únicos indicadores válidos. Por el contrario, la mejora de la calidad de vida de las personas afectadas por la innovación social forma parte esencial del patrón valorativo.

Para seguir diseñando el marco conceptual de este paradigma innovador alternativo, ECHEVERRÍA & MERINO (2011) añaden que las innovaciones sociales surgen de la sociedad civil, pero también pueden provenir del sector público o del sector privado, o de una colaboración entre ellos. Dicha colaboración o el papel dominante de algún sector dependerá de los fines y los medios que se propongan. GURRUTXAGA (2011) formula la hipótesis de que los entornos innovadores se relacionan con determinados espacios geográficos que disponen de recursos específicos y unas condiciones socio-estructurales concretas que buscan la singularidad y una narrativa que explica el proyecto. Entre los condicionamientos dicho autor destaca entre otros el cambio social, la estructura social con sus limitaciones en sociedades del conocimiento, las restricciones culturales de algunos grupos sociales, sus modos de relación con diversas situaciones, su praxis y su retórica. En este contexto los agentes implicados, sus características e interrelaciones o redes se revelan fundamentales, ya que las innovaciones sociales se producen por la:

«confluencia de múltiples actores sociales que participan los unos con los otros compartiendo información y conocimiento dentro de las redes sociales en las cuales el grado de participación o capital social es crucial para la mayor difusión de la red» (GURRUTXAGA, 2010: 133-134).

Por tanto la innovación se hace patente cuando el lugar donde se genera se singulariza frente o junto a su entorno. Dicho de otro modo, no basta con ser, además hay que mostrarse.

En un artículo aplicado a ámbitos sociales innovadores en el País Vasco, GALARRAGA & *al.* (2011) constatan que existe una asociación latente muy destacada entre innovación y supervivencia y que aquella constituiría el recurso necesario, aunque no suficiente, para el mantenimiento de una organización social a través del tiempo. Algunos de los resultados del trabajo de campo sobre el territorio vasco sugieren que la praxis innovadora surge de la interacción con el entorno más cercano y que los entornos públicos e institucionales tienen un

protagonismo sobresaliente. Esta última constatación despierta el cuestionamiento de la viabilidad futura de la innovación si llegase a faltar el apoyo institucional, hasta qué punto puede llegar a ser autorrealizada. También se destaca que la red se erige en factor decisivo y fundamental para el éxito del proyecto y que este genera un cambio de valores en todos los ámbitos, empresarial, social y cultural que aglutina

«un nuevo espíritu de trabajo y de mentalidad en relación a la confianza, la dedicación, el esfuerzo, la entrega, la responsabilidad, la flexibilidad, la adaptación, el aprendizaje y la cooperación» (GALARRAGA & *al.*, 2011: 1072).

Acercándonos más a nuestro estudio de caso, existen aportaciones que ratifican la relación entre patrimonio, cultura, en nuestro caso paisaje cultural, e innovación. Desde un enfoque más inclusivo RAUSELL (2012) analiza la cultura como factor de innovación económica y social. Dentro de las actividades e industrias creativas incluye el patrimonio, los lugares culturales, el turismo cultural y los servicios recreativos como quehaceres capaces de originar innovaciones. Por otro lado, BARREIRO & PARGA-DANS (2013) parten del supuesto de que todo patrimonio tiene un valor ya que:

«el patrimonio no es valioso por ser patrimonio, sino que es patrimonio porque es valioso» (p. 6).

Asimismo estos autores afirman que las actividades relacionadas con el patrimonio cultural son intrínsecamente innovadoras, a causa de la singularidad de cada entidad patrimonial. MESA & *al.* (2010) exponen los trabajos de recuperación y difusión de tres salinas catalanas con iniciativas y actuaciones que propician un desarrollo socioeconómico local a través de la creación de empleos y aportación de nuevos ingresos. Afirman que estos territorios recuperados generan sinergias que comparten con otras actividades locales favoreciendo su éxito.

A modo de síntesis de lo anterior y como muestra explícita de los parámetros principales que se asumen en este trabajo y que van a ser testados en el proceso de patrimonialización del Valle Salado de Añana se considera a la innovación social como:

- Nuevas ideas que generan valor y que tienen éxito
- asociada en su origen a la supervivencia de una organización social
- nacida de la sociedad civil y/o de los sectores público o privado

- solución a problemas nacidos de necesidades sociales
- utilización de una variada gama de recursos (no sólo económicos)
- capital social en forma de agentes, redes, condicionamientos sociales y culturales
- nuevo conocimiento o incorporación de un conocimiento ya existente
- exitosa para el propio proceso, aunque no lo sea para otro
- señal de singularización de un lugar
- mejora de la calidad de vida.

4. Los valores patrimoniales del Valle Salado

Líneas arriba se afirmaba que los entornos innovadores surgen en territorios concretos que cuentan con determinados recursos, un componente socio-estructural específico y un proyecto que puede ser narrado (GURRUTXAGA, 2011). En nuestro caso de estudio los recursos se corresponden con sus valores patrimonializables, el componente socio-estructural con su composición demográfica, su actividad económica y sus instituciones y redes sociales, y el proyecto con el proceso de patrimonialización.

El Valle Salado de Añana constituye un ejemplo singular de paisaje cultural de gran interés. Como todo paisaje cultural su configuración resulta de la amalgama de elementos naturales y actividad humana. Su medio físico particular se erige en protagonista indispensable de la razón de ser de este espacio ya que proporciona el recurso definitorio, la sal, que explica la función secular de su población. El valle se modela en el interior de un diapiro. Esta estructura geológica sedimentaria engloba niveles estratigráficos del período Triás-Keuper, de una antigüedad de 200 millones de años, compuestos por materiales evaporíticos, yesos y sales. Las diferencias de densidad respecto de las rocas suprayacentes han empujado hacia la superficie estas evaporitas que perforan los estratos superiores y afloran en superficie. Los materiales ascendentes contienen también considerables paquetes de ofitas, rocas volcánicas de característico color verdoso y extremada resistencia a la erosión por su dureza que facilita su resalte en la topografía. El empuje ascensional incorpora asimismo rocas carbonatadas oquerosas, las carniolas, y margas y calizas y rocas detríticas de períodos más recientes cretácicos y terciarios (EGUILUZ & LLANOS, 1988). En planta el boquete diapírico adopta una forma elipsoidal, claramente definida en su sector septentrional por la au-

reola de conglomerados verticalizados por el impulso remontante. Su superficie apenas sobrepasa los 13 km² con un eje mayor de 11 km y el menor de 6 km (Ruiz, 1992). Las salinas y el pueblo asociado a ellas, Salinas de Añana, se localizan en el extremo nordeste de la mancha diapírica. Otras dos pequeñas aldeas, pertenecientes al vecino municipio de Ribera Alta, Vitoria y Paúl, esta última con una antigua cantera de yeso, también se asientan dentro de los límites del diapiro. El lago de Arreo o de Caicedo Yuso, situado al SW de Salinas, también es de origen diapírico. A pesar de sus reducidas dimensiones, 136, 2 ha y 25 metros de profundidad en su punto central, es la principal superficie lacustre del País Vasco.

Los materiales poco consistentes y delezna- bles del diapiro son modelados con facilidad por la escorrentía superficial dando lugar en la zona nordeste del mismo, donde se instalan las salinas, a un pequeño valle triangular de unas 13 ha, el Valle Salado, de forma groseramente isósceles y de dirección SW-NE. Su base se dibuja al SW y en el vértice opuesto se ubica el pueblo. De los dos vértices de la base afloran los manantiales que alimentan las salinas y que originan los ríos Muera y Terrazos que discurren por el fondo del valle. Estas surgencias cargadas de sales disueltas al atravesar los paquetes evaporíticos salen a la superficie a cierta altura respecto del fondo del valle. De todas ellas cuatro son aprovechables para su explotación ya que gozan de un caudal permanente de unos 2,4 l/s y un elevado grado de salinidad, 210-240 gr/l, cercano a la saturación. La principal es la de Santa Engracia que nace en el extremo sudeste y proporciona salmuera a la mayor parte de la explotación salinera. Los otros tres manantiales secundarios son El Pico, La Hontana y el Fuentearriba. La geología en forma de diapiro y la geomorfología de valle explican desde la perspectiva del medio natural la singularidad de este paisaje. El hecho de que los manantiales de salmuera broten en cotas altas ha permitido su traslado a las salinas a través de canales por la mera fuerza de la gravedad y que la explotación salinera se organice de forma escalonada en las laderas del valle proporcionando un escenario estanco con morfología de anfiteatro que modela una única cuenca visual. Las vertientes empinadas del valle han obligado a un acondicionamiento arquitectónico en forma de pequeñas terrazas de forma cuadrada o rectangular y de suelo plano que se escalonan por las laderas. Estas reducidas parcelas, de una extensión que oscila entre los 12 y los 20 m², reciben el nombre de eras. En su momento de máxima expansión, en torno al año 1960, su número sobrepasaba

las 5.600 (ver FIG. 2). Esta multitud de plataformas escalonadas dispuestas en anfiteatro, de un blanco resplandeciente en la época estival de la cosecha, y apreciables con un solo golpe de vista constituía un panorama extraordinario, abigarrado y complejo, que transmitía la intensidad del esfuerzo humano para su construcción y conservación. El novelista Pérez Galdos en su obra «España sin Rey», publicada en 1908 describe su paisaje de esta manera:

«De una parte a otra, y aun por todo el espacio que separaba las dos vertientes del valle o encañada, corrían los cauces de madera, conductores del agua. Esta bajaba del manantial y se distribuía por la enmarañada red de canalillos altos y bajos. Lo que daba al paisaje una singular y exótica hermosura, era que al evaporarse el agua salobre, en los trayectos quebrados o rectilíneos que recorría y en la entrada y salida de los estanques, dejaba por todas partes cuajarones de sal. Aquí colgaban témpanos y estalactitas, allí corrían cristalinas cuerdas horizontales. Estos efectos, los de las pilas de sal ya recogida, y la nitidez alba de los embalses, daban la impresión de un país nevado o de una ciudad de pórticos, en parte de madera, en parte del más rico mármol de Paros. La general blanca superaba con mucho a la de la nieve, por el brillo y claridad que la viva luz y los directos rayos del sol daban a tan espléndido conjunto».

La obtención de la sal a partir de la salmuera suministrada por los manantiales se hace de una forma natural. Una vez distribuida la salmuera en una delgada capa de 2 a 4 cm sobre las eras el calor solar aporta la energía para la evaporación del agua y la precipitación de la sal. Esto es posible gracias a que la insolación estival es abundante en un clima submediterráneo como este. Por ello la temporada de recogida de la sal se prolongaba de mayo a septiembre y el resto del año podía ser utilizado, entre otras labores, para el mantenimiento de las eras y las demás estructuras. Para todo el proceso productivo se precisaba un entramado arquitectónico complejo y polivalente cuyo principal exponente son las eras de evaporación. El transporte del agua salada desde los manantiales hasta las eras se realiza a través de canales semicirculares de madera de pino, llamados *royos*, que se apoyan en soportes de rollizos del mismo material. En esta zona sudoccidental de Álava el pino albar (*P. sylvestris*) es una de las especies forestales dominantes cuya expansión desde el oeste ha sido facilitada por la acción humana y ha sido utilizada como materia prima en numerosas construcciones. El agua de los canales se almacena en pozos fabricados con muros de



FIG. 2/ El Valle Salado entre los años 1940-1960, antes de su decadencia

Fuente: (Archivo del Territorio Histórico de Álava, FONDO GUEREÑU).

mampuesto o entablados de madera. Algunos construidos en fechas más recientes son de hormigón. En la actualidad se conservan 848 pozos. La salmuera de los pozos se elevaba hasta las eras por medio de palancas con contrapeso denominadas *trabuquetes* (ver FIG. 3). Estas eras o terrazas se asientan directamente sobre el terreno o con mucha frecuencia, debido a la inclinación de las vertientes, sobre muros de mampostería en los que se apoyan entramados de madera. Esta disposición de terrazas elevadas y escalonadas en forma de galerías o pórticos le sugería a Pérez Galdos en la obra citada la imagen de los jardines de Babilonia. Una vez precipitada la sal, esta se evacuaba a través de las *boqueras* a los almacenes que se situaban debajo de las eras. Estos almacenes eran de carácter privado, pero existieron también otros públicos. Durante el período del monopolio del Estado en la fabricación y venta de la sal, entre 1564 y 1869, se edificaron cuatro grandes almacenes lindantes con el caserío de la villa. Desde los almacenes privados se volvía a transportar la sal a otros situados fuera del área de las salinas, una labor que recibía el nombre de *entroje*. Toda esta configuración arquitectónica que junto con la villa da su esencia al paisaje cultural del valle ha ido transformándose a lo largo del tiempo conforme se modificaban las técnicas constructivas y el entorno mercantil. Hasta el siglo XIX, las eras se remataban con una capa de arcilla, la cual al mezclarse con la salmuera producía una sal oscura, de escasa calidad. Para solventar este problema, a partir de 1801, a la base de arcilla se superpone una capa de cantos rodados que permitía obtener una sal blanca de mayor calidad. Finalmente a partir de la década de 1930 sobre estos materiales de arcilla y cantos se extiende un recubrimiento de cemento. Esta innovación fue una de las



FIG. 3/ Elementos arquitectónicos de las salinas: eras, pozos trabuquetes, mayo 2014

Fuente: GALDOS.

causas del rápido deterioro del paisaje salino de eras y se demostró que era un sistema insostenible. Hasta entonces los materiales de madera, arcilla y piedra eran reciclados conforme se iban deteriorando. Con el cemento, fácil de aplicar, barato y que facilita la cosecha, el mantenimiento se hacía incorporando nuevas capas de cemento cuando aquél se resquebrajaba. Como resultado de este sistema el peso que debían soportar las vigas sustentantes era progresivamente mayor y cuando se abandonan y cesa el mantenimiento y la madera se reseca, el colapso se produce de forma acelerada, con el consiguiente amontonamiento de escombros que dificultaba la escorrentía, obstaculizaba el tránsito y embrutecía el paisaje.

Otro de los rasgos distintivos de este paisaje es su larga historia que por su continuidad refuerza el relato de su patrimonialización. El año 882 es la primera fecha histórica en que un documento hace mención expresa de las salinas de Añana con motivo de la donación de unos pozos de sal a un monasterio situado en la misma comarca de los Valles Occidentales de Álava, el monasterio de San Román de Tobillas. Al menos desde ese momento existe constancia documental de la permanencia de la actividad salinera hasta nuestros días. Excavaciones arqueológicas han puesto de manifiesto la existencia durante la Edad de Bronce de poblados asentados en las orillas del río Muera y se cree que ya se obtenía sal por el procedimiento de evaporar la salmuera depositada en vasijas por la acción del fuego. Con la llegada de la civilización romana esta técnica de obtención forzada de la sal parece que fue abandonada por otros métodos más similares a los actuales. Se han descubierto dos yacimientos de esta época en zonas más bajas del valle con una ocupación continuada

entre los siglos I y IV. También se cree probado que fue entonces cuando se adoptó la forma de explotación basada en terrazas y canales que aprovechan los desniveles del valle, la fuerza de la gravedad y la energía solar. A partir del siglo X la documentación escrita es cada vez más abundante y ha permitido a los historiadores reconstruir el pasado de las salinas (PLATA, 2008; PORRES, 2007).

Algunos de los hitos destacables que tienen repercusión en la situación actual se describen a continuación. La necesidad de control y reparto de la salmuera entre los diferentes propietarios obligó a estipular ordenanzas que hasta el siglo XVI se transmitieron de forma oral. También se conservan reglamentos escritos como el de 1760 en que se confirman los derechos sobre la salmuera adquiridos en el siglo X. Al menos desde la Alta Edad Media la propiedad de la mayor parte de la salmuera ha pertenecido a personas particulares que se agruparon en la Comunidad de Caballeros Herederos de las Reales Salinas de Añana, institución que se ha mantenido viva hasta el presente. Una singularidad de estas salinas se produce cuando el rey Felipe II establece la Ley de Estando de 1564 por la que todas las salinas del reino de Castilla se incorporan al patrimonio real. Como excepción a lo dictado en dicha ley, la Comunidad de Herederos conservó la capacidad de seguir explotando las mueras en propiedad. Un último hito histórico de interés afecta a la evolución del poblamiento. Antes de la fundación de la actual villa de Salinas la población se distribuía en varias pequeñas aldeas asentadas en torno al Valle Salado que poseían sus propios medios de obtención de la sal, eras, pozos, almacenes y su porción correspondiente de salmuera. En 1140 el rey castellano Alfonso VII otorga el fuero o carta de población a la villa de Salinas. La finalidad de este acto estaba estrechamente ligada al mejor aprovechamiento del recurso salino, por medio de la concentración de la población ya asentada en el valle, la atracción de nuevos habitantes tentados por las ventajas forales y estimular la producción y el comercio de la sal con procedimientos unificados para toda la población (GONZÁLEZ, 1992).

5. El reconocimiento institucional y la crisis socioeconómica

En el inicio de este artículo se partía de la premisa de que existe patrimonio cuando la sociedad reconoce valores culturales a determinados elementos inmuebles, muebles o inmateriales. Este

reconocimiento puede provenir de las instituciones públicas, de sectores sociales o de ambos a la vez. Pero hay autores que defienden que la activación del proceso de patrimonialización y su culminación deben partir de iniciativas surgidas de las instituciones que son quienes poseen en realidad la capacidad de que sus actos tengan una validez incuestionable (PRATS, 1997; MATA, 2010). El Valle Salado lleva varias décadas recibiendo por parte de las administraciones públicas diversos reconocimientos institucionales que resaltan su valor como ejemplo de la interacción entre los recursos naturales y la acción humana que desemboca en un singular paisaje cultural. El primero de ellos se dio en los años 1980 con la declaración de Monumento Histórico Artístico de carácter nacional (Decreto 265/1984). El año 1990 el Parlamento Vasco aprueba la Ley 7/1990 de Patrimonio Cultural Vasco con la finalidad de diseñar una política de defensa, protección, difusión y fomento del patrimonio cultural del pueblo vasco y desarrollar las infraestructuras de archivos, bibliotecas y museos como centros depositarios de dicho patrimonio. La Disposición Adicional Primera y la Disposición Transitoria Segunda de dicha Ley establecen que todos los expedientes incoados antes de su promulgación deben quedar sometidos a ella. De este modo las salinas son declaradas como Bien Cultural Calificado, si bien dicha declaración no dispone de régimen de protección, ni de delimitación, ni siquiera una descripción del bien protegido. Más adelante, el 21 de marzo de 1996, el Gobierno Vasco inscribe en el Inventario General del Patrimonio Cultural Vasco la Zona Arqueológica del Casco Histórico de Salinas de Añana como Bien Cultural con la calificación de Conjunto Monumental. En 2002 los humedales del lago de Arreo o de Caicedo-Yuso y los del propio Valle Salado pasaron a engrosar la lista de humedales del Convenio RAMSAR. Por su parte, un edificio ubicado dentro del perímetro urbano de la villa, el Palacio de los Zambrana-Herrán, fue también calificado como Bien Cultural con la categoría de Monumento por un Decreto del año 2008 en el que se disponía su régimen de protección específico.

Todas estas declaraciones de protección se han realizado por áreas o por elementos determinados, sin que haya existido una perspectiva de conjunto. Para solventar esa desconexión y falta de unidad del espacio a proteger el Gobierno Vasco en fechas más recientes emite el Decreto 185/2013 en el que se declara Bien Cultural con la categoría de Conjunto Monumental al Paisaje Cultural del Valle Salado de Añana. Es importante esta nueva declaración porque incorpora por un lado un nuevo concepto más inclusivo, el de Paisaje Cultural, y por otro enmarca un territorio más amplio

bajo la denominación de Valle Salado. El área delimitada bajo esta denominación abarca 336,9 Ha e incluye la propia explotación salinera, estuviese en funcionamiento o abandonada, los inmuebles y espacios de interés arquitectónico situados tanto en el casco urbano de la villa como en las salinas o en el resto de los espacios delimitados, las zonas de interés arqueológico y paleontológico, además de un área externa que encierre todos los elementos anteriores y garantice la comprensión global y la protección del conjunto del Valle Salado. Un último jalón del proceso de patrimonialización institucional ha sido la presentación del Paisaje Cultural del Valle Salado por parte del Gobierno Vasco al Consejo del Patrimonio Histórico Español para que el Gobierno de España elevase su candidatura para ser incluido en el Patrimonio Mundial de la UNESCO. A finales de abril de 2014 se remitió un informe negativo elaborado por los evaluadores designados por la UNESCO y las instituciones copartícipes decidieron retirar la candidatura con el compromiso de volverla a presentar más adelante.

Los elementos patrimonializables, tal como se ha visto, han estado presentes en el valle a lo largo de siglos, pero la espoleta que ha desencadenado las reacciones de reconocimiento y protección ha sido precisamente la situación de abandono y deterioro al que habían desembocado las salinas en los últimos decenios del siglo XX. Hasta la década de 1960 la explotación salinera conservaba su máxima actividad y garantizaba el soporte económico y social de la población. Un dato estadístico refleja bien a las claras este momento y su drástica crisis posterior. En 1960 el número de eras en producción se elevaba a 5.648, casi con toda seguridad la cifra más elevada de toda su historia. Cuarenta años más tarde, en 2000, se mantenían en funcionamiento nada más que 42 eras. Las razones de esta profunda quiebra hay que achacarlas a factores externos, unos inherentes al propio sector salinero y otros a la evolución socioeconómica del entorno regional. Llega un momento en que la sal de Añana no puede competir en los mercados con la que se produce en otras salinas más productivas y eficientes como son las costeras que aprovechan el agua marina y cuya producción se distribuye con facilidad gracias a las mejoras y abaratamiento de los medios de transporte. Al no resultar rentable se va abandonando la actividad salinera, se van desatendiendo las eras y una parte de la población activa que en gran medida había vivido de una monoproducción se ve obligada a emigrar al no encontrar en el pueblo otra actividad sustitutiva. De manera sincrónica el País Vasco y en particular la provincia de Álava ex-

perimentan un proceso de industrialización que se localiza fundamentalmente en ámbitos urbanos. La capital provincial, Vitoria-Gasteiz, se convierte en un foco de atracción de mano de obra industrial y, en menor medida, de servicios que precisa la nueva economía. La sangría humana que tales procesos originan en Salinas de Añana resulta considerable. De una población de 664 habitantes en 1950 se pasa a otra de 172 habitantes en 2011. Aunque las causas del éxodo son en este caso diferentes, las consecuencias son similares a las registradas en otros entornos rurales de carácter más agrícola. Los desequilibrios demográficos se hacen patentes. A la tasa de decrecimiento de -2,32% experimentada entre 1950 y 1991, hay que añadir el envejecimiento poblacional, la masculinización y la depauperación económica, ambiental y paisajística. El índice de vejez, expresado en número de mayores de 65 años dividido por el número de menores de 20 años, se eleva a 264,7% en 2013. La tasa de masculinidad es a su vez de 123,2. En 2011 el número de población ocupada era de 68 personas frente a 104 de inactivos y parados, con una baja tasa de actividad del 47,7%.

El desequilibrio demográfico y socioeconómico provoca un acelerado deterioro funcional y paisajístico de las salinas. Las labores de mantenimiento y reparación de las eras y sus soportes y de las demás infraestructuras productivas, manantiales, canales, pozos, almacenes, eran vitales para su conservación. Al cesar la producción se abandonan esas labores y el derrumbe progresivo de las infraestructuras se sucede de forma veloz. El paisaje tradicional de las salinas corre serio peligro no sólo de alteración sino de desaparición hasta que la afirmación patrimonial frena su ruina y reconvierte el proceso.

A pesar de la innegable relevancia que tienen los reconocimientos institucionales cara al proceso de patrimonialización que garantiza su puesta en valor y la adopción de medidas de protección, no suponen en sí mismos ningún tipo de innovación. Las innovaciones surgen más bien de los planes y actuaciones que se derivan en gran medida de esas resoluciones.

6. El patrimonio como fuente de innovación

En este apartado se intenta mostrar cómo la configuración y la gestión de un patrimonio concreto pueden generar procesos de innovación preferentemente de carácter social. Los entor-

nos innovadores disponen de unos recursos específicos y unas estructuras sociales concretas (GURRUTXAGA, 2011). En el Valle Salado esos recursos se resumen, tal como se ha expuesto en el anterior apartado, en un paisaje de gran valor cultural, morfológico y estético que ofrecía las bases para conformar un territorio patrimonial con reconocimiento institucional. En segundo lugar, las estructuras socio-estructurales, cuyos rasgos significativos, despoblación, envejecimiento, desequilibrio demográfico, abandono de la actividad productiva tradicional y bajos niveles de actividad, verifican una situación problemática de necesidades sociales, otro de los factores que impulsan la creación de iniciativas innovadoras (ECHEVERRÍA & MERINO, 2011). También se ha señalado que existe un vínculo motriz entre innovación y supervivencia, que se manifiesta de manera implícita o explícita, de modo que la innovación puede convertirse en garante de la pervivencia de una organización social (GALARRAGA & *al.*, 2011). Los datos estadísticos de las últimas décadas del siglo XX de Salinas de Añana, así como la opinión de los entrevistados, confirman el incierto futuro que amenazaba seriamente su propia continuidad.

Ante esta coyuntura de recesión demográfica y de apatía socioeconómica surgieron en el valle algunos proyectos que se desarrollan de manera más o menos sincrónica con las iniciativas institucionales de reconocimiento y protección. Algunos salineros intentan potenciar la actividad industrial para poder competir en los mercados con la expansiva implantación de la sal marina. En el año 1982 un pequeño grupo de integrantes de la Comunidad de Caballeros Herederos de las Reales Salinas de Añana acuerdan constituirse en cooperativa para sumar sinergias en la comercialización de la sal que producían. Sin embargo no consiguen robustecer los canales de comercialización de manera significativa. Ocho años más tarde, en 1990, se intenta producir sal en invernaderos con el objetivo de librarse de la estacionalidad a la que obligaba la sola utilización de la energía solar. En los años 1996-97 se inicia otro proyecto más ambicioso. Eran momentos en que la cogeneración eléctrica empieza a tomar cuerpo como otra alternativa energética a las producciones convencionales. La empresa Guascor plantea aprovechar los manantiales salinos del valle para refrigerar los motores que generan la energía y cuyo calor a su vez precipitaba la sal contenida en la salmuera. Por diversos motivos este proyecto no salió adelante pero supuso un antecedente para la creación de una nueva empresa, Salinera Añana S. L. Esta empresa, que sigue hoy día pro-

duciendo sal de manera industrial y energía eléctrica con motores diesel, se surte por contrato de parte de la salmuera de los manantiales propiedad de la Comunidad de Caballeros. Todas estas iniciativas empresariales tenían un objetivo sectorial, la producción industrial y la comercialización de la sal. Con distintas variantes técnicas y diferentes ramificaciones productivas, todas ellas persiguen la rentabilidad económica por el procedimiento de aumentar la producción salina y hacerlo de forma ininterrumpida en el tiempo. En definitiva son iniciativas empresariales e industriales que no suponen en sí mismas aportes de innovación social. Hay que esperar a finales de la pasada centuria para que se produzca en cadena una serie de acontecimientos entrelazados en los que participan de manera colaborativa agentes sociales e institucionales.

Los dos hechos innovadores de los que se derivan todos los demás son la redacción del Plan Director para la Recuperación Integral de Valle Salado de Añana (AZKARATE & *al.*, 2001) y la constitución de la sociedad anónima Gatzagak. Con anterioridad a estos hechos se produce en 1983 el cierre al público de la Catedral de Santa María de Vitoria-Gasteiz, más conocida como Catedral Vieja, tras la fracasada restauración de los años 1960. Con la finalidad de superar las deficientes actuaciones reformadoras que se llevan a cabo a lo largo de su historia y tras un previo análisis estructural de la edificación se decide elaborar un Plan Director de carácter integral. Su planificación interdisciplinar y la vocación de foco de atracción y de generación de actividad económica y social que se otorga a la obra, de la que destaca su plan de visitas guiadas bajo el lema que ha tenido enorme fortuna y difusión «Abierto por obras», lo convierten en referencia internacional para múltiples disciplinas y políticas de gestión patrimonial. Su éxito estimula a técnicos e investigadores para dotar de un instrumento equiparable a las labores de rehabilitación de las salinas de Añana y su entorno, propósito que es apoyado con decisión por las instituciones públicas. El objetivo general del Plan Director para la Recuperación Integral de Valle Salado de Añana (LASAGABASTER, 2003) es proponer un proyecto de conjunto e integrado para la recuperación paisajística y funcional, desde su naturaleza de Monumento Histórico, integrando las salinas y las necesidades y potencialidades del núcleo de Salinas. En esta finalidad general destaca que el planteamiento sea integral e integrado, sobrepasando la mera rehabilitación arquitectónica para incorporar la perspectiva más global del paisaje y que además posibilite su recuperación funcional. En la

FIG. 4 se aprecia la enmarañada estructura de las minúsculas parcelas de producción salina. No sólo interesa restaurar el paisaje sino también las actividades socioeconómicas que le han dado origen y marcan su carácter. Se trata de un aspecto crucial para que el valle mantenga y acreciente su función salinera, función que ha sido su distintivo secular, la razón de ser de su paisaje y de su poblamiento y del modo de vida de sus habitantes, y soslaya su conversión en «museo» paisajístico, cuestión que se ha querido evitar a toda costa, para dirigirlo hacia un ente vivo y productivo que genere desarrollo. Otro aspecto que adquiere protagonismo en el Plan es la búsqueda de complementariedad entre la actividad o función salinera y otras actividades que se realicen o puedan ser realizadas por la población. Asimismo la estrategia de actuación tiene que pivotar sobre la implicación de los agentes locales y dotar al proyecto de una escala de análisis y gestión supramunicipal tanto desde la expectativa de los promotores, como de los usuarios o de los potenciales beneficiarios. También se incorporan al Plan los instrumentos que se consideran adecuados para su desarrollo, entre los que destaca la Fundación Valle Salado.

En consecuencia con los objetivos y criterios planteados los análisis y diagnósticos presentados en el Plan atañen a temas arquitectónicos, formales y funcionales, arqueológicos, históricos que muestran el devenir del valle y sus gentes hasta la actualidad y socioeconómicos del municipio y su comarca, incorporando a los agentes implicados. El apartado propositivo del Plan se divide en seis tipos de propuestas: arquitectónica, funcional, de gestión, económica, arqueológica y medioambiental. De todas ellas entresacamos algunas de mayor relevancia para el propósito de este artículo. Para los elementos arquitectónicos se establecen diferentes grados de vinculación, integral, funcional y formal, para cada una de las cuales se redactan unas directrices particulares. Se instaura una zonificación del área de intervención del Valle Salado en la que se distingue una zona interior que corresponde al espacio tradicional y que se subdivide a su vez en zona productiva y no productiva. En la primera se ubican las eras que van a continuar con su función de elaboración de sal. Dado que el número de salineros se redujo de forma drástica con la crisis de las salinas de interior, ocupa una sección limitada del conjunto total,

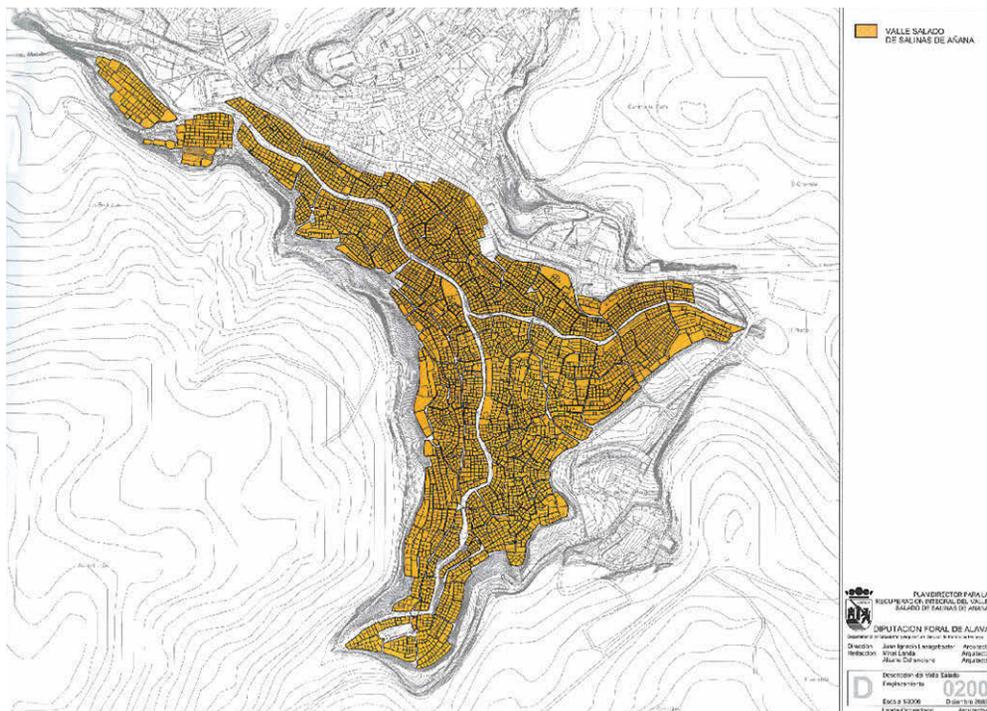


FIG. 4/ Estructura en eras de la zona productiva del Valle Salado. Plan Director para la recuperación integral del Valle Salado de Salinas de Añana

Fuente: DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA.

unas 300-400 eras sobre un total de 4.000 que está previsto recuperar. Están construidas con una base de arcilla sobre la que descansan losas de piedra. El mantenimiento y la recuperación de la función productiva se desarrolla de la manera tradicional siguiendo los procesos de desecado al sol. Esta forma de producción artesanal es uno de los rasgos que caracterizan a la sal de Añana. Esta misma área productiva también acoge un auditorio y está prevista una cafetería y un sector de producción de energía solar fotovoltaica, proyecto este último que ha sido desechado. El resto de las eras, en la zona no productiva, se recupera con fines y criterios paisajísticos e históricos, siguiendo las diferentes tipologías mencionadas de modo que quede constancia de las sucesivas etapas históricas que incorporaban técnicas edificatorias específicas. De este modo unas eras se rehabilitan con base y terminado de arcilla, estilo propio de los siglos XVII y XVIII. A otras se les añade una capa de cantos rodados, tal como se hacía en el siglo XIX. Y finalmente en otras se extiende un recubrimiento de cemento sobre los materiales de arcilla y cantos rodados como las eras que se construyeron a partir de 1930. Por último otras eras sin función productiva, meramente paisajísticas, se rehabilitan con una lámina de poliéster y fibra de vidrio o bien se acaba con canto rodado en superficie. En la franja de contacto entre las salinas y el caserío se instala el centro de acogida, de exposición y venta, un área de actividades con talleres de demostración relacionados con la sal y almacenes para guardar el producto.

Las propuestas funcionales atienden a una variedad de finalidades que ayuden a atraer visitantes y diversificar el tejido productivo local, por medio de la potenciación de la producción y comercialización de la sal, actividades turístico-educativas, culturales y de ocio. Como figura o instrumento de gestión del Plan Director se crea una Fundación con el cometido de desplegar sus propuestas con un horizonte temporal de 20 años. La Fundación Valle Salado de Añana es una entidad sin ánimo de lucro. Está constituida por cuatro instituciones: Diputación Foral de Álava, Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Añana y la sociedad de salineros Gatzagak. El órgano de decisión es el Patronato, al que se someten todas las acciones y actividades propuestas, y que está formado por delegados de los cuatro organismos copartícipes que representan las principales sensibilidades tanto de las administraciones públicas como de los vecinos y los salineros. Su presupuesto se financia en un elevado porcentaje, en torno al 70% en la actualidad, con

fondos públicos del Gobierno Vasco y la Diputación Foral por medio de subvenciones nominativas de carácter anual. Este carácter anual dificulta la consolidación de estructuras y posibles previsiones de creación de empleo a más largo plazo. La Fundación es responsable de la gestión productiva de la sal, de su comercialización y de otras actividades turísticas o de ocio a través de sus cuatro grupos de actuación, productivo, turístico-educativo, cultural y de ocio y actividades complementarias. Al tratarse de una entidad sin ánimo de lucro no tiene capacidad para contratar directamente a empleados que realicen estas labores, por lo que son empresas externas quienes realizan los contratos que son financiados con el presupuesto de la Fundación. Los puestos de trabajo vinculados al desarrollo local (producción de sal, envasado, mantenimiento, guías, etc.) se convocan en concurso público con la condición de que los profesionales que se contraten deben estar empadronados en el municipio de Añana o en su comarca. El número de personas empleadas fluctúa a lo largo del año por el carácter estacional de muchas actividades, pero viene a sumar una media de 24-30 empleos a tiempo completo. Debido al incremento que se está registrando en el número de visitantes y en la demanda de sal la estacionalidad de los trabajos se va ampliando. El presupuesto de la Fundación en el último año asciende a 1.200.000 euros, de los que casi 400.000 provienen de las actividades generadas en el propio valle y el resto, como ya se ha señalado, de fondos públicos.

Sin duda alguna la innovación social más importante que ha generado el proceso de patrimonialización ha sido la constitución de la Sociedad Anónima de salineros Gatzagak ¿Cuál es el origen y los motivos para la creación de esta sociedad y cuál es su finalidad y las decisiones y actuaciones más relevantes? La toma de decisiones por parte de los salineros estaba muy entorpecida por los reglamentos que regían su principal institución, la Comunidad de Caballeros Herederos de las Reales Salinas de Añana. Esta institución, de una antigüedad de 900 años, en puridad no agrupaba a los propietarios de las eras, sino a los copropietarios de los manantiales salinos que venían casi a coincidir en número con los primeros. El problema estribaba en que cualquier resolución que se tomase debía hacerse por unanimidad de todos los miembros de la Comunidad. Esto suponía poner de acuerdo a más de 150 personas, algo muy difícil de conseguir. Sirva como ejemplo que en el año 1982, con el fin de preservar una producción rentable de la sal en el valle, se constituyó una cooperativa para

concentrar la producción y facilitar su comercialización. La idea era reunir a todos los salineros entonces activos, pero no hubo acuerdo y sólo unos 15 propietarios se asociaron y, tal como ya se ha dicho, el empeño no fructificó. Durante los años finales del siglo pasado, cuando ya se asientan ideas y proyectos de recuperación del valle, se hace cada vez más patente la necesidad de actuar de forma conjunta pues de otra manera cualquier planificación de carácter integral quedaría inutilizada. La solución planteada fue la creación de una sociedad mercantil que funcionase como tal y que agrupase a todos los propietarios del valle. La Sociedad Anónima Gatzagak se funda legalmente en 2001 para integrar a todos los propietarios de los manantiales de salmuera y de las eras. En los momentos iniciales sólo se adhirieron la mitad de los propietarios, y a lo largo de los años siguientes fueron incorporándose nuevos socios hasta que en 2010 la Sociedad agrupa a todos los salineros, 157 personas en total. Su Consejo de Administración, que adopta las decisiones por mayoría, se reúne todos los primeros domingos de mes para efectuar un seguimiento del desarrollo del Plan Director.

La decisión más importante que adoptó la nueva Sociedad tiene que ver con la gestión de las eras y los manantiales. Durante los primeros años de esta centuria se registraron episodios tensos entre los salineros y las instituciones. Estas les argumentaban que ellos, como propietarios del valle y sus aguas, eran los responsables de la conservación del patrimonio y que si no eran capaces de ello debían traspasar su obligación a las instituciones, acompañada de la cesión de la propiedad de las eras que permitiese una planificación integral del valle para su recuperación. Incluso se extendió el rumor de una acción expropiatoria por parte de los poderes públicos, posibilidad que indignó a muchos vecinos viviéndose situaciones amargas. Más adelante el conflicto pudo ser reconducido. A finales de la primera década, en 2009, ya estaba redactado y en funcionamiento el Plan Director y ese mismo año se constituye la Fundación. Los salineros de Gatzagak adoptan en esa fecha el trascendental acuerdo de ceder la propiedad de las eras a la Fundación. Cada propietario recibe a cambio una acción por cada era cuya propiedad cede. El actual Director Gerente de la Fundación sostiene que los salineros realizaron un gesto de generosidad impagable al anteponer como prioridad el futuro común del valle como entidad viva a sus derechos de propiedad de unos bienes muy queridos que habían heredado de sus antepasados. La Comunidad de Caballe-

ros conserva la propiedad de los manantiales pero transfieren los derechos de uso y explotación a la Fundación durante un período de 90 años. Esta institución mantiene el suministro a Salinera Añana, S.L. y compensa a los salineros con un canon anual de 70.000 euros que debe ser invertido, al menos en un 50%, en actividades que beneficien al municipio y la comarca generando empleo y desarrollo social. De hecho los salineros están revirtiendo la totalidad del canon en dichas actividades, otra muestra de la carencia de intereses mercantilistas y de la adopción de valores comunitarios.

6.1. Valoración de los efectos de las innovaciones

El Plan Director planteaba tres actuaciones básicas. La primera trataba de recuperar la arquitectura de las infraestructuras productivas del valle. En 2013 se habían restaurado ya 2.000 eras, la mitad de las que están previstas (ver en la FIG. 5 un conjunto de eras ya restauradas).



FIG. 5/ Panorámica parcial del Valle Salado con una parte de las eras rehabilitadas, mayo 2014

Fuente: GALDOS.

De esta labor rehabilitadora hay que destacar que las obras se realizan a la vista del público como parte del programa de visitas con el propósito de que los ciudadanos participen en cierto modo de la recuperación histórica y paisajística y se identifiquen de modo más personal con el significado de los bienes patrimoniales. La segunda actuación básica apostaba por afianzar y desarrollar la función productiva como continuidad histórica, seña de identidad del valle, recurso económico y social y soporte imprescindible de la preservación paisajística. No hay que olvidar que la ruina anterior fue

provocada por el abandono de la actividad. Sin ella el valle pierde su significado y llegaría a convertirse en un parque temático. De las eras restauradas, tal como ya se ha comentado, más de 300 están en producción. En 2013 se elaboraron 60 Tn de sal mineral y 13 de flor de sal. El cambio innovador que incorpora este renacer productivo es que a diferencia de épocas pasadas e incluso recientes en que se porfiaba en la cantidad como método competitivo, tal como muestran las iniciativas de los años 1980 y 1990, ahora se opta por la estrategia de la calidad del producto. La nueva sal se incorpora al circuito de los alimentos de calidad y de carácter ecológico. Para ello se mantienen las tradicionales técnicas productivas naturales sin aportes químicos o industriales. Se han ampliado las variedades comercializadas. A la sal mineral clásica se agregan la flor de sal, antes despreciada y que se volvía a revolver con el resto de la salmuera cuando cristalizaba, la sal líquida y el chuzo, especie de pequeña estalactita salina que se ralla sobre el alimento a condimentar. También se confecciona sal mezclada con otros productos de calidad como el vino de Rioja Alavesa o el aceite de oliva (ver FIG. 6).

En la actualidad se investiga sobre nuevas aplicaciones como cremas cosméticas o tratamiento de madera contra las termitas. De forma paralela a la apuesta por la calidad se han mejorado las técnicas de mercadotecnia a través de una ambiciosa planificación comercializadora. Se han diversificado los ámbitos de venta desde las grandes superficies a las tiendas de *delicatessen*, se participa en numerosas ferias agroalimentarias, tanto en España como en el resto de Europa y se ha internacionalizado su mercado. Hoy día se vende sal de Añana a cerca de 20 países.



FIG. 6/ Área de venta de productos salinos en el centro de acogida de visitantes, mayo 2014

Fuente: GALDOS.

En tercer lugar el Plan Director fomentaba el desarrollo de actividades culturales y turísticas como motor de empleo y desarrollo social y económico en el ámbito local y comarcal. La cuantía de visitantes crece de año en año. En concreto el número de visitas guiadas ascendió a cerca de 50.000 en 2013, cifra que se espera superar con facilidad en 2014. También en este aspecto se pretende innovar por medio de visitas específicas en función del perfil del visitante, talleres didácticos para niños, enseñanza del oficio de salinero o el turismo saludable para lo que se ha incorporado un pediluvio y un maniluvio (ver FIG. 7).

Se proyecta ampliar esta última oferta con un flotarium y sesiones de fisioterapia basada en masajes salinos. Se han llevado a cabo programas de aprendizaje para jóvenes salineros y actividades formativas, culturales y de ocio, como la Feria de la Sal, conciertos y representaciones escénicas o jornadas para emprendedores. La Fundación participa en la red INTERREG de salinas del Arco Atlántico para compartir experiencias e iniciativas. Muchas de estas actividades se han gestado y puesto en práctica con la participación colaborativa de la Fundación y la sociedad Gatzagak. El año 2013 la Fundación cubrió un tercio de su presupuesto, unos 400.000 euros con la venta de sal y los ingresos por visitas y las actividades gestionadas por ella, tal como se ha dicho, generaron una media de 25-30 empleos a tiempo completo durante la temporada alta. Dentro de la iniciativa privada se ha abierto un restaurante, un agroturismo y una tienda de productos locales. Más adelante se espera poner en marcha un albergue para visitantes. Existen más proyectos de pequeñas empresas pero se enfrentan al problema de una legislación más restrictiva propia de un espacio catalogado que requiere mayor burocracia.



FIG. 7/ Pediluvio de agua salina junto a las eras, mayo 2014

Fuente: GALDOS.

7. Conclusiones y retos

En base a los caracteres específicos que debe reunir una actuación innovadora según el encaje conceptual del inicio del artículo se infiere que en el caso de estudio se han registrado innovaciones ligadas al proceso de patrimonialización y que estas son de carácter preferentemente social. El inicio del proceso de patrimonialización surge por la verificación por parte de los poderes públicos de la existencia de unos elementos y un paisaje sobresalientes que merecen reconocimiento oficial y protección, pero lo que aquí se han catalogado como acciones innovadoras, principalmente el proceso de redacción del Plan Director, las acciones emprendidas en su aplicación y la sociedad Gatzagak, se formulan como reacción a una necesidad social, ante la constatación de graves problemas de índole social (MULGAN & *al.*, 2011). Incluso cabe afirmar que estas innovaciones se implantan como un instrumento para la supervivencia del territorio (GALARRAGA & *al.*, 2011), para el mantenimiento de la vida social del valle, amenazada por una grave crisis multisectorial (demográfica, económica, social y ambiental). Ante esta situación se originan nuevas ideas y procesos (Plan Director, constitución de Gatzagak y cesión de la eras, otras formas de organización, como el Consejo de Administración de Gatzagak y el Patronato de la Fundación) y nuevos productos y servicios (variedad de sales y formatos orientados a la calidad, diversidad de funciones formativas, culturales, turísticas y de ocio), novedades todas ellas que generan valor (MULET, 2005). Es cierto que algunas de estas innovaciones lo son para el propio territorio, aunque ya hubiesen sido ensayadas en otros contextos (catedral de Santa María de Vitoria-Gasteiz), pero que mejoran cualitativamente *in situ* la situación anterior (OCDE, 2005). Las acciones emprendidas se cimentan en valores de contenido social, colaboración y cooperación vecinal y entre entes privados y públicos, redes asenta-

das en la confianza y participación de los vecinos en el diseño de las actuaciones (MURRAY & *al.*, 2010). Así lo prueban los procesos descritos y el funcionamiento de las instituciones creadas. Una parte significativa de las iniciativas se desarrollan con trabajo voluntario y aportaciones altruistas de carácter no mercantil (cesión de eras, organización de eventos formativos y culturales), bajo el reconocimiento y soporte públicos, lo que muestra la variada gama de recursos que se movilizan (MULGAN & *al.*, 2011). El objetivo central de los poderes públicos y de las organizaciones vecinales radica en la mejora de la calidad de vida de los habitantes utilizando el patrimonio como recurso, que también constituye un fin en sí mismo. Otro de los requisitos integrantes de cualquier innovación, su éxito, se confirma en la recuperación paisajística y de la producción salina y su venta, en la creación de puestos de trabajo y nuevas empresas, en la cada vez más sentada difusión del Valle Salado en el exterior y en la creciente afluencia de visitantes. Es pronto todavía para saber el grado de durabilidad de este cambio evolutivo. Por último un entorno innovador se manifiesta cuando se singulariza en su entorno, cuestión que ha quedado demostrada en la personalidad actual del Valle Salado. En definitiva se podría resumir la heterogeneidad de iniciativas innovadoras en una de índole global: convertir un problema en una oportunidad.

Entre los retos de futuro destaca la viabilidad de la producción salinera que se precisa mantener y acrecentar como sello de identidad y de conservación del paisaje, evitando el riesgo de conversión en un museo territorial o en un parque temático. El segundo lugar la excesiva dependencia del presupuesto público puede comprometer su sostenibilidad. La solución pasa por mayores niveles de autofinanciación que consoliden las estructuras creadas y las previsiones de empleo, soslayando la vinculación a presupuestos anuales que no permiten una planificación a medio plazo.

8. Bibliografía

- ABREU, J. (2011): «Innovación social: conceptos y etapas». *Daena. International Journal of Good Conscience*, 6 (2): 134-148.
- ALBALGÈS, J. & *al.* (sf): *La innovación social, motor de desarrollo de Europa*. SocialInnova, Sevilla. <http://www.observatoriociudadaniadigital.org/repositorio-documentos/796-la-innovacion-social-motor-de-desarrollo-de-europa.html>
- AZAKARATE, A. & L. CÁMARA & J. I. LASAGABASTER & P. LATORRE (2001): *Plan Director para la Restauración de la Catedral de Santa María de Vitoria-Gasteiz*. Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, 2 vol.
- BARREIRO, D. & E. PARGA-DANS (2013): «El valor económico del patrimonio cultural: estrategias y medidas posibles para estimular la innovación social y los emprendimientos», *Seminario Internacional «El Patrimonio Cultural: Un aporte al desarrollo endógeno»*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito (Ecuador), http://digital.csic.es/bitstream/10261/90238/1/valor_economico_patrimonio_Barreiro.pdf
- BELTRÁN COSTA, O. (2007): «Las técnicas tradicionales en las salinas de interior», en O. MORÈRE (ed.): *Las salinas y la sal de interior en la historia:*

- economía, medio ambiente y sociedad*: 899-922, DYKINSON, Madrid.
- CARRASCO, J. F. & K. HUESO (2006): «ETNOSAL, un intento de recuperar la memoria salinera de Castilla-La Mancha». *Oppidum*, 2: 85-106, Segovia.
- ECHVERRÍA, J. & L. MERINO (2011): «Cambio de paradigma en los estudios de innovación: el giro social de las políticas europeas de innovación». *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 187-752: 1031-1043.
- EGUILUZ, L. & H. LLANOS (1988): «Aspectos hidrogeológicos del diapiro de Salinas de Añana», *Actas del II Congreso Geológico de España*, 2: 383-386.
- GALARRAGA, A. & A. LUNA & S. GONZÁLEZ & M. MASSA (2011): «Discursos y praxis de la innovación en entidades de la C. A. del País Vasco: un análisis aplicado». *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 187-752: 1065-1076.
- GIL GUIRADO, S. & E. GIL MESEGUER & J. M. GÓMEZ ESPÍN (2010): «El territorio, un bien que conviene ordenar: las salinas del litoral e interior de la Región de Murcia». *Cuadernos Geográficos*, 47: 611-635.
- GÓMEZ ESPÍN, J. M. & *al.* (2010): «Capital territorial de las salinas. Valoración ambiental y turística». *Gran Tour: Revista de Investigaciones Turísticas*, 2: 41-61.
- GONZÁLEZ, C. (1992): «Los fueros de Salinas de Añana», en J. M. TORRE (coord.): *850 Aniversario del Fuero de Población de Salinas de Añana*: 73-90, Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz.
- GURRUTXAGA, A. (2010): *Recorridos por el Cambio, la Innovación y la Incertidumbre*. Universidad del País Vasco, Bilbao.
- (2011): «Condiciones y condicionamientos de la innovación social». *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 187-752: 1045-1064.
- HUESO, K. & J. F. CARRASCO (2006): «Las salinas de interior, un patrimonio desconocido y amenazado». *De Re Metallica*, 6-7: 23-28.
- (2007): «Inland saltscapes: values for a sound socioeconomic development», en O. MORÉRE (ed.): *Las salinas y la sal de interior en la historia: economía, medio ambiente y sociedad*: 1043-1060, DYKINSON, Madrid.
- IRANZO, E. & C. ALBIR (2009): «Las salinas de Arcos y su paisaje. Bases para el diseño de un parque patrimonial municipal». *Cuadernos de Geografía*, 85: 109-136.
- LASAGABASTER, J. I. (dir.) (2003): *Plan Director para la Recuperación Integral del Valle Salado de Salinas de Añana*. Diputación Foral de Álava, Dirección de Urbanismo y Arquitectura, Servicio de Patrimonio Histórico, Vitoria-Gasteiz.
- MATA, R. (2010): «La dimensión patrimonial del paisaje. Una mirada desde los espacios rurales» en J. MADERUELO, (dir.): *Paisaje y Patrimonio*: 31-73, CDAN, Abada Editores, Madrid.
- MESA, C. & M. MARTÍNEZ & F. BASCOMPTE & E. VALL (2010): «La recuperación de las salinas de interior de Cataluña como fuente de desarrollo socioeconómico local», en E. ROMERO (Coord.): *Patrimonio Geológico y Minero. Una apuesta por el desarrollo local sostenible*: 833-843, Universidad de Huelva, Huelva.
- MULET, J. (2005): «La innovación, concepto e importancia económica». *Sexto Congreso de Economía de Navarra*. <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/D696EFD2-6AAA-4EF1-B414-E3A27109EA67/79806/02juanmulet.pdf>
- MULGAN, G. & S. TUCKER & A. RUSHNARA & B. SANDERS (2011): *Social innovation: what is it, why it matters and how it can be accelerated*. Skoll Centre for Social Entrepreneurship, Saïd Business School, University of Oxford.
- MURRAY, R. & J. CAULIER-GRICE & G. MULGAN (2010): *Social innovator series: ways to design, develop and grow social innovation. The open book of social innovation*. <http://www.nesta.org.uk/publications/open-book-social-innovation>
- OCDE (2005): *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. Tercera edición, OCDE; EUROSTAT. <http://www.trag-sa.es>
- PLATA MONTERO, A. (2006): *El ciclo productivo de la sal y salinas reales a mediados del siglo XIX*. Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz.
- (2008): *Génesis de una villa medieval. Arqueología, paisaje y arquitectura del valle salado de Añana (Álava)*. Gobierno Vasco, Universidad del País Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- PORRES, R. (2007): *Las Reales Salinas de Añana (Siglos X-XIX)*. Universidad del País Vasco, Leioa.
- PRATS, LL. (1997): *Antropología y patrimonio*. Ariel, Barcelona.
- PUCHE, O. & M. AYARZAGÜENA & L. F. MAZADIEGO (2009): «Patrimonio salinero español», en SEHA, *La explotación histórica de la sal: investigación y puesta en valor*: 103-120, Sociedad Española de Historia de la Arqueología, Ciempozuelos, Madrid.
- RAUSELL, P. (coord.): (2012): *La cultura como factor de innovación económica y social*. Proyecto Sostenuto, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universitat de València, http://www.uv.es/soste/pdfs/Sostenuto_Volume1_CAST.pdf
- REYES, J. C. (2007): «La innovación tecnológica y el fin de una era», en O. MORÉRE (ed.): *Las salinas y la sal de interior en la historia: economía, medio ambiente y sociedad*: 857-876, DYKINSON, Madrid.
- ROMÁN LÓPEZ, E. (2013): «Paisajes de la sal en Andalucía». *Identidades: territorio, cultura, patrimonio*, 4: 45-74.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (1992): «El origen de la sal. Diapirismo y diapiro de Salinas de Añana», en J. M. TORRE (coord.): *850 Aniversario del Fuero de Población de Salinas de Añana*: 17-27, Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz.
- SEHA (2009): *La explotación histórica de la sal: investigación y puesta en valor*. Sociedad Española de Historia de la Arqueología, Ciempozuelos, Madrid.
- SOCIAL INNOVATION EXCHANGE (SIX): The Young Foundation (2010): *Study on Social Innovation*, European Union/The Young Foundation, <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Study-on-Social-Innovation-for-the-Bureau-of-European-Policy-Advisors-March-2010.pdf>

La zonificación inclusiva en América Latina

Jordi BOSCH MEDA

Dr. Arquitecto y Licenciado en Ciencias Políticas. Colaborador del Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Estados Unidos).

RESUMEN: El objetivo de este artículo es analizar de forma comparada el grado de implementación en América Latina de los mecanismos de producción de vivienda social mediante la técnica urbanística de la zonificación inclusiva. Tras revisar el marco constitucional y la normativa urbanística y de vivienda de 19 países de la región se constata que esta técnica está recibiendo un creciente interés en muchos países latinoamericanos. No obstante, pese a las numerosas modificaciones legislativas producidas en los últimos años en la materia, y el creciente debate abierto sobre la conveniencia y utilidad de este instrumento, su grado de implementación y desarrollo en la región es más bien escaso y muy desigual. Los principales obstáculos suelen ser la falta de voluntad política, el conflicto con el derecho de propiedad, y el déficit de planificación urbana de algunos países.

DESCRIPTORES: Urbanismo. Planeamiento urbano. Vivienda inclusiva. Zonificación inclusiva.

1. Introducción

La falta de una vivienda digna y adecuada es uno de los mayores problemas sociales de América Latina. Aproximadamente un 31% de las familias de la región vive en viviendas inadecuadas, un 21% de los hogares carece de acceso a algunos servicios de infraestructura básica como electricidad, agua potable o alcantarillado; un 12% de las familias vive en edificios de muy baja calidad; y un 11% carece de título de propiedad (BID, 2012). Además, en los entornos urbanos, se-

gún la ciudad, entre un 30% y un 80% de los hogares no puede acceder a una vivienda formal por falta de ingresos suficientes y por dificultades en el acceso al crédito (BID, 2012). Estos elevados niveles de exclusión residencial reflejan la gran desigualdad social existente en la región. Sus causas son múltiples y están fuertemente interrelacionadas, pero fundamentalmente son el resultado de tres factores: una gran desigualdad en la distribución de la riqueza, una muy escasa posibilidad de ascensión social como resultado de un cúmulo de factores históricos, políticos y

Recibido: 28.04.2014; Revisado: 29.08.2014.
Correo electrónico: jordi.bosch@coac.net;
jordi.bosch@hotmail.es

El presente artículo se basa en su mayor parte en los resultados de un proyecto de investigación titulado *How Inclusionary Zoning May Be Introduced in Latin American Cities* financiado por el Lincoln Institute of Land Policy

dentro del Programa para América Latina y el Caribe (número de referencia LJB082912), y llevado a cabo por el autor del presente artículo entre octubre de 2012 y enero de 2014.

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus comentarios que, sin duda, han contribuido a mejorar el artículo.

socioeconómicos, y un extremadamente débil Estado del Bienestar, especialmente en materia de política de vivienda y demás políticas urbanas relacionadas (BID, 2008; Sotelsek, 2007; Thorp, 1998).

Uno de los instrumentos que puede contribuir a reducir la dimensión del problema habitacional en América Latina es la técnica urbanística denominada zonificación inclusiva (*inclusionary zoning*) o vivienda inclusiva (*inclusionary housing*). Este instrumento básicamente consiste en el establecimiento en los nuevos desarrollos residenciales de un determinado porcentaje de vivienda asequible (ya sean de venta o alquiler) para hogares con muy bajos y bajos ingresos (CMAP, 2008).

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar de forma comparada el grado de implementación a nivel legislativo de la técnica de la zonificación inclusiva en América Latina, haciendo especial hincapié en los obstáculos técnicos, jurídicos y políticos existentes para su desarrollo. A nivel metodológico, la investigación se basa en un estudio del marco normativo de cada país (constitucional y sectorial), en materia de urbanismo, vivienda y derecho a la propiedad, así como de las iniciativas legislativas más recientes que, pese a no prosperar en su trámite parlamentario, incorporaban este instrumento. Además, los resultados obtenidos de este estudio comparado se han completado con un análisis cuantitativo sobre la relación entre exclusión residencial, desarrollo económico y grado de implementación de la técnica de la zonificación inclusiva.

Los países objeto de la investigación son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

Por último, es preciso aclarar que a lo largo del artículo entenderemos por vivienda social o vivienda de interés social o vivienda popular aquella que es asequible y se promueve para atender las necesidades residenciales de los hogares con bajos ingresos excluidos del mercado, con independencia del régimen de tenencia de la misma. Al respecto, conviene no confundir el concepto de vivienda social con el de vivienda inclusiva, dado que la vivienda inclusiva es un instrumento urbanístico mediante el cual obtener vivienda social.

2. Marco teórico: la producción de vivienda social a través del planeamiento urbano

Existen diferentes mecanismos mediante los cuales obtener suelo donde construir vivienda social. Según su naturaleza, podemos distinguir entre: (i) instrumentos urbanísticos, ya sean de ámbito nacional, regional, metropolitano o local, los cuales a su vez pueden ser de obligado cumplimiento u opcionales; (ii) instrumentos de tipo fiscal dirigidos a recuperar las plusvalías generadas por la actividad urbanística, para luego destinarlas a la promoción de vivienda social; (iii) e instrumentos de intervención directa del sector público en el mercado de suelo, tales como, la compra de terrenos o la creación de bancos de tierras. Este artículo se centra en los primeros y, en particular, en la técnica de la zonificación inclusiva.

Fundamentalmente, los aspectos clave a definir en la aplicación del *inclusionary zoning* son: el porcentaje de vivienda asequible (por lo general, entre el 20% y el 30% del total), su régimen de tenencia, precio, grupo destinatario, periodo durante el cual dichas viviendas serán asequibles, y las alternativas disponibles para los promotores si éstos estiman mejor no construirlas, tales como el pago de una determinada cantidad de dinero (*in-lieu fee*), la construcción en otros emplazamientos (*off-site construction*), o la entrega del equivalente en terrenos (*land-dedication*) (CCRH & NPHANC, 2003).

Esta técnica urbanística nació a principios de los años setenta en el condado de Fairfax (Virginia, Estados Unidos) y desde los años noventa ha experimentado un importante auge, no solo en Norteamérica, sino también en Europa, Oceanía, e incluso en ciertos países de Asia (CALAVITA & MALLACH, 2010). En cada caso, su introducción en la normativa urbanística ha requerido la adaptación de dicho instrumento a la tradición urbanística, al diferente peso del derecho a la propiedad de la tierra y a la función social atribuida a ésta (BOSCH, 2009; CALAVITA & MALLACH, 2009). Muy probablemente, esta expansión del *inclusionary zoning* se debe a sus dos grandes ventajas: su bajo coste como mecanismo de producción de vivienda social, y su potencial capacidad de mejora de la cohesión social. El único gasto público que genera la promoción de dichas viviendas son las ayudas públicas disponibles para la construcción de vivienda social a que puedan acogerse. Esto es posible gracias a que no se trata de operaciones puntuales ais-

ladas, sino de actuaciones integradas en ámbitos de desarrollo urbanístico en los cuales los costes quedan compensados con creces por los beneficios generados, es decir, por la generación de plusvalías. Por otro lado, la posibilidad de planificar conjuntamente las políticas de vivienda con las urbanísticas permite llevar a cabo un repartimiento más homogéneo de las viviendas asequibles y, por tanto, de los hogares con bajos ingresos, evitando de este modo la segregación urbana y la concentración de pobreza (BROWN, 2001; MINTON, 2002).

3. El desarrollo de la zonificación inclusiva en América Latina

3.1. Una visión global comparada

Según el grado de desarrollo normativo del instrumento de la zonificación inclusiva, podemos clasificar los países latinoamericanos objeto de estudio en cuatro grandes grupos: (i) países que disponen a nivel nacional de una legislación urbanística que contempla la implementación de la zonificación inclusiva de forma obligatoria; (ii) países que, pese a no disponer de una legislación urbanística de ámbito nacional que prevea la aplicación de este instrumento, han desarrollado iniciativas en este sentido a nivel regional, metropolitano o local; (iii) países cuya normativa urbanística nacional solo plantea instrumentos de vivienda inclusiva de tipo opcional, bien mediante incentivos para el sector privado, bien mediante su aplicación potestativa por otros niveles de gobierno; (iv) y países que ni disponen de una normativa nacional que prevea el instrumento de la vivienda inclusiva ni han promovido soluciones análogas a nivel regional, metropolitano o local dignas de mención.

Si analizamos los países que conforman cada uno de estos grupos en función del alcance del problema habitacional y su grado de desarrollo económico, y la relación entre ambas variables mediante la técnica de la regresión lineal, se constata la existencia de:

- (i) una fuerte correlación estadística negativa entre el grado de exclusión residencial de cada país y su nivel de desarrollo económico (coeficiente de correlación de Pearson¹ = $-0,831$ (FIG. 1), es decir, a mayor PIB per cápita, menor exclusión residencial, y a la inversa.

¹ El coeficiente de correlación de Pearson es un indicador de la relación lineal entre dos variables aleatorias cuanti-

- (ii) Una relación inversa entre el nivel de desarrollo de la técnica urbanística del *inclusionary zoning* y el grado de exclusión residencial del país. Los países que disponen de una normativa urbanística obligatoria de zonificación inclusiva, ya sea de ámbito nacional (grupo 1), regional o local (grupo 2), tienden a tener un porcentaje menor de hogares sin vivienda o viviendo en una de mala calidad que aquellos países cuyas legislaciones de vivienda inclusiva son opcionales (grupo 3) o que aquellos que apenas han desarrollado esta técnica (grupo 4) (FIG. 2). Esta relación es especialmente marcada en determinadas variables de exclusión residencial tales como el porcentaje de hogares que vive en viviendas construidas con materiales deficientes, en situación de hacinamiento o con déficits en la infraestructura. En cambio, la incidencia del problema de la inseguridad en la tenencia de la vivienda afecta a un porcentaje similar de hogares en cada uno de los cuatro grupos de países considerados.

- (iii) Una relación positiva entre el nivel de desarrollo de la técnica urbanística del *inclusionary zoning* y el desarrollo económico (FIG. 3). Los países que disponen de una legislación urbanística que incorpora dicho instrumento de forma obligatoria a nivel nacional (grupo 1), regional o local (grupo 2), por lo general, tienen un PIB per cápita superior a la media de América Latina. Por el contrario, aquellos países cuya normativa urbanística solamente plantea el instrumento del *inclusionary zoning* de forma opcional (grupo 3) suelen tener un PIB per cápita similar a la media de la región, y entre los países sin ningún tipo de experiencia destacable de vivienda inclusiva (grupo 4) su PIB per cápita es, en todos los casos, ostensiblemente inferior a la media de América Latina.

No obstante, es necesario señalar que la correlación entre el grado de inclusión de la zonificación inclusiva en la legislación de cada país y su nivel de exclusión residencial y desarrollo económico muestra un comportamiento diferenciado en tres países: Colombia en el grupo 1, Ecuador en el grupo 2, y El Salvador en el grupo 3. En comparación con el resto de países del grupo en el cual se encuentran, estos tres países tienen un PIB per cápita inferior y un mayor porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad.

tativas. Oscila entre -1 y $+1$, y a medida que se acerca a estos valores, la correlación es mayor.

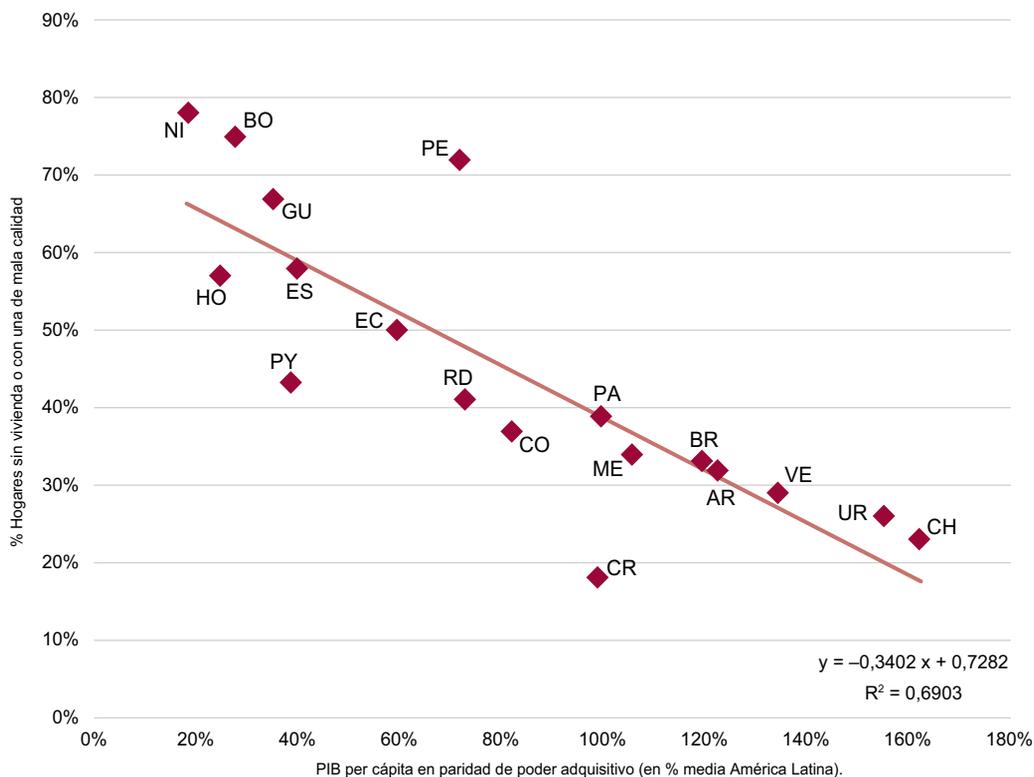


FIG. 1/ **Correlación mediante regresión lineal entre el producto interior bruto (PIB) per cápita, en paridad de poder adquisitivo (ppa) corrientes de 2012 medido en porcentaje respecto el PIB per cápita en ppa corrientes de América Latina, y porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad en diferentes países**

AR: Argentina; BO: Bolivia; BR: Brasil; CH: Chile; CO: Colombia; CR: Costa Rica; RD: República Dominicana; EC: Ecuador; ES: El Salvador; GU: Guatemala; HO: (Honduras; ME (México; NI: Nicaragua; PA: Panamá; PY: Paraguay; PE: Perú; UR: Uruguay y VE; Venezuela.

Correlación de Pearson = -0,831

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) y del BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID, 2012).

FIG. 2/ **Países de América Latina según grado de desarrollo legislativo del instrumento de vivienda inclusiva y porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad**

| | Porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad | Porcentaje de hogares en viviendas construidas con materiales deficientes | Porcentaje de hogares en situación de hacinamiento | Porcentaje de hogares en viviendas con déficits en la infraestructura | Porcentaje de hogares con inseguridad en la tenencia de su vivienda |
|--|--|---|--|---|---|
| Grupo 1: países que disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora la vivienda inclusiva de forma obligatoria | | | | | |
| Colombia | 37% | 7% | 4% | 9% | 10% |
| Uruguay | 26% | 4% | 3% | 4% | 22% |
| Venezuela | 29% | 13% | 6% | 5% | 6% |
| Media | 31% | 8% | 4% | 6% | 13% |

Fuente: (Continua).

Fig. 2/ (Continuación) Países de América Latina según grado de desarrollo legislativo del instrumento de vivienda inclusiva y porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad

| | Porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad | Porcentaje de hogares en viviendas construidas con materiales deficientes | Porcentaje de hogares en situación de hacinamiento | Porcentaje de hogares en viviendas con déficits en la infraestructura | Porcentaje de hogares con inseguridad en la tenencia de su vivienda |
|---|--|---|--|---|---|
| Grupo 2: países que, pese a no disponer de una normativa de ámbito nacional que incorpore la vivienda inclusiva, han desarrollado este instrumento a nivel local, metropolitano o regional | | | | | |
| Chile | 23% | 1% | 1% | 2% | 14% |
| Argentina | 32% | 9% | 6% | 13% | 16% |
| Costa Rica | 18% | 5% | 1% | 1% | 6% |
| Ecuador | 50% | 14% | 8% | 19% | 13% |
| Media | 31% | 7% | 4% | 9% | 12% |
| Grupo 3: países que disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora la vivienda inclusiva de forma opcional | | | | | |
| Brasil | 33% | 2% | 0% | 22% | 7% |
| Puerto Rico | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Panamá | 39% | 7% | 6% | 22% | 13% |
| El Salvador | 58% | 21% | 16% | 30% | 17% |
| México | 34% | 9% | 5% | 8% | 15% |
| Media | 41% | 10% | 7% | 21% | 13% |
| Grupo 4: países sin ningún tipo de experiencia destacable de vivienda inclusiva ni a nivel nacional, regional o local | | | | | |
| Nicaragua | 78% | 33% | 28% | 52% | 10% |
| Guatemala | 67% | 32% | 27% | 32% | 10% |
| R. Dominicana | 41% | 5% | 3% | 25% | 9% |
| Perú | 72% | 34% | 11% | 29% | 21% |
| Honduras | 57% | 18% | 14% | 26% | 12% |
| Bolivia | 75% | 27% | 23% | 32% | 11% |
| Paraguay | 43% | 13% | 9% | 25% | 10% |
| Media | 62% | 23% | 16% | 32% | 12% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID, 2012).

Fig. 3/ Países de América Latina según grado de desarrollo legislativo del instrumento de vivienda inclusiva y producto interior bruto (PIB) per cápita, en paridad de poder adquisitivo (ppa) corrientes de 2012 medido en porcentaje respecto el PIB per cápita en ppa corrientes de América Latina

| | PIB nacional de 2012 en comparación con el de América Latina |
|--|--|
| Grupo 1: países que disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora la vivienda inclusiva de forma obligatoria | |
| Colombia | 82% |
| Uruguay | 155% |
| Venezuela | 134% |
| Media | 123% |

Fuente: (Continua).

FIG. 3/ (Continuación) Países de América Latina según grado de desarrollo legislativo del instrumento de vivienda inclusiva y producto interior bruto (PIB) per cápita, en paridad de poder adquisitivo (ppa) corrientes de 2012 medido en porcentaje respecto el PIB per cápita en ppa corrientes de América Latina

| | PIB nacional de 2012 en comparación con el de América Latina |
|---|--|
| Grupo 2: países que, pese a no disponer de una normativa de ámbito nacional que incorpore la vivienda inclusiva, han desarrollado este instrumento a nivel local, metropolitano o regional | |
| Chile | 162% |
| Argentina | 122% |
| Costa Rica | 99% |
| Ecuador | 59% |
| Media | 111% |
| Grupo 3: países que disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora la vivienda inclusiva de forma opcional | |
| Brasil | 119% |
| Puerto Rico | n.d. |
| Panamá | 100% |
| El Salvador | 40% |
| México | 105% |
| Media | 91% |
| Grupo 4: países sin ningún tipo de experiencia destacable de vivienda inclusiva ni a nivel nacional, regional o local | |
| Nicaragua | 18% |
| Guatemala | 35% |
| República Dominicana | 73% |
| Perú | 72% |
| Honduras | 25% |
| Bolivia | 28% |
| Paraguay | 39% |
| Media | 41% |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL).

3.2. Países con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito nacional de carácter obligatorio: Colombia, Uruguay y Venezuela

Solamente tres países —Colombia, Uruguay y Venezuela— de los diecinueve objeto de estudio disponen de una legislación de ámbito nacional que contempla el instrumento de la zonificación inclusiva de un modo obligatorio. Dos características comunes de estos tres países son: (i) que el marco normativo conformado por sus respectivas constituciones y legislaciones sectoriales delimita el derecho de

propiedad a su función social e interés general, y, en concreto, a la actividad urbanística, lo que facilita el encaje jurídico de este instrumento con el derecho de propiedad (FIG. 4); (ii) y que sus normativas urbanísticas nacionales que recogen el *inclusionary zoning* de un modo obligatorio se aprobaron hace relativamente poco tiempo, a partir de 2008 (FIG. 5).

Colombia fue el primer país latinoamericano en la promulgación y ejecución de instrumentos urbanísticos de vivienda inclusiva a nivel nacional. En el plano jurídico, la Constitución de 1991 tuvo una importancia decisiva. El nuevo texto delimitó el derecho de propiedad a la función pública de los bienes, lo que supuso el

FIG. 4/ Delimitación del derecho de propiedad a la actividad urbanística en los países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito nacional de carácter obligatorio (grupo 1)

| País | Sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística | Principal marco jurídico de referencia |
|-----------|--|---|
| Colombia | Sí | Art. 58 y 82 de la Constitución de 1991. Ley 388 de 1997 (concepto de función social y ecológica de la propiedad). |
| Uruguay | Sí | Art. 7 de la Constitución de 1967 y posteriores modificaciones. Art. 35 de la Ley 18.308. |
| Venezuela | Sí | Art. 82 y 115 de la Constitución de 1999. Art. 3 de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (2008). |

Fuente: elaboración propia.

FIG. 5/ Países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito nacional de carácter obligatorio (grupo 1): aspectos técnicos y jurídicos

| País | Legislación | Porcentaje destinado a vivienda social | Requisitos |
|-----------|---|--|--|
| Colombia | Ley 1469 de 2011 Decreto Nacional 0075 de 2013. | 20% del área residencial o proyecto urbanístico. | Municipios de 100 mil habitantes o a menos de 50 km de uno de 500 mil hab. |
| Uruguay | Ley 18.308 de 2008 Decreto 523 de 2009. | Entre el 10% y el 30% de las nuevas viviendas, a definir en el ordenamiento territorial. | Actuaciones de urbanización residencial. |
| Venezuela | Ley para la Regulación y Control de los Arrendamientos de 2011. | A definir mediante resolución del Ministerio del Poder Popular con competencias en Vivienda y Hábitat. | Promociones residenciales de más de 10 viviendas. |

Fuente: elaboración propia.

otorgamiento de facultades al sector público para intervenir por encima de los derechos de los propietarios. Esta redefinición permitió que, en 1997, la Ley 388 desarrollara en la legislación urbanística los preceptos constitucionales sobre la propiedad y la participación pública en las plusvalías. A nivel técnico, el sistema que diseña la Ley 388 para la obtención de terrenos donde construir vivienda de interés social es el siguiente. En primer lugar define el ordenamiento del territorio local como una función pública que engloba acciones urbanísticas como

«Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social» (art. 8);

y luego concreta como los documentos urbanísticos deben abordar el tema de la vivienda de interés social. Por un lado, los planes de ordenación territorial deben

«determinar sus necesidades en materia de vivienda de interés social» (art. 92),

y según este diagnóstico, contener obligatoriamente

«La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión (...)» (art. 13.5).

No obstante, independientemente del diagnóstico, los municipios y distritos colombianos de más de 100 mil habitantes, y aquellos localizados a una distancia menor de 50 kilómetros de los límites urbanos de una urbe de más de 500 mil habitantes deben destinar para vivienda social como mínimo el 20% del área residencial útil del plan parcial o del proyecto urbanístico, siempre que se trate de operaciones de urbanización de suelo urbano o de expansión urbana o de áreas cuyos usos preexistentes

no fueran residenciales (art. 46 de la Ley 1469 de 2011, y art. 4 del Decreto Nacional 0075 de 2013).

Por su parte, Uruguay también dispone de una normativa urbanística completa que incorpora el instrumento de la zonificación inclusiva de un modo obligatorio para todo el país. En concreto, la Ley nº 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de 2008 (LOTDS) prevé que en las actuaciones urbanísticas residenciales se destine a vivienda social entre un 10% y un 30% de las nuevas viviendas que se promuevan. Además, la LOTDS también regula otros dos mecanismos para obtener terrenos para vivienda social: la facultad de los gobiernos departamentales para delimitar áreas urbanas o urbanizables para vivienda social y, si fuera necesario, proceder a su expropiación (art. 62); y el deber de ceder al municipio un porcentaje del suelo que varía entre el 5% y el 15% de la edificabilidad según el tipo de actuación urbanística (art. 52), el cual también puede destinarse a vivienda social.

En Venezuela, la aprobación de la nueva Constitución de la República Bolivariana en 1999 también constituyó el inicio de un profundo cambio en el marco político, legislativo y competencial en materia de vivienda y ordenación del territorio, pero su desarrollo ha sido significativamente diferente. La nueva Constitución y su posterior despliegue normativo han supuesto una creciente centralización de competencias en el gobierno central, el reconocimiento del derecho a la vivienda de un modo amplio y extensivo que incorpora la dimensión social, y la delimitación de derecho de propiedad a la utilidad pública y el interés general. Desde su promulgación, de entre las numerosas normativas sobre vivienda que se han aprobado, merece especial atención la Ley para la Regulación y Control de los Arrendamientos de Vivienda de 2011. Según ésta, las promociones residenciales de más de diez viviendas deben destinar un porcentaje de éstas al alquiler con unas determinadas condiciones de precio (art. 84). Inicialmente, el canon de arrendamiento de los inmuebles se sitúa por ley entre el 3% y el 5%, pero el Ejecutivo está facultado para modificar los porcentajes de rentabilidad cuando así lo determinen razones de interés público o social (art. 73). Se trata, en síntesis, de la implementación de un instrumento de vivienda inclusiva de forma transversal en todo tipo de suelo puesto que no se enmarca en ninguna legislación urbanística.

3.3. Países con experiencias de vivienda inclusiva de ámbito local o regional: Chile, Argentina, Costa Rica, y Ecuador

A pesar de no disponer de una legislación de ámbito nacional que incorpore de un modo obligatorio la técnica de la zonificación inclusiva, en algunos países latinoamericanos como Chile, Argentina, Costa Rica, o Ecuador, se han desarrollado a nivel local, metropolitano o regional programas de vivienda inclusiva. En la mayoría de estos casos, la utilidad de esta técnica para la producción de vivienda social forma parte del debate nacional sobre las políticas urbanas y de vivienda que deben llevarse a cabo, y es probable que en algunos de estos países dicho instrumento acabe incorporándose en la normativa nacional en el corto o medio plazo.

Dichos países comparten dos rasgos comunes: (i) sus marcos normativos suelen delimitar el derecho de propiedad a su función social pero la legislación sectorial no desarrolla dicha sujeción a la actividad urbanística, lo que no facilita el desarrollo de programas de vivienda inclusiva (FIG. 6); (ii) y, por lo general, dichas iniciativas de zonificación inclusiva se desarrollan solamente al amparo de la ordenación urbanística local (municipal o metropolitana) (FIG. 7).

En Chile, el uso del *inclusionary zoning* es un tema controvertido de gran actualidad que no acaba de resolverse en las sucesivas reformas y modificaciones urbanísticas y legislativas. A nivel nacional, la normativa urbanística chilena permite la posibilidad de promover áreas fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores si éstas se destinan a la construcción de viviendas de tipo social o asequible (artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones²). Sin embargo, a pesar de que ha generado suelo urbanizado para vivienda social, esta medida no puede considerarse como *inclusionary zoning* ni es precisamente un ejemplo a seguir. La falta de continuidad con la ciudad existente, el uso exclusivo de la tipología residencial aislada en baja densidad y la ausencia de diversidad social han generado unos crecimientos residenciales monofuncionales, incomunicados del resto del tejido urbano y de la red de transporte público, con unos elevadísimos ín-

² Decreto con Fuerza de Ley nº 458, por el que se aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, publicada

el 13 de abril de 1976; última modificación realizada mediante la Ley nº 20.599, publicada el 11 de junio de 2012.

FIG. 6/ Delimitación del derecho de propiedad a la actividad urbanística en los países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito local o regional de carácter obligatorio (grupo 2)

| País | Sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística | Principal marco jurídico de referencia |
|------------|--|--|
| Chile | Parcial | Art. 24 de la Constitución de 1991 (limitación genérica del derecho de propiedad a su función social). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |
| Argentina | No | La Constitución nacional de 1994 no delimita el derecho de propiedad a su función social. Algunas constituciones provinciales sí lo recogen (por ejemplo, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, la Rioja, Río Negro o San Luis). No existe una normativa urbanística de ámbito nacional. |
| Costa Rica | Parcial | Art. 45 de la Constitución de 1949 y posteriores modificaciones (posibilidad de imponer limitaciones a la propiedad por el interés social mediante el voto de dos tercios del parlamento). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |
| Ecuador | Parcial | Art. 31 de la Constitución de 2008 (sujeción de la propiedad a su función social y ambiental, y derecho a la ciudad). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |

Fuente: elaboración propia.

FIG. 7/ Países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito local o regional de carácter obligatorio (grupo 2): aspectos técnicos y jurídicos

| País | Región o ámbito local | Legislación | Porcentaje destinado a vivienda social | Requisitos |
|------------|---------------------------------------|---|--|--|
| Chile | Región Metropolitana de Santiago. | Plan Regulador Metropolitano de Santiago. | 8% de los nuevos crecimientos. | |
| Argentina | Provincia de Buenos Aires. | Ley de Acceso Justo al Hábitat Popular. | A definir. | Incorporación de áreas rurales al suelo urbano, modificación usos del suelo, aumento del aprovechamiento, o desarrollos urbanos de más de 5.000 m ² de suelo. |
| | Municipios. | Planes y ordenanzas municipales. | Variables. | Variables. |
| Costa Rica | Área Metropolitana del Valle Central. | Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana del Valle Central 2008-2030. | Entre el 5% y el 20% del suelo. | A definir en los planes reguladores municipales. |
| Ecuador | Área Metropolitana de Quito. | Ordenanza n° 267 (2008) Ordenanza n° 311 (2010) Ordenanza n° 172 (2011) Plan Municipal de Hábitat y Vivienda (2010). | Mínimo del 10% del suelo útil residencial. | |

Fuente: elaboración propia.

dices de pobreza y conflictividad social. Además, la baja calidad del espacio urbano y de la arquitectura, y la repetición sin fin de la misma tipología arquitectónica sobre el territorio

han reforzado formalmente el carácter de guetos de dichos crecimientos, algo completamente opuesto a los objetivos que persigue la técnica del *inclusionary zoning*.

En cambio, otras iniciativas legislativas chilenas de ámbito nacional que no prosperaron sí que incorporaban medidas propiamente de vivienda inclusiva. Una de estas iniciativas fue el Proyecto de Ley de Planificación Urbanística³, con el cual se pretendía introducir en la normativa dos mecanismos de la planificación urbana condicionada⁴: las Áreas de Desarrollo Urbano Condicionado (ADUC) y los Proyectos Urbanos Condicionados (PUC). Las ADUC eran operaciones que debían implementarse en los planes regionales sobre una superficie mínima de 100 hectáreas y con unas cuotas de viviendas asequibles del 20% como subsidiables y un mínimo del 5% como sociales. Otra iniciativa truncada fue el Proyecto de Ley de Integración Social que el propio Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) presentó en 2006 y que exigía a todos los proyectos residenciales un mínimo del 5% del suelo para vivienda social.

Pero las experiencias chilenas de zonificación inclusiva más importantes se encuentran en el planeamiento regional, en concreto, en el de la región metropolitana de Santiago. El primer Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) fue aprobado en 1994, y desde entonces, ha sido objeto de diversas revisiones y modificaciones, con sus respectivas polémicas en torno a los diferentes porcentajes de suelo para vivienda social. La modificación de 2003 introdujo la exigencia de destinar un 30% del suelo para vivienda social, así como la figura de los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado⁵ (PDUC). La modificación de 2008, también conocida como «MPRMS-100 Extensión Urbana y Reconversión Industrial», abarcaba más de 10.000 hectáreas y proponía inicialmente una reserva para vivienda social del 20% en las denominadas Zonas Urbanizables Condicionadas (ZUC), pero luego ésta se redujo al 12%, y, finalmente, la modificación del PRMS acabó proponiendo solo un 8% para vivienda social en los nuevos crecimientos.

Por su parte, Argentina no dispone de una normativa urbanística de ámbito nacional, sino de normativas de ámbito provincial, algunas de

las cuales también han incorporado la zonificación inclusiva. Entre éstas, sobre todo hay que destacar la Ley de Acceso Justo al Hábitat Popular de la provincia de Buenos Aires aprobada a finales de noviembre de 2012. También conocida durante su tramitación como Ley de Promoción del Hábitat Popular, ésta se basa en cuatro principios rectores clave (art. 10): el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad, y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Bajo estos principios, la Ley autoriza a los municipios a zonificar suelo para la promoción de viviendas sociales en sus documentos de planeamiento mediante las denominadas Zonas de Promoción del Hábitat Social (artículos 44 y 45). Asimismo, esta Ley también incorpora instrumentos para la recuperación de las plusvalías urbanísticas mediante el pago equivalente de su valor (dinero en efectivo) o la cesión de suelo para vivienda social (artículos 50 y 51). En concreto, las circunstancias generadoras del derecho del municipio a participar en la plusvalía son: la incorporación de áreas rurales al suelo urbano, el establecimiento o modificación de usos del suelo, el aumento del aprovechamiento del suelo, y los desarrollos urbanos de más de 5.000 m² de suelo.

A nivel local, la previsión de vivienda social desde del planeamiento es relativamente frecuente en Argentina. Según una encuesta de ámbito nacional llevada a cabo en 2011 sobre la regulación del suelo en los 270 municipios más grandes del país, de los cuales 190 respondieron (GOYTIA & *al*, 2012): un 20,5% de los municipios disponían de una reserva de edificabilidad destinada a vivienda social, y un 44,2% de ellos llevaba a cabo políticas de compra de suelo con fines sociales. Probablemente, el ejemplo más paradigmático de implementación del instrumento de la vivienda inclusiva a nivel local es la Ordenanza de Urbanización de la municipalidad de Rosario (Provincia de Santa Fe), la cual exige a los urbanizadores la donación de suelo para obras viales y equipamiento urbano, la ejecución de las infraestructuras y la donación de suelo para vivienda social (CUENYA, 2009).

³ Mensaje n° 000-350 de 23 de abril de 2004 de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y otras normas legales en materia de planificación urbanística. Posteriormente, mediante el Mensaje n° 866-355 de 9 de diciembre de 2007 se realizó otra tentativa de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

⁴ La planificación condicionada se plantea como una técnica alternativa a la planificación por zonificación, mediante

la cual, el desarrollo urbanístico se condiciona al cumplimiento de ciertos factores como, por ejemplo, a un porcentaje mínimo obligatorio de provisión de viviendas sociales.

⁵ La Resolución n° 107 de 13 de noviembre de 2003 (modificación PRMS N° 48), publicada en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 2003 agregó el artículo 8.3.2.4 —Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado— a las Ordenanzas del PRMS. Dicho artículo regula los aspectos técnicos y el procedimiento y tramitación de los Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado.

En Costa Rica, el ejemplo más importante de *inclusionary zoning* es el Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana 2008-2030 (PRU-GAM). Este Plan es el resultado del Proyecto de planificación regional y urbana del Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica fruto del Convenio Marco de Cooperación entre Costa Rica y la Comunidad Europea (Ley n° 8342 de 12 de diciembre de 2002). De acuerdo con la Directriz n° 35-MIVAH-PLAN, de 28 junio 2012, dicho Plan es vinculante para el planeamiento urbano del área metropolitana y, por consiguiente.

«Las municipalidades deberán incluir disposiciones en sus Planes Reguladores que garanticen la vivienda de interés social, en las áreas del cantón destinadas a uso residencial. Entre un 5% y 20% del área del cantón es lo recomendable» (artículo 119 del Reglamento del Plan).

La República del Ecuador es otro de los países de la región cuyo modo de abordar el problema de la vivienda y la actividad urbanística se encuentra en pleno proceso de cambio. La nueva Constitución de 2008 vinculó de forma novedosa el derecho a la vivienda con el derecho a la ciudad⁶ y limitó el derecho de propiedad a su función y responsabilidad social y ambiental. En este contexto, actualmente, la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo están impulsando la redacción de un Proyecto de Ley Orgánica de Gestión del Hábitat, Suelo y Vivienda para⁷

«(...) garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable y el acceso a una vivienda digna para todas las personas; normar la gestión del hábitat, suelo y vivienda y prever la generación de normativas secundarias que permitan la implementación de las políticas de suelo»,

por lo que es muy probable que dicha Ley contemple medidas análogas a la zonificación inclusiva.

⁶ Su artículo 30 establece que «las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.», para señalar en el artículo siguiente que «Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la

En este marco legislativo nacional aún inconcluso, la iniciativa ecuatoriana más relevante en lo que se refiere a la producción de suelo para vivienda social desde el planeamiento ha tenido lugar en el área metropolitana de Quito. En 2008, el Concejo Metropolitano aprobó la Ordenanza n° 0267 de promoción de suelo y vivienda de interés social, la cual establece determinados incentivos para su promoción y regula ciertos instrumentos para la promoción de suelo como el Inventario de Tierras (Reserva Municipal de Suelo) (art. 12) o el Fondo de Promoción de la Vivienda de Interés Social (art. 17 y 18). Pero el impulso decisivo para la implementación de la zonificación inclusiva llegó en 2010 con la elaboración conjunta por parte del municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), la Comisión Especial de Vivienda de Concejo Municipal del DMQ, el Secretario de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda y demás actores de la sociedad civil del documento de Política Municipal de Hábitat y Vivienda (PMHV) del municipio del DMQ titulado «Quito Ciudad Incluyente⁸». Según éste, uno de los principales objetivos específicos de la política de vivienda metropolitana es:

«(...) la generación de suelo municipal edificable, a través de la aplicación de los diferentes instrumentos de planificación urbanística.» (p. 15),

para lo cual:

«Se buscará obtener suelo urbanizado para emprendimientos residenciales de interés social, en toda operación de habilitación de suelo que se realice en el DMQ, asignando para ese propósito un porcentaje del suelo útil residencial no menor al 10% o su equivalente.» (p. 16).

A nivel práctico, este Plan se ha desarrollado mediante la Ordenanza Metropolitana n° 311 de 2010, y la n° 0172, de diciembre de 2011.

ciudadanía» (art. 31 de la Constitución Política del Ecuador).

⁷ Textualmente según la página web del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/ley-de-suelo-habitat-y-vivienda/>) (consultado el 31 de julio de 2013).

⁸ Para acceder al documento: <http://www.institutodelaciudad.com.ec/Documentos/politicadmq/POLITICA%20METROPOLITANA%20DE%20VIVIENDA.%20final%2015-3-10.pdf> (consultado el 31 de julio de 2013).

3.4. Países con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito nacional de carácter opcional: Brasil, Puerto Rico, Panamá, El Salvador, y México

Este grupo está formado por aquellos países cuyas legislaciones urbanísticas prevén medidas de tipo opcional o voluntario para la implementación de la zonificación inclusiva en el planeamiento urbano. En él se encuentran cinco de los diecinueve países estudiados: Brasil, Puerto Rico, Panamá, El Salvador, y México. En éstos, la introducción de dichas zonificaciones para vivienda social constituye un importante avance en la integración de la política de vivienda con la urbanística pero, a nivel práctico, su efectividad está completamente supedita a la voluntad política de las autoridades urbanísticas para su introducción en los planes de ordenación (FIG. 8), y al interés de los particulares en los incentivos previstos, lo que, además de limitar de forma considerable su implementación, favorece la segregación de la vivienda social y el surgimiento de actitudes NIMBY⁹.

En cuanto al reconocimiento de la sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística, la situación es muy variable en este grupo de países. Mientras que en Brasil, Panamá y México el marco legislativo nacional delimita claramente el derecho de propiedad a las determinaciones del planeamiento urbano (lo que facilita el encaje jurídico de la vivienda inclusiva), la normativa salvadoreña solamente reconoce constitucionalmente la subordinación del derecho de propiedad a su función social, y en Puerto Rico, ni siquiera su carta magna fija límites algunos al derecho de propiedad (FIG. 9).

Dentro de este grupo, Brasil es, sin duda, el país donde la técnica de la zonificación inclusiva de tipo opcional ha tenido un mayor desarrollo. Para entender la evolución de la política urbana en Brasil también es imprescindible analizar la Constitución de 1988 y sus posteriores enmiendas. La Constitución brasileña reconoce el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad (delimitado por su función social), y dedica todo un capítulo a la política urbanística (capítulo II del título VII). Dicho capítulo fue desarrollado a nivel nacional mediante la Ley nº 10.257 de 2001, más conocida como el Estatuto de la Ciudad. Éste básicamente prevé cuatro instrumentos para la obtención de

suelo para vivienda social mediante el planeamiento urbano: (i) la delimitación de zonas especiales de interés social (ZEIS) (también denominadas áreas especiales de interés social, AEIS) donde poder desarrollar programas de vivienda social; (ii) el derecho de preferencia, o preeminencia del gobierno municipal en la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en aquellas áreas previamente delimitadas por el plan maestro, con el fin, entre otros, de ejecutar programas y proyectos de viviendas social; (iii) incentivos para la promoción de proyectos de vivienda social como el denominado suelo creado (*solo criado*), consistente en el otorgamiento del derecho de construir por encima de los parámetros urbanísticos inicialmente establecidos a cambio de una contrapartida económica que puede destinarse a la constitución de una reserva de suelo o simplemente a la ejecución de programas y proyectos de vivienda social; (iv) y las transferencias del derecho de construir, mediante las cuales se autoriza a la propiedad de un inmueble a ejercer el derecho a construir previsto en el plan o normativa urbanística en otra localización cuando este inmueble sea necesario para llevar a cabo programas de regulación de la tenencia de terrenos, para la urbanización de áreas ocupadas por personas de bajos ingresos, o para la promoción de viviendas sociales.

Puerto Rico también dispone de *inclusionary zoning* de carácter potestativo para los diferentes niveles de gobierno con competencias en la materia. Son los denominados eslabonamientos. Según la Ley de municipios y el Reglamento de Planificación número 21, los municipios, la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos, y el Departamento de la Vivienda, cada uno dentro de sus competencias, pueden exigir a determinados proyectos que incorporen una inversión o aportación en dinero de como máximo el 5% del costo de construcción del proyecto para la provisión de vivienda de interés social. Esta aportación puede realizarse en forma de cesión de terrenos, construcción, reconstrucción o mejora de las edificaciones existentes, o para vivienda social. Los proyectos a los cuales puede imponerse dicha obligación son los denominados de alta rentabilidad, es decir, aquellos con un área de construcción mayor de dos mil quinientos metros cuadrados. En las actuaciones no residenciales, esta aportación puede realizarse en forma de pago de un cargo, reemplazo de las

⁹ NIMBY es el acrónimo inglés de «Not In My Back Yard», es decir, «no en mi patio de atrás», y hace referencia al rechazo por parte de ciertos colectivos o gobiernos locales

a la ubicación en su municipio o barrio de ciertos usos tales como, por ejemplo, viviendas sociales.

Fig. 8/ Países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de carácter opcional (grupo 3): aspectos técnicos y jurídicos

| País | Legislación e instrumento | Porcentaje destinado a vivienda social | Requisitos |
|-------------|--|--|--|
| Brasil | Ley n° 10.257 (zonas especiales de interés social, derecho de preferencia, suelo creado, transferencias del derecho de construir). | Indefinido (variable según tipo de instrumento y actuación). | Variabes (por lo general, se necesita la previa definición de la medida en el ordenamiento urbanístico). |
| Puerto Rico | Ley de municipios (1991). Reglamento de planificación n° 21 de 1992 (eslabonamientos). | Del 5% al 25% de las nuevas viviendas según su precio de venta (límite del 5% del coste de la construcción). | Disponer de un plan de ordenamiento que contenga, entre otros, un plan de vivienda, y tratarse de un proyecto de más de 2.500 m ² de techo. |
| El Salvador | Ley de Ordenamiento Territorial de 2011 (zonas especiales para viviendas de interés social). | Indefinido (pendiente de desarrollo reglamentario). | Indefinidos (pendiente de desarrollo reglamentario). |
| México | Ley General de Asentamientos Humanos (reservas territoriales de vivienda). | Indefinido (según actuación). | Previa definición de la medida en el ordenamiento urbanístico. |

Fuente: elaboración propia.

Fig. 9/ Delimitación del derecho de propiedad a la actividad urbanística en los países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de carácter opcional (grupo 3)

| País | Sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística | Principal marco jurídico de referencia |
|-------------|--|---|
| Brasil | Sí | Art. 5.22. de la Constitución de 1988 y posteriores modificaciones. Art. 39 del Estatuto de la Ciudad (Ley n° 10.257 de 2001). |
| Puerto Rico | No | La Constitución portorriqueña no establece ningún tipo de delimitación al derecho de propiedad por su función social. |
| Panamá | Sí | Art. 47 y 48 de la Constitución de 1972 y posteriores modificaciones (limitación del derecho de propiedad a su función social). Art. 3 y 31 de la Ley de Ordenamiento Territorial de 2006 (sujeción de la propiedad a las determinaciones urbanísticas). |
| El Salvador | Parcial | Art. 2, 11 y 113 de la Constitución de 1983 (limitación del derecho de propiedad a su función social). La normativa urbanística solo prevé la expropiación por causa de utilidad pública e interés social. |
| México | Sí | Art. 27 de la Constitución de 1917 y posteriores modificaciones (limitación del derecho de propiedad al interés público). Art. 27 de la Ley General de Asentamientos Humanos (sujeción de la propiedad a las determinaciones urbanísticas). |

Fuente: elaboración propia.

unidades de vivienda demolidas o desplazadas a causa de la actuación urbanística, o mediante la construcción de viviendas de interés social. En el caso de crecimientos residenciales, además de las alternativas anteriores, hay tres opciones: (i) que un 25% de las viviendas del proyecto sean asequibles durante un mínimo de 10

años y dirigidas a hogares con unos ingresos iguales al 120% del ingreso familiar promedio; (ii) que un 10% de las viviendas del proyecto sean asequibles durante un mínimo de 10 años y dirigidas a hogares con unos ingresos iguales al 100% del ingreso familiar promedio; (iii) y que un 5% de las viviendas del proyecto sean ase-

quibles durante un mínimo de 10 años y dirigidas a hogares con unos ingresos iguales al 80% del ingreso familiar promedio.

No obstante, en los últimos años el problema de la falta de suelo para vivienda social ha adquirido mayor relevancia en la agenda política puertorriqueña y se ha empezado a plantear la necesidad de implementar instrumentos urbanísticos más exigentes en la provisión de suelo para vivienda social. Como expone el Plan Nacional de Vivienda 2011-2015 (GOVERNMENT OF PUERTO RICO, 2011, p. 40):

«Hay que asegurarse de que los nuevos planes urbanísticos de usos del suelo incorporan medidas para la producción de suelo para vivienda asequible y vivienda para la población con necesidades específicas. El instrumento de la zonificación inclusiva debería integrarse en estos planes de uso del suelo para cuando se recupere el mercado y pueda ser utilizado.» [Trad. del autor],

para lo cual, el Plan propone que instrumentos como la zonificación inclusiva obligatoria y la expropiación de inmuebles con fines de vivienda social se regulen en una futura Ley.

Por su parte, la normativa urbanística panameña representa un caso peculiar. La normativa nacional no prevé directamente ningún mecanismo obligatorio para la obtención de terrenos para vivienda social, pero a finales de 2005 se aprobó a nivel nacional el denominado código de zona RB (Residencial Básico) para viviendas de interés social, es decir, se creó una zonificación específica para su implementación en los diferentes instrumentos de planificación. Posteriormente se definió una nueva zona, la denominada zona RB-2 (Residencial Básico) para vivienda de interés social, que únicamente difiere de la anterior en el precio máximo legal de venta. Desde el punto de vista práctico, la efectividad de estas zonas está completamente supeditada a la voluntad política de las autoridades urbanísticas en su aplicación en los planes de ordenación.

En El Salvador, el único instrumento que contempla la normativa urbanística para la obtención de terrenos para vivienda social son las denominadas zonas especiales para vivienda de interés social que se incluyeron en la reciente Ley de Ordenamiento Territorial de 2011 (LOT). El artículo 34 de la LOT exige que los planes municipales y micro-regionales reserven terrenos para vivienda social en las zonas urbanizables, y concluye que hay que elaborar un reglamento especial para dichas zonas. Lógicamente, la LOT supone un avance significa-

tivo en el proceso de implementación del *inclusive zoning* en el país, pero insuficiente dado que ni determina un porcentaje mínimo de suelo o techo que debe destinarse a vivienda social, ni su aplicación es obligatoria, sino que depende de la voluntad municipal o de su posterior desarrollo reglamentario.

Para entender las limitaciones de la LOT conviene analizar las propuestas legislativas anteriores que en su momento incluyeron medidas más explícitas de vivienda inclusiva y que no prosperaron. En noviembre de 2010, la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO), con el apoyo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), presentó en el Parlamento el Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social. Este anteproyecto reconocía que el acceso al suelo era un elemento esencial del problema residencial del país y, para resolverlo, obligaba a la denominada cesión solidaria para vivienda social a los proyectos de más de 15 viviendas y a las parcelaciones de 7.000 metros cuadrados o más. En el caso de proyectos residenciales, esta cesión para vivienda social equivalía a un 20% de la superficie útil, con un mínimo de 1.400 metros cuadrados, y podía hacerse efectiva cediendo el área computada dentro del proyecto, o bien fuera del ámbito del mismo pero en el mismo municipio (o fuera de éste si hubiera un plan territorial), o mediante obras de urbanización, servicios en inmuebles o en metálico.

En México, el principal instrumento urbanístico para obtener suelo para vivienda social son las denominadas reservas territoriales para vivienda. De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), uno de los objetivos de dichas reservas es el desarrollo de promociones de vivienda social. La constitución de estas reservas territoriales se considera de utilidad pública (art. 5 de la LGAH), y no se realizan solamente sobre terrenos públicos (municipales, estatales o federales), sino que también afectan a los propietarios privados. No obstante, no existe un porcentaje mínimo obligatorio de suelo o techo destinado a vivienda social en los planes, lo que deja en manos del planeamiento urbanístico local su concreción. Según IRACHETA (2010), aún persiste la idea de que las reservas deben ser adquiridas por el gobierno y que no deben ser urbanizados con independencia del propietario. Otro problema es que la expropiación está casi en desuso, lo que limita el desarrollo de este instrumento.

Otra interesante experiencia de la planificación urbana en México son los denominados Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS)

creados en el marco del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Los DUIS son proyectos urbanos en los que participan los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y particulares, principalmente los promotores urbanos y los propietarios de los terrenos del ámbito. Pueden tratarse de operaciones de densificación de áreas intraurbanas o bien de proyectos de generación de nuevo suelo urbanizado. En ambos casos, el propósito es planificar el crecimiento urbano desde un enfoque coherente e integrador con la red de servicios, infraestructura y transporte, exigiendo un determinado porcentaje de vivienda social, por lo general, un mínimo del 40% de las nuevas viviendas.

3.5. Países que ni disponen de una normativa nacional de vivienda inclusiva ni han promovido soluciones análogas a nivel local o regional dignas de mención: Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Perú, Honduras, Bolivia, y Paraguay

Por último, hay un grupo de países en los que el desarrollo legislativo del *inclusionary zoning* es ínfimo, tanto a nivel nacional como local y regional. Entre las razones de esta situación se hallan: la frecuente falta de voluntad política para incorporar este instrumento en la normativa, el muy escaso nivel de planificación de las ciudades, y el también muy limitado desarrollo de la legislación nacional sobre urbanismo y territorio, lo que deriva en una generalizada ausencia de delimitación jurídica del derecho de propiedad a la actividad urbanística (FIG. 10).

Por ejemplo, en Nicaragua las propuestas más avanzadas propias del *inclusionary zoning* lamentablemente no superaron el trámite parlamentario. Una de éstas fue el Proyecto de Ley de Urbanismo de 2004, el cual recogía la posibilidad de:

«(...) Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social»,

y justificaba la implementación de dicho medida mediante: la consideración del urbanismo como una función pública (art. 5), el reconocimiento de los límites del derecho de propiedad a su función social e interés general (art. 4), la introducción del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios de la actividad urbanística (art. 9), y la defensa de la necesidad de

recuperar parte de las plusvalías generadas por la actividad urbanística (art. 165).

Guatemala tampoco dispone a nivel nacional de herramientas urbanísticas de obligado cumplimiento para la obtención de suelo para vivienda social, pese a la reciente aprobación de la Ley de Vivienda y el Reglamento que la despliega. Lamentablemente, la opción de dar tierra para vivienda como una modalidad de subsidio directo y la creación de una Cartera de Tierras para vivienda popular fueron suprimidas del texto en el trámite parlamentario. Del mismo modo, el Proyecto de Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación (Iniciativa 4049), el cual establecía una reserva de suelo para vivienda social de entre el 10% y el 30% del total de las viviendas a construir, tampoco superó el trámite parlamentario en agosto de 2009.

Otro ejemplo de la frecuente falta de voluntad política en la implementación del *inclusionary zoning* es la República Dominicana. El país no dispone de ninguna ley de vivienda y su normativa urbanística tiene más de medio siglo de antigüedad (la Ley de Planificación Urbana data de 1963, y la de Urbanizaciones de 1944) y lógicamente no prevé ningún instrumento para obtener suelo para vivienda social. Este déficit de hecho ha llevado incluso a la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana, en un informe realizado a solicitud del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a denunciar la necesidad de una ley de vivienda

«(...) que garantice la oferta de vivienda social para las clases más pobres y marginadas, el derecho a la vivienda y al suelo, y la aplicabilidad de los convenios internacionales» (ODH, 2010, p. 345),

para lo cual, proponía

«(...) la posibilidad de legislar que los proyectos de vivienda de determinada escala reserven un porcentaje para ser ofertado como viviendas sociales.» (ODH, 2010, p. 307).

Otro grave impedimento para la aplicación de la vivienda inclusiva es la falta del planeamiento local. Por ejemplo, en Perú, según el Instituto Nacional de Estadística, en 2009, solo el 34,9% de las provincias contaban con un plan de acondicionamiento territorial y solo un 18,4% de los distritos tenían un plan urbano. Asimismo, en Paraguay solo un 10% de los municipios disponen de algún instrumento de regulación (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2010).

FIG. 10/ **Delimitación del derecho de propiedad a la actividad urbanística en los países de América Latina que ni disponen de una normativa nacional de vivienda inclusiva ni han promovido soluciones análogas a nivel local o regional dignas de mención (grupo 4)**

| País | Sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística | Principal marco jurídico de referencia |
|----------------------|--|---|
| Nicaragua | Parcial | Art. 5, 44, 103, 106, 107 y 108 de la Constitución (versión actualizada de 2010) (limitación del derecho de propiedad a la utilidad pública o interés social, y a las limitaciones que impongan las leyes; posibilidad de expropiación). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |
| Guatemala | Parcial | Art. 40 (posibilidad de expropiación por razón de utilidad o interés públicos, o beneficio social) y 44 de la Constitución de 1993 (prevalencia del interés general sobre el particular). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |
| República Dominicana | Parcial | Art. 51 de la Constitución de 2010 (limitación del derecho de propiedad a la utilidad pública o interés social). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |
| Perú | No | Art. 70 de la Constitución de 1993 (la propiedad es inviolable excepto por causa de seguridad nacional o necesidad pública declarada por Ley previo pago de la indemnización). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |
| Honduras | Parcial | Art. 61, 103 y 106 de la Constitución de 1982 y posteriores modificaciones (limitación del derecho de propiedad a la necesidad o interés público; posibilidad de expropiación por dichos motivos). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |
| Bolivia | Parcial | Art. 56 de la Constitución de 2009 (limitación del derecho de propiedad al interés público). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |
| Paraguay | Parcial | Art. 109 de la Constitución de 1992 (limitación del derecho de propiedad a su función económica y social según lo que establezcan las leyes). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional. |

Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

Al igual que ha sucedido en otras regiones del mundo, la técnica urbanística de la zonificación inclusiva está recibiendo un creciente interés en América Latina en los últimos años. No obstante, su grado de desarrollo legislativo en la región debe calificarse más bien como escaso y muy desigual. Solamente tres países —Colombia, Uruguay y Venezuela— disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora este instrumento con carácter obligatorio; son cuatro los países —Chile, Argentina, Costa Rica, y Ecuador— que, pese a no disponer de una legislación de ámbito nacional en este sentido, han desarrollado experiencias interesantes de vivienda inclusiva a nivel local, metropolitano o regional; en cinco —Brasil, Puerto Rico, Panamá, El Salvador, y México— la legislación urbanística nacional también

contempla, con importantes diferencias en su grado de desarrollo, instrumentos de vivienda inclusiva de tipo opcional; y, lamentablemente, el caso más frecuente es la ausencia de algún tipo de experiencia destacable en este sentido, como sucede en siete países —Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Perú, Honduras, Bolivia, y Paraguay—.

Tras analizar cómo se ha ido incorporando este instrumento en los sistemas urbanísticos de los países latinoamericanos más avanzados en este campo, podemos identificar algunas características comunes. Por un lado, la implementación de este mecanismo es usualmente un proceso lento que suele tener su origen en iniciativas puntuales a nivel local o regional que, con el paso del tiempo, pasan a formar parte de la legislación nacional. Por otro lado, para impulsar el despliegue legisla-

tivo de esta técnica acostumbra a ser decisivo el reconocimiento a nivel constitucional de los principios sobre los cuales se sustenta, es decir: el derecho a una vivienda digna y a la ciudad, la limitación del derecho de propiedad a su función social, a la actividad urbanística y al ordenamiento territorial; el reconocimiento de la actividad urbanística como una función pública de interés general; el derecho y el deber de la participación pública en las plusvalías urbanísticas para garantizar el cumplimiento del derecho a una vivienda y a la ciudad; y el principio de justa distribución de cargas y beneficios de la actividad urbanística.

En el contexto latinoamericano, los mayores obstáculos para la implementación del *inclusionary zoning* suelen surgir por: la falta de voluntad política para su inclusión en la legislación nacional de un modo obligatorio (como ha sucedido en Chile, El Salvador, Nicaragua o Guatemala) o ejecución; una concepción del derecho a la propiedad de origen civilista, individualista y excluyente que se opone a la función social de la propiedad; y el escaso peso del Estado, en particular, de muchas municipalidades de ciertos países para llevar a cabo la ordenación urbanística de su territorio y velar por su cumplimiento.

Si nos basamos en la evolución más reciente de esta técnica en la región, es de prever un mayor desarrollo en un futuro próximo. En los últimos años, muchos países de América Latina han revisado o completado sus legislacio-

nes en materia de vivienda y planeamiento urbano y, aunque en pocos casos se ha incluido el instrumento de la zonificación inclusiva, a menudo la simple reformulación del marco legal ha abierto el debate sobre cuáles son las políticas más eficaces y oportunas. Principalmente en aquellos países con normativas nacionales con mecanismos de vivienda inclusiva de tipo opcional, y en aquellos con experiencias relevantes a nivel local, metropolitano o regional, el tema de la zonificación inclusiva continúa abierto, por lo que es previsible que en algunos de ellos en el corto y medio plazo se produzca alguna reforma de la normativa urbanística que incorpore esta técnica.

Por último, es importante destacar que los países con un mayor grado de implementación de la técnica de la vivienda inclusiva suelen tener un mayor grado de desarrollo económico. Esta relación es probable que responda al hecho de que aquellos países con un mayor PIB per cápita son también aquellos con una mayor tradición urbanística, tanto a nivel legislativo como práctico, y con un mayor nivel de planificación urbana y de cumplimiento de la normativa, lo que indudablemente favorece el debate técnico y político sobre medidas como la zonificación inclusiva, así como su desarrollo y aplicación. No obstante, el estudio de las causas de esta relación va más allá del propósito de este artículo y, por consiguiente, se requiere un estudio en profundidad de los factores históricos, políticos y socioeconómicos relacionados para poder alcanzar resultados concluyentes al respecto.

Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2008): *Informe Progreso Económico y Social*, Washington D.C.
- (2012): *Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, DC.
- BOSCH, J. (2009): «How Urban Planning Instruments Can Contribute in the Fight Against Homelessness. An International Overview of Inclusionary Housing», en *European Journal of Homelessness*, 3: 155-177, FEANTSA, Brussels.
- BROWN, K. D. (2001): *Affordable Housing through Inclusionary Zoning: Lessons from the Washington Metropolitan Area*, the Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, Washington D. C.
- CALAVITA, N. & A. MALLACH (2009): «Inclusionary Housing, Incentives, and Land Value Recapture», en *Land Lines*, January: 15-21, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (US).
- (eds) (2010): *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (US).
- CALIFORNIA COALITION FOR RURAL HOUSING & NON-PROFIT HOUSING ASSOCIATION OF NORTHERN CALIFORNIA (CCRH & NPHANC) (2003): *Inclusionary Housing in California: 30 Years of Innovation*, Sacramento y San Francisco.
- CHICAGO METROPOLITAN AGENCY FOR PLANNING (CMAP) (2008): *Inclusionary Zoning. Strategy Report*, Chicago.
- CROOK, T. & S. MONK & D. LISTER & R. LOVATT & A. LUANAIGH & S. RONWLEY & C. M. E. WHITEHEAD (2006): *Delivering Affordable Housing Through Section 106*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- CUENYA, B. (2009): «Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina», en *Congreso Internacional LASA (Latin American*

- Studies Association*) 2009 *Repensar las desigualdades*, 11 al 14 de junio de 2009, Rio de Janeiro.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG) (2003): *Delivering affordable housing through planning policy*, Londres.
- GOVERNMENT OF PUERTO RICO (2011): *Puerto Rico. State Housing Plan. 2011-2015*. September 7, 2011, Puerto Rico.
- GOYTIA, C. & T. HAGERDON & R. PASQUINI (2012): *Land Use Regulation and Practices in Argentina: 2011 Survey Results*, CIPUV & Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, Cambridge (US).
- IRACHETA, A. (2010): «La política de vivienda en México», en *Seminario Internacional Abordajes Alternativos para el Fortalecimiento de las Políticas de Hábitat en la Provincia de Buenos Aires*, 9 y 10 de septiembre de 2010, Buenos Aires.
- MINTON, A. (2002): *Building Balanced Communities. The US and the UK Compared*, RICS, Londres.
- NORRIS, M. (2004): «Developing, Designing and Managing Mixed Tenure Estates: Implementing Planning Gain Legislation in the Republic of Ireland», en *Conferencia Anual de la Housing Studies Association*, 9 y 10 de septiembre de 2004, Belfast.
- OFICINA DE DESARROLLO HUMANO (ODH) (2010): *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana, Santo Domingo.
- PARAGUAY. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2010): *Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*, Unidad Técnica del Gabinete Social, Asunción.
- SOTELSEK, D. (2007): «Exclusión Social y Pobreza en América Latina», en *Revista Española del Tercer Sector*, 5: 111-148, Fundación Luis Vives, Madrid.
- THORP, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- WHITEHEAD, C. M. E. (2007): «Planning policies and affordable housing: England as a successful case study?», en *Housing Studies*, 22 (1): 25-44, Routledge, Londres.

Metodología para la evaluación y actualización participativa del Plan de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Tocache, San Martín (Perú)

Santiago MADRIGAL MARTÍNEZ

Departamento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible —Facultad de Ingeniería Agrícola—
Universidad Nacional Agraria la Molina (UNALM).

RESUMEN: El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento que requiere ser evaluado y actualizado periódicamente para detectar los factores que puedan estar dificultando la correcta ejecución de los diferentes proyectos; de esta forma podrán ser reprogramados, descartados y/o sustituidos por otros, según sea el caso. Tocache por sus particularidades sociales y políticas es un territorio de interés para el estado peruano. El proceso de evaluación y actualización se ha llevado a cabo de forma participativa; por ello, la recopilación de información primaria, se ha hecho mediante entrevistas a informantes clave, trabajo con grupos de discusión, observación participante y talleres participativos. La metodología utilizada se ha desarrollado en siete fases: (1) Preparatoria; (2) Evaluación preliminar: revisión y análisis del documento; (3) Evaluación (I): estrategias realizadas para la implementación del POT; (4) Evaluación (II): articulación a otros planes para su ejecución; (5) Evaluación (III): proyectos y acciones implementados; (6) Actualización; y (7) Validación. En conclusión, de los proyectos y acciones previstos en esta primera etapa de gestión, se han implementado el 76 %, las principales causas de esta, inconclusa materialización, son la intermitencia de la cooperación internacional, el cambio de gobierno y de funcionarios, así como de normativas que han interferido en el normal desarrollo del plan.

DESCRIPTORES: Metodología en ordenación del territorio. Evaluación de planes de ordenación territorial. Participación. Tocache (Perú).

1. Introducción

Oficialmente, el ordenamiento territorial se entiende en el Perú, como la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible, de acuer-

do con las condiciones del territorio y sus recursos naturales (CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE [CONAM] & DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT [GTZ], 2006). Asimismo, es un proceso político, en la medida en que involucra la toma de

decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. También es un procedimiento técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida (CONAM, 2005).

En materia normativa existen diferentes leyes en el contexto peruano que reconocen como principales instrumentos de gestión territorial un conjunto de planes definidos para cada ámbito de la jurisdicción geográfico-política del territorio. Concretamente, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-Ley N° 27867 (Art. 53°, inciso a.) y en la Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, se hace mención al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que se define como:

«[...] un instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país.»

Este instrumento, de aplicabilidad regional y provincial, se elabora de forma sistémica, participativa y concertada con los actores sociales, políticos, económicos y técnicos para orientar el uso adecuado y sostenible de los recursos naturales en el ámbito en cuestión. No obstante, la complejidad del territorio a diagnosticar, los cambios a los que está sometido y los diferentes intereses existentes, generan cierto grado de incertidumbre en las determinaciones que se desprenden del plan. Por esto se hace necesario la realización de evaluaciones periódicas para detectar los factores externos que pueden estar impidiendo su correcta ejecución. Estas refuerzan el mecanismo de seguimiento y permiten, al final, que se pueda disponer de un instrumento de ayuda para la toma de decisiones y las evaluaciones ex-post para un mejor análisis del impacto global (GÓMEZ OREA, 2013).

Este artículo presenta el proceso metodológico realizado para evaluar y actualizar de forma participativa el POT de la provincia de Tocache. Asimismo, representa una síntesis de la investigación llevada a cabo en el marco del

Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza¹ (PRODATU II) y con el apoyo de la Municipalidad Provincial de Tocache (MPT).

Se entiende la evaluación como el proceso que intenta determinar, de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de las actividades con respecto a objetivos específicos. Asimismo, es una herramienta de gestión orientada hacia el aprendizaje y la acción para mejorar el desempeño de proyectos actuales y futuros (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND [UNICEF], 1991). El PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1997), enfatiza el marco temporal, especificando que la evaluación se ha de efectuar de manera más selectiva y los administradores de proyectos deben tener la flexibilidad necesaria para definir por qué y cuándo se requiere una evaluación.

La actualización consiste en la adaptación de los proyectos y/o acciones que por algún motivo no se han implementado, tienen fallas, o han quedado desfasados u obsoletos. De esta forma, se corrige y se mejora el plan de cara a la validación participativa.

En la actualidad, no se tienen registros sobre otras evaluaciones realizadas en el Perú y de igual manera, no se cuenta con una norma que regule el proceso. Por tanto, se puede afirmar que el procedimiento mostrado en este artículo recoge la primera y única experiencia. Por ello, la metodología empleada se expone detalladamente para que sirva como ejemplo en los procesos de ordenamiento territorial existentes en otras regiones y provincias del país.

2. El plan de Ordenamiento Territorial de la provincia de Tocache

La provincia de Tocache, como muchas otras provincias de la región San Martín, ha afrontado graves problemas sociales, económicos y ambientales, que en la actualidad están en proceso de superación mediante los logros y el compromiso de la población y de sus autoridades (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONIA PERUANA [IIAP], 2006). A partir de la década de 1970, con la construcción de la carretera Marginal de la Selva que permitió unir físicamente la provincia con Tingo María hacia el sur, y con

¹ Es un proyecto perteneciente a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), por canje de deuda con la cooperación alemana, iniciado en el 2012 y

por un periodo de 5 años. Su ámbito de acción comprende a los cinco distritos de la provincia de Tocache y al Centro Poblado Menor de Paraiso (región Huánuco).

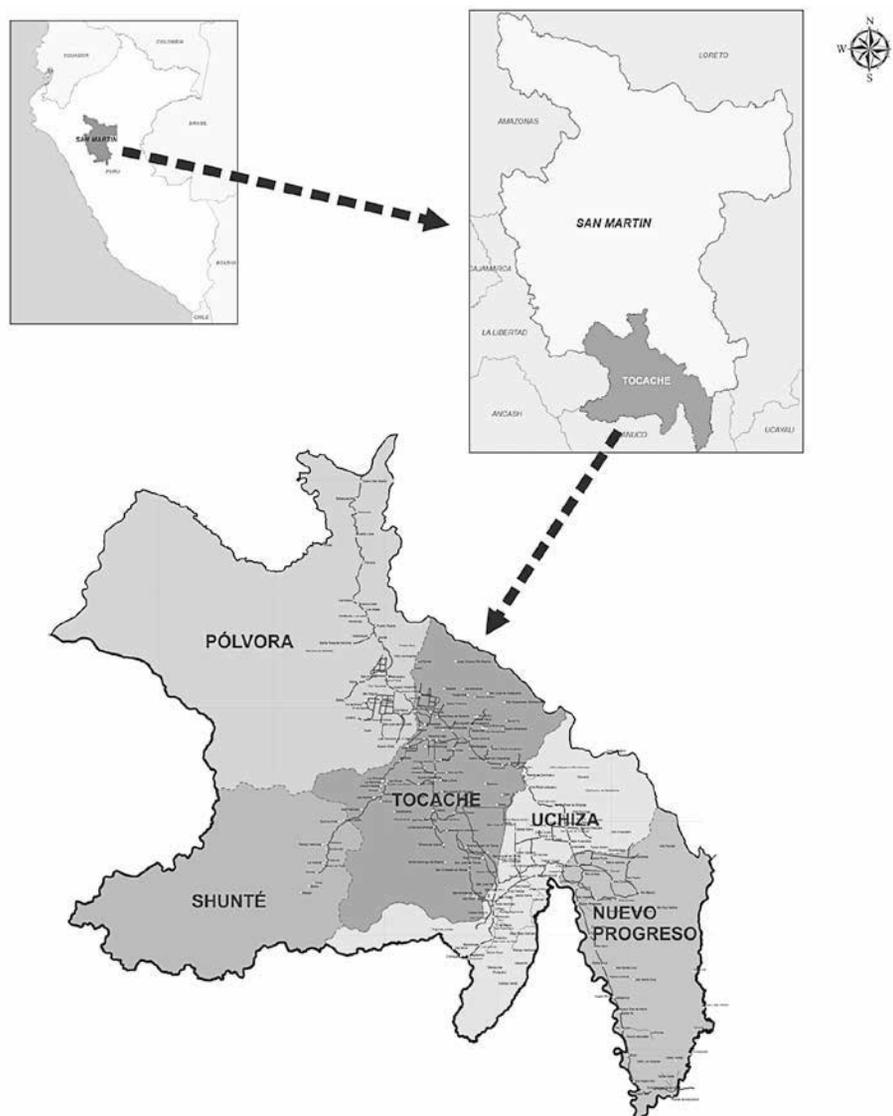


FIG. 1/ Localización geográfica y división política de la provincia de Tocache

Fuente: Adaptado de MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TOCACHE [MPT] (2008).

Tarapoto hacia el norte, el crecimiento de la población y por consiguiente la demanda de tierras para desarrollar la agricultura ha registrado un incremento vertiginoso, habiéndose intervenido casi todas las tierras disponibles con vocación natural para actividades agropecuarias; inclusive se vienen ocupando tierras con vocación forestal o de protección ecológica para usos que no corresponden (LIMACHI, 2006).

La superficie provincial es de 625.121 hectáreas, y contiene 5 distritos: Tocache, Shunté, Nuevo Progreso, Uchiza y Pólvara (Fig. 1). La

población proyectada al año 2013, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, es de 73.093 habitantes, en sus $\frac{3}{4}$ partes con una edad menor a 40 años y que se asienta, en similar número, tanto en el área rural como en la urbana.

La población económicamente activa (PEA) asciende al 46.70% del total, el nivel de desempleo representa el 1.17%. La ocupación se concentra en el sector primario, que comprende las actividades agropecuarias y extractivas (60 % del total). El segundo sector es el terciario.

rio, conformado por actividades comerciales y prestación de diversos servicios, que en conjunto absorben el 30% de la PEA Total. El resto de trabajadores se dedica a actividades de transformación y otros no especificados (*Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*).

Las personas con mejores niveles educativos labora en las empresas y entidades más representativas (LIMACHI, 2006), como son: el Grupo Palmas²; la municipalidad provincial y las distritales; y las dependencias regionales sectoriales (salud, educación, agricultura, transportes, etc.). La población rural, en su mayoría, sólo cuenta con la primaria, y en casos excepcionales la secundaria.

El POT de Tocache recoge los aportes, preocupaciones y expectativas de los diferentes actores locales, provinciales y regionales que participaron en su formulación. Los resultados más tangibles son una serie de proyectos y/o acciones orgánicamente programados, así como el establecimiento de políticas de uso y ocupación del territorio (MPT, 2008).

Los objetivos que pretende son: (1) formular la política municipal sobre el uso y ocupación del territorio de conformidad con lo establecido en la Zonificación Ecológica Económica³; (2) implementar una propuesta concertada para la distribución y la localización funcional de las actividades e infraestructura según la capacidad de uso mayor de los suelos, de forma que se garantice el aprovechamiento de las potencialidades y la mitigación de los conflictos e impactos sobre el medio ambiente; (3) proponer e implementar las medidas necesarias para la solución de los conflictos relativos al uso del territorio, determinantes del grado de consolidación del desarrollo (urbano y rural); y (4) establecer un marco normativo para el control y regulación de las acciones y usos previstos en el plan, así como la determinación de mecanismos de gestión que le permitan a la administración municipal ajustar periódicamente las metas y acciones programadas (MPT, 2008).

Para poder conseguir dichos objetivos el plan se estructura en cinco líneas estratégicas de intervención conformadas por un total de 20 programas de actuación (FIG. 2); cada programa

FIG. 2/ Líneas estratégicas de intervención con sus respectivos programas de actuación del POT provincial de Tocache

| Línea estratégica | Programa |
|---|--|
| 1. Ambiente y recursos naturales sostenibles | 1.1. Programa de manejo de suelos. |
| | 1.2. Programa de aprovechamiento sostenible del agua. |
| | 1.3. Programa de aprovechamiento sostenible de la flora y fauna silvestre. |
| | 1.4. Programa de gestión ambiental. |
| | 1.5. Programa de creación y gestión de áreas de conservación. |
| 2. Servicios básicos y sociales, recreación y turismo | 2.1. Programa de mejoramiento de la educación. |
| | 2.2. Programa de mejoramiento de la salud. |
| | 2.3. Programa de agua potable, saneamiento y salubridad. |
| | 2.4. Programa de fomento del turismo. |
| 3. Infraestructura productiva desarrollo económico y competitividad | 3.1. Programa de infraestructura vial y productiva. |
| | 3.2. Programa de apoyo a la producción agropecuaria. |
| | 3.3. Programa de promoción de las pymes. |
| 4. Seguridad de las unidades sociales | 4.1. Programa de seguridad pública. |
| 5. Gobernabilidad y funcionalidad territorial | 5.1. Programa de fortalecimiento de la sociedad civil. |
| | 5.2. Programa de promoción de la imagen e identidad. |
| | 5.3. Programa de fortalecimiento de la comunicación local. |
| | 5.4. Programa de fortalecimiento a productores agrarios. |
| | 5.5. Programa de articulación. |
| | 5.6. Programa de fortalecimiento municipal. |
| | 5.7. Programa de organización territorial. |

Fuente: MPT (2008).

² Empresa ubicada en Tocache y Uchiza que concentra gran cantidad de profesionales y técnicos, se dedica al cultivo de palma y cacao en dos plantaciones: 13.126 hectáreas de palma aceitera y 305 de cacao. Cuenta con 2.426 empleados (Palmas del Espino e Industrias del Espino).

³ El Reglamento de Zonificación Ecológica Económica D.S. No 087-2004-PCM define la ZEE como «...un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales».

ma está integrado por sus respectivos proyectos y/o acciones de desarrollo que hacen un total de 114. El período de vigencia del plan es de 10 años, a partir del año 2008 (MPT, 2008).

3. Los indicadores de monitoreo

La evaluación se ha centrado en resolver las cuestiones específicas relacionadas con la eficacia y el impacto conseguido a través de la puesta en funcionamiento del plan, para ello se han utilizado una serie de indicadores como elementos de medición. Existen muchas ideas y definiciones sobre lo que es o debería ser un indicador. Según CRABTREE & BAYFIELD (1998) sirven para cuantificar el cambio, identificar los procesos y proporcionar un marco para el establecimiento de objetivos y supervisión del rendimiento. En esta misma línea GAHIN & *al.* (2003) aporta que estos muestran la información crítica sobre las tendencias y condiciones actuales para de esta forma avanzar hacia los objetivos establecidos.

La comunicación es la función principal de los indicadores y es sobre esta base de información que los tomadores de decisión deben o no realizar acciones (WEBER & HALL, 2001). Por ello, se puede decir que su principal rol radica en describir mediante parámetros objetivos la realidad de un ámbito concreto, facilitando el conocimiento del territorio y los elementos y procesos que se desarrollan en él. De esta manera, juegan un papel clave en la gestión y planificación territorial o sectorial, por lo que deben cumplir las premisas fundamentales de generar información, ser consistentes metodológicamente, válidos científicamente, y de fácil aplicación y comunicación (TORRES, 2013). La naturaleza integral del territorio requiere necesariamente de una evaluación holística y, por tanto, de un conjunto de indicadores pluridisciplinarios para la cuantificación y monitorización de sus impactos.

En el caso del POT de Tocache, los indicadores de monitoreo son específicos, pertinentes, fáciles de comprobar, con una duración limitada y miden el grado de consecución de los proyectos y/o acciones en tres períodos distintos, uno en el corto plazo al año 2010, otro en el mediano plazo al año 2014 y el último en el largo plazo al año 2017.

Las unidades de evaluación son múltiples ya que principalmente estas dependen de cada proyecto. No obstante, de forma igual para todos, se han analizado y evaluado tres variables: la fase (proyecto, en ejecución, concluido), la cantidad y la ubicación.

4. El procedimiento metodológico de evaluación y actualización participativo

La metodología empleada se basa en la participación ya que, en primer lugar, puede generar mejores decisiones porque introduce más información y fomenta la comunicación entre los actores sociales implicados. En segundo lugar, se favorece una evaluación exitosa dado que un mayor abanico de actores tomará parte en ella y comprenderán y apoyarán la actualización e implementación del plan restante. En tercer lugar, la participación puede incrementar la legitimidad de las decisiones porque el proceso es percibido como justo e inclusivo (MEADOWCROFT, 2003).

4.1. Las técnicas utilizadas para la recopilación de información

Concretamente, son cuatro las técnicas de recopilación de información primaria que se han utilizado: las entrevistas con informantes clave, la observación participante, los grupos de discusión y los talleres participativos. A continuación se expone, de forma simplificada, cada una de ellas.

Las entrevistas a informantes clave son entrevistas cualitativas, y se llevan a cabo con una guía que incluye los temas y los asuntos que deben cubrirse en la sesión. El entrevistador formula las cuestiones en el curso de la conversación y tantea sutilmente al entrevistado para obtener la información que desea (TAYLOR & BOGDAN, 1992). Sólo se entrevistan un pequeño número de informantes que han sido seleccionados sobre la base de sus conocimientos y experiencias relacionadas con el objeto de investigación (KUMAR, 1993).

La observación participante es un tipo de método de recopilación de datos cualitativos que requiere la observación directa de una actividad, comportamiento, relación, fenómeno, red o proceso sobre el terreno. El investigador participa en la realidad social experimentada por la comunidad o grupo que se observa. La observación participante que se realiza para la evaluación de proyectos se completa en algunos días o semanas. Esta se centra en la observación de objetos físicos, como carreteras, presas o producción agrícola (CASLEY & KUMAR, 1990).

En este trabajo se ha considerado el grupo de discusión como una conversación dise-

ñada para obtener información sobre un tema de interés en una situación relajada y como vía para conocer (KRUEGER, 1991). Desde un punto de vista metodológico se considera como una modalidad de entrevista grupal (DEL RINCÓN, 1995) dinamizada por un coordinador, quien a partir de un tema de interés y a través de un protocolo (con diferentes niveles de estructuración), provoca la discusión y la dirige hacia la información deseada, potenciando la participación de los asistentes y evidenciando los argumentos enfrentados.

El grupo de discusión es una herramienta muy útil para la evaluación de los programas y planes, debido a que los participantes pueden expresar libremente su opinión sobre diferentes aspectos de interés en un ambiente abierto para el libre intercambio de ideas. Otro de los aspectos positivos estriba en el hecho de proveer participación a los actores sociales involucrados en la implementación de los diferentes proyectos y/o acciones.

Complementando el resto de técnicas se han realizado talleres participativos que están concebidos como un equipo de trabajo, formado generalmente por un facilitador o coordinador y un grupo de personas en el cual cada uno de los integrantes hace su aporte específico. El coordinador o facilitador dirige a las personas, pero al mismo tiempo adquiere junto a ellos experiencia de las realidades concretas en las cuales se desarrollan los talleres, y su tarea en terreno va más allá de la labor académica en función de las personas, debiendo prestar su aporte profesional en las tareas específicas que se desarrollan (DE BARRIOS & GISSI, 1977).

4.2. Las fases de la evaluación

El trabajo llevado a cabo en un año, teniendo su comienzo en el mes de diciembre del 2012, se ha estructurado en siete fases que se muestran en la FIG. 3.

4.2.1. Fase preparatoria

Inicialmente, se establece el propósito, basado en detectar los factores externos e internos que pueden estar impidiendo la correcta ejecución del plan. Paso seguido se determina el período, que ha estado supeditado a la disponibilidad de recursos humanos y monetarios. Los días y las horas para la recogida de información han sido coordinados directamente

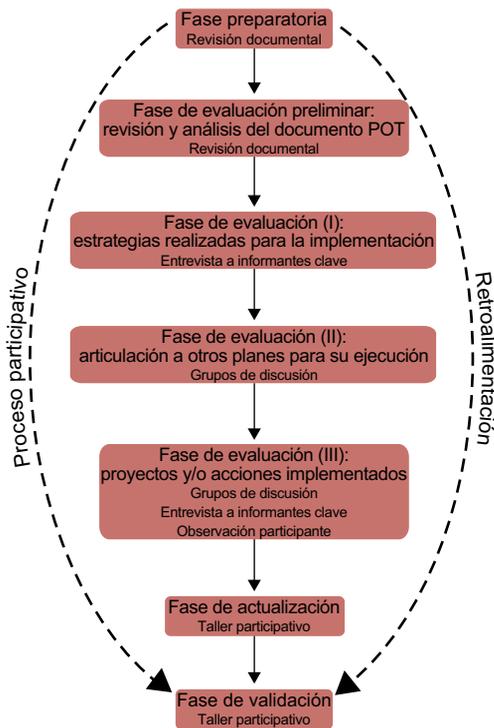


FIG. 3/ Procedimiento metodológico de evaluación y actualización participativo

Fuente: Elaboración propia.

con los actores locales. Para ello, se ha elaborado una lista actualizada de instituciones que fueron partícipes de la elaboración e implementación del plan y se ha incluido a otras nuevas, que actualmente intervienen en el territorio.

También se concreta el equipo de evaluación, compuesto por profesionales de diferentes disciplinas (un licenciado en ciencias ambientales, un ingeniero agrícola y un sociólogo). Asimismo, se ha determinado el rol del equipo de técnicos de la municipalidad provincial de ToCACHE, el cual se ha encargado de las convocatorias y la difusión de resultados entre los diferentes actores.

Una vez que se ha completado la revisión de la información existente, se diseña y presenta la metodología a seguir durante todo el proceso. En primer lugar al equipo técnico municipal y seguidamente a los actores locales identificados, ambas con el objetivo de retroalimentar la propuesta con observaciones, comentarios o aportes. Los diferentes medios de comunicación provincial se han encargado de difundir el inicio del proceso.

4.2.2. Fase de evaluación preliminar: revisión y análisis del documento POT

Esta fase representa un profundo estudio del POT complementado con la información secundaria disponible. Consiste en examinar cada una de las líneas estratégicas, los programas y proyectos que las componen, los actores sociales involucrados y los indicadores de monitoreo que se han generado para cada proyecto.

En primer lugar, se ha determinado y codificado el número total de programas de intervención y proyectos, así como su distribución en cada una de las líneas. Seguidamente, se ha revisado cada indicador y se le ha emparejado a su respectivo proyecto, determinándose la correcta construcción del indicador; es decir, si cada indicador muestra claridad de qué proyecto está evaluando; si cada proyecto tiene un indicador asignado y si este muestra la cantidad de lo que se tiene que hacer y en el lugar que se emplaza.

Por último, se han clasificado los indicadores en tres tipos, según el estado o fase en la que se encuentra el proyecto: inicial, intermedia o final.

4.2.3. Fase de evaluación (I): estrategias realizadas para la implementación

Básicamente, se realiza una primera aproximación al conocimiento del avance obtenido en la implementación, a través de la evaluación de las estrategias realizadas a cuatro niveles: en la municipalidad provincial, en las mesas de coordinación, en materia de convenios y en los proyectos. Para ello, se han recolectado los datos primarios necesarios para resolver una batería de preguntas estipuladas para cada nivel (FIG. 4), utilizando la técnica de la entrevista con informantes clave. Los actores sociales clave entrevistados han sido el Responsable del Área de Gestión Ambiental de PRODATU II y la Jefa de la División de ZEE-Medio Ambiente de la Gerencia de Desarrollo Económico y Medio Ambiente de la MPT.

FIG. 4/ Batería de preguntas para evaluar las estrategias para la implementación del POT

| Id. | Nivel | Pregunta |
|----------|--------------------------|---|
| P.1.1.a. | Municipalidad provincial | ¿Se ha implementado con personal de la gerencia de desarrollo económico local y medio ambiente y de la división de medio ambiente? |
| P.1.1.b. | | ¿Se ha implementado con equipos de la gerencia de desarrollo económico local y medio ambiente y de la división de medio ambiente? |
| P.1.1.c. | | ¿Se ha incorporado al gerente de desarrollo económico y medio ambiente para que forme parte del equipo técnico municipal (ETM)? |
| P.1.1.d. | | ¿Se ha incorporado al responsable de la división de ordenamiento territorial para que forme parte del ETM? |
| P.1.1.e. | | ¿Se ha generado e implementado la gerencia de planeamiento y ordenamiento territorial? |
| P.1.1.f. | | ¿Es un órgano de asesoría, de la cual dependen las oficinas de planificación y presupuesto, programación de inversiones y ordenamiento territorial, con la finalidad de garantizar la articulación del POT a las actividades y proyectos de la MPT? |
| P.1.2.a. | Mesas de coordinación | ¿Se han establecido mesas de trabajo y/o coordinación? |
| P.1.2.b. | | ¿Estas mesas de trabajo y/o coordinación están debidamente constituidas, entre los actores de la red de coordinación por cada programa y/o línea estratégica? |
| P.1.3.a. | Convenios | ¿Se han establecido convenios con entidades públicas, nacionales y extranjeras para obtener apoyo y/o acompañamiento en la implementación? |
| P.1.3.b. | | ¿Se han establecido convenios con entidades privadas, nacionales y extranjeras para obtener apoyo y/o acompañamiento en la implementación? |
| P.1.4.a. | Proyectos | ¿Se están formulando los proyectos planificados en el POT según el sistema nacional de inversión pública (SNIP)? |
| P.1.4.b. | | ¿Se ha constituido un banco de proyectos viables con la finalidad de agilizar la búsqueda de recursos para su financiamiento? |

Fuente: Elaboración propia.

4.2.4. Fase de evaluación (II): articulación a otros planes para su ejecución

Para evaluar la articulación a otros planes se ha utilizado la técnica de grupos de discusión dirigida mediante una serie de preguntas, agrupadas según el tipo de plan, que se muestran en la FIG. 5.

Los actores sociales que han intervenido en esta fase se recogen en la FIG. 6.

4.2.5. Fase de evaluación (III): proyectos y/o acciones implementados

Se ha utilizado una matriz (FIG. 7) para analizar y evaluar cada proyecto, a través del desarrollo conseguido en su implementación, con respecto a lo que marca su indicador al año 2010 y para ello se han utilizado tres variables, la de estado o fase, la de cantidad y la de ubicación o lugar.

FIG. 5/ Preguntas motivadoras utilizadas en los grupos de discusión

| Id. | Tipo de plan | Pregunta |
|----------|--------------------|--|
| P.2.1.a. | PDC | ¿Se han actualizado y articulado los planes de desarrollo concertado (PDC) de cada distrito? |
| P.2.1.b. | | ¿El PDC se ha adecuado a los objetivos de desarrollo y se han tomado los programas y proyectos del POT y se ha llevado al presupuesto participativo? |
| P.2.2. | PEI | ¿Cada municipalidad ha debido revisar y/o actualizar su plan estratégico institucional (PEI), con la finalidad de adecuarlo para asumir el reto de implementar una gestión responsable e integral? |
| P.2.3. | Planes sectoriales | ¿Los diversos sectores con presencia provincial y/o distrital que intervienen en el territorio han adecuado sus respectivos planes estratégicos u operativos? |
| P.2.4. | Otros planes | ¿Las organizaciones e instituciones provinciales que intervienen en el territorio, también adecuarán sus planes en función de los objetivos de desarrollo, líneas estratégicas, programas y proyectos del presente plan? |

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 6/ Actores sociales involucrados en la fase de evaluación (II)

| | Público | Privado |
|------------|--|---|
| Estatal | Ministerio de la Producción (PRODUCE), Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Policía Nacional del Perú (PNP), Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). | |
| Regional | Dirección Regional de Agricultura de San Martín (DRASAM), Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR), Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), Red de Salud, Gobierno Regional de San Martín (GORESAM), Autoridad Regional Ambiental (ARA). | Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales Cordillera Azul (CIMA Cordillera Azul). |
| Provincial | MPT, Comisión Ambiental Municipal (CAM), Autoridad Local del Agua (ALA), PRODATU II. | Asociaciones de productores, medios de comunicación. |
| Distrital | Municipalidad Distrital de Uchiza (MDU), Municipalidad Distrital de Nuevo Progreso (MDNP), Municipalidad Distrital de Shunté (MDS), Municipalidad Distrital de Pólvora (MDP), autoridades de centros poblados. | Rondas Campesinas, usuarios organizados. |

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 7/ Matriz de Evaluación. Ejemplo de un proyecto y su indicador

| Programa | Proyecto | Indicador | Fuente | Fase | Evaluación (ev) | Cantidad (ev) | Lugar (ev) |
|------------------------------------|---|--|-----------|------|---|---------------|-------------|
| 1.1. Programa de manejo de suelos. | 1.1.1. Programa de recuperación de suelos degradados. | A finales del año 2008, se ha constituido una mesa de trabajo de la red de coordinación. | CIMA, MPT | C | P= en proyecto E= en ejecución C= concluido | 1 | N Tocache N |

Fuente: Elaboración propia.

Primeramente, para completar la matriz de evaluación se ha desarrollado una sesión con grupos de discusión, compuestos por los actores sociales que han participado en la fase anterior. Una vez procesada la información obtenida se ha recogido la faltante mediante entrevistas a los informantes clave pertenecientes a instituciones y organismos público-regionales⁴, principalmente. Finalmente, se ha culminado con la observación directa de los proyectos concluidos o en fase de ejecución como carreteras, puentes, infraestructura de riego, infraestructura para agua potable y desagüe, etc.

Una vez recopilados todos los datos necesarios, estos se han clasificado en cinco categorías de evaluación (FIG. 8), las cuales describen en qué situación se ha encontrado cada uno de los proyectos y/o acciones.

4.2.6. Fase de actualización

La actualización se centra en los proyectos evaluados y categorizados como «parcial» o «no realizado». Estos son reprogramados, descartados y/o sustituidos por otros, según sea el caso. La reprogramación consiste en actualizar el indicador en referencia al inicio, la cantidad y la nueva red de coordinación que se debe hacer cargo del proyecto. Para ello se ha realizado un taller participativo, integrado

por los actores sociales ya descritos con anterioridad, cuya dinámica ha consistido en dar respuesta a una serie de preguntas clave⁵ y de esta forma completar la matriz (FIG. 9). Finalmente, se ha argumentado la pertinencia de sumar nuevos proyectos al plan.

4.2.7. Fase de validación

Una vez elaborado el borrador del documento de evaluación y actualización, se ha presentado a los diferentes actores locales mediante un taller participativo, con la finalidad de recoger observaciones y/o comentarios que se hayan obviado, así como también reafirmar y validar la información que contiene el plan. Después de levantar las observaciones e incorporar los diferentes aportes, la municipalidad provincial se ha encargado de aprobarlo mediante ordenanza. No obstante, cabe indicar que los informes de los resultados parciales obtenidos en cada fase se han sociabilizado en el inicio del taller participativo y/o grupo de discusión de la fase subsiguiente, de esta forma el trabajo se ha ido validando y retroalimentando progresivamente.

En todas las fases del proceso se ha llevado a cabo un exhaustivo control de la información obtenida. Para ello se han utilizado dos sistemas de control de la calidad de información: depuración y supervisión.

FIG. 8/ Clasificación por categoría según la situación en la que se han encontrado los proyectos

| Categoría | Descripción |
|----------------------------------|--|
| Completo | Realizado de acuerdo como se tenía previsto en el plan. |
| Parcial | Solo se ha implementado una parte de lo que se tenía programada hasta la fecha. |
| Acciones indirectas | Aquellas acciones que se han realizado con otros proyectos y que indirectamente han respondido a los mismos objetivos del POT. |
| No realizado | Son aquellos que no se han realizado por diferentes motivos hasta la fecha. |
| Evaluación en el año 2014 | Proyectos que deben ser evaluados en el año 2014, pero que hasta la fecha no se han realizado. |

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 9/ Matriz de Actualización

| Programa | Proyecto y /o acción reprogramada | Variables actualizadas | | |
|----------|-----------------------------------|------------------------|---------------------|--------|
| | | Indicador | Red de coordinación | Inicio |

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Los informantes han sido el Jefe Zonal de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones (DRTC-SM) de Tocache, el Director de la DRASAM, el Encargado de la Oficina de Enlace-Tocache ALA, un representante del

Instituto Vial Provincial (IVP) y el Presidente de la Cámara de Comercio de Tocache.

⁵ 1. ¿Se va a realizar? 2. ¿Cuándo? 3. ¿Por quién?

5. Resultados

La revisión y análisis de los indicadores de monitoreo demuestra que existen algunos que no indican claramente a qué proyecto están monitoreando, así como proyectos (13%) sin uno asignado. Por otro lado, en algunos proyectos está el indicador pero no muestra la cantidad (N° de grupos ecológicos, N° de organizaciones de jóvenes) de lo que se tiene que hacer.

El proceso de ordenamiento territorial está a cargo de la Gerencia de Desarrollo Económico Local y Medio Ambiente y concretamente de la División de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, la cual se ha puesto en funcionamiento con la contratación de un profesional cuyo objetivo es gestionar la implementación del plan. Asimismo, se ha equipado con computadoras para el manejo de la información cartográfica digital. Esta gerencia cuenta con dos profesionales que forman parte del Equipo Técnico Municipal.

Las mesas técnicas de trabajo de café, cacao, palma aceitera y ganaderos, están debidamente establecidas y constituidas. Se han generado convenios con entidades⁶ públicas y privadas nacionales para obtener apoyo y acompañamiento en la implementación.

Principalmente, la formulación de los proyectos planificados se da según el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En los años 2008 y 2009 se conformó un banco de proyectos viables con la finalidad de agilizar la búsqueda de recursos para su financiamiento.

La articulación del POT con el resto de instrumentos de planificación se viene realizando tanto a nivel provincial como distrital. Igualmente, las instituciones estatales sectoriales de turismo, salud, educación y la oficina de coordinación del gobierno regional han adecuado sus respectivos planes estratégicos u operativos. A nivel privado CIMA, ha realizado acciones que se alinean con las del plan, como proyectos de conservación biológica y fortalecimiento organizacional con programas ambientales.

La Agencia Agraria, el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), DEVIDA, PRODATU y la MPT, durante los años 2009 y 2010, adecuaron sus planes en función de los objetivos de desarrollo, líneas estratégicas, programas y proyectos.

El resultado de la evaluación muestra que el 65 % de los proyectos (completo y acciones indirectas) se han efectuado conforme al indicador del año 2010. Por el contrario, un 16% no se han realizado (ver FIG. 10).

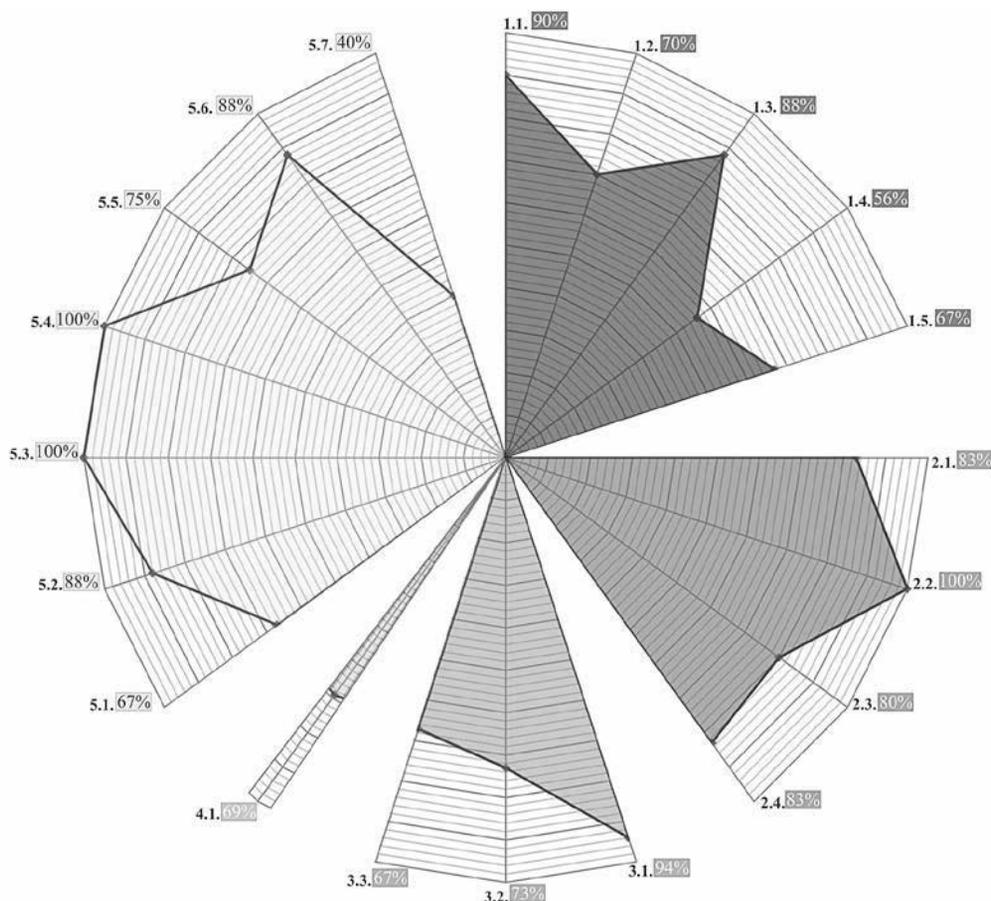
Las líneas estratégicas de servicios básicos y desarrollo económico son las que más se han desarrollado, 79% y 80% respectivamente. En cambio, la de seguridad de las unidades sociales es la que menos con un 69 %. Las dos restantes alcanzan un avance de 72% (ambiente y recursos naturales) y 74% (gobernabilidad y funcionalidad territorial). En referencia a los programas de actuación existe un diverso avance alcanzado y solamente 3 se han implementado en su totalidad como se muestra en la FIG. 11. Se puede afirmar que la implementación del POT de la provincia de Tocache, en

FIG. 10/ Resultados de la evaluación de los proyectos por categoría y línea estratégica

| Categoría | Línea estratégica | | | | | Total | % |
|-----------------------|-------------------|-----------|-----------|----------|-----------|------------|-------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Completo | 12 | 18 | 18 | 4 | 14 | 66 | 58% |
| Parcial | 4 | 3 | 2 | 1 | 7 | 17 | 15% |
| Acciones indirectas | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 8 | 7% |
| No realizado | 5 | 4 | 4 | 2 | 3 | 18 | 16% |
| Evaluación en el 2014 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 5 | 4% |
| Total | 26 | 26 | 28 | 8 | 26 | 114 | 100% |

Fuente: Elaboración propia.

⁶ Gobierno Regional de San Martín, IIAP, Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente, DEVIDA y CIMA.



| Línea estratégica | Programa |
|---|---|
| 1. Ambiente y recursos naturales sostenibles | 1.1. Programa de manejo de suelos |
| | 1.2. Programa de aprovechamiento sostenible del agua |
| | 1.3. Programa de aprovechamiento sostenible de la flora y fauna silvestre |
| | 1.4. Programa de gestión ambiental |
| | 1.5. Programa de creación y gestión de áreas de conservación |
| 2. Servicios básicos y sociales, recreación y turismo | 2.1. Programa de mejoramiento de la educación |
| | 2.2. Programa de mejoramiento de la salud |
| | 2.3. Programa de agua potable, saneamiento y salubridad |
| | 2.4. Programa de fomento del turismo |
| 3. Infraestructura productiva desarrollo económico y competitividad | 3.1. Programa de infraestructura vial y productiva |
| | 3.2. Programa de apoyo a la producción agropecuaria |
| | 3.3. Programa de promoción de las pymes |
| 4. Seguridad de las unidades sociales | 4.1. Programa de seguridad pública |
| 5. Gobernabilidad y funcionalidad territorial | 5.1. Programa de fortalecimiento de la sociedad civil |
| | 5.2. Programa de promoción de la imagen e identidad |
| | 5.3. Programa de fortalecimiento de la comunicación local |
| | 5.4. Programa de fortalecimiento a productores agrarios |
| | 5.5. Programa de articulación |
| | 5.6. Programa de fortalecimiento municipal |
| | 5.7. Programa de organización territorial |

FIG. 11/ Avance porcentual en la implementación de los programas de actuación y las líneas estratégicas de intervención

Fuente: Elaboración propia.

esta primera etapa de gestión, se ha avanzado en un 76 %⁷ de lo previsto.

En el proceso de actualización se han intervenido en 17 proyectos de categoría «parcial», 15 «no realizados» y 3 (pertenecientes al programa de gestión ambiental) han sido

descartados debido a que no existen iniciativas que los puedan reactivar. Asimismo, se ha decidido implementar y complementar nuevos proyectos, concretamente diez, enmarcados principalmente en el programa de fomento del turismo y en el de infraestructura vial y productiva.

⁷ El porcentaje de avance se obtiene de la siguiente fórmula = $(\sum \text{proyectos completos} + \sum \text{proyectos acciones indirectas}) / (\sum \text{proyectos completos} + \sum \text{proyectos acciones indirectas} + \sum \text{proyectos parciales} * 0.5) / (\sum \text{proyectos} - \sum \text{proyectos a ser evaluados en 2014}) * 100$.

tas + $(\sum \text{proyectos parciales} * 0.5) / (\sum \text{proyectos} - \sum \text{proyectos a ser evaluados en 2014}) * 100$.

6. Conclusiones

En materia de participación concertada, todos los sectores institucionales estatales y privados que actúan en el territorio han estado presentes en todo el proceso de evaluación y actualización, reafirmando los resultados obtenidos y comprometiéndose a culminar la última etapa del plan. También cabe destacar que ha sido de gran ayuda que la población este sensibilizada y conozca la importancia del proceso de ordenamiento territorial. Igualmente, un aspecto positivo, es que las municipalidades están fortalecidas y cuentan con una unidad ambiental que gestiona y lidera el desarrollo territorial conjuntamente con las comisiones ambientales municipales⁸.

No obstante, las mesas de coordinación que se han asignado a cada proyecto para su implementación no han dado resultado, en cambio se ha encontrado que los productores están fortalecidos y se agrupan en mesas técnicas de trabajo. Mediante el Programa de Desarrollo Alternativo se ha conseguido que la gran mayoría de agricultores opten por el café, cacao, arroz y palma aceitera como el principal cultivo, dejando de lado el cultivo de hoja de coca.

La coyuntura política interna ha sido estable y ha mantenido un ambiente armónico durante el trascurso de la ejecución del plan, asimismo, la cooperación internacional a través del desarrollo de la ZEE de la provincia ha impulsado y facilitado el cumplimiento. Además, la región de San Martín cuenta con una política territorial que establece el marco de referencia para el desempeño de actividades y servicios

de los ejes social, económico, ambiental y político institucional sobre el territorio, tomando en cuenta sus potencialidades e identidad Amazónica, para lograr el desarrollo humano sostenible.

Otra condición que ha favorecido el proceso de implementación es que a nivel provincial los proyectos priorizados para el Presupuesto Participativo⁹ han sido evaluados tomando también en cuenta su articulación con la ZEE y con el POT. Sumado a esto, los planes distritales que inciden en el territorio se han articulado también a estos instrumentos.

En esta primera etapa de gestión se ha conseguido que las áreas de protección y conservación ecológica cuenten con sus respectivos planes de manejo y estén en ejecución; que la educación tenga cobertura provincial de calidad y que el analfabetismo haya disminuido por debajo del promedio nacional. Además, en toda la provincia se ha conseguido el acceso al servicio de salud con énfasis en la prevención, los centros urbanos más importantes y algunos centros poblados cuentan con servicios de agua potable. La red vial, perfectamente transitable, articula las zonas de producción a los mercados.

Por otro lado, han existido una serie de inconvenientes como la intermitencia de la cooperación internacional, cambio de gobierno y de funcionarios, así como de normativas. Esto ha favorecido que las fechas de inicio de los proyectos no hayan sido respetadas rigurosamente, encontrándose periodos de latencia e innumerables acciones realizadas a posteriori de lo planeado.

7. Bibliografía

- CASLEY, D. & K. KUMAR (1990): *Recopilación, análisis y uso de los datos de seguimiento y evaluación*. Ediciones Mundi-Prensa/Banco Mundial, Madrid.
- CONAM (2005): *Propuesta lineamientos de política de ordenamiento territorial*. Documento de Trabajo. Lima. Dirección URL: <http://ibcperu.org/doc/isis/6572.pdf>. [Consulta: 24/04/2014].

- & GTZ (2006): *Bases conceptuales y metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial*. Lima. Dirección URL: <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/697/1/BVCI0000657.pdf>. [Consulta: 24/04/2014].
- CRABTREE, B. & N. BAYFIELD (1998): «Developing sustainability indicators for mountain ecosystems:

⁸ Es la instancia de gestión ambiental creada por las municipalidades, encargada de la coordinación y la concertación de la política ambiental local, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los actores locales del nivel local, tanto del sector público, como del privado y la sociedad civil. Son reconocidas por ordenanzas, las cuales establecen su composición y funciones.

⁹ Instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

- a study of the Cairngorms, Scotland» en *Journal of Environmental Management*, 52: 1-14.
- DE BARROS, N. A. & J. GISSI (1977): *El taller, integración de teoría y práctica*. Editorial Humanitas, Buenos Aires.
- DEL RINCÓN, D. & J. ARNAL & A. LATORRE & A. SANS (1995): *Técnicas de investigación en ciencias sociales*. Dyckinson, Madrid.
- GAHIN, R. & V. VELEVA & M. HART (2003): «Do indicators help create sustainable communities?» en *Local Environment*, 8 (6), 661-666.
- GÓMEZ OREA, D. (2013): *Ordenación territorial*, 3ra ed. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- IIAP (2006): *Tocache hacia el desarrollo sostenible. Zonificación Ecológica Económica*. Tocache. Dirección URL: <http://www.iiap.org.pe/publicaciones/cds/zeetocache/documentos/Tocache%20FINAL.pdf>. [Consulta: 24/04/2014].
- KRUEGER, R. (1991): *El grupo de Discusión. Guía práctica para la investigación aplicada*. Pirámide, Madrid.
- KUMAR, K. (1993): «An Overview of Rapid Appraisal Methods in Development Settings», en KUMAR, K. (ed.) *Rapid Appraisal Methods*, Banco Mundial, Washington.
- MEADOWCROFT, J. (2003): «Participación y estrategias para el desarrollo sostenible» en *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15: 123-138.
- MPT (2008): *Tocache hacia el desarrollo sostenible. Plan de Ordenamiento Territorial*. Tocache. Dirección URL: <http://siar.regionsanmartin.gob.pe/siar-sanmartin/index.php?accion=verElemento&idElemento=Informacion=145&verPor&idTipoElemento=2&idTipoFuente>. [Consulta: 24/04/2014].
- LIMACHI HUALLPA, L. (2006): *Informe final de Socioeconomía. Zonificación Ecológica Económica de Tocache*. Convenio IIAP & PRODATU.
- PNUD (1997): *Who are the question-makers? A participatory assessment handbook*. Office of Assessment and Strategic Planning, Nueva York.
- UNICEF (1991): *Guía de UNICEF para el monitoreo y la evaluación: ¿Marcando una diferencia?*. UNICEF, Oficina de Evaluación, Nueva York.
- TAYLOR, Stephen J. & R. BOGDAN (1992): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós, Barcelona.
- TORRES DELGADO, A. (2013): «Los sistemas de indicadores: instrumentos para la medición y gestión de la sostenibilidad turística en España» en *Actas del XVI Congreso AECIT. Políticas Activas en Turismo. Respuestas a la singularidad del mercado laboral*. Mijas. Dirección URL: http://www.aecit.org/actas_XVI_mijas.php. [Consulta: 24/04/2014].
- WEBER, J. L. & M. HALL (2001): *Towards Spatial and Territorial Indicators Using Land Cover*. Technical report N° 59. European Environment Agency. Dirección URL: http://www.eea.europa.eu/publications/Technical_report_No_59. [Consulta: 24/04/2014].

ABREVIATURAS

- ALA: Autoridad Local del Agua.
 ARA: Autoridad Regional Ambiental.
 CAM: Comisión Ambiental Municipal.
 CIMA: Cordillera Azul Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales Cordillera Azul.
 CONAM: Consejo Nacional del Ambiente.
 DEVIDA: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.
 DIRCETUR: Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo.
 DRASAM: Dirección Regional de Agricultura de San Martín.
 DRTC-SM: Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones San Martín.
 GORESAM: Gobierno Regional de San Martín.
 GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
 IIAP: Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana.
 IVP: Instituto Vial Provincial.
 MDNP: Municipalidad Distrital de Nuevo Progreso.
 MDP: Municipalidad Distrital de Pólvora.
 MDS: Municipalidad Distrital de Shunté.
 MPT: Municipalidad Provincial de Tocache.
 MDU: Municipalidad Distrital de Uchiza.
 PEA: Población Económicamente Activa.
 PEAH: Proyecto Especial Alto Huallaga.
 PDA: Programa de Desarrollo Alternativo.
 PNP: Policía Nacional del Perú.
 POT: Plan de Ordenamiento Territorial.
 PRODUCE: Ministerio de la Producción.
 PRODATU II: Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza.
 SERNANP: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
 UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local.
 UNICEF: United Nations Children's Fund.
 ZEE: Zonificación Ecológica Económica.

Abstracts

Resilient cities in the anthropocene: myth or reality?

Carlos MONTES & Maritza DUQUE GUTIÉRREZ

Abstract: The term “resilience” has become a significant concept in academia through its use in a wide variety of disciplines in social and biophysical sciences, including psychology, economics, anthropology, ecology and engineering. Resilience is now becoming an important tool in urban planning to assess the capacity of cities to adapt to changes occurring in a context of social protection, reducing disaster risks or adapting to climate change. The objective of this paper is to assess the differences, similarities and limitations of the two most controversial concepts in present-day urban development: resilience and sustainability. The most common interpretations and difficulties existing for its application to urban planning are discussed. The authors consider resilience to be a key concept for making urban sustainability an operational reality.

Keywords: Urban Systems. Urban Resilience. Urban Sustainability. Urban Policies.

Pedestrian diversity and different uses of the street roads: an accessibility-based approach

Delfín JIMÉNEZ MARTÍN & Jesús HERNÁNDEZ-GALÁN & Yolanda DE LA FUENTE ROBLES

Abstract: Most studies and projects about urban development and the public roads are carried out based on the standard user, a fictitious person who does not really exist, as the mass of people who use the streets is very heterogeneous, made up of very different individuals with different capacities and needs. Therefore, a good design should not consider the standard user as an individual simplified entity, but rather try to address the complex, functional diversity that our streets need. In this paper a study is undertaken of the different types of pedestrians who are considered when studying and designing public highways, considering the basis for new design and classification criteria with regard to the existing pedestrian diversity.

Keywords: Pedestrian. Accessibility. Street Roads Design.

Effectiveness of EIAs in urban transport planning in Spain: implementation barriers by professional profiles

Julio A. SORIA-LARA

Abstract: In recent years the effectiveness of environmental impact assessments (EIAs) in projects related to urban-transport planning has increasingly been questioned by professionals, institutions and academics. To mollify this, more attention has traditionally been paid in the scientific literature to solving methodological or content issues in EIAs than any problems related to the actual process of implementation and their role in decision-making. However, it makes little sense to think that only through technical improvements to EIAs will we be able to increase their effectiveness in the field of urban transport.

With a view to exploring this issue in more depth, this paper examines how EIAs are implemented in the day-to-day planning of urban transport in Spain. Thus, an attempt is made to learn more about problems related to their actual implementation process. Although the actors involved in EIAs are many and varied, this paper focuses particularly on analysing any implementation problems that may exist between the two dominant professional groups: environmental consultants and transport planners. By means of a questionnaire, the nature and importance of these EIA-implementation problems will be estimated with a view to enhancing their effectiveness.

Keywords: Sustainability. Mobility. Land Use Planning. Transport.

Supply, demand and need for housing in times of economic boom: the case of Valladolid and surrounding areas

Fernando SÁNCHEZ MÍNGUEZ & José Luis SAINZ GUERRA

Abstract: Over the 1996-2007 period there was a major economic boom in Spain. Developers built and put on the market many more homes than in previous years. Demand took off as a result of the growing population, immigration, increased purchasing power, the willingness of banks to agree to loans and the expectations of rich pickings from investing in housing. This paper analyses whether there was a balance between the supply and demand, and whether property production was in line with the need for housing, understood in a broader sense than that of simply providing shelter for people, while examining the causes of the process of excess production. The paper will study the behaviour of the sector in four fields: Spanish territory as a whole, a region (Castile and León), a province (Valladolid) and a metropolitan area (Valladolid and its satellite towns), where will be analysed the role of planning. This process, which began based on the principle of increasing the market's freedom to lower prices, has ended with the compulsory purchase by the public as a whole (the Spanish government) of homes that the market is unable to absorb.

Keywords: Housing Market. Housing Need. Urban Planning. Real Estate Production. Housing Bubble.

Heritage and innovation in the Salado de Añana Valley, Basque Region

Eugenio RUIZ URRESTARAZU & Rosario GALDOS URRUTIA

Abstract: This study assumes two initial premises: heritage as social recognition and the potential capacity of the heritage formation and management process to generate innovations, preferably of a social nature. The objective focuses on verifying whether such a process does indeed generate innovations. The method adopted is framed within a conceptual network of the links between landscape, heritage, innovation and development, verified by application to the study of the cultural landscape of the Salado de Añana Valley (Alava). The research confirms that innovations linked to landscape and architectural rehabilitation and the production process have occurred, but mostly in the form of social innovations: public-private partnership networks, new institutions and forms of management and varied local-development initiatives.

Keywords: Heritage. Social Innovation. Salado de Añana Valley (Alava)

Inclusionary zoning in Latin America

Jordi BOSCH MEDA

Abstract: The objective of this paper is to study and compare the degree of implementation in Latin America of social-housing production mechanisms by means of the urban-planning technique of inclusionary zoning. After reviewing the constitutional framework and urban-planning and housing legislation in 19 countries in the region, it was found that interest in this technique is growing in many Latin American countries. Nevertheless, despite the many legislative changes in this area in recent years, and increasing debate about the appropriateness and usefulness of this instrument, its degree of implementation and development in the region is still quite limited and very unequal. The main obstacles tend to be the lack of political will, the conflict with property rights, and the lack of urban planning in certain countries.

Keywords: Urbanism. Urban planning. Inclusionary housing. Inclusionary zoning.

Methodology for participatory assessment and updating of Spatial Development Plan: the case of Tocache province, San Martín (Peru)

Santiago MADRIGAL MARTÍNEZ

Abstract: The Spatial Development Plan (SDP) is an instrument that needs to be assessed and updated regularly in order to detect any factors that might be hindering the optimal execution of different projects; they can thus be rescheduled, discounted or replaced by others, as the case may be. Tocache, owing to its social and political characteristics, is a territory of interest for the Peruvian state. The assessment and updating process has been carried out in a participatory way; consequently, the compiling of primary information has been done by means of interviews with key informants, work with focus groups, participant observation and participatory workshops. The methodology used has been devised in seven stages: (1) preparation; (2) preliminary assessment: review and analysis of the document; (3) assessment (I): strategies used for the implementation of the SDP; (4) assessment (II): adaptation to other plans for implementation; (5) assessment (III): projects and actions implemented; (6) updating; and (7) validation. In conclusion, of the projects and actions included in the plan, only 76% have been implemented. The main reasons for this inconclusive materialisation are the change in government and civil servants and regulations that have hindered the normal development of the plan.

Keywords: Spatial Development Plan Methodology. Spatial Development Plan Assessment. Participatory Assessment. Tocache (Peru).

2015: posible recuperación del mercado de vivienda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CCEE, Vocal del Consejo Superior de Estadística y miembro de Economistas frente a la Crisis. Fue presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada.

«La incapacidad para construir viviendas probablemente impidió una crisis peor en el Reino Unido, puesto que frenó una expansión de la oferta y el consiguiente colapso en los precios como los ocurridos en Irlanda, España y Estados Unidos».

Martin WOLF (2015): «Britain's self-perpetuating property racket», *The Financial Times*, 8 de enero.

1. Introducción

En la segunda mitad de 2014 el mercado de vivienda presentó síntomas de recuperación en España, visibles sobre todo en el aumento interanual de las ventas de viviendas y en el ligero incremento de las iniciaciones de nuevas viviendas. La mayor disponibilidad de préstamos y el empuje del empleo contribuyeron a dicha evolución, que puede reforzarse en 2015. En los dos primeros apartados de este trabajo se resume la evolución de la economía mundial y de la eurozona y de España, respectivamente. Entre los apartados cuarto y séptimo se describen los principales elementos de la evolución reciente del mercado de vivienda en España. En el octavo y último apartado se comentan las últimas novedades de la política de vivienda a nivel nacional.

2. La frágil recuperación de la economía mundial

La evolución de la economía mundial en 2014 y las previsiones para 2015 indican la presencia de una recuperación moderada del crecimiento, situación que adolece de abundantes

elementos de fragilidad. El mayor crecimiento de la economía mundial se apoya en el carácter acomodaticio de las políticas monetarias, en la menor intensidad de los procesos de consolidación fiscal y en la mejoría de los balances empresariales.

En los meses finales de 2014 se registraron importantes descensos en las cotizaciones de los mercados bursátiles, que experimentaron una importante volatilidad. Se dejó sentir a nivel mundial la debilidad de la demanda interna de la Eurozona y, sobre todo, destacó la importante reducción registrada en el precio del petróleo. En 2015, la economía mundial

«está navegando en mares agitados. Inestabilidad en Rusia, estancamiento en Europa e incertidumbre en China están siendo compensadas por una intensa caída en los precios del petróleo» (COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS, 2014).

Los riesgos más trascendentes para la economía mundial en 2015 son el carácter desestabilizador de la Eurozona, la explosión de la Abenomics (Japón), el difícil reequilibrio chino, los abundantes riesgos geopolíticos y la fuerza del dólar, que viene a ser un «shock» para la economía mundial (ROUBINI, 2014).

De acuerdo con las previsiones del Fondo Monetario Internacional publicadas con motivo de la reunión del G-20 celebrada en Brisbane (Australia) en noviembre de 2014, la economía mundial habrá crecido en un 3,3% en 2014. La previsión para 2015 es de un 3,8%, correspondiendo un 2,3% a los países de economías avanzadas y un 5,0% a los países emergentes (FMI, 2014). En dicha previsión destaca el modesto crecimiento previsto para la Eurozona en 2015, el 1%, lejano del 3,1% correspondiente a Estados Unidos (FIG. 1).

El descenso del precio del petróleo (Fig. 2) en el caso del Brent del Mar del Norte, fue de un 63,2% entre diciembre de 2014 y el mismo mes del año anterior. El mantenimiento de la oferta por parte de los principales países productores, el aumento de la producción de Estados Unidos y la debilidad de la demanda mundial explican el abrupto descenso del precio del barril. Este ha pasado desde los 101,5 dólares de precio medio de agosto de 2014 hasta situarse por debajo de los 50 dólares/barril en enero de 2015.

Como ya se ha indicado, la Eurozona frenó el crecimiento en 2014 respecto de las previsiones existentes al inicio del año. Unos ritmos de aumento del PIB del 0,8% y del 1% como los previstos para dicha área en 2014 y 2015, respectivamente, no dejan margen para el optimismo y sin duda afectarán al crecimiento de la economía española de forma no positiva. En todo caso, el ritmo de crecimiento previsto para dicha área económica no permite atender de forma satisfactoria los problemas pendientes de elevado desempleo juvenil y de reducción del producto potencial de algunas economías nacionales.

En 2015 la previsión de crecimiento de la Eurozona en un 1% se apoyará en una actuación algo más entonada de la demanda interna, en la que el consumo de los hogares tendrá más fuerza que en 2014. Dicha variación se apoyará en una variación positiva del empleo y en una leve mejoría de las remuneraciones salariales. La aportación del resto del mundo al crecimiento de la eurozona será ligeramente positiva en 2015 (BCE, 2014). La deuda pública se mantendrá en 2015 en el entorno del 92% del PIB y aumentará algo el superávit de balanza de pagos por cuenta corriente (2,2% del PIB).

Un aspecto importante de la evolución de la Eurozona en 2014 fue la variación negativa del -0,2% de los precios de consumo registrada en dicho año (diciembre 2014/diciembre 2013, 0,8% en 2013) (-0,1% fue la variación correspondiente a la Unión Europea), según Eurostat (Nota de 16.1.2015). La variación interanual del índice de precios de consumo de diciembre de 2014 en la Eurozona y en la Unión Europea fue la más reducida desde septiembre de 2009.

En diez países de la Eurozona se registró una variación negativa de los precios, destacando los mayores descensos sufridos en los casos de Grecia (-2,5%), España (-1,1%, índice armonizado) y Chipre (-1%). Los mayores aumentos interanuales del índice de precios fueron los de Austria (0,8%) y Finlandia (0,6%). El fuerte descenso de los combustibles para transporte y calefacción fue el principal factor explicativo del retroceso de los precios a nivel Eurozona.

Se considera que la desinflación o deflación de la Eurozona no es solo consecuencia de la

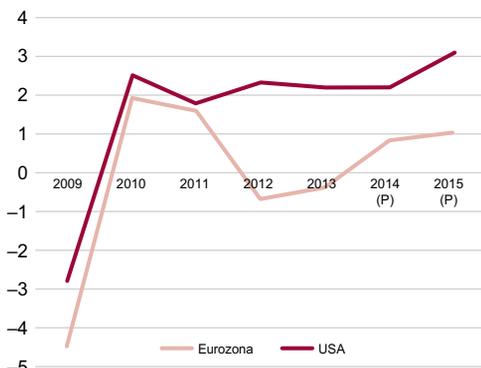


FIG. 1/ PIB. Tasas reales de crecimiento, Estados Unidos y Eurozona, 2009-2015 (previsión)

Fuente: COMISION UE, BCE Y FMI.



FIG. 2/ Precio del petróleo del Mar del Norte (\$/barril). Medias anuales, 2000-2014

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

caída de los precios del petróleo, sino que también han influido otros factores, ligados a la política económica seguida por la Comisión UE, el Eurogrupo y el Banco Central Europeo (BCE). Entre tales elementos destacan la errónea subida de los tipos de interés en 2011, la falta de reacción de la política económica ante la acusada desaceleración de los precios de 2013 y, sobre todo, la práctica de una política de austeridad en el contexto deflacionista de la economía posterior a la crisis de 2008 (MUNCHAU, 2015).

La confirmación de una tasa de inflación negativa en 2014 impulsará una actuación expansiva del Banco Central Europeo en 2015, que comparará deuda pública de los países miembros para aportar liquidez a la economía y estimular así una mayor recuperación de la demanda interna. Las piezas básicas para que la economía de la Eurozona se recupere serán la citada actuación expansiva del BCE («*quantitative easing*»), el efecto positivo derivado del fuerte descenso de los precios del petróleo y, por último, una política fiscal algo más expansiva que la practicada en los últimos años (MUNCHAU, *op.cit.*).

La caída del tipo de cambio del euro frente al dólar, derivada de las previstas actuaciones expansivas del BCE y de la interrupción de dicho tipo de política por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos, ayudará al crecimiento de las exportaciones en la Eurozona. En enero de 2015 el tipo de cambio citado ha llegado a ser de 1,15 dólares por euro, la cotización del euro más reducida desde diciembre de 2003.

Una política monetaria expansiva no basta para lograr la recuperación.

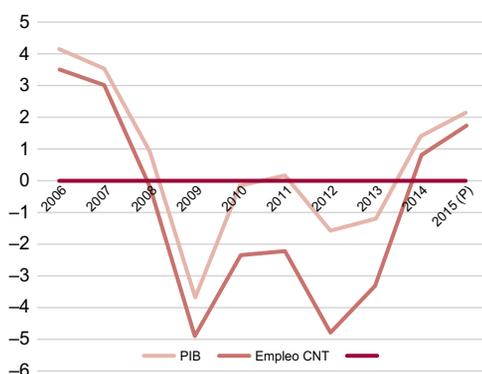


FIG. 3/ España. PIB y Empleo. Tasas interanuales de variación, 2006-2015 (previsión)

Fuente: INE y CONSENSO FUNCAS.

«La búsqueda de la competitividad dentro de la Eurozona por medio de los recortes salariales no es un camino para conseguir una prosperidad ampliamente compartida. Alemania deberá de reconocer que la demanda interna importa» (WOLF, 2014).

3. 2014. El año en el que la economía española volvió a crecer

En 2014 la economía española recuperó el crecimiento, tras un quinquenio (2009-2013) de variaciones anuales negativas o nulas. El nivel real del PIB de España en el tercer trimestre de 2014 es todavía inferior en un 6% al correspondiente al primer trimestre de 2008, el último trimestre en el que el PIB registró una variación positiva. La recuperación de la economía española se está desarrollando en el poco dinámico contexto de la Eurozona. Como ya se ha señalado, la débil coyuntura de esta área económica arroja incertidumbres respecto de la fortaleza real de la de la recuperación española.

En 2014 el PIB de la economía española ha debido crecer en torno al 1,4% (-1,2% en 2013). El aumento del empleo en un 0,8% en 2014 implicó una variación del 0,4% en la productividad del trabajo, sensiblemente inferior a la experimentada en cada uno de los cuatro años anteriores (FIG. 3). La variación interanual positiva de la demanda interna en un 2,0% (-2,7% en 2013) explicó el mayor crecimiento, puesto que la aportación del resto del mundo fue negativa, -0,6 puntos porcentuales (FIG. 4). Dicha evolución contrastó con la aportación positiva al crecimiento que las exportaciones netas habían realizado en los años precedentes de crisis.



FIG. 4/ Economía española. Demanda interna (tasas de variación anual) y aportación neta al crecimiento del sector exterior, 2007-2014 (previsión)

Fuente: INE.

El consumo privado (2,2%) y la inversión empresarial (10,7%) fueron los componentes de la demanda que registraron los mayores crecimientos en España en 2014. La mejora del consumo privado ha estado acompañada de un acusado descenso de la tasa de ahorro de los hogares respecto de la renta disponible familiar (6,6% fue el nivel medio de dicha tasa en los tres primeros trimestres de 2014, tres puntos por debajo de la de 2013).

El conjunto de la construcción retrocedió en un 3%, correspondiendo un descenso mayor a la construcción residencial. En el segundo semestre el conjunto de la construcción registró tasas positivas de variación. En 2014 cambió el perfil del mercado de vivienda, en el que las ventas crecieron en un 22,4% sobre el año anterior en los tres primeros trimestres y los precios dejaron de descender. La paulatina normalización del mercado de vivienda es un componente importante de la recuperación.

La positiva variación del empleo en 2014 permitirá superar los 300.000 nuevos empleos en este año, aunque la calidad de los mismos es reducida, a la vista del predominio del empleo temporal y del empleo a tiempo parcial. La afiliación a la Seguridad Social aumentó en un 2,4% en 2014 (datos de fin de mes), correspondiente a un aumento absoluto de 393.900 afiliaciones (FIG. 5). Destacó el cambio de signo experimentado por la afiliación en el sector de la construcción, que había registrado en años anteriores los mayores descensos entre los sectores productivos y que en 2014 creció en un 2,4%.

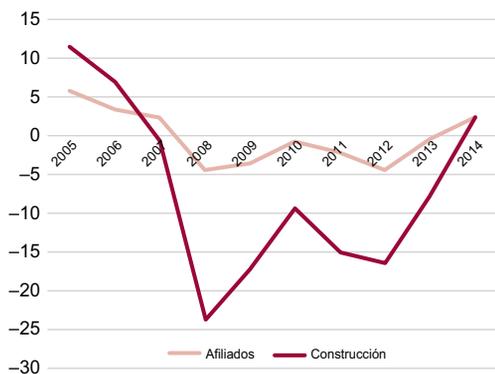


FIG. 5/ Afiliación a la Seguridad social, total y sector de la construcción. Tasas anuales de variación (%), 2005-2014

Fuente: MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

El sector de los servicios, con un aumento de 371.700 afiliaciones, explicó el 94,4% de la variación total de la afiliación en 2014. Comercio y hostelería fueron los componentes más dinámicos de la recuperación, que deberá apoyarse en más sectores para garantizar su continuidad. Los autónomos afiliados crecieron en 2014 en un 2,5%, ligeramente por encima del total, con lo que su peso en la afiliación total ascendía a fines de año al 18,8%.

El índice general de precios de consumo de la economía española descendió en un -1% en diciembre de 2014 sobre el mismo mes del año anterior. La variación media interanual fue del -0,2%. El grupo especial de «carburantes y combustibles» descendió en un -11,8%. Destacó también el descenso del grupo especial de «alimentos sin elaborar», el -5,6%. Los servicios aumentaron en un 0,3% en 2014, destacando el descenso en un -0,7% de la rúbrica de «Viviendas en alquiler». La previsión es de una variación del -0,4% en 2015, que dependerá sobre todo de la evolución de los precios de la energía. Estos últimos han desempeñado un papel decisivo en la variación negativa del índice de precios de consumo en 2014.

La información disponible apunta que no ha habido aumento salarial en 2014. El peso del ajuste de la economía española descansa, pues, en unos nuevos puestos de trabajos inestables y escasamente retribuidos, consecuencia de la estrategia de política económica de devaluación competitiva del trabajo.

La recuperación de la demanda interna ha provocado un importante incremento de las importaciones (7% en términos reales, frente al -0,5% de 2013), que convirtió en negativa la aportación al crecimiento por parte del resto del mundo en 2014. El superávit de balanza de pagos en ese año fue inferior al del año anterior, lo que puede anticipar futuros desequilibrios si se confirma que en 2015 se acelera el crecimiento de la economía española.

En el tercer trimestre de 2014 el número de empleos, según la EPA, había retrocedido en un 15,1% sobre el segundo trimestre de 2008. A fines de 2014 hay, pues, más de tres millones de empleos menos que en el momento de iniciarse la recesión. El nivel de la inversión pública es de un 50% inferior al de 2007. El que se haya recuperado el crecimiento no implica que el clima de crisis haya desaparecido. La «tempestad» sufrida ha dejado unas consecuencias difíciles de eliminar durante algún tiempo.

2014 fue, pues, un año en el que retornó el crecimiento perdido a la economía española y en el que la Eurozona no acabó de encontrar un camino que garantice su continuidad sin sobresaltos. En 2015 la mayor pujanza de la demanda interna, ayudada por los menores precios del petróleo, junto al efecto favorable de la devaluación del euro frente al dólar, puede impulsar el crecimiento del PIB de la economía española por encima del 2%. El menor precio del petróleo mejorará el saldo de la balanza comercial, lo que frenará el crecimiento de la deuda exterior.

Dicha economía puede resultar favorecida por el impacto derivado de las actuaciones de expansión del balance del BCE. Pero también son abundantes los riesgos de todo tipo, en especial los geopolíticos, que pueden desempeñar un papel de freno. Será sobre todo relevante la capacidad de la economía española de hacer frente a la mayor demanda interna sin provocar nuevos e importantes crecimientos de las importaciones.

4. Mercado de vivienda (I). Los precios

Los precios de la vivienda tendieron a estabilizarse en España en la segunda parte de 2014. Destacó la evolución del índice trimestral de precios de vivienda del INE, que registró aumentos moderados en los trimestres segundo y tercero de 2014. Dicha evolución contrastó con los continuados descensos anuales que dicho índice sufrió en el periodo comprendido entre 2007 y 2013. El aumento acumulado de los precios de la vivienda, según el índice en cuestión, fue del 1,6% en los tres primeros trimestres de 2014.

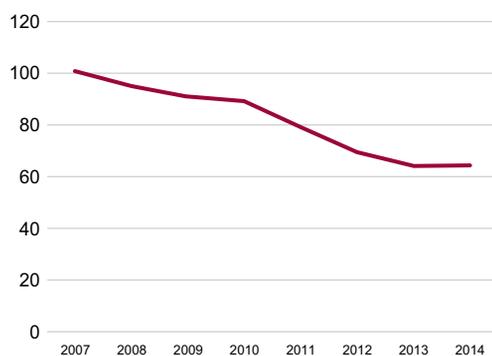


FIG. 6/ Índice de precios de vivienda, 100= Media de 2007. Datos del último trimestre, 2007-2014 (previsión)

Fuente: INE.

La variación interanual de los precios de vivienda del índice citado fue del 0,3% en el tercer trimestre de 2014 (FIG. 6). Por autonomías, destacaron los mayores aumentos interanuales registrados en Madrid (2,8%), Cantabria (2%) y Murcia (1,5%). Los descensos interanuales de dicho índice de precios fueron todavía significativos en las zonas de interior, en especial en Rioja (-3,5%) y Navarra (-6,9%).

Los restantes indicadores de precios de vivienda, obtenidos a partir de tasaciones, experimentaron descensos moderados en 2014, inferiores a los de años precedentes. El precio medio de venta de una vivienda en España era de 1.455,8 euros por metro cuadrado en el tercer trimestre de 2014, según la estadística de precios de tasación del Ministerio de Fomento. Dicho precio todavía era inferior en un 2,6% al del mismo periodo del año precedente.

El precio medio de una vivienda de 90 metros cuadrados en España en 2014, según la estadística citada de Fomento equivalía a 5,8 veces el salario medio anual estimado por el INE, lejos del valor de 9,0 que dicho coeficiente alcanzó en 2007, el año del «pinchazo de la burbuja». Sin embargo, dicha relación era superior a la de 4,3 de 1997, al inicio de la etapa expansiva.

Los precios de la vivienda, según Tinsa, descendieron en diciembre de 2014 en un 3% sobre el mismo mes del año anterior (-9,2% en 2013). Dichos precios apenas bajaron en las Áreas Metropolitanas (-0,2%). Los mayores retrocesos correspondieron a las zonas de «Costa Mediterránea» (-4,5%) y «Resto de Municipios» (-4,7%) (FIG. 7).

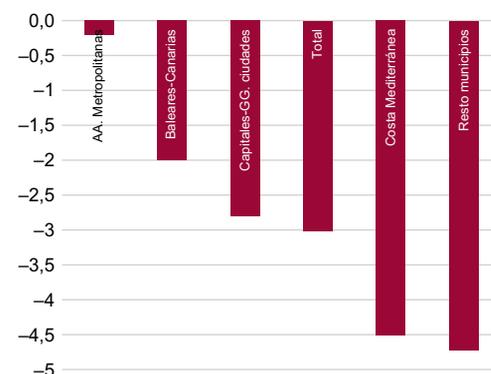


FIG. 7/ Precios de vivienda. Variaciones interanuales en 2014 (diciembre/diciembre), por zonas geográficas (%)

Fuente: TINSA.

Es de destacar que en diciembre de 2014 el precio medio de las viviendas aumentó, según Tinsa, en un 2,1% sobre el mes precedente. Dicho aumento fue consecuencia de los importantes incrementos intermensuales registrados en dicho mes por los precios de las «Áreas Metropolitanas» y por los de «Capitales y grandes ciudades».

El retroceso acumulado de los precios de la vivienda entre 2007 y 2014 fue del 36,1%, según el índice trimestral del INE. El mayor descenso acumulado de los precios de vivienda desde el inicio de la crisis lo registró la estadística de precios de la empresa tasadora Tinsa, que experimentó una disminución del 41,2% hasta diciembre de 2014 (FIG. 8).

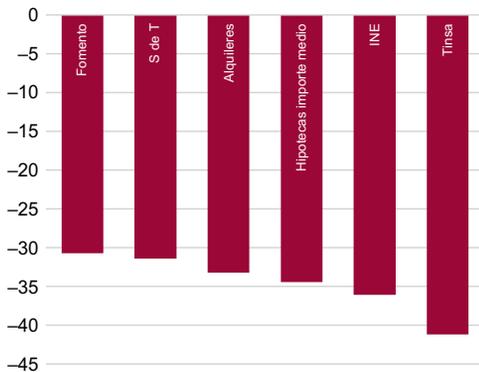


FIG. 8/ Precios de las viviendas. Descensos relativos acumulados en la etapa de recesión hasta fines de 2014 (%)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO, SOCIEDAD DE TASACION, FOTOCASA, INE, TINSA.

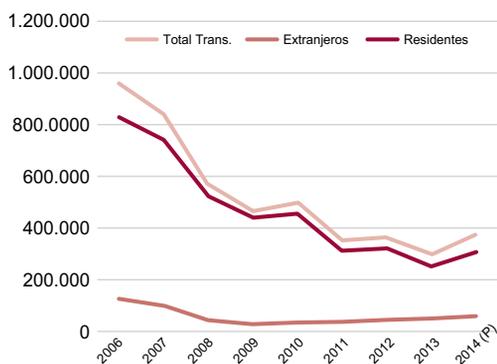


FIG. 9/ Transmisiones de viviendas a españoles residentes y a extranjeros (residentes y no residentes). Totales anuales, 2006-2014 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Según la estadística de Fotocasa los alquileres también parecían estabilizarse al final de 2014, aunque la variación interanual todavía era negativa en noviembre, el -2,4%. El alquiler medio en España en dicha fecha era de 6,76 euros/mes por metro cuadrado. El descenso acumulado de los alquileres en la fase de recesión del mercado de vivienda, el 33,2%, estuvo en línea con la evolución de los precios de la vivienda.

Como en el caso de los precios, los alquileres de las zonas más turísticas, junto a Madrid y Cataluña, en especial en la provincia de Barcelona, registraron también variaciones alcistas significativas en la segunda mitad del año. El mayor aumento interanual de precios de vivienda en Madrid, según el índice de precios de vivienda del INE, fue paralelo con el mayor aumento de las ventas y de las viviendas iniciadas experimentados en dicha Comunidad Autónoma en 2014.

5. Mercado de vivienda (II) Ventas de viviendas y financiación

Las ventas de viviendas registraron un aumento interanual del 22,5% en los tres primeros trimestres de 2014 (-17,3% en 2013) (FIG. 9). En el mismo periodo de tiempo crecieron algo más las ventas a extranjeros (24,5%), a la vez que las ventas a españoles aumentaron en un 22,1%. Las ventas a extranjeros mantuvieron en 2014 una cuota próxima al 17% respecto del total de ventas (FIG. 10).

En 2014 destacó el crecimiento de las ventas en autonomías en las que el peso de las ventas a extranjeros no alcanzó los niveles más significativos, como fue el caso de Madrid (44,2%), Navarra (39,3%), Cantabria (35,1%) y

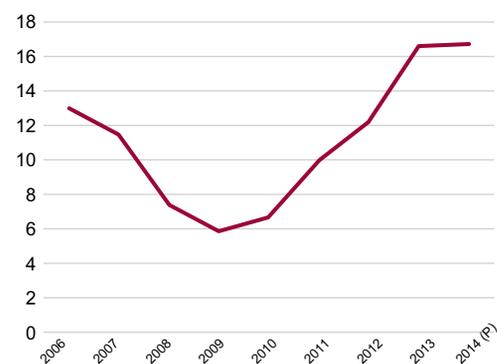


FIG. 10/ Transmisiones de viviendas. Proporción de ventas a extranjeros sobre el total (%). Medias anuales, 2006-2014 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (NOTARIOS).

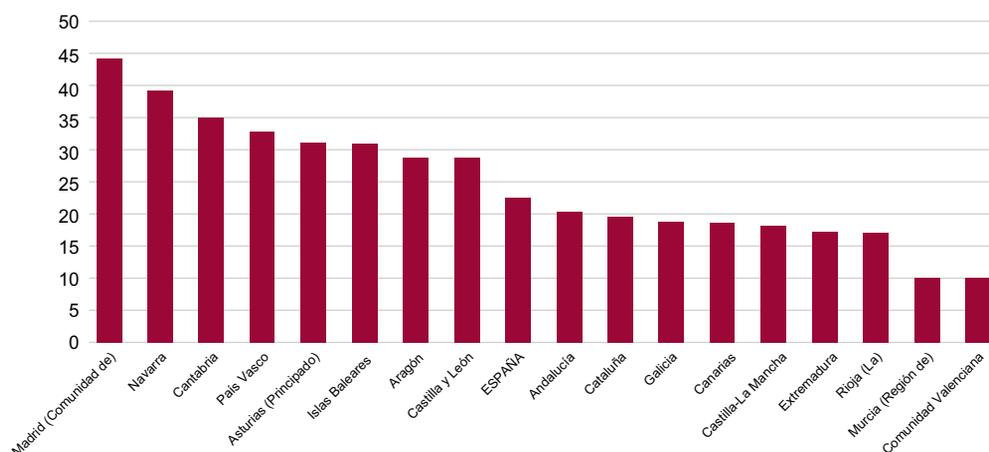


Fig. 11/ **Transmisiones de viviendas, variaciones 2014/2013 (tres primeros trimestres) (%)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

País Vasco (32,8%) (FIG. 11). La estadística de compraventas registradas elaborada por los Colegios de Registradores indica que los mayores aumentos de ventas se produjeron en las más importantes áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona), en zonas turísticas (Baleares, Canarias y Málaga), y también en zonas donde la diversificación económica es mayor y es menor la dependencia del turismo (Navarra).

El peso de las ventas a extranjeros fue sobre todo elevado en Canarias (38,6%), Comunidad Valenciana (36,3%) y Baleares (33%). Será necesario disponer de datos para el conjunto de 2014 para conocer el alcance real del crecimiento anual del conjunto de las ventas en dicho año, que se situará entre el 15% y el 20%.

El número de préstamos a comprador de vivienda descendió sobre el año precedente en un 3,8% en los tres primeros trimestres de 2014, según el Banco de España. Dicho descenso contrastó con el importante aumento de las ventas en el mismo periodo de tiempo. En 2014 ha vuelto a descender, pues, la proporción de compraventas de viviendas financiadas con un préstamo hipotecario. Dicha proporción puede ser inferior al 60% en el conjunto del año (habrá unas 200.000 nuevas hipotecas para compra de vivienda frente a unas 360.000 viviendas vendidas).

El fuerte desfase entre préstamos y compras confirma que en 2014 volvió a ser importante la presencia de inversores entre los adquirentes de vivienda, que no suelen necesitar de un préstamo para efectuar la compra. Los bajos

tipos de interés de los depósitos bancarios, que convierten en escasamente atractiva la colocación de ahorro en depósitos, impulsan la compra de vivienda como forma de colocación del ahorro.

Los fondos de inversión, que solo en 2013-14 han aumentado en 190 su presencia en España, según la Comisión Nacional del Mercado de Valores RUSIÑOL (2015), han tenido una presencia importante en el mercado de vivienda de España en 2014, destacando sobre todo el empuje aportado al segmento «prime» de dicho mercado.

Junto a la presencia de inversores extranjeros y nacionales, en 2014 la evolución de los fundamentos económicos contribuyó a mejorar la demanda de vivienda en España. En primer lugar, la recuperación del crecimiento del PIB en dicho año (1,3% es la previsión) estuvo acompañada de aumentos destacados en el empleo.

La variación interanual de los ocupados EPA fue del 1,6% en el tercer trimestre de 2014. Esto supuso un aumento neto de 274.000 empleos en un año (FIG. 12). Los hogares aumentaron en 135.300 en el mismo periodo de tiempo, también según la EPA. El número de afiliaciones a la Seguridad Social aumentó en 2014 por encima de los 300.000, como se comentó en un apartado anterior. El aumento del empleo implica una mayor demanda de vivienda, que se puede estar desviando hacia el alquiler con más fuerza que en el pasado, por las condiciones de menor retribución y mayor inestabilidad de los nuevos puestos de trabajo.

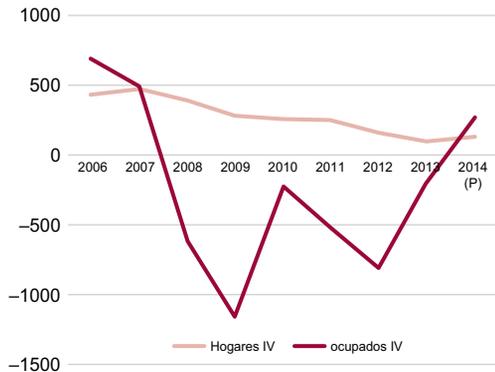


Fig. 12/ EPA: Variaciones anuales del empleo (ocupados) y de los hogares, 2006-2014 (previsión), miles

Fuente: INE.

Frente al claro aumento del empleo, la renta disponible real de los hogares se aproximó al estancamiento en 2014 tras haber retrocedido en los cuatro años precedentes. El aumento del consumo de los hogares, superior al 2% anual en 2014, redujo el ahorro familiar, que debió de descender en torno a unos tres puntos porcentuales en proporción de la renta (6,6% fue la media de los tres primeros trimestres de 2014 frente a 9,6% en 2013). El comportamiento de la renta disponible de los hogares implicó que dicha variable no ejerció una influencia claramente negativa sobre las compras de vivienda, aunque el descenso del ahorro no ayuda a la adquisición de vivienda.

En tercer lugar, en 2014 siguieron bajando los tipos de interés y mejoró la disponibilidad de financiación para los adquirentes de viviendas.

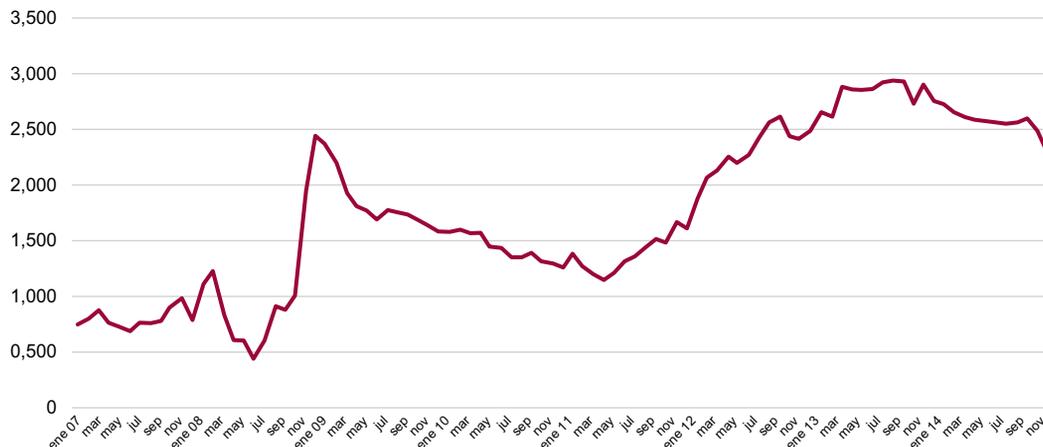


Fig. 13/ Préstamos a comprador de vivienda. Tipos de interés: Diferenciales con el euribor a 12 meses (%). Serie mensual, 2007-2014

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

Entre diciembre de 2013 y noviembre de 2014 el tipo de interés medio de los préstamos a comprador disminuyó en medio punto porcentual, hasta el 2,61% TAE. Se redujo asimismo hasta 2,3 puntos porcentuales el diferencial de los tipos de interés con el Euribor a doce meses (FIG. 13). Este último es el principal índice de referencia de dichos préstamos cuando se formalizan a interés variable.

El saldo vivo de los préstamos a comprador retrocedió en septiembre de 2014 en un 3,7% sobre la misma fecha del año anterior (-4,6% en 2013). En cambio, el volumen de financiación aportada por medio de nuevos préstamos a comprador de vivienda creció el 19,5% en el periodo enero-noviembre de 2014 sobre el año precedente (FIG. 14). La previsión es de una cifra absoluta superior a los 26.000 millones de euros en nuevos préstamos a comprador en 2014. Se advierte, pues, que las amortizaciones de los créditos vivos a comprador todavía superaron en 2014 a los desembolsos bancarios efectuados a los compradores.

En cuanto a la morosidad de los préstamos a la compra y rehabilitación de vivienda, la cifra absoluta de préstamos morosos alcanzó el nivel máximo al final del primer trimestre de 2014, 37.858 millones de euros, lo que implicó una tasa de morosidad del 6,32% (FIG. 15). En los dos trimestres siguientes el saldo de préstamos morosos descendió, con lo que la tasa de morosidad se situó en el 6,01% en septiembre de 2014.

El descenso de la morosidad de los préstamos a comprador de vivienda ha sido menos acusado que en el conjunto de los préstamos al sector

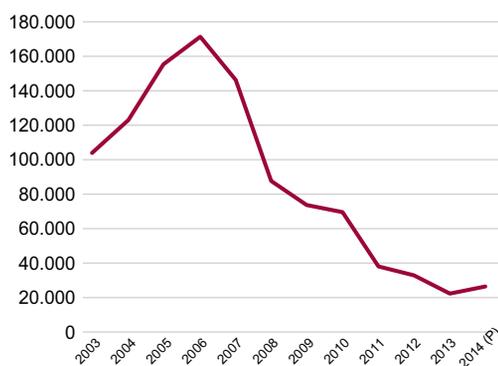


Fig. 14/ Crédito a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2014 (previsión con datos hasta noviembre), millones de euros

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

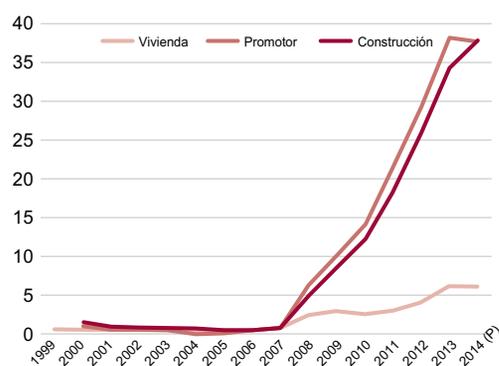


Fig. 15/ Morosidad. Proporción de morosos en los créditos a promoción, construcción y compra de vivienda. Datos al 4º trimestre, 1999-2014 (3º trimestre)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

privado de la economía, que se situó en el 13,01% en la fecha indicada. La tasa de morosidad descendió ligeramente en los préstamos a la promoción y construcción de viviendas, aunque continuó siendo muy elevada, por encima del 37% del saldo vivo de dichos préstamos, que han sido el componente crediticio más problemático tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria. La mayor parte de los activos adquiridos por SA-REB a los bancos (unos 50.000 millones de euros) correspondió a préstamos a promotor, con frecuencia correspondientes a promociones de viviendas en curso o a adquisiciones de suelo.

En 2015 los tipos de interés se mantendrán en niveles reducidos y será inferior la tasa negativa de variación de los saldos de crédito a promotor y a comprador. El aumento de los nue-

vos préstamos se fortalecerá en este año, lo que revela no solo una actitud más proclive de los bancos a prestar al mercado de vivienda, sino también una mayor demanda de financiación por parte de potenciales compradores.

6. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta de viviendas

El aumento anual de las ventas en 2014, superior al 15%, junto al descenso del stock de viviendas nuevas sin vender explicó la recuperación, todavía débil, de la oferta de nuevas viviendas. Los visados de obra nueva de los colegios de aparejadores aumentaron en enero-octubre de 2014 en un 6,7% sobre el mismo periodo del año precedente (FIG. 16). Las vi-

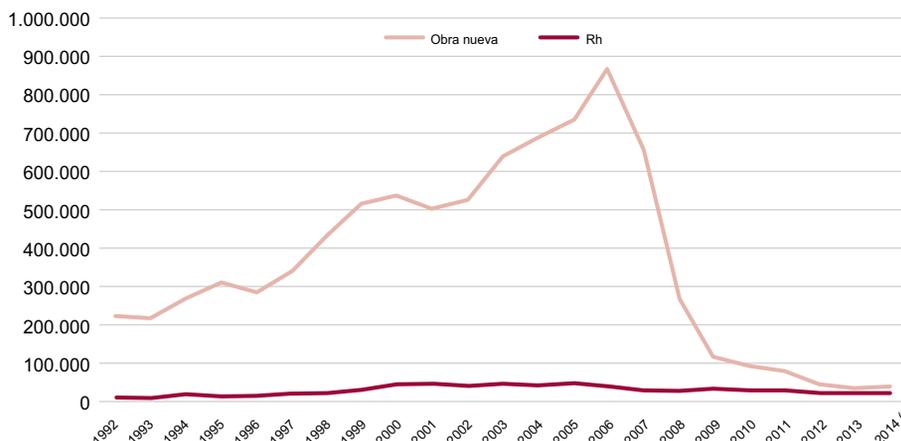


Fig. 16/ Visados de CC. de Aparejadores. Obra nueva y Rehabilitación, totales anuales, 1992-2014 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

viendas terminadas descendieron en un 27,8% en los diez primeros meses de 2014 sobre el año precedente, reflejo del fuerte descenso de las viviendas iniciadas en años anteriores.

Las iniciaciones de viviendas estarán por debajo de las 40.000 en 2014 (33.900 en 2013), lejos de los niveles de nueva construcción anteriores a los tiempos de la burbuja. Entre enero y octubre de 2014 destacaron los aumentos de nuevas promociones en las provincias de Barcelona (51,8%) y Madrid (26,4%) (FIG. 17). Dicha evolución confirma el mayor dinamismo del mercado de vivienda en las correspondientes aglomeraciones urbanas. La Comunidad de Madrid volvió a ser en 2014 la autonomía con el mayor volumen absoluto de iniciaciones de nuevas viviendas, unas 7.800, más del 21% del total de España.

Según la Contabilidad Nacional de España, la construcción residencial descendió en un 4,1% en los tres primeros trimestres de 2014 sobre el año precedente. El nivel mínimo de construcción residencial a precios constantes se produjo en el segundo trimestre de 2014, puesto que a partir del tercero el volumen de obra nueva y de rehabilitación ha vuelto a crecer.

En 2014 la financiación a promotor todavía resultó difícil de obtener para los promotores de viviendas. Estos están siendo sustituidos por los propios bancos, de forma directa o por medio de convenios con empresas promotoras. Los bancos disponen de importantes disponibilidades de suelo urbano consolidado procedentes de las daciones en pago de promotores. Sareb ha reanudado en 2014 la construcción de

unas 5.000 viviendas que estaban en curso de construcción cuando tuvo lugar el «pinchazo» de la burbuja inmobiliaria. Los fondos de inversión también han entrado directamente en el negocio de la promoción de nuevas viviendas.

La escasez de financiación bancaria a promotor ha podido impulsar la creación de cooperativas de viviendas, y no precisamente de viviendas sociales, sino de socios con ahorro suficiente para aportar autofinanciación a la nueva promoción. Pasará tiempo hasta que los bancos vuelvan a prestar a los promotores en las condiciones del pasado. En este momento los bancos no financian la compra de suelo, la relación préstamo/valor es inferior al 100% y se exigen ventas previas a la concesión del préstamo (PELLICER, 2015). Dicha actuación implica un retorno a la práctica tradicional «sana» en la financiación inmobiliaria.

Las viviendas terminadas en 2014, un -27,8% en enero-octubre de 2014 respecto del año anterior, se situaron en unas 47.000 viviendas. Los descensos sufridos por las terminaciones de viviendas en 2014 por parte de cooperativas y de administraciones públicas fueron menos acusados que el del conjunto de viviendas terminadas. Las viviendas terminadas promovidas por cooperativas y administraciones públicas supusieron en 2014 el 9,4% del total, proporción equivalente a la de los años inmediatamente anteriores a la etapa expansiva 1997-2007.

Tras seis años consecutivos de descenso de las viviendas terminadas, el empuje de las ventas de viviendas, que fue menor en el caso

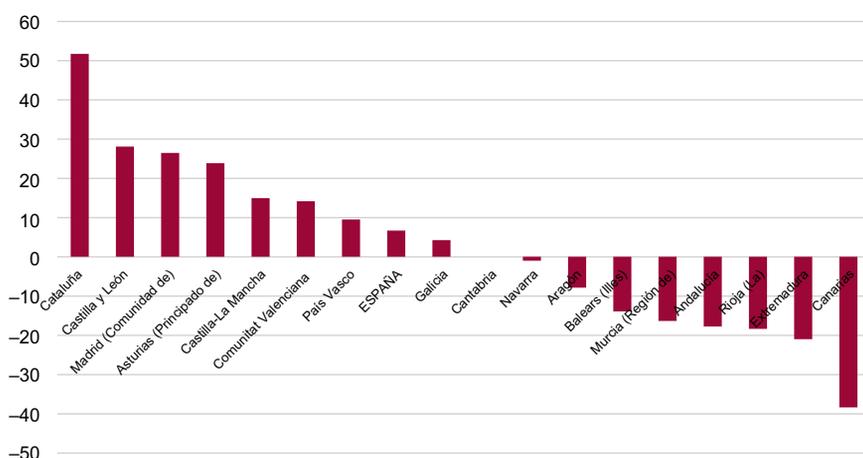


FIG. 17/ **Visados O. nueva, España y CC.Autónomas. Variaciones 2014/13(%) (datos hasta octubre)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

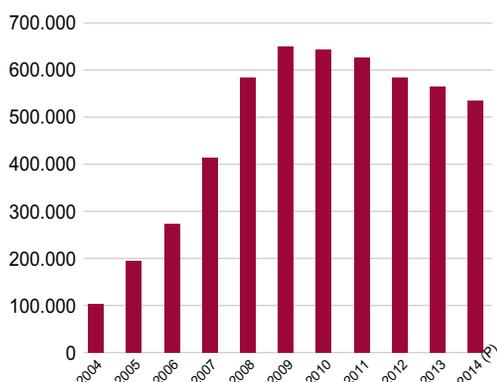


Fig. 18/ **Viviendas nuevas no vendidas. Stock acumulado a fin de año, 2004-2014 (previsión). Número de viviendas**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

de las viviendas nuevas que en el de las usadas (se prevén unas ventas de alrededor de 59.000 viviendas nuevas en 2014), debió de acelerar el descenso del stock de viviendas de nueva construcción no vendidas en 2014.

Dicho descenso ha podido superar al 5% de dicho stock, que posiblemente se redujo el pasado año desde las casi 564.000 viviendas sin vender a fines de 2013 hasta unas 535.000 al final de 2014 (FIG. 18). A fines de 2013 tres autonomías, Valencia, Andalucía y Cataluña, concentraban más del 50% del stock de viviendas de nueva construcción no vendidas.

3. Mercado de vivienda (IV). Accesibilidad a la vivienda. Desahucios

Después de 2008, como consecuencia de la crisis general y de la fuerte recesión del mercado de vivienda, tuvieron lugar descensos importantes en los precios de la vivienda y en los alquileres, junto a retrocesos de los tipos de interés, mientras que los salarios medios han permanecido estables. Todo lo anterior ha provocado un retroceso del esfuerzo teórico de acceso a la vivienda, evolución que persistió en 2014 (FIG. 19), puesto que las elevaciones de precios solo se advirtieron en la segunda parte del año y no fueron generalizadas.

La restricción crediticia, la caída prolongada del empleo y las características de los nuevos puestos de trabajo impidieron que las mejores condiciones generales de acceso a la vivienda se tradujesen en mayores niveles de compras o de alquileres de viviendas después de 2008.

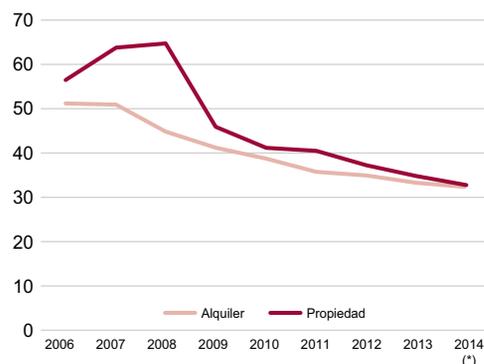


Fig. 19/ **Accesibilidad a la vivienda (90m2). Proporción de la renta familiar (monosalarial), vivienda en propiedad (crédito al 100% del precio) y en alquiler**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO, FOTOCASA, BANCO DE ESPAÑA y estimación propia.

En 2014 el esfuerzo de acceso se situó en el 26,4% de la renta familiar media, en el caso de acceder a un préstamo bancario para compra de vivienda que cubriese el 80% del precio de venta. Dicho esfuerzo sería del 33% de los ingresos si el préstamo cubriese el 100% de dicho precio. Una vivienda de 90 m², al alquiler medio nacional se llevaría el 32,2% de los ingresos del hogar monosalarial medio. El esfuerzo resultaría sustancialmente más elevado en las principales áreas metropolitanas, en las que la renta supera ampliamente la media nacional de 6,76 euros por metro cuadrado y los salarios solo son levemente más elevados.

La creación de empleos de reducido nivel salarial y elevada inestabilidad ha debido reforzar la demanda de vivienda de alquiler. A título de ejemplo, un hogar monosalarial mileurista neto debería destinar el 60,6% de los ingresos para acceder a una vivienda de alquiler o el 62,1% si adquiere una vivienda en propiedad mediante un préstamo que cubriese el 100% del precio de venta. A la vista de lo excesivo de dicho esfuerzo, que supera ampliamente la tercera parte de los ingresos del hogar, este deberá buscar, pues, una vivienda de alquiler de superficie más reducida o compartir una vivienda con otros hogares, pero no está en condiciones de acceder a la propiedad a través de un préstamo bancario.

En la práctica está vigente el «Plan 2013-16», regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril del Ministerio de Fomento (BOE de 10.4.2013). En la presentación del Plan citado se aludió desde dicho Ministerio a un objetivo total de 200.000 ayudas al alquiler y a 50.000 viviendas rehabilitadas, sin más detalle.

El nuevo Plan 2013-16 incluye siete programas, entre los que destaca el relativo a las ayudas al acceso al alquiler. Dicho programa recupera las ayudas directas, que cubrirían 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.

No se han divulgado objetivos desagregados para cada autonomía. El gobierno ha firmado convenios en 2014 con las comunidades autónomas para subvencionar, de forma genérica, las actuaciones recogidas en el Plan en el periodo de vigencia del mismo. No se han publicado los resultados de la aplicación del mismo.

La gestión y aplicación de las actuaciones previstas en el Plan 2013-16 se ha dejado en manos de las comunidades autónomas. La elevada relación entre los precios de las viviendas y los niveles de ingresos salariales puede reducir la intensidad de la recuperación (COUNCIL OF MORTGAGES LENDERS, 2014).

Junto a la cuestión del esfuerzo de acceso al disfrute de una vivienda en propiedad o en alquiler, la política de vivienda presenta en 2014 una problemática adicional que afecta a numerosos hogares. La significativa morosidad de los préstamos a comprador de vivienda ha provocado un volumen notable de desahucios de viviendas ocupadas por deudores hipotecarios insolventes. En 2014 persistió el fuerte ritmo de los últimos años. El que los desahucios se hayan convertido en una noticia frecuente no reduce la gravedad del problema.

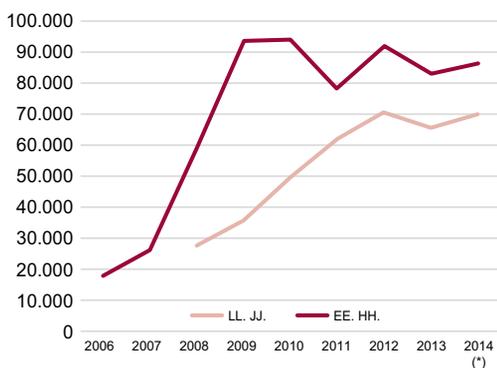


Fig. 20/ Estadísticas judiciales. Ejecuciones hipotecarias y lanzamientos judiciales recibidos por los TSJ. Totales anuales 2006-2014 (previsión con datos hasta el tercer trimestre)

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

Los datos más antiguos sobre la cuestión en España son los de ejecuciones hipotecarias (procedimientos iniciados y lanzamientos), trimestrales, procedentes del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Según dicha fuente, entre 2008 y 2013 los totales acumulados fueron de casi 500.000 procedimientos de ejecución presentados y 310.000 lanzamientos (FIG. 20). Las magnitudes recogidas en la estadística judicial se refieren a todo tipo de activos inmobiliarios. A partir de 2013 el CGPJ ha desagregado los lanzamientos practicados por los Tribunales Superiores de Justicia entre los procedentes de ejecuciones hipotecarias (25.811 en 2013) y los derivados de la aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos (38.141).

En mayo de 2013 el Banco de España inició la publicación de «Notas Informativas» en las que se recogen datos estadísticos sobre las viviendas entregadas a los bancos como consecuencia de impagos de préstamos. En 2013 se entregaron a los bancos 38.961 viviendas habituales, según el Banco de España. El 33,8% de las viviendas entregadas fueron daciones de pago. En el primer semestre de 2014 tales entregas de viviendas a los bancos disminuyeron en un 30% respecto del mismo periodo de 2013 (FIG. 21).

Se puede aproximar que en los seis años transcurridos entre 2008 y 2013 pudo haber en España unas 150.000 entregas de viviendas habituales a bancos derivadas de la morosidad de los préstamos garantizados por hipoteca.

La tercera fuente estadística es la del INE. Desde 2014 dicho organismo publica una nueva estadística trimestral de certificaciones

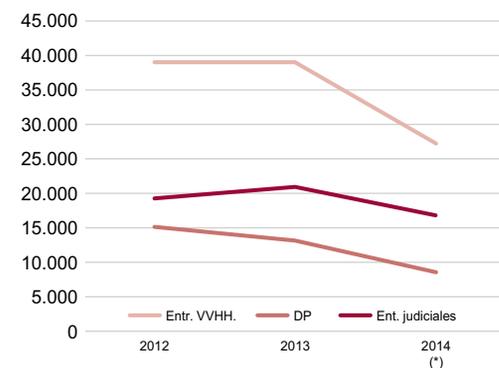


Fig. 21/ Desahucios. Viviendas habituales entregadas a las entidades de crédito. Total entregas de viviendas, daciones en pago y entregas judiciales, 2012-2014 (previsión)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

de ejecuciones hipotecarias iniciadas. En los tres primeros trimestres de 2014 se ha certificado el inicio de 25.862 procedimientos de ejecución hipotecaria de viviendas habituales, un 4.4% más que en 2013.

De las tres fuentes estadísticas disponibles (CGPJ, Banco de España e INE), las del Banco de España se aproximan más al problema de los desahucios. Las del INE informan sobre procedimientos iniciados, que pueden o no terminar en desahucios, y las del CGPJ no desagregan entre los activos inmobiliarios.

Se debería de aproximar la normativa española a las prácticas frecuentes en Europa Occidental y en otros países desarrollados (ley de sobreendeudamiento). La última norma establecida en España es la Ley 1/2013, que supuso un avance sobre el marco previo, a pesar de lo cual se está lejos todavía del marco frecuente en Europa Occidental y en Estados Unidos. El FMI ha subrayado la conveniencia de reformar el sistema de insolvencia relativo a las personas físicas y aproximarlos a las recomendaciones de la Comisión Europea (FMI, 2015).

8. Política de vivienda

En 2014 se produjeron cambios significativos en la fiscalidad de la vivienda. La ley 26/2014, de 27 de noviembre, BOE de 28.11.2014, modificó el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Dicha ley mantiene los coeficientes de abatimiento para transacciones de viviendas realizadas desde 2015, con un límite global de 400.000 euros. Desaparecen los

coeficientes de corrección monetaria para la venta de viviendas compradas antes de 1994, lo que implica una presión fiscal mayor sobre dichas ventas en concepto de plusvalía dentro del impuesto en cuestión.

A partir de 2015 desaparece la desgravación fiscal por alquiler de vivienda habitual, que disfrutaban los hogares con rentas inferiores a 24.107 euros anuales. Se suprime, además, la desgravación del 100% de que venían disfrutando los propietarios que arrendaban viviendas a arrendatarios para uso habitual con edades comprendidas entre 18 y 30 años.

En 2014 se pondrán en marcha los programas de ayudas al alquiler y a la rehabilitación previstos en el Plan 2013-16, de forma separada por parte de cada comunidad autónoma. Es previsible que la cuestión de los desahucios y de las viviendas vacías esté muy presente en las campañas electorales previstas para 2015.

La construcción de viviendas protegidas para la venta y el alquiler se está reduciendo de forma sustancial, a la vista de la caída sufrida por las calificaciones provisionales de dicho tipo de viviendas. En los nueve primeros meses de 2014 el total de calificaciones descendió en un 13,5% sobre el mismo periodo de 2013 (FIG. 22), lo que habrá situado dicho total por debajo de las 6.000 en 2014. Las ventas de viviendas protegidas crecieron alrededor de un 20% en 2014 sobre el año anterior, con lo que la proporción de viviendas protegidas dentro del total de ventas habrá estado en torno al 5% en el pasado año. La cifra absoluta anual de ventas de viviendas protegidas se ha podido situar por encima de las 18.000 en 2014.

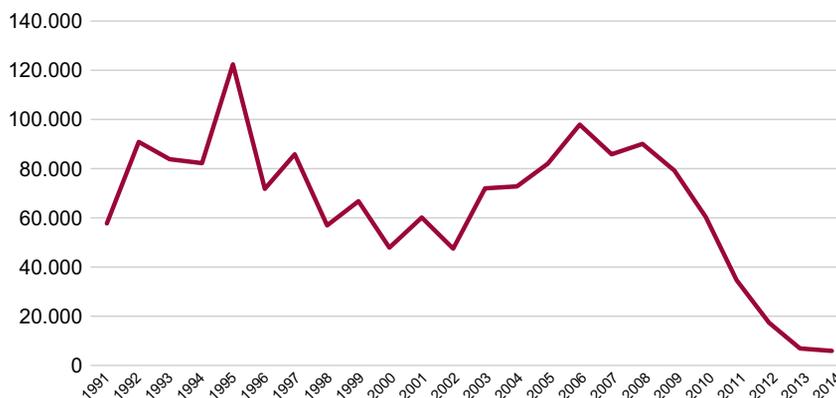


FIG. 22/ Calificaciones provisionales de viviendas protegidas. Planes nacionales y autonómicos. Totales anuales, 1991-2014 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

9. Bibliografía

- BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) (2014): «December 2014 eurosystem staff macroeconomics projections for the Euro Area», *Boletín Mensual*, diciembre.
- COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS (2014): «Prospects for the global economy in 2015», www.cfr.org, diciembre.
- COUNCIL OF MORTGAGES LENDERS (2014): «CML market views», *News & Views*, diciembre, Londres.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (FMI) (2014): «Global Prospects and Policy Challenges», www.imf.org, noviembre.
- (2015): «Housing recoveries: cluster report on Denmark, Ireland, The Netherlands and Spain», www.imf.org, enero.
- MUNCHAU, Wolfgang (2015): «Eurozone must act before deflation grips», *The Financial Times*, 11 de enero.
- PELLICER, LI. (2015): «El promotor que viene de la crisis», *El País de los Negocios*, 4 de enero.
- ROUBINI, Nouriel (2015): «Los cinco riesgos que desatarán una crisis en 2015 y más allá», www.eleconomista.es, noviembre.
- RUSIÑOL, Pere (2015): «Mas desahucios en el paraíso de los Fondos», *Alternativas Económicas*, 21, enero.
- WOLF, Martin (2014): «Europe lonely and reluctant hegemon», *The Financial Times*, 9 de diciembre.

ITALIA

Francesco LO PICCOLO (corresponsal)
& Vincenzo TODARO

Departamento de Arquitectura, Universidad de
Palermo.

Pruebas de innovación en las experiencias de planificación paisajística en Sicilia (Italia) (II)

La presente contribución es una revisión crítica del proceso de elaboración y aprobación de los planes paisajísticos en Sicilia, en lo que respecta a la aplicación de los principios del *Convenio Europeo del Paisaje (2000)* en los planes paisajísticos de Italia, centrando su atención en la experiencia llevada a cabo con el Plan paisajístico de los Montes Nebrodi-Ámbito 8 de la provincia de Messina, elaborado por la Superintendencia de Bienes Culturales y Ambientales de Messina durante los últimos años, según los procedimientos vigentes que excluyen una participación real de las comunidades locales en el proceso de elaboración del plan.

Para llevar a cabo esta planificación se ha activado un proceso «informal» de interacción entre las comunidades locales, que ha producido una serie de observaciones sobre las previsiones del plan. Tal proceso, no previsto por la normativa vigente, se ha realizado con la

participación activa de la Red de Municipios «Nebrodi, Città Aperta» (Nebrodi, Ciudad Abierta) y, la relevancia de las observaciones presentadas, ha llevado a la suspensión y sucesiva revisión del plan paisajístico.

1. El papel de las comunidades locales en la revisión del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi en Sicilia (Italia)

La Superintendencia de Messina, órgano descentralizado de la Consejería Regional de Bienes Culturales y Ambientales, se encuentra actualmente en las etapas finales de redacción de la propuesta de plan paisajístico que cubre al área de los Montes Nebrodi (ámbito 8)¹.

Los Montes Nebrodi son un sistema montañoso que se extiende por el cuadrante nororiental

Esta crónica, continuación de la publicada en CyTET XLVI (182) 2014: 751-755, es el resultado de la confrontación crítica de los autores. El texto, fruto de elaboración conjunta, recoge en el primero párrafo las consideraciones redactadas por Francesco Lo Piccolo, mientras que en el segundo y en el tercero reúne aquellas escritas por Vincenzo Todaro.

¹ El ámbito 8 incluido en el Plan paisajístico de los Montes Nebrodi comprende los siguientes municipios: Acquadolci,

Alcara li Fusi, Capizzi, Capo d'Orlando, Capri Leone, Caronia, Castel di Lucio, Castell'Umberto, Cesarò, Floresta, Frazzanò, Galati Mamertino, Longi, Militello Rosmarino, Mirtò, Mistretta, Motta d'Affermo, Naso, Pettineo, Raccuja, Reitano, San Fratello, San Marco d'Alunzio, San Salvatore di Fitalia, San Teodoro, Santa Domenica Vittoria, Sant'Agata di Militello, Santo Stefano di Camastra, Sinagra, Torrenova, Tortorici, Tusa, Ucria.

de Sicilia. Junto con los Montes de las Madonias y de los Peloritanos constituye las estribaciones meridionales de los Apeninos centrales de la península italiana. Debido a los elevados niveles de riqueza natural y de la biodiversidad animal y vegetal, el área se ve afectada por la presencia del Parque Regional de los Montes Nebrodi, instituido en 1993, con una extensión de 856.87 km².

Los Montes Nebrodi entran dentro de las categorías de bienes paisajísticos definidas en el Capítulo II del *Código de Bienes Culturales y del Paisaje* (Decreto Legislativo 42/04). Se trata en concreto de los «inmuebles que tienen notables caracteres de belleza natural» (art. 136.1.a), de las «bellezas panorámicas consideradas como cuadros así como también aquellos miradores, accesibles al público, desde los cuales se pueda apreciar el espectáculo de estas bellezas» (art. 136.1.d), y también de las «áreas protegidas por ley» (art.142).

El Plan paisajístico de los Montes Nebrodi, elaborado con arreglo al art. 135.2 del *Código de Bienes Culturales y del Paisaje*, «define (...) las transformaciones compatibles con los valores paisajísticos, las acciones de recuperación y recalificación de los inmuebles y de las áreas bajo protección, así como las intervenciones de revalorización del paisaje, siempre con la perspectiva de desarrollo sostenible».

El proceso de aprobación del plan prevé una etapa de «concertación institucional» a la conclusión de su proceso de elaboración que permite a las comunidades locales enfrentarse sólo formalmente con las previsiones de un plan ya definido y concluido.

Esta fase de «concertación institucional», iniciada por la Superintendencia de Messina, se ha desarrollado en distintos encuentros territoriales, que se han celebrado temporalmente desde febrero hasta noviembre de 2012 y que deberían haber permitido la definitiva aprobación del Plan para el año 2012. Con ocasión de estos encuentros, las comunidades locales, ya desde hace tiempo organizadas en la Red de municipios «Nebrodi, Città Aperta»² han mostrado graves incongruencias en los requisitos del plan decidiendo intervenir concreta-

mente redefiniendo su papel en la revisión completa del plan paisajístico.

La Red de municipios «Nebrodi, Città Aperta» en el ámbito de su *Convenio de creación* (2010) reconoce, de hecho, el papel activo de las comunidades locales en la definición de las estrategias de desarrollo del territorio en relación con los objetivos de protección y preservación del medio ambiente y del paisaje (art. 1, «armonizar las acciones de tutela del paisaje con la gestión urbanístico-edilicia del territorio»)³.

Con tal finalidad, la Red ha activado un «proceso participativo» para involucrar a las comunidades locales en la elaboración del Plan paisajístico. Dentro de este proceso se ha creó formalmente una Mesa técnica para la Observación del Plan paisajístico y se redactó un «Documento para la Participación de los municipios de la Red «Nebrodi, Città Aperta» en el proceso de elaboración del Plan paisajístico – Messina/ámbito 8». A causa de la relevancia de las observaciones presentadas, este documento ha llevado a la suspensión y sucesiva revisión del Plan, todavía hoy en curso.

2. Contenidos y método del «proceso participativo» para la revisión del Plan paisajístico de los Montes Nebrodi en Sicilia

En relación con las anteriores premisas, respecto a los contenidos del Plan paisajístico de los Montes Nebrodi, el proceso participativo para la revisión crítica de las previsiones del Plan, desarrollado desde julio a noviembre de 2012, ha finalizado en una más coherente y eficaz acción de valorización del paisaje, a través de la definición de objetivos y acciones estratégicas compartidas. Tal proceso ha llevado a la construcción de un marco interpretativo de observaciones presentadas por los municipios de la Red «Nebrodi, Città Aperta», propuesto y discutido con la Superintendencia de Messina y con la Consejería de Bienes Culturales y Ambientales.

En vista de todo esto, el proceso de participación activado se ha dirigido a proporcionar

² La Red «Nebrodi, Città Aperta» reagrupa los siguientes municipios: Acquedolci, Alcara Li Fusi, Brolo, Capizzi, Capo d'Orlando, Capri Leone, Caronia, Castel di Lucio, Castell'Umberto, Cerami, Cesarò, Ficarra, Floresta, Frazzanò, Galati Mamertino, Gioiosa Marea, Longi, Maniace, Militello Rosmarino, Mirto, Mistretta, Motta d'Affermo, Naso, Pettineo, Piraino, Raccuja, Reitano, San Fratello, San Marco d'Alunzio, San Salvatore di Fitalia, San Teodo-

ro, Sant'Agata di Militello, Sant'Angelo di Brolo, Santa Domenica Vittoria, Santo Stefano di Camastra, Sinagra, Torrenova, Tortorici, Troina, Tusa, Ucria.

³ La Red ha activado, ya en el pasado, proyectos e iniciativas que tienen adecuadamente en consideración la salvaguardia del paisaje de los Montes Nebrodi, atribuyéndoles valor de identidad. Tales acciones se han introducido en el Plan Estratégico del 2007.

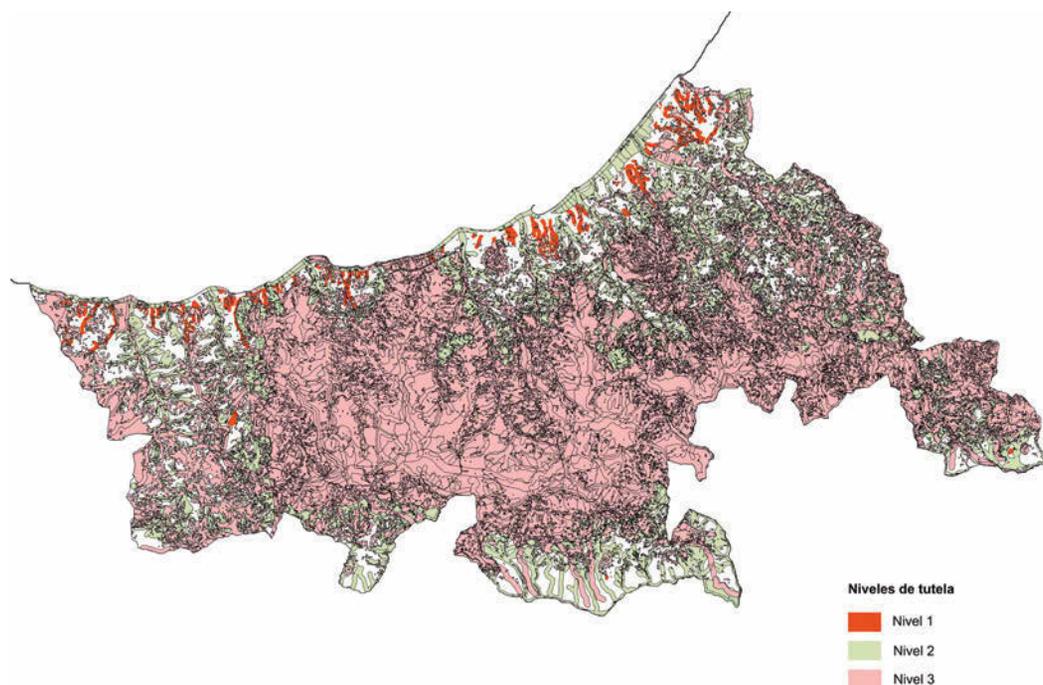


Fig. 1/ Los niveles de protección de la propuesta del Plan paisajístico de los Montes Nebrodi (ámbito 8 de la provincia de Messina)

Fuente: SUPERINTENDENCIA DE MESSINA, propuesta del plan paisajístico de los Montes Nebrodi (2012).

un contenido real y una respuesta constructiva al principio de la «concertación institucional» (art. 144, del *Código de Bienes Culturales y del Paisaje*, Decreto Legislativo 42/04), a través de la participación directa de las comunidades locales en la efectiva aplicación de los principios de cooperación, subsidiaridad, adecuación y diferenciación, a menudo sencillamente enunciados. Además, al mismo tiempo, se ha querido interpretar en concreto el principio de la «coordinación de la planificación paisajística con otros instrumentos de planificación territorial y del sector» (art. 145.2, Decreto Legislativo 42/04), con pleno respeto a las competencias de los diferentes planes.

Tales fines están también definidos en aplicación del *Convenio Europeo del Paisaje (2000)* (COUNCIL OF EUROPE, 2000), que reafirma la interrelación entre la protección del paisaje y la participación de las poblaciones. El *Convenio*, como se ha destacado anteriormente, asigna un papel fundamental a la participación de los

agentes territoriales y a la consulta de las comunidades locales en identificación y consideración de los paisajes, como los lugares donde viven.

Con relación a este aspecto, los objetivos específicos del proceso de participación activado se identifican, por lo tanto, con el diseño de un marco técnico-científico que verifique la coherencia entre las previsiones del Plan paisajístico de los Montes Nebrodi y de los instrumentos de planificación municipal y supramunicipal. gracias a ello, de hecho, se han detectado evidentes conflictos entre los niveles de protección previstos en el Plan paisajístico (niveles de protección 1, 2 y 3)⁴ y las instancias de desarrollo socio-económico del territorio, previstas con anterioridad por la planificación territorial provincial, por la planificación territorial del Parque de los Nebrodi y por la planificación urbanística municipal; pero también contrasta con las características físicas de los lugares y su «imagen» compartida por parte de las comunidades locales.

⁴ El Plan paisajístico establece 3 niveles de protección con diferente intensidad de vínculo, desde el más leve (nivel 1), que de todas maneras establece que las transformaciones en el territorio/paisaje sean autorizadas por la Su-

perintendencia, al más rígido (nivel 3) por el cual no se permite ninguna transformación del territorio/paisaje. Como se ve en la Fig. 1 la mayor parte del territorio afectado por el Plan lleva nivel de protección 3.

En este sentido, el proceso metodológico se ha articulado principalmente, en la coordinación entre las instituciones locales en el ámbito del Consejo Territorial (Órgano colegiado) de la Red «Nebrodi, Città Aperta» y en la sistematización y valoración de las observaciones presentadas por los municipios, en una ficha técnica⁵ preparada a tal efecto.

La actividad de la Mesa técnica para las Observaciones del Plan paisajístico concluyó con un encuentro informal entre los funcionarios y técnicos de la Superintendencia de Messina y de la Consejería de Bienes Culturales y Ambientales (noviembre 2012).

El intercambio de experiencias permitió la participación de un gran número de municipios que presentaron numerosas fichas con las observaciones al Plan. Estas observaciones son el éxito de una confrontación puesta en marcha dentro de cada uno de los municipios, entre los administradores, los técnicos comunales y la comunidad de ciudadanos y de residentes⁶.

Las fichas presentadas, han presentado ciertas observaciones que se han subdividido en las siguientes categorías:

- a) Consideraciones relativas a errores materiales o interpretativos. Se trata de una tipología en gran parte relacionada con la ausencia de actualización de la base cartográfica usada por el Plan. Esta tipología se articula de la siguiente manera:
 1. Colocación de símbolos en la localidad que no corresponde a la localización efectiva del bien.
 2. Asignación de nivel de protección de un bien no vinculado o no vinculable.
 3. Bienes no representados.
- b) Consideraciones relativas a incongruencias con los instrumentos de planificación vigentes.
Se trata de una presencia difusa de niveles de protección sobre áreas ya destinadas a funciones específicas por los instrumentos de planificación vigentes (por ejemplo el Plan Territorial del Parque de los Nebrodi).

- c) Consideraciones relativas a incongruencias con otros planes y programas vigentes. Se trata de la presencia de niveles de protección en áreas destinadas a funciones específicas de otros instrumentos de planificación y programación también a nivel supramunicipal.
- d) Consideraciones relativas a la delimitación de centros históricos. Consisten en la delimitación de centros históricos, que afecta a áreas más extendidas que las que presentan el carácter y la naturaleza típicas de los centros históricos, y que incluye también tejidos urbanos de muy reciente edificación y amplias partes de territorio extraurbano.

3. Razones para la suspensión del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi

Realizada una evaluación global de las observaciones contenidas en las fichas presentadas por los municipios, se detallan, en concreto, algunas cuestiones de carácter general compartidas, sobre todo, por las comunidades locales que pueden, sin duda, considerarse la base para la suspensión del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi, todavía hoy bajo revisión interna, de la Superintendencia de Messina. Por el carácter y la naturaleza de las observaciones registradas (referencia normativa del Plan, criterios de selección del bien, criterios de incorporación del vínculo), se pueden extender las siguientes reflexiones a todo el territorio objeto del Plan:

1. En los gráficos elaborados del Plan existen inexactitudes (por ejemplo desviación/ colocación errónea de símbolos, toponimia errónea o incompleta) y errores materiales (de omisión o de otro tipo) que pueden ser, en parte, atribuidos a una cartografía que tiene que actualizarse necesariamente.
2. En la articulación de los niveles de protección (1-2-3), el Plan parece responder más a lógicas cuantitativas que a cualitativas. El sistema de niveles de protección replantea la simple superposición de zonas de protección anteriormente activas en el territorio y no responde a las diversas exi-

⁵ La ficha técnica de las observaciones del Plan ha sido preparada como un instrumento de carácter descriptivo que permite identificar y motivar las observaciones al Plan. Ésta se ha dirigido a la participación activa de los agentes locales, que de esta manera han podido, de manera efectiva, interactuar con los autores del Plan y participar directamente en la construcción de la calidad paisajística de los propios entornos vitales, identificando

los procesos de degradación, proponiendo acciones de salvaguardia y tutela, junto con acciones de desarrollo sostenible. La ficha contiene toda la información necesaria para la localización de las áreas objeto de observación y la identificación de las razones que las determinan.

⁶ Los municipios de la Red han presentado 154 fichas con diferentes observaciones.

- gencias de protección de bienes que determinan la calidad del paisaje de los Nebrodi.
3. También los Paisajes locales (unidades locales de paisaje) se rigen por la lógica del sistema de niveles de protección y están sujetos a una regulación que no se encuentra adecuadamente diferenciada. De hecho, estos ámbitos, que el *Código de Bienes Culturales y del Paisaje* indica como la «etiqueta de excepcional valor de identidad y distintivo, a través de la cual reconocer y diferenciar las especificidades de los lugares», son tratados de manera indiferenciada en los niveles de protección y evaluación previstos en el Plan.
 4. En la identificación del bien a proteger no se ha promovido una participación activa de las poblaciones y de las comunidades locales, fundada en el conocimiento y la percepción de los lugares, en el reconocimiento de las diversidades y especificaciones histórico-culturales, ambientales y paisajísticas, que en muchos casos (por ej. delimitación de los centros históricos) habría sido útil para compartir las decisiones de protección propuestas.
 5. Para el conjunto de los límites señalados, no parece clara el tamaño del proyecto del Plan: no se percibe cuál es el *proyecto* de paisaje que el Plan difunde. Los gráficos elaborados se inclinan de manera homogénea sobre las nuevas zonas de protección, sin restituir una visión del proyecto original, alrededor de la cual se debería articular el sistema de protección.

En relación con los contenidos formales y substanciales del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi, las observaciones presentadas han contribuido a delinear cuestiones de mayor alcance y/o metodológicas que han determinado la profunda cuestionabilidad del Plan. Lo que ha llevado a su suspensión (el Plan debería haber sido aprobado de manera definitiva antes del 2012) a causa de la necesaria valoración de las observaciones.

4. Bibliografía

COUNCIL OF EUROPE, (2000): European Landscape Convention, <http://conventions.coe.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.

La «línea de participación» activada por la Red de municipios «Nebrodi, Città Aperta» ha delineado el perfil de un posible enfoque innovador en el proceso compartido de construcción de las instancias de protección del territorio y del paisaje en un contexto territorial generalmente distante respecto a prácticas de participación en los procesos de planificación.

Por último, tras dos años de impulsar el proceso de participación para las observaciones del Plan paisajístico todavía no se ha concluido la fase de revisión del Plan por parte de la Superintendencia de Messina.

Esta evidente dificultad, por un lado, demuestra claramente la consistencia de las observaciones presentadas por los municipios de la Red «Nebrodi, Città Aperta» y, por otro, las responsabilidades del Ente público responsable del Plan (y de la protección del paisaje) que había iniciado los procedimientos para la aprobación definitiva de un instrumento de planificación que, una vez vigente, probablemente habría supuesto el inicio de procedimientos legales entre varios sujetos, públicos y privados, presentes en el territorio.

Si bien, más allá de los éxitos que la revisión de contenidos formales y substanciales del Plan paisajístico supondrá en la versión definitiva del instrumento, el proceso participativo experimentado constituye de por sí un valor relevante como proceso de «aprendizaje colectivo» (PEDLER & *al.*, 1991) y refuerzo de la cohesión social de la comunidad local de los Nebrodi, esto, no obstante, no puede sustituir a quien tiene la responsabilidad del control de los procesos de transformación/conservación del paisaje. Estos se aplican en otro nivel institucional que, de todas maneras, no puede sustraerse a los propios deberes /competencias (que también en relación al retraso en los tiempos de revisión definitiva del Plan deberían considerarse como incumplimientos), de los cuales depende concretamente el estado de conservación del paisaje.

DEJEANT-PONS, M. (2009): «Preface: cultural landscape across disciplines», en: J. HERNIK (Ed.) *Cultural Landscape Across Disciplines*: 13-14, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz – Krakow.

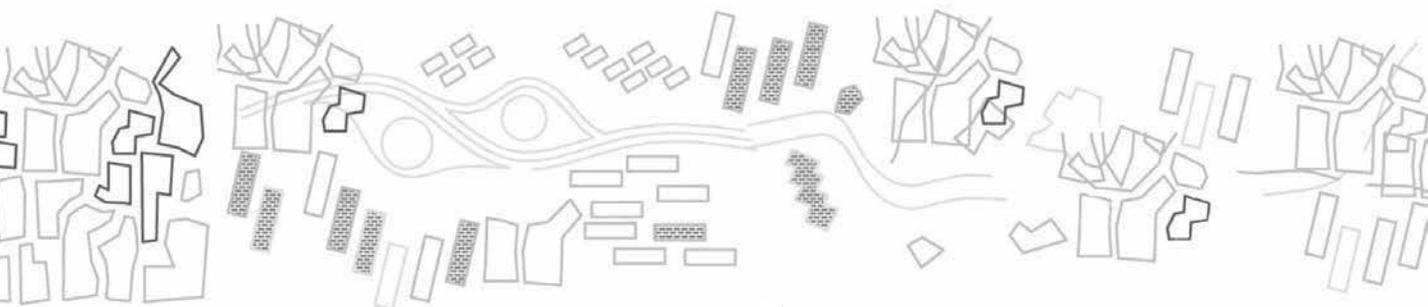
FERRARA, G. (1978): «Landscape planning outlook in Italy», en: *Landscape Planning*, 5: 83-88.

- 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.
- PEDLER, M. & J. BURGOYNE & T. BOYDELL (1991): *The Learning Company*, McGraw-Hill, Londres.
- 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 Wiąsłowa», 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: J. HERNIK & 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.

EXPERIENCIAS EXPERIENCES

Vol. XLVII Cuarta época N.º 183 primavera 2015

CyTET



Berta ELIZALDE SELVA & Javier ELIZALDE PÉREZ-GRUJESO & José María UREÑA FRANCÉS

**OBTENCIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS EN SUELO URBANO
UNA LECTURA INVERSA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA**



Obtención de espacios públicos en suelo urbano: una lectura inversa de la legislación urbanística

Berta ELIZALDE SELVA (1) & Javier ELIZALDE PÉREZ-GRUESO (2) & José María UREÑA FRANCÉS (3)

(1) Arquitecta urbanista de TAU Planificación Territorial, redactora principal del Plan de Ordenación Municipal de Valdepeñas. (2) Arquitecto urbanista de TAU Planificación Territorial, Profesor Asociado de la Escuela de Arquitectura de Toledo, Universidad de Castilla-La Mancha. (3) Doctor ingeniero de caminos, canales y puertos, Catedrático de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Toledo, Universidad de Castilla-La Mancha.

Correo electrónico: bertaes@taupla.com; javierpelizalde@gmail.com; josemaria.urena@uclm.es

| CRÉDITOS DEL PROYECTO | |
|----------------------------|--|
| PROYECTO: | Plan de ordenación municipal (Pom) de Valdepeñas (España). |
| FUNCIÓN: | Espacio público. |
| AUTORES: | Berta Elizalde Selva y Javier Elizalde (TAU Planificación Territorial SL), y José María Ureña (Escuela de Arquitectura en Toledo, UCLM). |
| EQUIPO DE PROYECTO: | Berta Elizalde Selva, Javier Elizalde, José María Ureña, José María Coronado. |
| FECHA: | 2010. |
| EXTENSIÓN: | 670 hectáreas de suelo urbano; 56 hectáreas en Unidades de Actuación. |
| CLIENTE: | Ayuntamiento de Valdepeñas. |
| IMÁGENES | Berta Elizalde Selva. |

1. Procedimientos para crear nuevos espacios públicos en los centros urbanos

La creación y/o ampliación del espacio público en las áreas urbanas consolidadas se ha llevado a cabo tradicionalmente mediante tres procedimientos. El más sencillo ha sido utilizado para intentar ensanchar calles con cambio de alineaciones variando la volumetría del edificio, dejando su ejecución a la decisión de cada uno de los propietarios, y cuyos resultados han dejado muchas veces operaciones inconclusas o a medio realizar (TROITIÑO, 2003). El segundo se ha utilizado para crear o regularizar espacios singulares como plazas o grandes calles mediante la expropiación, reurbanización,

revalorización y venta de las propiedades colindantes, y cuyos ejemplos más conocidos son las operaciones del Barón Haussmann en París o muchas de las «Gran Vías» españolas (MONCAN & MAHOUT, 1991). El tercero se ha utilizado más recientemente conectado a procesos de re-utilización de espacios infraestructurales (portuarios, ferroviarios, militares, etc.) o industriales en desuso o en decreciente uso para obtener nuevos espacios urbanos públicos y edificatorios, y cuyos resultados han sido muy positivos en unos casos (p.e. Bilbao Ría 2000, Zona Renfe en Córdoba, etc.) y en otros la reciente crisis inmobiliaria ha dejado en suspenso (Operación Renfe en Valladolid o en Madrid Chamarín) (UREÑA, 2013; UREÑA & *al.*, 2009). Además, GARCÍA-BELLIDO (1979) ideó el procedimiento de la transferencia del aprovechamiento urbanístico que legalmente le corresponde a un suelo sobre otro para poder agrupar la edificación y poder reordenar mejor algunas partes de la ciudad consolidada.

Otra forma más reciente de ganar espacios para uso público en los centros urbanos es la cesión temporal de solares municipales para uso vecinal, en aplicación del RD 1372/1986, de 13 de junio. Es el caso del solar de Dr. Fourquet 24, en el barrio de Lavapiés de Madrid, donde el Ayuntamiento aprobó en 2009 la cesión temporal del solar de 1.770 m² para actividades vecinales a la Asociación «Esta es una Plaza», concesión obtenida, entre otros, por la co-autora del presente artículo.

2. Creación de plazas públicas: el caso de Valdepeñas

El procedimiento que describe este artículo, aplicado por el Plan de Ordenación Municipal (POM) de Valdepeñas aprobado definitivamente en diciembre de 2010 (ELIZALDE & *al.*, 2011), dispone otra forma de obtención de espacio público: la cesión de pequeñas plazas por parte de la propiedad privada en el centro urbano más denso, siendo compensada con incrementos de edificabilidad la propiedad afectada. Es lo que denominamos «*lectura inversa de la ley*».



FIG. 1/ Casco Antiguo de Valdepeñas. En azul se delimitan los ámbitos UA 31.4 y UA 31.5 que servirán de ejemplo en este artículo sobre obtención de plazas públicas

Como en otras ciudades, la mayor necesidad de parques y jardines, y de suelo libre en general, se da en el centro urbano de Valdepeñas. Y sin embargo, es en la zona central más densa donde al plan general de urbanismo le es más difícil obtener nuevos espacios públicos.

La ciudad manchega suele ser compacta en su centro urbano, con tipologías de casas de dos plantas en su origen, que los planeamientos de los años 70 y 80 permitieron densificar sin prever otros espacios libres de ámbito local que las calles y plazas ya existentes. Valdepeñas es un caso típico de ciudad manchega de Casco Antiguo compactado en las décadas pasadas (FIG. 1).

Los antecedentes históricos de la legislación autonómica son claros: la ley del suelo estatal de 1956, y posteriormente la de 1976, únicamente imponían cesiones de terreno dotacional o de zonas verdes al suelo urbanizable. La legislación urbanística de las autonomías ha impuesto los mismos baremos al suelo urbano a desarrollar, pero más con el propósito de impedir que la densificación se produjera sin re-abastecimiento de suelo público, que con el propósito de obtener nuevo suelo público en áreas ya urbanas. Éste es el problema que el POM de Valdepeñas buscó solventar, aprovechando lo que dictan todas las legislaciones urbanísticas autonómicas en este caso de Castilla-La Mancha, la LOTAU- de exigir que un incremento de edificabilidad conlleve la cesión correspondiente de suelo público. Pero el POM lo aplicó al revés: **estimada por el plan la cesión de suelo público conveniente, ¿cuánto incremento de edificabilidad es necesario?**

El POM ordenó en la zona central (ZOU Casco y Ensanches) un total de 22 ámbitos urbanos, programando la obtención de 5,22 hectáreas de zonas verdes y dotaciones públicas a cambio del incremento de edificabilidad para 909 nuevas viviendas. Y respecto a la creación de plazas

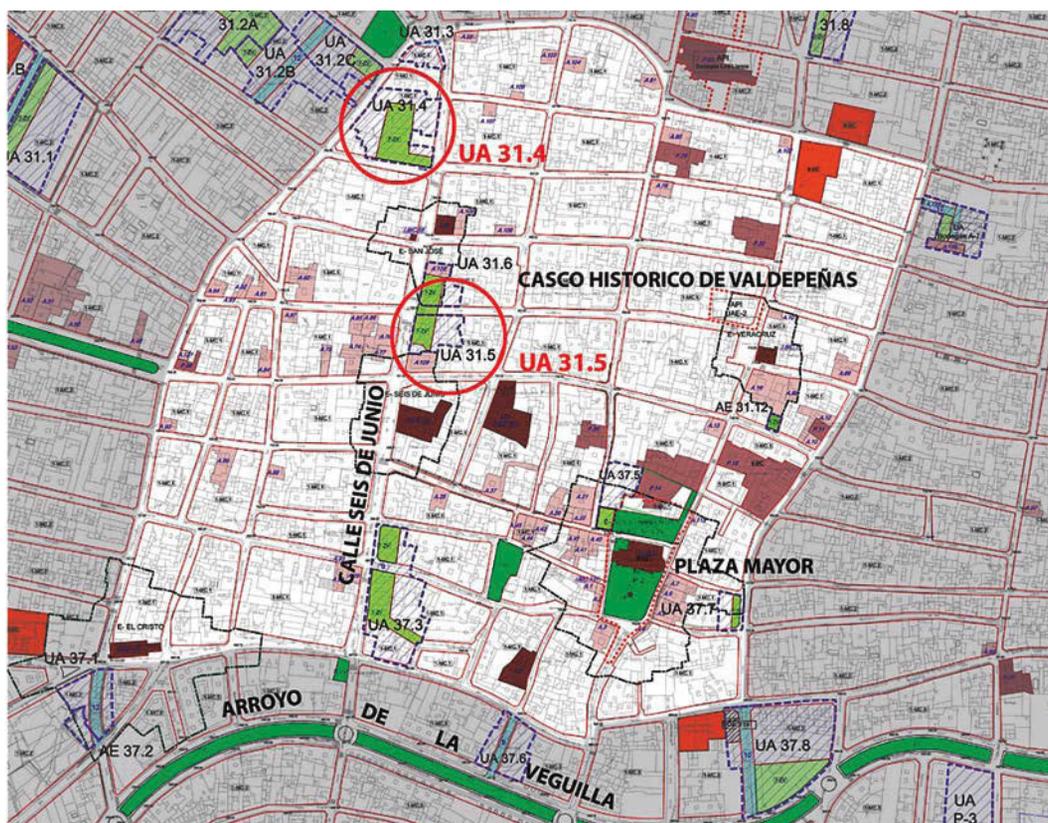


Fig. 2/ Localización de las Unidades de Actuación 31.4 y 31.5 en el centro de Valdepeñas

públicas en el Casco Antigo, esto es, en la zona de mayor dificultad y mayor necesidad de obtención de suelo libre público, se aplicó en cinco casos, totalizando 5.256 m² de suelo de nuevas plazas públicas para un incremento del 21,4% de edificabilidad en su ámbito (equivalente a 97 nuevas viviendas) respecto a la existente, propiciando una adecuada densidad de espacios libres inmediatos a la plaza mayor. A continuación nos referiremos como ejemplo a dos casos, las Unidades de Actuación UA 31.4 y UA 31.5. (FIG. 2).

3. Deber de conservación y rehabilitación: el nuevo concepto de regeneración urbana

La legislación urbanística impone el deber de mantenimiento de los edificios en condiciones de seguridad y ornato público, entre otros¹. Pero, aun cuando el criterio legal limita este deber a un máximo del 50% del coste de reparación, es previsible que muchos propietarios no encuentren aliciente económico para realizar obras de cierta importancia. Ante este problema, surge el concepto de regeneración y renovación urbana, ahora abordado por la nueva legislación estatal y autonómica sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana,² que veremos como tendencia del nuevo urbanismo en España. Precisamente, el POM de Valdepeñas ya anticipó una forma de solución. (FIG. 3).



FIG. 3/ Edificación a renovar en la UA 31.5. La actuación libera la esquina de la foto (calles Seis de Junio y Torrecilla) como plaza o zona verde, considerando deficiente la edificación actual; y permite edificar cuatro plantas con frente de 10 metros tapando la medianería actual que aparece al fondo de la foto. El resto del incremento de edificabilidad se transfiere a otra parcela al norte de éstas

4. Lectura inversa del criterio legal de asociar incremento de edificabilidad con aumento de dotaciones públicas locales

Normalmente, sería un promotor o agente urbanizador quien, haciendo la lectura habitual de la ley, propondría a la Administración un aumento de edificabilidad en una zona cuya propiedad controla, y en compensación habría de ceder los terrenos dotacionales necesarios.

¹ LOTAU, Artículo 137; Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Artículo 168, entre otras legislaciones.

² Real Decreto 233/2013, de 5 de abril; Decreto 71/2014, de 24/07/2014... de Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016 de Castilla-La Mancha.

En lugar de esperar hipotéticas propuestas privadas, el POM de Valdepeñas hace una *lectura inversa* de la ley, y es el Ayuntamiento quien, una vez analizada la necesidad de nuevos espacios públicos, dispone en el nuevo planeamiento el incremento de edificabilidad en áreas con capacidad para ello.

Un factor necesario para llevar a cabo esa política urbanística es una **decidida gestión municipal de renovación urbana**. Con la redacción del POM, el Ayuntamiento aplicó una gestión muy ágil para toda una serie de medidas de renovación urbana en el Casco Antiguo y zonas aledañas. Entre ellas, la remodelación de los márgenes del río de La Veguilla en el centro urbano, acordando con el organismo de cuenca la solución a los riesgos de inundación con la proyección de un marco subterráneo para canalización de aguas de avenidas, o la reorganización del tráfico de paso en el centro ampliando el corredor peatonal en la calle Seis de Junio, arteria principal del Casco Antiguo que se convierte en dirección única de tráfico rodado, pasando la otra dirección a la calle paralela (C/ Constitución). (FIG. 4).

Enmarcada en esa política urbanística, el POM identifica espacios a renovar en el Casco Antiguo, bien por contener edificación en estado deficiente, bien por disponer de terrenos libres de edificación y sin valor ambiental, o bien por albergar actividades que hubieran caído en desuso, tal como naves de almacenes. Y de estos espacios el POM selecciona aquellos cuya ubicación central cumple el criterio de creación de nuevas plazas públicas, comprobando que existe capacidad espacial para el incremento de edificabilidad sin producir efectos negativos en el entorno, y comprobando la viabilidad económica y de gestión de la operación para los terrenos y edificaciones afectadas.



FIG. 4/ Ampliación del espacio peatonal en calle Seis de Junio, que motiva la ubicación de nuevas plazas; «banco de lectura» con cajones para depositar libros de recogida gratuita

Así, se establece en la Ficha de cada Unidad de Actuación el esquema de ordenación con la ubicación y forma de la nueva zona pública, y las parcelas edificables con su volumetría y altura máxima en cada caso. De esta forma se agiliza la tramitación y se asegura el diseño final por el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora. Se aplica la flexibilidad de la ley (en este caso, el artículo 24.4 del Reglamento de Planeamiento de la LOTAU) para asignar la totalidad de las cesiones legales a espacios libres públicos («las plazas» en la denominación del plan). (FIGS. 5 a 8) para los dos casos ejemplo en este artículo.

5. Nueva plaza pública en la UA 31.4.

La UA 31.4 busca incentivar la re-edificación de almacenes y edificación residencial en desuso, de dos plantas actualmente, admitiendo una altura de cinco plantas y mayor aprovechamiento al diseñar una plaza pública con acceso desde la calle principal Seis de Junio; y busca tapar sendas medianerías existentes con muy poca probabilidad de solución sin este incentivo de aumento de edificabilidad. Se obtiene una plaza de 1.838 m², con un incremento de edificabilidad de 3.469 m²e, equivalentes a 35 nuevas viviendas. (FIGS. 5 y 6).

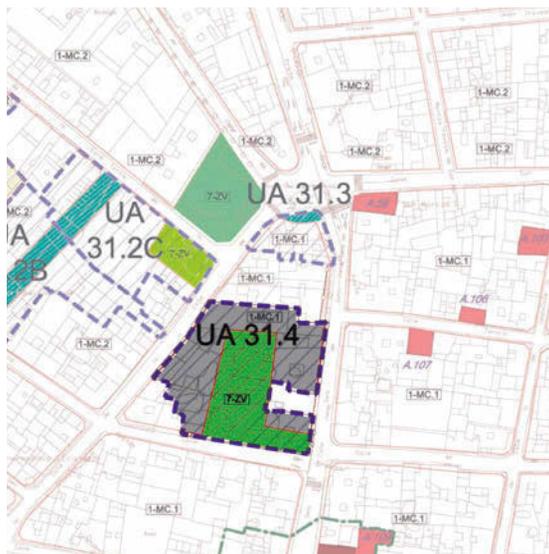


FIG. 5/ Delimitación y zonificación de la UA 31.4. Boreada por el este por la calle Seis de Junio, y por el oeste por la calle Constitución



FIG. 6/ Edificación actual en la UA 31.4. A la izquierda, fachada en calle Seis de Junio, vista hacia el sur. A la derecha, fachada en la calle Constitución, vista hacia el norte

A continuación se copia parte de la ficha de condiciones urbanísticas del nuevo ámbito.

UA-31.4 «C/ Seis de junio, C/ Postas»

Resumen de la ordenación

| | |
|--|--|
| Superficie total ordenada | 4.674,00 m ² s |
| Coefficiente edificabilidad atribuida | 2,28 m ² t/m ² s |
| Aprovechamiento objetivo total | 10.656,72 m ² t |
| Edificabilidad lícitamente realizada | 7.188,00 m ² t |
| Incremento sobre la edificabilidad lícitamente realizada | 3.468,72 m ² t |
| Dotaciones públicas | 1.838,42 m ² s |
| Suelo neto | 2.834,00 m ² s |
| Número de plantas máximo | 7 |
| Cesión 10% | 346,87 m²t |

6. Nueva plaza pública en la UA 31.5, con transferencia de aprovechamiento

En el caso de la UA 31.5, (parte sur entre calles Seis de Junio, Torrecilla y Pintor Mendoza), en donde no cabía razonablemente el aumento de edificabilidad necesario para obtener la plaza pública deseada, se ha optado por combinar la operación con una transferencia de aprovechamiento urbanístico en ámbitos discontinuos, llevando el POM la nueva edificabilidad a una parcela norte de la misma propiedad, con acuerdo de ésta. Se obtiene una nueva plaza de 618 m², a cambio de un incremento de edificabilidad de 1.049 m², equivalentes a 10 nuevas viviendas. (FIGS. 7 y 8).

La UA 31.5 constituye una pieza clave en la estrategia de regeneración del eje semi peatonal Seis de Junio. La Fig. 8 muestra en la foto izquierda la edificación que será sustituida por un jardín a dicha calle.

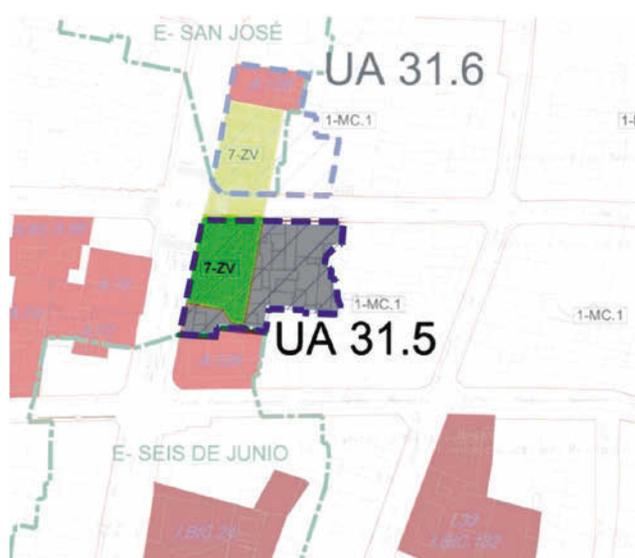


FIG. 7/ Delimitación y zonificación de la parte sur de la UA 31.5; la edificabilidad de 4 m²e/m²s que no pudiera materializarse en esta parte por falta de espacio, se transferirá a otra parcela situada al norte dentro del mismo ámbito discontinuo



FIG. 8/ UA 31.5. A la izquierda, fachada a calle Seis de Junio, vista hacia el norte. A la derecha, fachada a calle Torrecilla perpendicular a la anterior, vista hacia el este

A continuación se copia parte de la ficha de condiciones urbanísticas del nuevo ámbito.

UA-31.5 «C/ Seis de junio, C/ Tordesillas (sur)»

| Resumen de la ordenación | |
|--|--|
| Superficie total ordenada | 1.628,00 m ² s |
| Coeficiente edificabilidad atribuida | 4,00 m ² t/m ² s |
| Aprovechamiento objetivo total | 6.512,00 m ² t |
| Edificabilidad lícitamente realizada | 5.462,72 m ² t |
| Incremento sobre la edificabilidad lícitamente realizada | 1.049,28 m ² t |
| Dotaciones públicas | 618,00 m ² t |
| Suelo neto | 1.010,00 m ² s |
| Número de plantas máximo | 8 |
| Cesión 10% | 104,93 m²t |

7. Análisis del efecto del incremento de edificabilidad sobre las propiedades colindantes

Los incrementos de edificabilidad se producen aumentando la superficie de ocupación y el número de plantas de edificación. Entre los estudios realizados para asegurar que la disposición adoptada no producirá un impacto negativo de importancia, el POM ha analizado el impacto de las sombras que producirá la nueva edificación. El estudio de soleamiento se realizó para los casos con nueva altura superior a cinco plantas, en las dos fechas límite (21 de diciembre y 21 de marzo, al mediodía), analizando la sombra que arrojaría sobre los edificios colindantes. (FIG. 9).

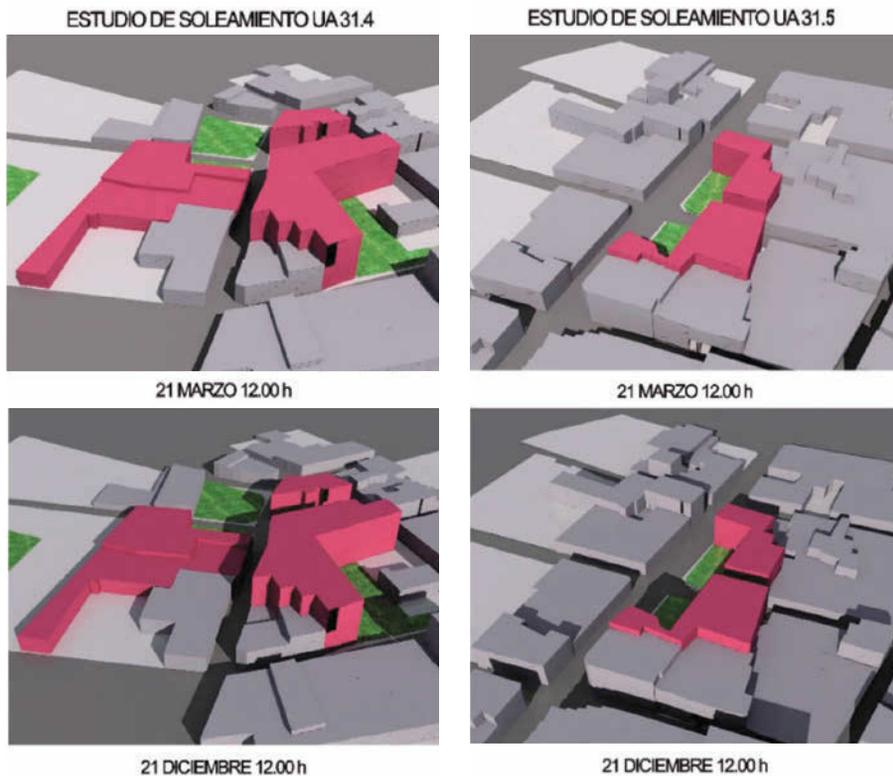


FIG. 9/ Estudio de soleamiento para las Plazas de las UAs 31.4 y 31.5

8. Viabilidad de la actuación y la nueva legislación de renovación urbana

Todas las actuaciones propuestas fueron sometidas a un análisis de su viabilidad de gestión y financiera. Ambos aspectos coinciden porque normalmente será un agente urbanizador quien, estudiada la operación, presente al Ayuntamiento el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora; y lógicamente el Ayuntamiento contribuirá a una tramitación ágil para aquello que ya programó en el Plan de Ordenación Municipal.

La gestión financiera fue estudiada con arreglo a los valores de mercado del periodo de redacción del POM, 2006-2010. Es posible que la caída de precios del suelo en los años 2010 -2015, con costes de ejecución que no han variado apreciablemente, obligue hoy a rehacer los cálculos; la solución en caso de demostrarse una situación financiera negativa requiere bien una modificación del plan para aumentar la edificabilidad, la reducción de gastos de urbanización³ o bien la reducción de la cesión de aprovechamiento.⁴

9. Conclusiones sobre la técnica de obtención de espacios libres por incremento de edificabilidad

El Plan de Ordenación Municipal de Valdepeñas demuestra que la renovación del centro urbano puede realizarse obteniendo nuevos espacios públicos al mismo tiempo que se incentiva a la propiedad privada con incrementos de edificabilidad de acuerdo a la legislación urbanística vigente. En términos estadísticos globales, el resultado del POM en el Casco Antiguo en referencia a la estrategia explicada en el artículo es el incremento de edificabilidad equivalente a 97 nuevas viviendas, en compensación por la cesión de un total de 5.256 m²s de nuevas plazas, es decir, la propiedad puede realizar una vivienda más a cambio de la cesión y urbanización de 54 m²s de plaza pública. Globalmente en la zona de Casco Antiguo y Ensanche, el POM incrementa la edificabilidad en 90.852 m²e (equivalente a 909 nuevas viviendas) en compensación por la cesión de un total de 52.195 m²s, dato similar a la proporción señalada para el Casco Antiguo.

Esta técnica requiere una gestión municipal ágil, un análisis de diseño urbano que garantice que no se producirán efectos negativos sobre las propiedades circundantes, y un análisis de su viabilidad económica y financiera.

De las 32 Unidades de Actuación diseñadas por el plan, una ha sido ya ejecutada, convirtiéndose en el Área de Planeamiento Incorporado P-2, y únicamente se ha presentado recurso contencioso-administrativo a dos de ellas. El resto, por tanto, ha sido aceptado por la propiedad de las parcelas afectadas como beneficioso para su promoción. La calidad urbana mejora, y debe ir acompañada de otras medidas de renovación urbana que actúen en conjunto sobre el centro urbano actual. La reciente legislación de apoyo a la rehabilitación, regeneración y renovación urbana coincide en este camino.

Referencias

- ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, J. (2011): «Plan de Ordenación Municipal de Valdepeñas», *Diario Oficial-CLM*, 11-01-2011.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1979): «Transferencias de aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica para la obtención gratuita de los equipamientos en Suelo Urbano», *Ciudad y Territorio*, 3/79: 29-43; IEAL, Madrid.
- RIOS IVARS, J. & J. ELIZALDE PÉREZ-GRUESO (1979): «Análisis del Funcionamiento Espacial en el Área Metropolitana de Madrid», *Ciudad y Territorio*, 2/79: 51-64.
- UREÑA, J. M. (2013) «De la renovación urbana al re-equipamiento», *MAET-magacín arquitectura de la escuela de Toledo*, 1: 119-129.
- & P. MENERAULT & M. GARMENDIA (2009): «The high-speed rail challenge for big intermediate cities. A national, regional and local perspective», *CITIES*, 26 (5): 266-279.

³ LOTAU, Artículo 115.4.

⁴ LOTAU, letra b 2º, del número 1.2 del artículo 69 de la LOTAU, que admite reducir hasta el 5% la cesión normal del 10% del incremento de aprovechamiento.

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: Los últimos meses han destacado por la intensa actividad legislativa de nuestras cámaras legislativas, tanto en el ámbito nacional como autonómico. Desde la perspectiva nacional, destacan la nueva Ley de Parques Nacionales, que reconoce a los titulares de derechos en los Parques Nacionales la posibilidad de llevar a cabo actividades económicas y comerciales, en especial las relacionadas con el uso público y el turismo rural; y la Ley de Pesca Marítima, que trata de fomentar medidas de diversificación de la actividad económica en el sector, en concreto, el turismo acuícola, el turismo pesquero, el marítimo, así como la pesca-turismo. En el ámbito autonómico se han dictado normas muy diversas en materia de ordenación del territorio, vivienda, accesibilidad, comercio, industria, etc. Contrasta con la escasez normativa que se dio en los tiempos en los que la crisis económica golpeaba con más dureza, en los que la actividad legislativa era muy escasa.

1. Parques nacionales

La **Ley de las Cortes Generales 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales**, desarrolla, sobre los pilares que constituyen la esencia de estos espacios, el modelo existente basado en su configuración en la Red de Parques Nacionales, entendida como el sistema integrado por aquellos espacios declarados parques nacionales, su marco normativo básico y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento. Contempla conceptos territoriales, residentes locales y titulares de derechos con la visión económica para conseguir, según se indica en la exposición de motivos, la integración y aceptación de los Parques Nacionales en su territorio.

Esta Ley sustituye a la **Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales**, con

la finalidad de actualizar esta figura, configurando los parques como un modelo de conservación de la naturaleza, un ejemplo de gestión más participativa y más abierta a la sociedad y de aplicación de los principios de colaboración, coordinación y cooperación al configurarse éstos como escenarios complejos en donde los diferentes actores, desde el respeto a su competencia y singularidades, se organizan para asegurar la preservación de sus valores. Recordemos que la gestión de los Parques Nacionales es una competencia de las Comunidades Autónomas. Por ello, se alude a los mecanismos de cooperación interadministrativa como no puede ser de otra manera, pues el territorio no entiende de divisiones administrativas. Así, la Administración General del Estado conserva con esta Ley la función de coordinación de la Red de Parques Nacionales, con la finalidad de asegurar un marco

Documentación

adecuado para la conservación de los sistemas naturales más representativos, colaborar en el cumplimiento de los objetivos de los parques y alcanzar sinergias en las acciones promovidas en la Red por las diferentes administraciones públicas.

La Ley también reconoce a los titulares de derechos en los parques nacionales su integración en la conservación del parque nacional. Se les reconoce así capacidad para desarrollar actividades económicas o comerciales. En especial las relacionadas con el uso público o el turismo rural, así como su presencia institucional en los actos o actividades propios de la proyección de los parques nacionales ante la sociedad¹.

2. Pesca marítima

La **Ley de las Cortes Generales 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado**, tiene como principal objetivo la mejora de la situación del sector pesquero y acuícola, fomentando la diversificación económica. Así, el artículo 74 bis dispone que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente potenciará las medidas de diversificación en este sector, en particular, el turismo acuícola, el turismo pesquero o marinero, y la pesca-turismo. Sin duda se deberán activar las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración con otros Ministerios afectados (el de Fomento y el de Industria, Comercio y Turismo, por poner dos ejemplos), así como, sobre todo, con las Comunidades Autónomas, que son las titulares de la competencia exclusiva en materia de turismo².

Asimismo, el Gobierno de las Islas Baleares ha aprobado el **Decreto 34/2014, de 1 de agosto, de pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores de las Islas Baleares**. Se establece la obligatoriedad, por parte de todas las embarcaciones en las que se quiera practicar la pesca recreativa, de la obtención de la licencia de pesca para embarcación. Las modificaciones más significativas respecto de la regulación anterior vienen motivadas por la adaptación de la normativa autonómica a la establecida en las

aguas exteriores por el **Real Decreto 347/2011, de 11 de marzo, por el que se regula la pesca marítima recreativa en aguas exteriores**, para garantizar una mayor eficacia y homogeneización. Ello tiene su especial reflejo en materia de licencias de pesca recreativa y de campeonatos de pesca.

La licencia de pesca recreativa individual con esta norma es válida únicamente para la pesca desde tierra. Ya no servirá para pescar desde una embarcación. Se extiende en un año de la duración de la licencia de pesca recreativa individual en sitio, pasando de dos a tres años. Se suprime la obligatoriedad de los pescadores de obtener la licencia federativa para poder llevar a cabo esta modalidad pesca submarina y se posibilita la presentación de documentación alternativa.

Las disposiciones de este Decreto pueden ser desplazadas, en cada isla, por la normativa que los consejos insulares dicten en ejecución de la **Ley balear 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura**.

3. Norma territorial transitoria de Menorca

La isla de Menorca se ha caracterizado tradicionalmente por seguir un modelo de desarrollo territorial racional e integrado desde el instrumento global y general del territorio, que viene constituido por el Plan Territorial Insular. En la actualidad, se prevé la revisión del mismo y, mientras tanto, se ha aprobado la **Norma Territorial Transitoria, de 22 de diciembre de 2014**, que constituirá la herramienta que deberá orientar el planeamiento urbanístico. Esta Norma trata de promover un mayor desarrollo socioeconómico sin incrementar la densidad poblacional ni los límites de crecimiento. Para ello, se favorece el cambio de uso de edificaciones ya existentes en suelo rústico. Se permite ampliar la capacidad de los hoteles ya existentes en un 50 por ciento así como incrementar la oferta complementaria para favorecer la desestacionalización, excepto en las Áreas Naturales de Especial Interés y las Áreas Naturales de Interés Territorial.

¹ Sobre este tema, conectando con el problema del procedimiento normativo para la declaración de estos espacios, véase el trabajo de Fernando LÓPEZ RAMÓN (2011): «La problemática de las leyes singulares y las reservas de ley para la declaración de parques nacionales y otros espacios naturales protegidos», en Francisco LÓPEZ MENUDO (Coord.), *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*: 767-786, Iustel, Madrid.

² En materia de pesca marítima, véase Ana SÁNCHEZ LAMELAS (1999): *La ordenación jurídica de la pesca marítima*, Aranzadi, Pamplona, 475 pp.; y el capítulo de libro de la misma autora, «La pesca marítima», en Tomás CANO CAMPOS (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, 8 (2): 235-259, Iustel, Madrid.

4. Accesibilidad

La **Ley de Extremadura 11/2014, de 9 de diciembre, de accesibilidad universal**, pretende garantizar el acceso a todas las personas a los entornos y servicios de la sociedad extremeña. Trata de actualizar de alguna manera la vieja regulación sobre eliminación de barreras arquitectónicas, ampliando el concepto de accesibilidad para garantizar el pleno y libre desarrollo de todas las personas en el medio social. Se contemplan los denominados «planes de accesibilidad», mediante los que, según dispone el artículo 17.2 de la Ley, la Administración autonómica y las locales de la Comunidad, adaptarán de forma gradual sus espacios públicos, edificaciones, transporte, comunicación y bienes y servicios a disposición del público, que sean razonablemente adaptables a las condiciones de accesibilidad establecidas en la Ley y en la normativa que la desarrolle.

Hay que subrayar sin falta que la reciente **Ley de las Cortes Generales 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas**, que esta misma revista, en su número 179 de 2014, ha dedicado un monográfico, enfatiza en el tema de la accesibilidad universal, especialmente en lo que se refiere al Informe de evaluación de los Edificios (IEE). Llama la atención que la Ley extremeña no haga referencia al marco estatal.

5. Vivienda social

La **Ley de Cantabria 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida** introduce fórmulas novedosas en cuanto a las modalidades de vivienda social. En efecto, contempla la posibilidad de que también sean objeto de protección terrenos y obras de urbanización necesarias para llevar a cabo la construcción de las viviendas protegidas, los locales comerciales, garajes, anejos, trasteros y otros elementos de la vivienda, así como a los alojamientos que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la colectiva, como residencias de estudiantes, de deportistas, apartamentos tutelados o alojamientos asistidos para

personas de la tercera edad, personas dependientes u otros colectivos cuyas características lo hagan aconsejable (art. 2). En cuanto a los propietarios, pueden ser personas físicas y jurídicas. Los usuarios podrán ser personas físicas así como también lo podrán ser las administraciones públicas o entidades públicas o privadas para destinarlas al alojamiento de personas pertenecientes a colectivos vulnerables que precisen de tutela especial. En fin, se podrá autorizar a la no ocupación temporal de la vivienda por un plazo de dos años, ampliable un año más, por causas laborales o de estudios, enfermedad del legítimo ocupante de la vivienda que requiera ayuda para realizar los actos diarios de la vida cotidiana, así como por enfermedad grave de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que requiera ayuda para realizar los actos diarios de la vida cotidiana³.

6. Aguas

Dos Comunidades Autónomas han legislado en materia de aguas en los últimos meses. Me refiero a Aragón y Cantabria.

En primer lugar trataré la **Ley de las Cortes de Aragón 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos**. Tiene por objeto, según su artículo 1.1, «regular las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco de la Constitución Española, la legislación básica del Estado y el Estatuto de Autonomía de Aragón». En particular, continúa el artículo 1.2, la ley regula las competencias exclusivas reconocidas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma así como las que puedan ser ejercidas por la Comunidad Autónoma mediante transferencia, encomienda o convenio con la Administración General del Estado, entre las que se incluyen: a) La gestión de las aguas que discurren íntegramente por Aragón; b) La gestión de la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses establecida en 6.550 hm³ por el Estatuto de Autonomía de Aragón y la legislación y planificación estatal; c) La concesión de los recursos hídricos asignados y reservados por la planificación hidrológica, así como el régimen de aprovechamiento de las

³ Sobre el tema de la vivienda, hay publicaciones recientes de enorme interés. Véanse, por ejemplo, las contribuciones de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (2008): *El derecho a una vivienda digna en la Ley del Suelo de 2008*, Fundación Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 138 pp.; Fernando LÓPEZ RAMÓN (2014): «El derecho subjetivo a la vivienda», *REDC*, 102: 49-91; Joaquín TORNOS MAS (2014): «El acceso a la vivienda y la nueva función so-

cial de la propiedad», *RVAP* (número especial en memoria de Demetrio Loperena Rota), 99-100: 2853-2871; Juli PONCE SOLÉ (2006): *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 231 pp.; Marcos VAQUER CABALLERÍA (2014): «Derecho a la vivienda, dignidad de la persona y garantía de un mínimo vital», *Gaceta Sindical: reflexiones y debate* (ejemplar dedicado a: Por una reforma constitucional), 23: 329-342.

aguas; d) El registro de la concesión de recursos hídricos asignados y reservados por la planificación hidrológica a la Comunidad Autónoma de Aragón, especialmente en relación con la reserva de agua de 6.550 hm³, así como el registro de seguridad de presas, embalses y balsas de Aragón; e) La gestión y protección de los recursos hídricos, la tramitación y concesión de autorizaciones de vertido y de uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico y sus zonas asociadas, la policía de aguas y cauces, así como las funciones de regulación y conducción de los recursos hídricos; f) Las funciones de apeo y deslinde de los cauces de dominio público hidráulico; g) La participación pública en los órganos administrativos y en la planificación y gestión del agua de las cuencas de los ríos Ebro, Tajo y Júcar, así como la información al público en general sobre el medio hídrico y difusión de estadísticas del agua, en aplicación del modelo de gobernanza del agua; h) Las competencias de las entidades locales aragonesas en materia de aguas; i) La organización y actuación de la administración hidráulica aragonesa, así como la gestión integral del ciclo hidrológico en Aragón; j) Las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Aragón y su régimen de ejecución, dentro del marco competencial establecido por la legislación de régimen local; k) El régimen de suministro, saneamiento y depuración, en el ciclo integral del agua de uso urbano; l) El régimen de aprovechamiento de las aguas para usos agrícolas, industriales y recreativos; m) El régimen de aprovechamiento de las aguas minerales y termales; n) La evaluación y gestión de los riesgos de inundación; y ñ) La prevención de efectos por sequía⁴.

En segundo lugar, la **Ley de Cantabria 2/2014, de 26 de noviembre, de abastecimiento y saneamiento de aguas**, determina las competencias de la Comunidad Autónoma y de los municipios, instaura un régimen de cooperación entre ellos, y prevé las infraestructuras de los sistemas de abastecimiento y saneamiento que son de interés de la Comunidad Autónoma. Asimismo, diseña y ordena la planificación del abastecimiento y saneamiento de aguas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, prevé mecanismos de garantía en la prestación de los

servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas, regula el régimen económico-financiero de ambos aprovechamientos y establece el régimen sancionador en este ámbito. Llama la atención, en concreto, la atribución de competencias a los municipios, que serían las siguientes (art. 5.1.): a) La planificación del abastecimiento de agua potable y de la red de saneamiento municipal; b) La prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable mediante la gestión del sistema de abastecimiento municipal; c) La prestación del servicio de saneamiento municipal, que incluye, en todo caso, el alcantarillado; d) La ejecución, la conservación, el mantenimiento y la explotación del sistema de abastecimiento de agua y de la red de saneamiento municipales, así como de las infraestructuras de su titularidad cuando no sean de interés de la Comunidad Autónoma; e) La aprobación de las tarifas de los servicios que presten; f) El control de la cantidad y la calidad de las aguas en los sistemas de abastecimiento municipales, así como en las infraestructuras de abastecimiento de su titularidad; g) El control de los vertidos de aguas residuales en las redes de saneamiento municipales, así como las infraestructuras de saneamiento de su titularidad que no sean de interés de la Comunidad Autónoma; h) La elaboración y aprobación de las normas reguladoras de los servicios de su competencia; i) La promoción de la redacción de planes y proyectos de obras de abastecimiento y saneamiento de interés de la Comunidad Autónoma o, en su caso, su formulación, para su posterior aprobación por el órgano competente de la Administración autonómica. Decía que llamaba la atención pues no se contemplan medios financieros para poderlas llevar a cabo. Quizá por ello, seguidamente, se establecerá la posibilidad de delegar o encomendar estas competencias a la Comunidad Autónoma (art. 5.2).

7. Agricultura

La **Ley de las Islas Baleares, 12/2014, de 16 de diciembre, Agraria**, tiene por objeto la ordenación general de los sectores agrícola, ganadero, forestal y agroalimentario, y el desarrollo rural de las Islas Baleares, a los que el

⁴ Uno de los aspectos que generó más polémica en la última reforma de los Estatutos de Autonomía fue el tema del agua. Me remitiré a lo publicado entonces por Antonio EMBID IRUJO (2007): *Agua y territorio (consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía)*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 313 pp.; Ángel GARRORENA & Antonio FANLO LORAS (2008): *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia,

214 pp.; Antonio FANLO LORAS (2009): «La unidad de cuenca en la jurisprudencia constitucional», *Anuario jurídico de La Rioja* 14: 11-79. Finalmente, también resulta de interés el trabajo de Sebastián Félix UTRERA CARO (2013): «Agua, trasvases y medio ambiente. Los aspectos ambientales de los trasvases», en Sebastián Félix UTRERA CARO (Dir.): *Agua, trasvases y medio ambiente. Las Cuenca Fluviales y el Nuevo Plan Hidrológico Nacional*: 65-151, Dykinson, Madrid.

legislador autonómico reconoce un carácter estratégico y multifuncional, en el marco de la política agraria común europea y la legislación del Estado. Esta Ley regula el registro del ejercicio de la actividad agraria y complementaria; la producción, la transformación y la comercialización agraria y agroalimentaria, los usos agrarios, así como otras materias relacionadas.

8. Conservación de la naturaleza

En materia de conservación de la naturaleza hay que hacer referencia a la aprobación por el Parlamento del País Vasco del **Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se refunden diversas leyes en la materia**. En concreto, la **Ley 2/1997, de 14 de marzo, de modificación de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco**; la **Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza**; la **Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco**; y la **Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco**.

El Texto Refundido integra dichas leyes en un único texto y renumera los artículos, capítulos y disposiciones cuando ha sido necesario, y acomoda las remisiones internas de las leyes objeto de refundición a la nueva numeración.

9. Protección ambiental

La **Ley de Aragón 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental**, establece el régimen jurídico de la intervención administrativa ambiental aplicable a los planes, programas, proyectos e instalaciones susceptibles de afectar al medio ambiente. En concreto, esta Ley amalgama en un único texto diferentes técnicas que tradicionalmente se han regulado de una manera dispersa, como la evaluación de impacto ambiental de proyectos, la evaluación ambiental estratégica y la autorización ambiental integrada.

⁵ Cada vez está siendo tenido más en cuenta el paisaje en el ámbito autonómico, ya sea desde la perspectiva de su integración en la ordenación del territorio, o mediante una regulación sectorial, como en el caso de Cantabria. La doctrina también ha prestado creciente atención a este tema, como lo demuestra los trabajos de Antonio FABEIRO MOSQUERA (2006): «La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de los ordenamientos jurídicos para su protección integral en

10. Paisaje

En materia de paisaje también hay novedades en la legislación autonómica. En efecto, recientemente ha quedado aprobada la **Ley de Cantabria 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje**. Su finalidad consiste en establecer un conjunto de instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cantabria, así como la implicación de todas las administraciones competentes en esta materia. Con ello, se pretende la integración de lo paisajístico en todas las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma. Hay que subrayar que esta Ley se ha adoptado por consenso de todos los grupos parlamentarios con representación en el Parlamento de Cantabria⁵.

10. Transporte

La **Ley de Cantabria 1/2014, de 17 de noviembre, de Transporte de Viajeros por Carretera**, establece el régimen jurídico de los servicios de transporte público de viajeros por carretera que se desarrollen íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y contempla los instrumentos que permitan el funcionamiento integrado del transporte público de personas de esta Comunidad. Hay que destacar que regula los denominados «Instrumentos de planificación para la coordinación e integración de los servicios», que se traducen en dos instrumentos de planificación, a saber: los «planes coordinados de servicios» y los «planes de movilidad sostenible». Los planes coordinados de servicios tienen como finalidad coordinar los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general en áreas urbanas o suburbanas para armonizar los servicios municipales con los interurbanos. Los planes de movilidad sostenible, por su parte, tienen como finalidad la planificación del conjunto de servicios de transporte en ámbitos territoriales en los que se observe la conveniencia de asegurar la satisfacción de la demanda de movilidad mediante la integración y coordinación de servicios de transporte de viajeros. Se pretende que con estos planes se ofrezcan soluciones a iniciativas novedosas que reduz-

el Derecho español», *REDA* 131: 517-547; Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2007): *La protección del paisaje: un estudio de derecho español y comparado*, Marcial Pons, Madrid, 311 pp.; de la misma autora, «El estreno de nuestro Derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana» *RAP* (2007): 172: 363-401; y Bartomeu TRIAS PRATS (2012): «De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente», *RVAP* 94: 241-270.

can eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, con el menor coste posible, así como contribuir a la seguridad vial. Hay que subrayar que esta Ley, al igual que la referida al paisaje, se ha adoptado por consenso.

12. Comercio

En los últimos meses también se habrá aprobado una normativa autonómica en materia de comercio. Me refiero a la **Ley de las Islas Baleares 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio**. Tiene por objeto el establecimiento del régimen jurídico aplicable a la actividad comercial. Es reseñable que recoge, al igual que en el resto de Comunidades Autónomas, las denominadas «zonas de gran afluencia turística», que implican una liberalización de horarios comerciales, dependiendo de si la zona a declarar reúne las características establecidas en la Ley. Se mantiene la autorización autonómica para la apertura de grandes establecimientos comerciales y asimismo se someterán a un estudio de su impacto territorial.

13. Industria

En materia de industria, las Comunidades Autónomas de Cataluña y Castilla y León han dictado sendas normativas en los últimos meses.

En primer lugar, me referiré a la **Ley de Cataluña 9/2014, de 31 de julio, de seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos**. Esta Ley es aplicable a los establecimientos en que pueden producirse accidentes graves las instalaciones y los productos que, por su condición de fuentes de riesgo, pueden producir daños o perjuicios a

las personas, los bienes o el medio ambiente como consecuencia de un accidente; y los agentes de la seguridad industrial y, más específicamente, los organismos de control que actúan en los reglamentos técnicos de seguridad industrial. Hay que subrayar que esta norma implica una serie de condicionamientos necesarios de seguridad que deberán ser respetados por el planeamiento urbanístico, habida cuenta del riesgo evidente de estos establecimientos e instalaciones en la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente⁶.

En segundo lugar, la **Ley de Castilla y León 6/2014, de 12 de septiembre, de Industria**, establece un marco global e integrador de la actividad industrial para la Comunidad Autónoma, dictada bajo el paraguas de las competencias del Estado y la Unión Europea en la materia, en base a criterios de unidad de mercado nacional e interior europeo. Su carácter global referido a la actividad industrial es de gran amplitud. Así, en lo no regido por sus legislaciones sectoriales, las siguientes actividades también se regirán por esta norma: a) Las actividades de generación, distribución y suministro de la energía y productos energéticos; b) Las actividades de investigación, aprovechamiento y beneficio de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fueren su origen y estado físico; c) Las instalaciones nucleares y radioactivas; d) Las industrias de fabricación de armas y explosivos y aquellas que se declaren de interés para la defensa nacional; e) Las industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras; f) Las actividades industriales relacionadas con el transporte y las telecomunicaciones; g) Las actividades industriales relativas al medicamento y la sanidad; h) Las actividades industriales relativas al fomento de la cultura; i) Las actividades turísticas (art. 2.4).

⁶ Sobre este tema, resulta de gran interés la monografía de Juan Antonio CARRILLO DONAIRE (2000): *El Derecho*

de la seguridad y de la calidad industrial, Marcial Pons, Madrid, 738 pp.

Legislación

Francisca PICAZO

*Jefe del Servicio de Estudios Urbanos
de la Dirección General de Arquitectura,
Vivienda y Suelo.*

NORMATIVA ESTATAL

Leyes y Reales Decretos-Leyes

- *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.* Cuestión de inconstitucionalidad nº 6059-2014, en relación con los artículos 23.1.a) y 23.2 ambos en relación con los artículos 12 y 25, por posible vulneración de los artículos 14 y 33.3 de la CE (BOE 07.11.2014). Cuestión de inconstitucionalidad nº 6190-2014, en relación con los artículos 23.1.a) y 23.2 ambos en relación con los artículos 12 y 25, por posible vulneración de los artículos 14 y 33.3 de la CE (BOE 19.12.2014).
- *Ley 20/2013, 9 diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.* Recurso de inconstitucionalidad nº 5437-2014, contra los artículos 6, 19 y 20 (BOE 04.10.2014).
- *Ley 18/2014, 15 octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia* (BOE 17.10.2014).
- *Ley 30/2014, 3 diciembre, de Parques Nacionales* (BOE 04.12.2014).
- *Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado* (BOE 27.12.2014).
- *Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015* (BOE 30.12.2014).
- *Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico* (BOE 30.12.2014).

Reales Decretos

- *Real Decreto 876/2014, 10 octubre, que aprueba el Reglamento General de Costas* (BOE 11.10.2014).
- *Real Decreto 885/2014, 10 octubre, por el que se declara zona de interés para la Defensa Nacional la propiedad denominada «Campo de Adiestramiento Sierra del Retín» en Barbate, Cádiz* (BOE 03.11.2014).
- *Real Decreto 1007/2014, de 5 de diciembre, declara oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2014* (BOE 22.12.2014).
- *Real Decreto 1055/2014, de 12 de diciembre, crea un mecanismo de compensación de costes de emisiones indirectas de gases de efecto invernadero para empresas de determinados sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de «fuga de carbono» y se aprueban las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones para los ejercicios 2014 y 2015* (BOE 30.12.2014).

Otras disposiciones

- *Orden FOM/2252/2014, de 28 de noviembre, determina la efectividad de las líneas de ayuda previstas en 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* (BOE 03.12.2014).

Desde BBOOE 01.10.2014 hasta 31.01.2015
Desde BBOO CC.AA. 01.08.2014 hasta 31.11.2014

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración Local

| | |
|-----------------|--|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 5/2014, de 30 diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local (BOE 27.01.2015). — Decreto 135/2014, de 30 septiembre, aprueba la segregación de la Entidad Local Autónoma de Montecorto, del término municipal de Ronda (Málaga), para su constitución como nuevo municipio (BOJA 17.10.2014). |
| CANARIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 26.11.2014, publica el Acuerdo del Pleno relativo al cambio de denominación del municipio de Vilaflor por el de Vilaflor de Chasna (BOE 12.12.2014). |
| CASTILLA Y LEÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad (BOE 02.10.2014). — Acuerdo 80/2014, de 27 de noviembre, aprueba la alteración de los términos municipales de Valladolid y Zaratán y del mojón común a dichos términos con el de Arroyo de la Encomienda, provincia de Valladolid (BOE 26.12.2014). |
| CATALUÑA | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 26.08.2014, validación del Decreto-ley 4/2014, 22 julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley del Estado 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (DOGC 29.08.2014). |
| MADRID | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 1/2014, 25 julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE 22.10.2014). |
| MURCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE 06.11.2014). |
| NAVARRA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local (BOE 30.12.2014). — Acuerdo 30.07.2014, dispone el cambio de denominación del municipio de Egúés por el de «Valle de Egúés» (BON 17.09.2014). |

Aguas

| | |
|-----------|--|
| ARAGÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos (BOE 09.01.2015). |
| CANTABRIA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas (BOE 30.12.2014). |

Cultura

| | |
|----------|--|
| ARAGÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 133/2014, 29 julio, que declara Borja (Zaragoza) BIC, en la figura de Conjunto Histórico (BOA 06.08.2014). |
| BALEARES | <ul style="list-style-type: none"> — Resoluciones de 12.12.2014, del Consejo Insular de Formentera, referentes a la declaración de BIC (yacimientos arqueológicos) JA-93 (Murada de sa Cala) y JA-31 (Cap de Babaria I) (BOE 05.01.2015 y BOIB 25.11.2014). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

Cultura (continuación)

- | | |
|--------------------|--|
| CANARIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 84/2014, 24 julio, declara la delimitación del BIC (Zona Arqueológica) «El Barranco del Muerto», en Santa Cruz de Tenerife, delimitando su entorno de protección (BOC 01.08.2014). — Decreto 90/2014, 1 agosto, relativo a la declaración como BIC de «La Franja de Terreno del Oasis de Maspalomas», en San Bartolomé de Tirajana, isla de Gran Canaria (BOC 06.08.2014). — Decretos 105 y 106/2014, 6 noviembre, declaran la delimitación de BIC (Zona Arqueológica) «Aripe», en Guía de Isora, y «Camino de Las Lajas», en San Miguel de Abona, ambos en la isla de Tenerife, delimitando sus entornos de protección (BOCAN 14.11.2014). — Decreto 108/2014, 13 noviembre, declara la delimitación del BIC (Zona Arqueológica) «Grabados Rupestres de la Montaña de Tindaya», en La Oliva, isla de Fuerteventura, delimitando su entorno de protección (BOCAN 25.11.2014). |
| CANTABRIA | <ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 4.12.2014, del Consejo de Gobierno, por el que se declara BIC (Zona Arqueológica) el Puyo, en Miera (BOE 07.01.2014). |
| CASTILLA-LA MANCHA | <ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 16.10.2014, declara BIC (Zona Arqueológica) el Castillejo del Bolute en Terrinches (Ciudad Real) (DOCM 12.11.2014). |
| CASTILLA Y LEÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 76/2014, 6 noviembre, de la Junta de Castilla y León, declara BIC (conjunto histórico) los Barrios de Salas, en Salas de los Barrios, Villar de los Barrios y Lombillo de los Barrios, Ponferrada, (Leon), (BOE 02.12.2014 y BOCyL 10.11.2014). |
| CATALUÑA | <ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo GOV/123/2014, 15 septiembre, declara BCIN (Zona Arqueológica) el edificio octagonal romano de Can Ferrerons, en Premià de Mar (BOE 21.10.2014). — Acuerdo GOV/140/2014, 14 octubre, declara BCIN (Zona paleontológica) los yacimientos de Els Nerets (Vilamitjana-1) y Suterranya, en el término de Tremp (DOGC 16.10.2014 y BOE 13.11.2014). |

Economía

- | | |
|-----------|---|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2014, 1 octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas (BOE 21.10.2014). |
| ASTURIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 9/2014, 17 julio, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior (BOE 18.10.2014). |
| BALEARES | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio (BOE 15.11.2014). |
| CANTABRIA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 7/2014, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (BOE 27.01.2015). |
| GALICIA | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 13.10.2014, ordena la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-C.A. de Galicia en relación con la Ley 20/2013, 9 diciembre, de garantía de la unidad de mercado (DOG 29.10.2014). |
| LA RIOJA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 7/2014, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOE 16.01.2014). — Resolución 12 septiembre 2014 que publica el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-C.A. de La Rioja en relación con la Ley 11/2013, 21 octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (BOLR 17.09.2014). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

Economía (continuación)

| | |
|------------|---|
| MURCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 2/2012, de 11 de mayo, para la regulación del régimen de presupuestación y control en la Región de Murcia de las ayudas concedidas para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos en Lorca, y la Ley 5/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales Extraordinarias para el municipio de Lorca como consecuencia del terremoto del 11 de mayo de 2011 (BOE 23.12.2014). — Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública (BOE 23.12.2014 y BORM 28.11.2014). |
| NAVARRA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley Foral 19/2014, 28 octubre, que modifica la Ley Foral 10/2014, 16 mayo, de modificación de la Ley Foral 13/2007, 4 abril, de la Hacienda Pública de Navarra (BON 12.11.2014). |
| PAIS VASCO | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 15.07.2014, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la C.A. del País Vasco en relación con la Ley 20/2013, 9 diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (BOPV 12.08.2014). |

Espacios naturales

| | |
|----------|---|
| MADRID | <ul style="list-style-type: none"> — Decretos 102, 103, 104, 105 y 106/2014, 3 septiembre, que declaran ZEC los LIC «Cuenca del río Manzanares», «Cuenca del río Lozoya y Sierra Norte», «Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de Madrid», «Cuenca del río Guadarrama» y «Cuenca del río Guadalix» (BOCM 08.09.2014). |
| NAVARRA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto Foral 53/2014, 2 julio, designa el LIC denominado «Sierra de San Miguel» como ZEC y aprueba su Plan de Gestión (BON 11.08.2014). — Decretos Forales 54 y 55/2014, 2 julio, designan, respectivamente, el LIC denominado «Sistema fluvial de los ríos Irati, Urrobi y Erro» y el LIC denominado «Río Salazar» como ZEC y aprueban sus Planes de Gestión (BON 13.08.2014). — Decreto 56/2014, 2 julio, designa el LIC denominado «Ríos Eska y Biniés» como ZEC y aprueba su Plan de Gestión (BON 14.08.2014). |
| LA RIOJA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 36/2014, 29 agosto, que actualiza la estructura y se publica el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la C.A. de La Rioja (BOLR 03.09.2014). |
| VALENCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 192/2014, 14 noviembre, declara ZEC diez LIC coincidentes con espacios naturales protegidos y aprueba sus normas de gestión y las de diez ZEPAs (DOGV 19.11.2014). |

Estructura Orgánica y Transparencia

| | |
|----------|---|
| CATALUÑA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE 21.01.2014). |
| GALICIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 97/2014, 24 julio, que establece la estructura orgánica del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo (DOG 05.08.2014). |
| MURCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 4/2014, 22 septiembre, de modificación de la Ley 3/1993, 16 julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (BOE 18.10.2014). — Ley 7/2014, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (BOE 23.12.2014 y BORM 28.11.2014). — Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana (BOE 09.01.2015). |
| LA RIOJA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2014, 11 septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (BOE 01.10.2014). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

Industria

CASTILLA Y LEÓN — Ley 6/2014, de 12 de septiembre, de Industria (BOE 02.10.2014).

Medio Ambiente

ARAGÓN — Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental (BOE 09.01.2015).

BALEARES — Decreto 34/2014, 1 agosto, fija los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores (BOIB 02.08.2014).

CANTABRIA — Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje (BOE 27.01.2015).

— Resolución 31.07.2014, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-C.A. de Cantabria en relación con la Ley 7/2013, 25 noviembre, que regula el aprovechamiento eólico (BOC 08.10.2014).

CASTILLA Y LEÓN — Ley 8/2014, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León (BOCyL 17.10.2014 y BOE 31.10.2014).

EXTREMADURA — Ley 12/2014, de 19 de diciembre, de modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura, y de la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre tasas y precios públicos (BOE 16.01.2015).

LA RIOJA — Decreto 34/2014, 22 agosto, que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, 3 marzo, de Organización del Sector Público de la C.A. de La Rioja (BOLR 27.08.2014).

— Decreto 44/2014, 16 octubre, que regula las actividades de producción y gestión de residuos y su registro (BOLR 22.10.2014).

PAIS VASCO — Resolución 1.09.2014, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la C.A. del País Vasco en relación con la Ley 21/2013, 9 diciembre, de Evaluación Ambiental (BOPV 24.09.2014).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA — Decreto-ley 15/2014, 25 noviembre, modifica el Decreto-ley 5/2012 de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral (BOJA 27.11.2014).

— Decreto 132/2014, 16 septiembre, que crea el Observatorio Andaluz de la movilidad Sostenible y la Logística (BOJA 02.10.2014).

ARAGÓN — **Ley 8/2014, 23 octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón** (BOA 31.10.2014 y BOE 20.11.2014).

— Decreto 129/2014, 29 julio, aprueba el Reglamento de los Consejos Provinciales de Urbanismo (BOA 06.08.2014).

BALEARES — Ley 10/2014, 1 octubre, de ordenación minera de las Illes Balears (BOE 31.10.2014).

CANARIAS — Orden 20.08.2014, aprueba definitivamente el Plan Territorial Especial del Litoral de Tauro (PTE-29), isla de Gran Canaria (BOCAN 26.09.2014).

CASTILLA Y LEÓN — **Ley 7/2014, 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo** (BOCyL 19.09.2014 y BOE 02.10.2014).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Ordenación del Territorio y Urbanismo (continuación)

| | |
|-----------------|--|
| CASTILLA Y LEÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 9/2014, 27 noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio (BOE 22.12.2014). — Resolución 8.10.2014, publica el Acuerdo de las Cortes de Castilla y León de convalidación del Decreto-ley 2/2014, 25 septiembre, por el que declara las Áreas Fundacionales Estables (BOCyL 22.10.2014). |
| CATALUÑA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 13/2014, 30 octubre, de accesibilidad (BOE 20.11.2014). — Ley 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta municipal de Barcelona (BOE 21.01.2015). |
| EXTREMADURA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 11/2014, 9 diciembre, de accesibilidad universal (BOE 30.12.2014). |
| GALICIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 110/2014, 4 septiembre, que aprueba la delimitación del Camino de Santiago Inglés (DOG 18.09.2014). |
| NAVARRA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto Foral 108/2014, 12 noviembre, regula el informe de evaluación de los edificios (BON 17.11.2014). |
| VALENCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 3.10.2014 de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Generalitat, en relación con la Ley 3/2014, 11 julio, de Vías Pecuarias (DOGV 12.11.2014). |
| PAIS VASCO | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 2/2014, 2 octubre, de modificación de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo (BOPV 07.10.2014 y BOE 21.10.2014). — Decreto 209/2014, 28 octubre, regula el control de calidad en la construcción (BOPV 19.11.2014). |

Puertos

| | |
|----------|--|
| VALENCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 24.07.2014 de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Generalitat, en relación con la Ley 2/2014, 13 junio, de Puertos de la Generalitat (DOGV 24.09.2014). |
|----------|--|

Vivienda

| | |
|-----------|--|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 123/2014, 2 septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 14/2011, 23 diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (BOJA 23.09.2014). |
| ARAGÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto Legislativo 2/2014, 29 agosto, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón (BOA 09.09.2014). — Orden 23.09.2014, dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de Aragón, para la ejecución del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOA 07.10.2014). |
| ASTURIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 16.09.2014, publica el Convenio de Colaboración entre el Principado de Asturias y el Ministerio de Fomento para la ejecución del Plan Estatal 2013-2016 (BOPA 01.10.2014). |
| CANARIAS | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 18.10.2014, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-C.A. de Canarias, 31 julio 2014, en relación con la Ley 2/2014, 20 junio, de modificación de la Ley 2/2003, 30 enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda (BOCAN 06.10.2014). |
| CANTABRIA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida (BOE 27.01.2015). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

Vivienda (continuación)

| | |
|-------------|--|
| CANTABRIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 49/2014, 11 septiembre, que regula las subvenciones a la rehabilitación de viviendas, a la promoción de alojamientos protegidos, a la adquisición y promoción de viviendas protegidas y a la erradicación del chabolismo en Cantabria (BOC 23.09.2014). — Decreto 73/2014, 20 noviembre, que aprueba el Plan de rehabilitación edificatoria, la regeneración y renovación urbanas y establece las subvenciones para los distintos programas durante el período 2014-2016 en Cantabria (BOC 22.11.2014). |
| EXTREMADURA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 206/2014, 2 septiembre, aprueba las bases reguladoras de las subvenciones del Plan Estatal 2013-2016, en el ámbito de la C.A. de Extremadura y se modifica el Decreto 137/2013, 30 julio, por el que se aprueba el Plan de Rehabilitación y Vivienda de Extremadura 2013-2016 y las bases reguladoras de las subvenciones autonómicas en la materia (DOE 10.09.2014). |
| GALICIA | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 14.10.2014, convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la C.A. de Galicia para la ejecución del Plan estatal 2013-2016 (DOG 28.10.2014). |
| LA RIOJA | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 13.10.2014, publica resumen del convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad riojana para la ejecución del Plan Estatal 2013-2016 (BOLR 05.11.2014). |
| MURCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 21.11.2014, publica el convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad murciana para la ejecución del Plan Estatal 2013-2016 (BORM 29.11.2014). |
| VALENCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Resolución 4.11.2014, publica el convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Generalitat para la ejecución del Plan Estatal 2013-2016 (DOGV 06.11.2014). |
| PAIS VASCO | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 180/2014, 23 septiembre, de modificación del Decreto por el que se crea el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezoia) (BOPV 30.09.2014). |

Desde BBOOE 01.10.2014 hasta 31.01.2015
Desde BBOO CC.AA. 01.08.2014 hasta 30.11.2014

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Las ciudades españolas en la encrucijada: entre el 'boom' inmobiliario y la crisis económica, Manuel VALENZUELA RUBIO (coord.), Real Sociedad Geográfica, Madrid, 2014; 17 x 24 cm; 586 pp; pvp.: 20,80 € ISBN.: 978-84-616-6726-0

El estudio de la ciudad, como foro de encuentro y de convivencia de personas, crisol de iniciativas y proyectos de futuro, escenario de manifestaciones culturales y de ideas nuevas, campo de conflictos sociales y ambientales, complejo sistema de relaciones económicas, motor de la historia, y, en esencia, una de las máximas expresiones de la humanidad, es, sin duda, complejo. Requiere de análisis profundos, que indaguen mucho más allá de las meras tipologías y tramas urbanas; enfoques que integren todos sus variados elementos y que contemplen las diversas escalas de su posición en las redes urbanas; modelos que capten su dinamismo y aproximaciones que repasen su devenir histórico; análisis rigurosos de su funcionalidad y de su especialización económica; estudios de las políticas urbanas y detalles sobre la administración de la ciudad, y análisis sobre su papel rector y articulador del territorio, incluyendo su incidencia en el medio físico. Pocas disciplinas pueden abordar tamaña tarea con éxito. Algunas que lo hacen aportan análisis parciales o sesgados, donde el énfasis se pone en el urbanismo, los enfoques exclusivamente económicos, la visión historicista, etc. La Geografía es, por su versatilidad, la ciencia idónea para afrontar el estudio de la ciudad y sus dinámicas desde una perspectiva abierta, integradora y completa. No en balde existe, bien consolidada, la Geografía Urbana, cuyos trabajos están, sin duda, entre las mejores aportaciones al estudio de las urbes y sus espacios periurbanos.

La Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), considerando precisamente la importancia de los estudios urbanos, cuenta desde hace tiempo con un Grupo de Trabajo de Geografía Urbana, muy activo científica y asociativamente, entre los que está el profesor Manuel Valenzuela, coordinador de esta obra. La oportunidad de Las ciudades españolas en la encrucijada: Entre el 'boom' inmobiliario y la crisis económica es manifiesta ya desde el mismo título, que refleja uno de los procesos más abruptos, aún inconcluso, vividos en España en las últimas décadas.

Los cambios de siglo —y mucho más de milenio—, al igual que los cambios de ciclo (económico, político, religioso, literario, estético o de otros tipos) han ejercido una especial fascinación sobre los analistas independientemente del signo o temática de que se trate. Son estos momentos de ruptura, o simplemente de discontinuidad temporal, particularmente propicios a que se pongan en cuestión presupuestos hasta entonces indiscutidos en relación con las realidades de las que se partía. Las ciudades, en tanto que estructuras complejas, suelen ser el receptáculo en que los citados cambios encuentran unas circunstancias especialmente idóneas para actuar como cajas de resonancia con capacidad para una amplia difusión.

No se puede afirmar, que la última década del siglo xx fuera ajena las grandes convulsiones que alimentaron el anterior 'milenarismo', si nos fijamos en algunos acontecimientos ocurridos en determinadas regiones del planeta, pero con fuerte impacto mundial, como la caída del Muro de Berlín y el paralelo hundimiento de numerosos regímenes comunistas en el Este de Europa, incluida la URSS, y poniendo fin a la Guerra Fría. A menor escala pero con no menor virulencia y nefastas consecuencias las guerras balcánicas, que acabaron con el desmantelamiento de Yugoslavia, devolvieron a aquella parte de Europa a los más negros tiempos del fanatismo ético-religioso.

Por último, justo al comienzo del nuevo milenio, el salvaje atentando a las Torres Gemelas de Nueva York puso al mundo ante el espejo de las muchas divisiones y odios, algunas de ellas irresolubles por el momento, que ante sí tiene aún la Humanidad en este cambio de Milenio. Todo ello sin mencionar o sólo de pasada las lacras que aún avergüenzan a nuestra generación como el hambre y la miseria que padecen ingentes masas de nuestros congéneres y las muchas desigualdades por motivos de sexo, raza, religión o situación económica, en las que los avances han sido raquíticos por no decir inexistentes.

La coyuntura española a caballo entre los siglos xx y XXI no estuvo acompañada de tan intensas convulsiones más allá del efecto lógico de los acontecimientos citados, propio de un mundo profundamente

interconectado y en tantos aspectos inmerso en la globalización; por lo demás, el armazón constitucional montado en la Etapa de la Transición demostró su capacidad para soportar episodios de corrupción, crisis económicas y recambios políticos en las instituciones. Por lo tanto, el cambio de siglo y de milenio no tendría por qué haber creado ninguna brecha profunda, más allá de la simbología de la que se suele dotar al paso del tiempo y mucho más cuando cambian de una vez todas las cifras de la agenda o del calendario anual; tal cambio, puramente numérico, impone, no obstante, a la mente humana la necesidad de una evaluación del pasado y un subsiguiente replanteamiento del futuro. En la voluntad de hacer balance de la situación de las ciudades españolas a finales del siglo XX, identificando problemas y conflictos heredados para así afrontar mejor los cambios a introducir con las mejores estrategias, habría que incardinar algunos análisis individuales o colectivos realizados en la transición finisecular por geógrafos españoles junto a otros colectivos preocupados por la temática urbana (sociólogos, urbanistas, etc.).

Sin embargo, en el caso que nos ocupa el cambio de siglo se produjo en un contexto de optimismo económico asociado a una etapa de exultante dinamismo inmobiliario, que se prolongaría toda una década (1997-2007); por tanto, nada parecía hacer presagiar, en apariencia, crisis, decadencia o convulsión social alguna. Los problemas vinieron después, cuando se demostró que la prosperidad reflejada en las cifras de viviendas construidas, en los valores del PIB o en las cifras de paro escondían un espejismo o, aún peor, una bomba de tiempo, cuya capacidad destructiva se manifestó con toda su crudeza cuando en la segunda mitad de 2007 confluyeron las tres crisis (inmobiliaria, financiera, económica). El falso tinglado construido sobre muchas ignorancias, manipulaciones y no pocas corruptelas saltó por los aires arrastrando consigo a negocios inmobiliarios especulativos, cotizaciones bursátiles falsamente hinchadas pero, sobre todo, las ilusiones y los esfuerzos de millones de ahorradores atrapados entre la ilusión de una vivienda en propiedad y la codicia insaciable de los operadores inmobiliarios.

El cambio de siglo y de milenio, por tanto, en su acepción más 'milenerista,' se aplazó algunos años respecto al calendario pero dejó tras de sí unas secuelas asimilables a un terremoto o a un tsunami. No ha habido aspecto de la vida española que se haya hurtado a sus letales efectos: el meteórico aumento del paro y de los problemas derivados de las hipotecas abusivas con su secuela de desahucios en lo social; el imperio de la economía 'del ladrillo' en lo económico; la subordinación del urbanismo a los intereses inmobiliarios; la dependencia de la financiación local a las densidades edificatorias y a las recalificaciones. El resultado, pues, de la falsa euforia de la década no puede ser más descorazonador con secuelas tanto sociales con el horror de los desahucios la más aciaga quizá sin olvidar los

impactos ambientales y paisajísticas visible en los barrios bloqueados, inacabados o abandonados dispersos por toda la geografía urbana española.

Este es el escenario en que se incardinan, con mayor o menor precisión, las contribuciones contenidas en el libro que presentamos bajo el título *Las ciudades españolas, entre el 'boom' y la crisis*, que constituye uno de los resultados editoriales del Proyecto de Investigación *Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012)*. Dinámicas, procesos y políticas (URBSPAIN), acogido al Plan Nacional de Investigación I+D+i financiado hasta el año 2011 por el Ministerio de Economía y Competitividad.

La docena larga de contribuciones que componen el libro que presentamos tiene la intención de contribuir a pintar un cuadro donde a grandes rasgos estén reflejadas secuelas dejadas en la geografía urbana española por una década de locura edificatoria.

Así, por comenzar por los juristas integrantes en el equipo de investigación, Jorge AGUDO en su texto sobre «La generación de ciudad en zonas sensibles: Espacios naturales protegidos y Red Natura 2000», tras un documentadísimo análisis jurídico sobre la descatalogación o desclasificación de espacios naturales protegidos en la jurisprudencia española y europea, aborda algunos ejemplos de uso impropio de semejantes argucias legales reflejadas en casos tan notorios, por lo negativo, como la operación urbanística destinada a la promoción del turismo litoral «Marina de Cope» (Murcia) y la «Ciudad del Medio Ambiente» (Soria), cuya finalidad de impulsar el desarrollo de una ciudad escasamente dinámica no justificaba en absoluto el sacrificio de parajes de excepcional valor natural y cultural. Por su parte, Marta LORA-TAMAYO y Amaya CASADO en su texto «Las periferias residenciales bloqueadas entre el 'boom' y la crisis. Los PAU fantasma de Madrid», tras una minuciosa exégesis de los modelos históricos de urbanismo por concertación, consideran la figura de los PAU, al contrario que otros autores que se han ocupado de ellos, como una fórmula idónea para el desarrollo urbanístico de Madrid en la transición finisecular; en todo caso, ya en su fase avanzado de ejecución casi todos ellos, la situación de crisis económica general y del sector inmobiliario en particular, tras los excesos de la década 1997-2007, ha afectado, junto con otros factores de carácter jurídico, al bloqueo de uno de ellos, tratado monográficamente en su contribución; se trata del PAU de Arroyo del Fresno, posiblemente el mejor situado en la periferia próxima de Madrid y también el que, en principio, mejores expectativas de calidad de vida aportaría a sus potenciales residentes, aún inexistentes.

Sin abandonar del todo el ámbito temático del planeamiento urbanístico, pero acentuando sus incoherencias así como la incorrecta aplicación de sus determinaciones en el período de tiempo considerado, todo ello referido a la Comunidad de Castilla y León,

Basilio CALDERÓN en su texto «De la ley al territorio. Legislación, planeamiento urbano y ciudad en los Planes Generales de Castilla y León. Situaciones representativas en el período 1997-2010», sustenta, con el apoyo en sólidos argumentos y con la ayuda de una exhaustiva documentación, la tesis de que «la permanente revisión del marco legal en materia de urbanismo —leyes y planes— en el período 1997-2011 ha tenido una decisiva y negativa incidencia en la trasformación de la ciudad española en la última década del siglo XX y primera del XXI». Ahora bien, cuando la precisión analítico-crítica alcanza máximos niveles de precisión es cuando procede a diseccionar la aplicación del aparato legal urbanístico a ciudades concretas, utilizando para ello auténticas técnicas de laboratorio en los casos de las ciudades de Ávila y Burgos; ambas serán ejemplos arquetípicos de la herencia dejada a los gestores urbanos del futuro por una cultura urbanística en la que «todo el entramado legal está orientado a autojustificarse como sistema de control de urbanismo, antes que a resolver los problemas urbanos».

Continuando esta presentación en clave urbanística, la contribución firmada por Carmen VÁZQUEZ y José María MARTÍNEZ pone en su punto de mira las ciudades de Castilla La Mancha, objeto del texto «Los criterios de sostenibilidad en el urbanismo y en las políticas urbanas durante la primera década del siglo XXI. Las ciudades de Castilla La Mancha como observatorio»; si bien su pretensión es hacerlo desde una todavía dudosa voluntad política por introducir unos criterios de sostenibilidad urbana, su análisis empírico de las mayores ciudades castellano-manchegas demuestra que en absoluto fueron tenidos en cuenta en la práctica urbanística del período de la gran expansión urbana; no deja de sorprender que en el caso de la región estudiada la mayor intensidad edificatoria se concentrara en las zonas limítrofes con la Comunidad de Madrid de las provincias de Toledo y Guadalajara. De esta manera, lo que esta contribución pone de manifiesto es que la herencia del período anterior a la crisis ha dejado una hipoteca de proyectos de crecimiento residencial, mayoritariamente dedicados a vivienda unifamiliar, o de grandes e inútiles infraestructuras (Aeropuerto de Ciudad Real), que requeriría para una reorientación en clave sostenible no tanto estrategias y documentos cargados de buenas intenciones sino, sobre todo, unas grandes dosis de voluntad reequilibradora de las ciudades y territorios de la región por parte de sus responsables políticos y de los agentes económicos. Esta voluntad tan sólo se ha hecho presente en las seis mayores ciudades castellano-manchegas a raíz de la redacción de los nuevos planes generales aprobados o en proceso de redacción entre 2009 y 2011, en los que las fantasías expansionistas han sido echadas por tierra por la cruda realidad de la recesión económica y de la crisis del sector inmobiliario.

En los procesos de cambio urbano coincidentes con una transición finisecular marcada por el tránsito del

optimismo económico alimentado por la 'burbuja' inmobiliaria a la crisis desencadenada por su 'estallido', era lógico esperar que, entre las contribuciones de este libro, hubiera varias dedicadas a la vivienda y a los espacios residenciales. Quizá el texto donde con más lujo de detalles se ha analizado la aceleración del proceso urbanizador en el litoral mediterráneo durante el período de la 'burbuja inmobiliaria' ha sido el firmado por Gabino PONCE y Pablo MARTÍ bajo el título «Las áreas residenciales litorales de la provincia de Alicante: El urbanismo como motor de desarrollo». Bien es verdad que sus orígenes se remontan a los años 60 al calor de la demanda turística y de la orientación específica que la provincia de Alicante ha recibido hacia la modalidad turístico-residencial, donde el núcleo del negocio turístico ha basculado hacia la construcción de viviendas en urbanizaciones de baja densidad para un cliente internacional, mayoritariamente europeo. Sin embargo, la expansión urbanística del litoral, cuya apoteosis de concentró en el período 1990-2006, no habría alcanzado los niveles de artificialización de amplias zonas costeras e incluso del interior de la provincia si no hubiera sido por el marco legal creado en la Comunidad Valenciana, claramente alineado con la lógica expansiva de los tejidos residenciales de baja densidad y con un urbanismo local al servicio de los intereses de los agentes vinculados al negocio constructor e inmobiliario. El texto hace un balance sumamente detallado del incremento de la superficie artificializada durante el período en cuestión con un desglose muy preciso a dos escalas (comarcal y municipal), apoyada en una amplia documentación fotogramétrica.

Otro problema bien distinto, sin salirnos del ámbito temático inmobiliario, lo plantea el papel de la vivienda protegida destinada a favorecer el acceso a ella de los grupos sociales con mayores dificultades para conseguirlo, precisamente en tiempos de crisis. Esta ha sido abordada, referida al área metropolitana de Madrid por Antonio PALACIOS en su contribución titulada «La promoción pública de vivienda, ¿una solución en tiempos de crisis? Ejemplos representativos en el Área Metropolitana de Madrid», para lo cual han elegido varios municipios representativos, en donde se han comprobado distintos comportamientos entre las dos variantes básicas que en ella suelen diferenciarse: la promoción pública directa y la privada con protección pública. No fueron buenos tiempos los de la 'burbuja inmobiliaria' para la variante protegida privada, dado el mayor atractivo de la promoción libre; tampoco se ha reactivado con el advenimiento de la crisis económica; por su parte, la vivienda pública, mayoritaria en los municipios estudiados como resultado de un gran apoyo institucional, adolece de profundos problemas estructurales que dificultan responder a su objetivo intrínseco: dar satisfacción residencial a amplios colectivos sociales insolventes; entre ellos cabría destacar la escasez de recursos dedicados a esta modalidad promocional y la preferencia por el acceso a la propiedad frente al alquiler.

Es en el más amplio contexto de los espacios residenciales, en los que la vivienda sigue siendo el elemento catalizador de muchas otras variables de la calidad de vida y de la integración social de los individuos y las familias, donde cabe incluir otras dos contribuciones al libro que presentamos. En concreto, una perspectiva en que confluyen las dimensiones inmobiliaria y social la encontrará el lector en la aportación de Juan Manuel PARREÑO y Josefina DOMÍNGUEZ MÚJICA bajo el título «Crecimiento urbano-turístico. Segregación residencial y políticas de intervención en el área urbana de Gran Canaria Sur»; allí de nuevo el turismo vuelve a actuar como motor de los procesos de cambio (de mercado laboral, urbanísticos y segregativos) experimentados en esta amplia y compleja pieza territorial. Es de resaltar en este texto la constatación de que es justamente la lógica economicista del mercado inmobiliario la que impone la doble segregación residencial nítidamente observada en el sur de Gran Canaria entre la voluntaria («autoexclusión») de los turistas y residentes secundarios frente la «forzada» de los trabajadores —estos a su vez con una fuerte componente inmigratoria—, reclusos en los municipios y en las áreas residenciales donde la presencia del turismo es más reducida; la primera ha alumbrado una modalidad básicamente concentrada en torno al principio de nacionalidad (alemanes, suecos, noruegos, etc.); la segunda asume un modelo más disperso (argentinos, colombianos, rumanos, etc.), pero cada una de ellas arroja una impronta residencial diferenciada. Este proceso de segregación socio-espacial múltiple no favorece en absoluto la generación de una sociedad integrada y ni las políticas públicas para evitar los procesos de marginación y exclusión ni los paralelos esfuerzos asociativos han hecho avances sustanciales hacia una sociedad fundamentada en el principio de ciudadanía.

La segregación social urbana en la transición del siglo xx al xxi vuelve a ser el eje vertebrador de la aportación del equipo de la Universidad 'Rovira i Virgili' de Tarragona, compuesto por Santiago ROQUER, Joan ALBERICH y Juan Ignacio MURO, titulada «Segregación residencial de la población extranjera en ciudades medias de la Cataluña no metropolitana». En este caso, si bien la segregación no se vincula explícitamente al funcionamiento del mercado inmobiliario, se aporta una análisis muy fino y documentado sobre la correlación entre las condiciones objetivas del hábitat (accesibilidad, antigüedad y estado de los edificios), al que se ven condenados los inmigrantes extranjeros y su concentración en áreas especializadas según nacionalidades (particularmente los norteafricanos), de lo que se deja constancia en las seis áreas urbanas estudiadas tanto a nivel estadístico (Censo de 2001) como en una amplia cartografía de detalle. Los autores constatan que de los datos analizados se desprende que el grado de segregación socio-espacial detectado no es grande y, en cualquier caso, menor que el observado en Barcelona. No obstante, asumen como línea de actua-

ción a seguir en determinadas áreas segregadas la realización de actuaciones de mejora en forma de programas de regeneración. Justamente, éste es el segundo eje conductor de la aportación, consistente en el análisis y valoración de las actuaciones, que, referidas a las ciudades seleccionadas, se han acogido al programa de mejora de barrios desfavorecidos incluido en la Ley catalana de Millora de Barris de 2004 a lo largo de las seis convocatorias aprobadas hasta 2010. Las actuaciones asumen una perspectiva integral, lo que significa que se va a intervenir en distintos campos relacionados con la calidad de vida cotidiana de los habitantes, justamente en un momento en que la población extranjera ha incrementado su presencia por efecto del *boom* inmobiliario, con especial atención a los cascos históricos, los polígonos de vivienda social y la urbanización marginal.

El último bloque de textos incluidos en el volumen cubre otra dimensión de la convulsa etapa de transición intersecular, justamente la que apunta hacia la aparición de una alternativa económica al protagonismo que llegó a alcanzar el sector de la construcción ('economía del ladrillo') ya desde antes pero sobre todo en la 'década prodigiosa', en el buen entendido de que no siempre se trata de sectores de los denominados *high tech* en razón a la fuerte componente de innovación tecnológica. Así habría ocurrido con la función comercial, la más precoz de las actividades urbanas, tradicionalmente ubicada en las áreas centrales pero desde hace décadas sometida a la insoportable competencia del nuevo modelo comercial periférico; pues bien, en el texto de Gabino PONCE y Ana ESPINOSA sobre «La recuperación urbana y comercial de las ciudades alicantinas» se constata cómo el modelo de las grandes superficies comerciales, que había llegado a una situación de saturación en el tránsito del siglo xx al xxi, ha dado paso a una esperanzadora revitalización comercial de los cascos históricos de numerosas ciudades alicantinas; este cambio de tendencia se ha plasmado en iniciativas innovadoras surgidas del propio sector comercial, si bien en muchos otros casos se ha plasmado en convenios de colaboración entre los ayuntamientos o el gobierno regional, por una parte, y los propios comerciantes y otros agentes participantes en la vida urbana, por otra, incorporándose a una tendencia de asociación público-privada, ampliamente implantada ya en otros países y que en España ha dado, entre otros resultados, el nacimiento de los Centros Comerciales Abiertos (CCA).

Otra función tradicional de los centros urbanos la cultural, fundamentada tradicionalmente en la concentración en ellos de muy diversas formas de patrimonio y de instituciones especializadas en la oferta de servicios culturales (museos, bibliotecas, galerías de arte, etc.), ha evolucionado hacia la inclusión de la cultura y la creatividad como un elemento de impulso para la base económica y la competitividad local. Sobre dicha argumentación se sustenta la

'nueva economía de la cultura', objeto de la contribución de Diego BARRADO con el título de «Cultura urbana e industrias culturales como alternativa al modelo económico heredado: experiencias españolas recientes en las ciudades de Sevilla y Cáceres». En síntesis, se trata de analizar «los procesos de promoción y recuperación urbana en torno a proyectos de impulso a las industrias culturales y creativas y la creación de *clusters* en dos ciudades (Sevilla y Cáceres) y en dos ámbitos urbanos (centros históricos y espacios de borde), claramente contrastados». Se ha prestado especial atención a la mecánica de generación de las redes sustentadoras de los procesos de clusterización y del papel que haya podido tener en ellas el impulso de las administraciones públicas, sin que ello suponga atribuirles una capacidad motriz de carácter determinante. Ha sido también muy alta la atención prestada por el autor al significado del territorio afectado por los proyectos innovadores más allá del encaje físico y de los efectos inducidos sobre los contenedores con interés cultural y patrimonial afectados. Parece demostrado, por lo demás, que los emprendedores, empresas y técnicos involucrados en los ejemplos analizados otorgan un papel esencial al espacio urbano no sólo por los equipamientos e infraestructuras que les aporta sino, sobre todo, por las oportunidades que en ellos encuentran las actividades creativas en función de su patrimonio, de la densidad y del tipo de relaciones que permiten. En definitiva, las nuevas industrias culturales abren un horizonte de cierto optimismo ante la crisis inevitable de un modelo urbano marcado por el despilfarro y la especulación.

En las mismas coordenadas innovadoras, pero en clave industrial, se incardina el texto elaborado por Antonia SÁEZ CALA «Clusters creativos: el caso del sector aeronáutico de Sevilla», a partir de la fundamentación teórica aportada por Richard Florida sobre el modelo de clase creativa. Una parte del núcleo central del trabajo en cuestión lo aportan las acciones de regeneración física de Sevilla y de las riveras del Guadalquivir, de mejora de las comunicaciones y otras infraestructuras, de ordenación urbana así como de inversiones realizadas en proyectos industriales e innovadores a lo largo de la primera década del siglo XXI; todo ello tendrá, sin duda, un notable efecto sobre el tamaño y distribución de la clase creativa sevillana. Queda, así, de manifiesto la voluntad de desarrollar un entorno urbano propicio para la innovación y atractivo para las actividades de alta tecnología. Objetivo que parece haberse cumplido a la vista de los resultados cosechados tanto en clave de peso laboral de la clase creativa entre los ocupados sevillanos como sobre la actividad elegida para ser analizada monográficamente: la industria aeronáutica. En el texto se constata cómo la industria aeronáutica andaluza y sevillana ha experimentado en el último decenio una importante transformación de su tejido productivo impulsada por los proyectos aeronáuticos europeos, la actuación del gobierno regional y el incremento de actividades I+D+i emprendidas por las

propias empresas. Ahora bien, el *cluster* aeronáutico sevillano adolece de una composición eminentemente sectorial, lo que limita su impacto en el desarrollo de la región urbana sevillana.

Una apuesta decidida por la relación entre conocimiento y ciudad en la actual etapa de crisis del modelo heredado y la consiguiente aparición de 'ciudades del conocimiento' ha sido asumida dentro de este libro por Severino ESCOLANO y José Antonio SALVADOR con su texto sobre «Conocimiento y ciudades: la experiencia de la 'milla digital' de Zaragoza (España)», a partir de la convicción de que «las actividades relacionadas con la creación, gestión y uso del conocimiento de la información u de la tecnología, constituyen uno de los activos más importantes del crecimiento económico y para el incremento de la competitividad». Este ha sido un camino emprendido ya por muchas ciudades grandes y medianas a través de programas estratégicos para impulsar las actividades vinculadas a la economía del conocimiento y de la creatividad con la vista puesta en su conversión en «*smart cities*» o «ciudades del conocimiento», lo que se traduce, entre otros rasgos distintivos, en una alta calidad del espacio construido, una excelente dotación de espacio público, presencia de equipamientos tecnológicos y un elevado grado de integración funcional y relacional entre las instituciones y las empresas. Los fundamentos para alcanzar tales objetivos han de ser objeto de la leal colaboración entre los distintos niveles administrativos tanto en el plano normativo como financiero, lo que no siempre se alcanza. En el caso empírico analizado en la contribución de ESCOLANO y SALVADOR (La Milla Digital) parecían darse todos los requisitos para alcanzar un resultado satisfactorio, dado que se trataba de la iniciativa estratégica más importante promovida por el ayuntamiento de Zaragoza para elevar la ciudad a la categoría de «ciudad de conocimiento» y como fórmula más idónea para diversificar la economía urbana de la capital autonómica.

Han sido muchas las transformaciones asociadas a los cambios de modelo económico que desde la década de los ochenta se han ido instalando en las viejas zonas industriales y mineras del Norte de España (Asturias y País Vasco); han sido afectados por el citado proceso los propios espacios productivos, para los que han buscado nuevos usos tras la desaparición de las grandes empresas industriales y mineras con la subsiguiente reorganización de las estructuras ferroviarias y portuarias; si a ello unimos el reflejo en estas regiones de las turbulencias del mercado inmobiliario y los nuevos comportamientos sociales y laborales tendremos el marco de referencia del texto firmado por Joseba JUARISTI «Los esquemas de movimientos residencia-trabajo en el área metropolitana de Asturias y el Bilbao metropolitano durante la etapa de la autonomía (1986-2001)», en el que se analizan las estructuras jerárquicas las dos citadas áreas metropolitanas a través del estudio de los patrones de movimientos residencia-traba-

jo. Se trata de dos modelos metropolitanos claramente diferenciados genéticamente pero también por su tamaño y organización interna. A pesar de lo cual, el autor consigue realizar un análisis cruzado bien elocuente centrado en tres ejes temáticos organizadores de los movimientos residencia-trabajo: la redistribución de la población y de las actividades económicas; los patrones de los flujos en el período 1986-2001 y las relaciones recíprocas entre los principales centros y subcentros de cada área metropolitana analizada.

Esta colección de textos fruto del esfuerzo colectivo de un equipo de investigación nucleado en torno un proyecto de investigación, presentados a discusión y debate en las III Jornadas de Investigación Urbana del Proyecto UrbSpain celebradas en Madrid en noviembre de 2011 y, tras su posterior reelaboración y revisión editorial, se han convertido en el segundo libro que difunde los resultados parciales del citado proyecto.

El grupo de investigadores nucleados en torno a este libro han aportado a los temas incluidos en él, dada su heterogénea procedencia disciplinar (derecho, economía, arquitectura y especialmente geografía) y geográfica (siete universidades de otras tantas comunidades autónomas), una perspectiva variada y rica en matices, además de rigurosa.

Contenido

- Presentación.
- El marco normativo del urbanismo en la transición finisecular, entre el deterioro ambiental y la subordinación al expansionismo inmobiliario.
- La vivienda y los espacios residenciales, reflejo de la lógica especulativa y de sus secuelas sobre los procesos de segregación urbana.
- Un horizonte de salida para la crisis a partir de la reactivación de la economía urbana basada en la creatividad y la innovación.
- De las transformaciones económicas a la reestructuración del sistema urbano.

Agudo González, Jorge: es Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Derecho y Máster en Derecho Comunitario Europeo por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado varias monografías y varias decenas de artículos en materias como medio ambiente, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, expropiación, bienes públicos, etc.

Aberich González, Joan: es doctor en Geografía y profesor del Departamento de Geografía de la Universidad Rovira i Virgili. Sus principales líneas de investigación son las dinámicas sociodemográficas de la población y su relación con el territorio, principalmente a partir de su movilidad habitual y residencial, materia sobre la que ha publicado un gran número de artículos y mantiene actualmente un blog en internet sobre el tema.

Barrado Timón, Diego Antonio: profesor titular de Geografía Humana en la Universidad Autónoma de Madrid, doctor en Geografía y licenciado en Antropología Social y Cultural. Sus principales líneas de investigación se centran en Geografía del Turismo (planificación del espacio turístico, turismo y desarrollo, turismo y sostenibilidad) y Geografía Urbana (ciudad, cultura y patrimonio, turismo urbano). Imparte clases en diferentes masters oficiales sobre dichas materias y ha trabajado como consultor para todos los niveles de la administración pública y diferentes empresas privadas.

Calderón Calderón, Basilio: catedrático acreditado de Geografía Humana de la Universidad de Valladolid. Decano de la Facultad de Filosofía y Letras en el periodo 1989 a 2001 y Director del Área de Comunicación entre los años 2002 y 2006. Profesor de varios master y cursos de doctorado en la Universidad de Valladolid, Rosario (Argentina) y Guadalajara (México), es autor de cerca de un centenar de publicaciones e investigador principal y asociado en varios proyectos de investigación competitivos de escala regional y nacional. Es miembro del consejo de dirección del Instituto de Urbanística y director del grupo de investigación reconocido Citerior: Ciudad y Ordenación del Territorio, de la Universidad de Valladolid.

Casado Echarren, Amaya: Jefe de Servicio de la Secretaría Permanente de la Comisión Técnica de Licencias del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda en el Ayuntamiento de Madrid. Autora de diversos artículos en revistas especializadas. Ha desarrollado distintos trabajos de investigación y procesos de mejora en el sistema de gestión de las licencias urbanísticas y trabajos de investigación en el campo del Derecho Local.

Domínguez Mujica, Josefina: es profesora titular de Geografía Humana de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Su trayectoria investigadora ha estado ligada a la Geografía de la Población y, específicamente, a los procesos migratorios internacionales, temática en la que ha dirigido distintos proyectos de investigación y publicado numerosos artículos, capítulos de libros y libros. Es la Presidente de la Comisión de la Unión Geográfica Internacional sobre «Global Change and Human Mobility (Gloability)» y dirige el Grupo de Investigación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria «Sociedades y Espacios Atlánticos».

Escolano Utrilla, Severino: catedrático de Geografía Humana en la Universidad de Zaragoza (España). Ha impartido docencia en los estudios de licenciatura en Geografía y doctorado en Ordenación territorial y medioambiental de la Universidad de Zaragoza. Además, ha impartido diversos cursos de especialización y seminarios en titulaciones de máster y doctorado de varias universidades españolas y latinoamericanas, principalmente en torno a los procesos de expansión urbana y sobre di-

versos aspectos del uso de las nuevas tecnologías de la información geográfica. Las líneas de investigación fundamentales se identifican con el estudio de diversos aspectos relacionados con el crecimiento urbano en grandes ciudades latinoamericanas y con la aplicación de los sistemas de información geográfica.

Espinosa Seguí, Ana: es profesora en el Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Alicante. Sus líneas de investigación se han enfocado a la Geografía Comercial y la Geografía Económica, donde se ha centrado en el estudio de la localización espacial de las actividades comerciales y los partenariados público y privados en la gestión urbano-comercial.

Juaristi Linacero, José María: es catedrático de Geografía Humana en la Universidad del País Vasco. Su línea de investigación es la Geografía Urbana, campo al que ha dedicado numerosos trabajos sobre estructura de las redes y sistemas de ciudades. También está interesado en las transformaciones de la ciudad industrial que han dado lugar a nuevas formas y conceptualizaciones del espacio urbano.

Lora-Tamayo, Marta: es profesora titular en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Especializada en Derecho Urbanístico, realizó su tesis doctoral bajo la dirección del profesor Parada Vázquez sobre el urbanismo de la obra pública y el derecho a urbanizar. Es autora de sendos libros sobre la relación entre urbanismo, medio ambiente y desarrollo sostenible así como sobre la historia de la legislación urbanística, habiendo publicado también en numerosas revistas especializadas. En la actualidad realiza un estudio comparado sobre los modelos estadounidense y europeo de intervención sobre el territorio y la influencia de la jurisprudencia en la tensión privado-pública.

Martí Ciriquián, Pablo: es doctor arquitecto por la Universidad Politécnica de Valencia y actualmente Profesor Titular de universidad del área de conocimiento de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Universidad de Alicante. Sus trabajos de investigación están relacionados, entre otros, con la evolución de la cultura urbanística en las ordenaciones residenciales y los modelos de ocupación urbana y territorial.

Martínez Navarro, José M^a: es licenciado en Humanidades por la universidad de Castilla-La Mancha y Diploma de Estudios Avanzados en Geografía y Pedagogía. Desde 2004 trabaja como profesor asociado en esta misma universidad, donde imparte docencia en la facultad de Educación. Al mismo tiempo es contratado investigador a tiempo parcial con cargo a un proyecto de investigación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre indicadores de capital social en municipios rurales.

Muro Morales, José Ignacio: profesor de Geografía de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona) desde 1994, donde ha impartido asignaturas relacionadas con la Geografía Humana. Formado en la Universidad de Barcelona, fue becario de investigación y profesor del Departamento de Geografía Humana de esa universidad. Se doctoró el año 1990 con una tesis dirigida por el profesor Horacio Capel Sáez. Ha desarrollado su labor investigadora en diversos grupos desde 1988 y en los últimos años ha dedicado especial atención a los estudios de geografía urbana y a la cartografía catastral española. Asimismo, ha participado en grupos interdisciplinares en el ámbito de la ordenación y mejora de áreas urbanas.

Palacios García, Antonio J.: es profesor contratado Doctor en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus dos líneas de investigación principales son la Geografía Urbana, especialmente lo relacionado con los barrios desfavorecidos urbanos y con la política de vivienda, así como la Geografía del turismo y la puesta en valor turística del patrimonio minero-industrial.

Parreño Castellano, Juan Manuel: profesor titular de Geografía Humana en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Su labor investigadora está vinculada a los campos de la Geografía Social y Económica y de modo más preciso al estudio de la problemática y políticas de vivienda, el desarrollo turístico y las migraciones internacionales, lo que ha dado lugar a diversos libros y artículos en revistas especializadas. Su labor docente se desarrolla en varios grados y másteres de geografía y turismo, habiendo dirigido en este último ámbito diversos programas de doctorado.

Ponce Herrero, Gabino: catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Alicante, imparte docencia de ordenación del territorio, planeamiento urbano y gestión del patrimonio urbanístico en la licenciatura de Geografía, en el grado de geografía y ordenación del territorio, en las maestrías de gestión de la edificación, de desarrollo local y de gestión del patrimonio, y en los cursos de doctorado de gestión de la edificación y de geografía. Asimismo, es profesor en dos doctorados latinoamericanos sobre urbanismo, patrimonio y turismo. Sus líneas de investigación preferente se centran en diversas temáticas relacionadas con la ordenación del territorio, el diseño urbano y la recuperación del patrimonio, sobre las que ha publicado libros y artículos y ha participado en diferentes congresos de carácter nacional e internacional.

Roquer Soler, Santiago: es catedrático emérito de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona), del área de Geografía Humana. Sus principales líneas de investigación son las siguientes: Demogeografía (estructura de la población, migraciones, movilidad habitual, etc.), Geografía Urbana (planificación estratégica, espacio social urbano, puertos y fachadas marítimas, etc.) y Desarrollo rural e iniciativas europeas.

Sáez Cala, Antonia: profesora titular de Economía Aplicada de la Facultad de CC.EE, Universidad Autónoma de Madrid. Doctora en Geografía y postgrado en Ciencia Regional/Planificación Regional y Urbana en el Instituto de Ciencia Regional de la Universidad de Karlsruhe (Alemania). Sus principales líneas de investigación son dinámicas y procesos de innovación en sistemas productivos locales, política de desarrollo local y turismo y desarrollo económico.

Salvador Oliván, José Antonio: profesor titular de Universidad en el Departamento de Ciencias de la Documentación de la Universidad de Zaragoza. Sus líneas de investigación y experiencia profesional tienen que ver con el diseño de sistemas de información, sistemas de gestión de calidad, evaluación de la información y de sitios web, estudios métricos de la información y proceso y análisis estadístico de datos. Ha dirigido y participado en proyectos de investigación nacionales e internacionales sobre estos temas y es colaborador asiduo en las líneas citadas del Ayuntamiento de Zaragoza y el Colegio de Médicos de Huesca.

Valenzuela Rubio, Manuel: es catedrático de Geografía Humana en el departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, donde ha impartido docencia en distintas asignaturas sobre temática urbana y del turismo; ha coordinado el doctorado del departamento a lo largo de varias normativas reguladoras culminado con la obtención del rango de 'doctorado de excelencia'; ha implantado y coordinado el actual master oficial del departamento así como el nuevo doctorado interdepartamental en Ciencias Humanas. En investigación ha cultivado preferentemente las líneas urbana y turística, en las que se ha centrado su producción personal pero también las tesis doctorales dirigidas así como diversos proyectos competitivos obtenidos en convocatorias oficiales y trabajos de consultoría mediante convenio con administraciones públicas. Desde los años 1980 dirige un grupo de investigación sobre ciudad y turismo, actualmente denominado Grupo de Investigación en Estudios Urbanos y del Turismo, URBYTUR (www.uam.es/gruposinv/urbytur/). Es el Investigador Principal del proyecto URBSPAIN.

Vázquez Varela, Carmen: es profesora titular de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Castilla-La Mancha desde el año 2003. Comenzó su carrera académica trabajando en temas de geografía social urbana, si bien a lo largo del tiempo sus líneas de investigación han incluido también las infraestructuras de transporte y las TIC, así como los procesos de desconcentración urbana y, desde su incorporación a la universidad de Castilla-La Mancha, el desarrollo local y sus relaciones con el capital social en zonas rurales.

La habitación. Más allá de la sala de estar, Xavier MONTEYS, Gustavo Gili, Barcelona, 2014; 15 x 15 cm; 152 pp; pvp: 14,90 €; ISBN 978-84-252-2739-4

En su anterior libro *Casa collage*, defendía de diversas maneras la idea de habitación como un elemento esencial, como el material del que está hecha la casa. En los capítulos como «La habitación ideal» o en la defensa de «la redefinición del bloque de viviendas» se abogaba por esta idea, presentando la casa como una suma de habitaciones. El presente ensayo pretende ser una prolongación, una extensión de *Casa collage*, pero dedicado exclusivamente a esta parte constitutiva de la casa.

Algún tiempo después de haber escrito aquel libro el autor desarrolló esta idea, lo que derivó en un pequeño texto titulado «Repensando el bloque, dispersando la casa». En él, a la afirmación de un predominio de la habitación en la casa y a su defensa en detrimento de la sala de estar, se unía la idea de que alguna de las habitaciones estuviera en otro lugar, fuera de la casa aunque cercano. Así, se llegaba a una concepción del edificio colectivo como algo abierto, donde las viviendas podían estar dispersas por este conjunto habitacional. De este modo, la casa puede tener alguna habitación fuera del perímetro que la define estrictamente. La misma idea se desarrolló en el texto «¿Y si las piezas de una vivienda están situadas en un local discontinuo?», que se publicó en la revista *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme*. La tesis esencial de ambos textos también se recoge aquí, aunque con algunas modificaciones. De la misma manera, el tema ha sido tratado más recientemente en el texto «Habitaciones satélite», escrito a propósito de las exposiciones *Rehabitar*, organizadas en Madrid entre 2010 y 2011, y de un modo más concreto en el artículo «La casa de habitaciones iguales», publicado en la revista *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme*. En este ensayo han influido también los comentarios, las reflexiones y, en general, todo el trabajo de preparación de la asignatura «Habitaciones», impartida hace unos años en la Escola Tècnica Superior d'Arquitectura del Vallès (ETSAV), junto a la profesora Anna Puigjaner. Durante la preparación de esta asignatura fueron surgiendo algunas ideas, y también se hicieron patentes ciertas lagunas con relación a la habitación como parte de la casa que aquí se han tratado de recoger y resolver.

Este ensayo trata de hacer evidente una obviedad: que en la actualidad la habitación no tiene ninguna trascendencia más allá de su número en una vivienda; sencillamente no se piensa en ella. La nomenclatura empleada por la administración es aún anticuada y se refiere a las habitaciones como dormitorios (dobles o sencillos), un término sin duda restrictivo e innecesariamente especializado. De algún modo, este texto pretende poner de manifiesto que detrás del término banalizado como 'dormitorio' puede haber un desencadenante de cambios para la casa contemporánea. Tal vez la «cédula de habitabilidad» debería otorgarse a las habitaciones y contemplar toda clase de elementos para poder evaluar su dotación, desde factores como si cerca de ella hay una parada de metro, hasta si tiene una sala de estar anexa.

Índice de contenidos

Introducción.
 Una necesidad.
 Vocabulario de la habitación.
 Dos manuales.
La de Bringas, en la ciudad palatina.
 La «habitación y media» de Joseph Brodsky.
 Las habitaciones de Le Corbusier.
 El fenómeno San Basilio.
 Walden y el cabanon.
 Las casas La Ricarda y Can Lis.
The Room.
 La Casa cruz.
 Camas y habitaciones.
 Cápsulas y estuches.
 Una habitación en la Rue Chateaubriand.
 Hoteles de Nueva York.
 ¿Cortar o encajar?
 Las habitaciones satélite: una propuesta práctica.
 La habitación: un género.
 Mirando con la debida atención.
 La ventana.
 Dos habitaciones con vistas.
 La calle y la ventana.
 Agradecimientos.
 Procedencia de las ilustraciones.

Xavier MONTEYS, es catedrático de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC). Dirige el grupo de investigación «Habitar» y coordina el máster de Teoría y Práctica del Proyecto de Arquitectura de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (ETSAB). Ha sido profesor en diversos centros universitarios y es colaborador habitual de la Revista *Quaderns D'Arquitectura i Urbanisme*, de *Arquine* y del suplemento *Quadern* del diario *El País*. Es autor de diversos libros entre los que se encuentran: *Le Corbusier: obras y proyectos* y *Casa collage* (con Pere Fuertes).

Dibujando el paisaje que se va. Un modelo espacial del patrimonio agrario, Esther Isabel PRADA LLORENTE. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014; 24 x 26 cm; pp. 249; pvp: 32,80 €; ISBN: 978-84-491-1383-3

Desde muy niño he pasado largas temporadas en el pueblo que vio nacer a mis padres, localizado en una comarca marginal situada en el borde externo de la cuenca del Duero y bastante próxima a las montañas orientales de Galicia. No me resulta difícil evocar su paisaje, a pesar de que desde hace bastante tiempo sólo pase por allí en contadas ocasiones. Tanto es así que me parece que lo estoy viendo. Su caserío, de grandes casonas de piedra, cuyas dependencias rehuían el exterior y se asoman a un patio o corral, se cohesionan en torno a los caminos, vías pecuarias y la carretera que lo atraviesan, en unos pequeños conjuntos que difícilmente se les podría llamar barrios; entre ellos y a modo de separación se extiende todo un mundo de setos de

piedra, adosados unos a otros, o separados por estrechos callejones que sirven para el desalojo de las aguas de lluvia, y que en su interior encierran pequeños huertos, prados y linares. Algo más allá, pero no muy lejos del pueblo, en un terreno de pradería en ligero declive y orlado por regueras, están las eras, en donde durante el mes de julio se forman las «medas» en el terreno asignado a cada vecino para realizar la trilla. Aún más allá, pero a donde nunca iba solo, están los terrenos de pastos y los campos de cereal, los primeros en las partes más bajas y los segundos en las zonas elevadas (uno de esos terrenos se conocía con el nombre de «Encima de la Villa»). Y aún más allá, en los límites de lo que me era dado conocer, el bosque —la «mata»— tanto hacia el norte, rodeando las peñas que constituyen el sector culminante de todo el territorio, como hacia el sur, sobre los peñascos que orlan los verdes prados de los vallezuelos que descienden hacia el río, y al propio río.

En las diferentes ocasiones en que he vuelto a estar allí hasta el presente, he podido ir percibiendo sucesivos cambios en el pueblo y sus alrededores, algunos más visibles y otros más sutiles. El éxodo hacia otros lugares de buena parte de sus vecinos ha hecho que la mayor parte de sus casas estén cerradas la mayor parte del año, los huertos descuidados, los prados abandonados, las eras dedicadas a lugar de ocio y a basurero o «punto limpio», los caminos cegados, los campos de cereal invadidos por la maleza, los bosques asilvestrados. Sin embargo, en el momento presente el pueblo y su caserío han resurgido de sus cenizas gracias al regreso de sus antiguos moradores, ya jubilados de sus trabajos en aquellos lugares donde residen, y por el auge que se ha producido gracias al Camino de Santiago, que pasa por el centro del pueblo —y por el que durante mi infancia no recuerdo haber visto transeúntes—, con un gran aflujo y tránsito de peregrinos que ha dado lugar a la creación de hoteles, restaurantes, albergues de peregrinos e incluso comercios.

Esta evocación tan vívida y tan en presente me ha sido posible gracias al libro escrito por Esther Prada, que tengo en mis manos y que acabo de leer con muchísimo interés. A lo largo de sus casi 250 páginas (249 exactamente) he podido hacer un recorrido similar al descrito más arriba por una comarca marginal zamorana, fronteriza con Portugal, el Sayago, y muy especialmente por la aldea que ha visto nacer a su padre, Escuadro. Mejor dicho, he podido hacer eso y mucho más, porque el libro abarca bastantes más cosas; pero para entenderlo vayamos por partes.

Con un total de siete capítulos, más un epílogo al final, que se presentan en el siguiente orden: Contexto, La forma sigue a la sinergia, Imagen previa, Imagen de acceso, Imagen interna, Tentativa de agotar un objeto, y Perspectivas.

El primer capítulo (Contexto) se nos indica cuál es la función principal que se le quiere dar a todo el libro,

Libros y Revistas

la de tejer los elementos que permitan la comprensión —el tejido— de un sistema complejo como es un paisaje rural, siendo dichos elementos, al menos los más importantes para su autora, las fuentes documentales, cartográficas y orales, las estructuras que organizan el territorio, la percepción del paisaje bien como experiencia vivida o interna, o bien como experiencia cultural o externa, y la importancia de la imagen —dibujos de paisajes y de elementos, panorámicos o de detalle— como elemento auxiliar para dicha comprensión.

El segundo capítulo (La forma sigue a la sinergia) se pretende conseguir, en palabras de su autora, una «corpografía» del paisaje, es decir, el territorio que se debe recorrer y representar, mediante un intercambio constante entre el caminante y el paisaje que le circunda, mediante tres sistemas o patrones envolventes: el patrón diagramático o imagen previa, el patrón topográfico-cultural o imagen de acceso, y el patrón tridimensional o imagen interna.

El tercer capítulo (Imagen previa o patrón diagramático o escalar) abarca tres grandes apartados que se suceden y complementan:

El primero de ellos (lugar) resaltar el valor pedagógico de los paisajes antiguos y sus valores ecológicos, así como los procesos que actualmente los hacen desaparecer. Para poder trabajar sobre dichos paisajes se deben establecer múltiples relaciones con otras disciplinas y, junto con ellas, analizar entre otras cosas sus dimensiones y límites, sus redes de comunicaciones o la trama de sus edificaciones.

El segundo (cuerpo) destaca la importancia del dibujo para el estudio del paisaje, tal como si fuera un cuerpo humano, con sus distintas envolturas, sus límites y sus movimientos, tal como es visible en los cercados, los muros o las edificaciones.

El tercero (paisaje) se investiga sobre la homogeneidad paisajística y las discontinuidades espaciales: la red de límites, tanto municipal (piedras «hincadas»), como de contorno (campos cerrados o abiertos, sistema de «hojas» por la rotación de cultivos) o constructivo (límite de núcleos urbanos, caseríos más o menos dispersos).

El cuarto capítulo (Parámetros) es un breve preámbulo al capítulo siguiente, en el que se nos muestra en dos sugestivos dibujos las envolturas concéntricas del paisaje agrario sayagués, así como también se hace un breve resumen del sistema de propiedad de la tierra.

El quinto capítulo (Imagen interna. Patrón tridimensional o intuitivo) es el más extenso de todos ellos (con más de 100 páginas, de 124 a la 227), y en él la autora ha desplegado todo su saber para mostrarnos todos los entresijos del paisaje agrario sayagués. Consta de tres grandes apartados, que se suceden espacialmente en tamaño y superficie.

El primero de ellos (Analogías familiares), bastante extenso, se divide a su vez en tres subapartados, cuya distribución territorial es en anillos concéntricos cada vez más externos.

El primero de estos subapartados (Unidad de análisis constructivo: La casa) se centra en la unidad habitacional familiar, esto es, la casa rural tradicional, indicando sus componentes y distribución espacial; los tipos de casas, su distribución espacial en los núcleos rurales y en sus diferentes barrios; y también el por qué han llegado bien conservadas hasta nuestros días, y los incentivos que serían necesarios hoy en día para que sean útiles y se puedan renovar y conservar.

El segundo subapartado (Unidad de análisis de contorno: el límite urbano) analiza la evolución de los núcleos rurales desde sus comienzos en forma de caseríos dispersos y poco consolidados, pasando por la formación de barrios y pagos, hasta la consolidación de aldeas, pueblos y villas; también se analiza el origen y la evolución de las unidades de cultivo familiares ubicadas entre el caserío (huertos, prados, cortinas, cortinos).

El tercer subapartado (Unidad de análisis territorial: el límite municipal) se analiza el sistema en círculos concéntricos de la organización del terrazgo, distinguiendo cinco ámbitos o trazas. La primera, segunda y tercera trazas las agrupa la autora, puesto que abarcan un espacio poco diferenciado aunque con usos agrarios bien diferenciados; en este ámbito se engloba el caserío y las tierras cercadas, independientemente de que sean prados, huertas o cortinas, con muros adosados o separados por albañales o zanjas para la escorrentía del agua, e incluyendo los pozos o tomas de agua de uso privado. La cuarta traza incluye las tierras comunales o campos abiertos, es decir, las tierras de labor comunal que son repartidas por el concejo en lotes para, en palabras de la autora, «cultivar el suelo y para aprovechar el viento». La quinta traza corresponde a la dehesa, que suele ser una gran finca rústica de dominio municipal o particular, y que en condiciones óptimas —que no siempre se cumplen— puede tener un triple aprovechamiento, agrícola, ganadero y forestal.

Esta estructura agraria tradicional ha variado con la concentración parcelaria, llevada a cabo a partir de la segunda mitad del siglo xx, que ha creado un nuevo sistema de parcelación vinculado a la superficie que tienen las fincas de cada propietario, dejando zonas residuales, sin uso agrícola, llamadas «masas», y cuyos usos son bastante variados.

El segundo gran apartado de este sexto capítulo (Matriz de datos) muestra en unas pocas páginas un conjunto de gráficos que, a manera de resumen, presenta una serie de mapas a distintas escalas en que los que se pueden apreciar diversos aspectos de la organización territorial de la comarca del Sayago.

El tercer gran apartado de este mismo capítulo (Trazas de paisajes cotidianos), también bastante extenso y tratado con mucho mimo, nos aproxima al detalle, mostrándonos las distintas prácticas agrícolas tradicionales asociadas a cada uno de los espacios agrarios ya analizados. En primer lugar se examinan las prácticas agrícolas vinculadas al cultivo y a la ganadería (trabajos en las tierras cercadas, en las tierras abiertas y en las dehesas); en segunda lugar se nos muestran los trabajos vinculados a las actividades artesanales (la lana y su transformación, la actividad quesera, utillajes y enseres agrícolas en tierras cercadas, en tierras abiertas y en las dehesas); y en tercer y último lugar los trabajos vinculados a la siega y a la trilla (organización territorial del trabajo y la tierra, la derrota de las mieses y los ciclos de pasturaje, las cuadrillas de portugueses en el Sayago y sus diversos oficios).

Como colofón final, el capítulo se concluye con cinco bellas y originales poesías de origen popular, con un breve glosario de refranes también populares, y por último con un glosario de los términos más habituales y de la toponimia más representativa.

El sexto capítulo (Tentativa de agotar un objeto) es un esquema sintético de los métodos y técnicas de investigación que, en palabras de su autora, permiten organizar una corpografía del mundo rural, generando un modelo espacial fundamentado en los paisajes cotidianos del ámbito de la frontera hispano-portuguesa, y que pueda ser aplicado de manera sencilla a otros espacios, lugares y paisajes.

El séptimo y último capítulo (Perspectivas) es una propuesta para llevar a cabo esa corpografía del mundo rural. Para ello se propone la realización de un cuestionario en el que se procuraría recopilar los elementos constituyentes del espacio rural, así como la historia del colectivo que lo habita, con preguntas específicas acerca del paisaje cotidiano, dirigidas y contestadas por dicho colectivo. Con ese cuestionario, junto con los aportes documentales y cartográficos precisos, se llegaría a formar un entramado con el que se debe realizar una interpretación del paisaje agrario, y las perspectivas de futuro del desarrollo rural y del propio paisaje, a través de tres grandes unidades de análisis: el límite del territorio municipal, el límite del contorno urbano y el límite del contorno arquitectónico.

Finalmente, en el epílogo, se explica la intencionalidad de todo el libro en su conjunto, producto de la realización de otros trabajos previos, siendo por tanto expresión de una línea de investigación que, según su propia autora, persigue el conocimiento del mundo rural para respetarlo y mejorar nuestra capacidad de intervención sobre él. Para que este conocimiento dé sus mejores frutos hay que aplicar las reglas del «sentido común» para entender cómo viven, trabajan, transforman el territorio y crean paisaje los escasos habitantes que habitan hoy ese mundo rural.

Aunque se ha llegado a resumir finalmente todo su contenido, el comentario sobre este libro sería totalmente impreciso e incompleto por no haber hablado de su parte más sustancial, sus mapas, gráficos y dibujos. Efectivamente, a lo largo de sus páginas aparecen profusamente, sumando un total de más de 160, y con diferentes fines. Algunos de ellos encabezan los diferentes capítulos del libro e incluso los principales apartados incluidos en ellos. La mayor parte de ellos se introducen entre los textos, uno o más de uno en página única o a doble página. Los mapas pueden ser copias de sus originales o dibujos originales de la autora del libro. Los gráficos, en forma de diagramas, sirven de guía a los textos en múltiples capítulos. Los dibujos, a tinta o a acuarela, tratan muy diversos temas. Sirvan como ejemplo panoramas paisajísticos, vistas parciales o detalles, tapias y cercas, casas o elementos constituyentes de esas casas, y aperos de uso cotidiano. En todos ellos se percibe el amor por el detalle y el cariño por los temas.

Sólo nos resta el dar la enhorabuena a la autora de este libro sobre el paisaje rural sayagués, tan magníficamente ilustrado con sus preciosos dibujos, y desear que este libro sea un eslabón de otros muchos sobre el medio rural, de cualquier medio rural y, si fuera posible, con tantas o más ilustraciones como la que se nos muestra en este trabajo.

Esther Isabel Prada Llorente, está doctorada en arquitectura por la Universidad Politécnica de Madrid. Es docente e investigadora del paisaje en tres escalas espaciales territorial, urbana y arquitectónica. Utiliza la expresión gráfica como herramienta de análisis para mostrar la biografía y entidad del paisaje.

Francisco ALONSO OTERO

Interior: Pabellón español: XIV Muestra Internacional de Arquitectura = Spanish pavilion: 14th International Architecture Exhibition: La Biennale di Venezia. Ministerio de Fomento, España, 2014; 171 pp; IL. col. y n.- 25 cm. ISBN. 978-84-695-9932-7

Iñaki Ábalos, actual Director del Departamento de Arquitectura de la Graduate School of Design de Harvard y catedrático de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, fue el Comisario del Pabellón de España de la Bienal Internacional de Arquitectura de Venecia 2014. La Bienal celebrada entre el 7 de junio y el 23 de noviembre de 2014 donde España fue titular de un pabellón permanente en los Giardini della Biennale.

Junto a Ábalos trabajó un equipo de comisarios adjuntos conformado por Lluís Ortega, profesor de la Universidad de Illinois de Chicago y profesor visitante en la Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires; Inmaculada E. Maluenda y Enrique Encabo, críticos de El Cultural, directores del programa de radio Pla-

Libros y Revistas

netaBETA, editores independientes y profesores de la Universidad Europea de Madrid.

«No hay arquitectura sin interior: no hay una idea de arquitectura si no existe un pensamiento del interior en todos los órdenes. El interior habla de espacio, y el espacio es, por definición, el tema de la arquitectura». Así resume Iñaki Ábalos la estrategia crítica que planteará el Pabellón Español para asumir los dos enunciados ('Fundamentals' y '1914-2014 Absorbing Modernity') propuestos por el Comisario General de la presente edición, el holandés Rem Koolhaas.

'Interior' es una idea directriz capaz de responder al lema general de la Biennale y a nuestro contexto temporal, de poner el foco sobre la arquitectura misma y de reflexionar sobre su tradición.

Se trata de una reivindicación profesional de primer orden que permite considerar el modelo moderno de una forma cuidadosa, a la vez que crítica o especulativa, conectando, a su vez, tradición y modernidad para extraer no solo conclusiones críticas, sino claves esenciales que ejemplifiquen cómo replantear los modelos tipológicos, constructivos y ambientales, así como las técnicas de diseño del proyecto contemporáneo.

Hablar del interior asegura que el Pabellón Español no se entienda como una selección curatorial más o menos atinada, sino como una investigación sobre la necesidad de entender la arquitectura como una construcción ambiental.

Centrar la exposición del Pabellón de España en el interior supone asimismo considerar el valor de su diseño, especialmente en relación a los programas de rehabilitación, recuperación y regeneración urbana que, en gran medida pueden catalogarse como arquitecturas interiores. Pero también supone una actitud de por sí enfrentada al valor que en las últimas décadas se ha otorgado al aspecto iconográfico de la arquitectura.

En el pabellón de España, el comisario Iñaki Ábalos dirigió en esta ocasión la mirada al Interior, especialmente a cómo un limitado número de temáticas ligadas al comportamiento ambiental, y propias de la situación climática española, han servido para configurar una arquitectura que se ejemplifica con doce obras notables de radical contemporaneidad, pero ligadas a una sólida tradición. Esta continuidad ha contribuido a la imagen positiva que proyecta la arquitectura española en el ámbito internacional como una arquitectura contemporánea que sabe combinar la identidad cultural, histórica y artística de su patrimonio, con la innovación y la modernidad.

La exposición se concretó en doce obras recientes, en un laberinto de recintos que recorre doce interiores, plasmados por el fotógrafo José Hevia, que potencian la experiencia del interior como algo fundamental de la arquitectura y como ejemplo de lo que

puede aportar la arquitectura contemporánea española al futuro de la disciplina.

El visitante se encontró con una imagen única de cada uno de los doce edificios, pero con una construcción tridimensional y una sección de gran formato. Se pretende, así, reproducir la experiencia espacial de cada uno de los proyectos retratados, mostrar el interior como una experiencia ambiental. La relación con la historia se establece a partir de un catálogo fotográfico de arquitecturas comprendidas en el periodo 1914-2014, distribuido entre las diferentes salas.

Los dibujos de las secciones han sido realizados por alumnos del Departamento de Proyectos Arquitectónicos de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid con la colaboración del Instituto de Arquitectura de Madrid ETSAM-UPM.

IX Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo. Ministerio de Fomento, España, 2014; 407 pp; IL. col. y n.- 25 cm. ISBN. 978-84-957270-6-2

La Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo [BIAU] es una iniciativa del Gobierno de España en colaboración con distintas instituciones iberoamericanas, consolidada tras la realización de ocho ediciones como una de las referencias fundamentales para conocer la situación actual y prospectiva de la arquitectura y el urbanismo en la comunidad iberoamericana.

Las actividades básicas de la Bienal giran en torno al reconocimiento y difusión de las trayectorias profesionales más relevantes, de las obras más significativas de arquitectura y urbanismo, las mejores publicaciones, los trabajos de investigación más sobresalientes, y las mejores ideas de arquitectos y estudiantes de arquitectura. Las selecciones realizadas por los jurados de cada uno de los temas se incluirán en el catálogo y en las exposiciones correspondientes.

La IX Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo se celebró en la ciudad de Rosario, Argentina, en octubre de 2014 con un Programa Académico de actividades, que incluirá la presentación de los trabajos seleccionados en los distintos apartados de la convocatoria, una serie de conferencias magistrales, ponencias especializadas y mesas de debate articuladas alrededor del tema de la IX BIAU, «Nuevas geografías. Contextos Iberoamericanos».

La BIAU quiere ser una plataforma estable de debate, de reflexión, de intercambio de experiencias y de relación entre profesionales de la Arquitectura y el Urbanismo de los 22 países que participan en ella a ambos lados del Atlántico. La Bienal también es un instrumento de construcción de un pensamiento crítico y de acercamiento de los valores de la Arquitectu-

ra y el Urbanismo a los ciudadanos y al conjunto de la sociedad en general. Para ello, durante los dos años siguientes a la celebración de la Bienal en Rosario, se propondrá un programa que acompañe y complemente los movimientos de la exposición de los trabajos premiados por ciudades de ambos continentes.

La Bienal Iberoamericana se ha celebrado con anterioridad en Madrid (1998), México DF (2000), Santiago de Chile (2002), Lima (2004), Montevideo (2006), Lisboa (2008), Medellín (2010) y Cádiz (2012).

La geografía de Iberoamérica está sufriendo una transformación formidable, compleja y contradictoria, y de consecuencias globales, en la que conviven al tiempo atraso y modernidad. El crecimiento económico y la estabilidad política sostenida de la mayoría de los países que forman la comunidad Iberoamericana, el incremento de las relaciones culturales entre ellos, y el desplazamiento de una parte importante del comercio mundial del Atlántico al Pacífico, están modificando la geografía del continente. Esta transformación necesita del desarrollo de infraestructuras de transporte, energéticas y urbanas de una escala inédita hasta ahora, que además construyen un nuevo paradigma geográfico en Latinoamérica, que ha pasado de tener como directriz principal la conexión Norte Sur y la de cada uno de los países Iberoamericanos con otros en el exterior, a otro de Este Oeste, que enlaza el Atlántico con el Pacífico, y una relación cada vez más fluida entre las ciudades, las regiones, los países y sus ciudadanos. Aunque existen aún grandes inequidades y los procesos de inclusión social y espacial son lentos.

En el extremo opuesto de la escala, las geografías específicas de cada lugar, el contexto social y cultural, el clima, y las tecnologías disponibles deben tener cada vez más una importancia crítica para la arquitectura, el territorio y las ciudades. Estas consideraciones han estado siempre en las arquitecturas más valiosas, pero hoy los procesos globales y su consecuente homogeneidad cultural y formal impiden con frecuencia desvelar y valorar aquello más cercano. Precisamente por ello es cada vez más necesario encontrar las arquitecturas que se adapten mejor a cada contexto y extraigan de él sus cualidades.

La IX Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo quería situarse en estos dos extremos, que parecen lejanos pero que son la cara y el envés de la misma moneda y ambos consecuencia de la globalización, y quisiera reflexionar el papel del arquitecto y del diseñador urbano en estos nuevos territorios de escalas continentales y también indagar de qué modo el arquitecto puede entender hoy lo específico de cada lugar como un instrumento para producir la mejor arquitectura.

La aspiración de la IX BIAU era encontrar y mostrar los mejores proyectos de arquitectura y de diseño urbano que incorporen los contextos, las demandas sociales, tecnológicas y climáticas en la escala de la

arquitectura pero también aquellas iniciativas y estrategias territoriales y urbanas que ayuden a construir nuevas geografías que incorporen las exigencias de las infraestructuras, resuelvan las tensiones económicas y valoren las ecologías únicas de Iberoamérica y sean capaces de añadir valores urbanos, territoriales y culturales que sirvan como vehículo de una mayor cohesión social a aquellos proyectos continentales.

En la IX edición de la BIAU se buscó establecer vínculos entre estas dos escalas de trabajo que conforman el soporte necesario para proyectar el discurso arquitectónico contemporáneo hacia el futuro. Por un lado, la escala más próxima que nos acerca al entorno más inmediato en su dimensión social, económica y productiva del contexto local y por otro lado, la escala más amplia que relaciona a través de la geografía y las infraestructuras lo específico de cada lugar con su entorno y con el resto del mundo.

Si admitimos por tanto que la arquitectura actual debe recuperar la relación entre las dimensiones locales y globales de los problemas a los que se enfrenta para formalizar en estrecha sinergia una respuesta integral que permita responder a través de un discurso contemporáneo a los desafíos que plantea un mundo cada vez más interrelacionado, la IX edición de la BIAU buscaba reconocer y premiar actuaciones de alta calidad que:

- Planteen estrategias urbanas que se aprovechan de los valores, las técnicas y las culturas específicas para mejorar la vida de los ciudadanos.
- Sean capaces de extraer valores territoriales y culturales al tiempo que incorporan las exigencias del entorno en el que trabajan.
- Desarrollen técnicas locales para producir arquitecturas universales.
- Empleen formas y tradiciones constructivas pero también tecnologías contemporáneas que se implanten en contextos históricos con respeto a los valores heredados pero haciendo aportaciones valiosas e innovadoras.
- Transformen positivamente el paisaje urbano y natural en que se implantan.
- Proporcionen significado y valor en relación al contexto social en el que se han instalado.
- Aporten innovaciones y sigan criterios de sostenibilidad económica, social, energética y medioambiental.

XII Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo, Inflexión/Turning Point. Ministerio de Fomento, España, 2013; 483 pp; IL. col. y n.- 25 cm. ISBN. 978-84-695-8307-4

La Bienal española de arquitectura y urbanismo en su duodécima edición, ha puesto el acento en grandes convicciones duraderas e incuestionables. Para ello no se ha limitado a convocar a las más destacadas obras de arquitectura, o a los mejores trabajos

Libros y Revistas

de planeamiento, gestión o diseño urbano de los últimos años, sino que enuncia unos claros principios programáticos para buscar obras que hayan dado respuesta eficaz, mesurada y hermosa a las necesidades pendientes de resolver; que respetan los valores de la arquitectura y la ciudad del pasado, pero comprometidas con la creación actual; con criterios de sostenibilidad medioambiental y económica. Actuaciones, en fin, que en línea con los criterios demandados por nuestra sociedad, reutilizan de forma responsable la edificación y los recursos existentes, atienden a su integración en el paisaje natural y han supuesto una transformación positiva del espacio y del paisaje urbano construidos. Acciones y propuestas, por último, innovadoras tanto por su contenido como por haber surgido desde la sociedad civil.

Sólo así ha sido posible reunir un coherente conjunto de trabajos, tan diversos como sus autores, entre los que se encuentran maestros consagrados y prometedoras figuras. También es interesante leer las reseñas de las obras, el acta del jurado y las claras palabras de los directores de la Bienal. Pues allí se desvelan las razones de los premios y los motivos que los hacen idóneos para proyectar la arquitectura española como referente internacional de una arquitectura contemporánea que sabe combinar la identidad cultural, histórica y artística de su patrimonio con la innovación y la modernidad.

Infraestructuras, equipamientos, vivienda social y espacios públicos urbanos constituyen los programas

de trabajo que, en los últimos años, prevalecieron en el panorama de las mejores obras realizadas y propiciaron el discurso vigente acerca de la arquitectura en relación con la sociedad. Apoyados por una gran inversión de las administraciones públicas, por un sistema ampliamente extendido de concursos de arquitectura y por una formación de calidad en las escuelas, los arquitectos fueron protagonistas de un periodo que forma ya parte de un ciclo que parece haber llegado a su fin. Como suele suceder cuando se quiebra la confianza en un sistema que hasta entonces había funcionado razonablemente bien, surgen posiciones nuevas y a menudo contrapuestas. Lo que unos acogen como una oportunidad para reconducir una arquitectura y un urbanismo que junto a obras singulares muy valiosas produce también muchas otras fallidas, se recibe por otros con desánimo y renuncia, como consecuencia de una inevitable situación a la que el arquitecto llega tarde y sin capacidad real de influencia efectiva.

Tal vez no todas las obras reconocidas en la Bienal, pese a su gran calidad, representen plenamente tal cambio de actitud, pues el tiempo de la arquitectura es lento y los resultados premiados corresponden a proyectos iniciados años atrás. Por el momento, no obstante, esta edición de la BEAU ha modificado parcialmente modelos anteriores en la definición y número de las obras premiadas, en la participación de miembros internacionales del jurado, en el nuevo y experimental montaje de la exposición y difusión de las obras.

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 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 breviarío de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cf.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas *en 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/refe/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)
Phone number: (34) 91 597 7517 (Paloma Pozuelo)
Fax: (34) 91 597 5061
e-mail: 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
P^o 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 (P^o 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: 161-15-029-6

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